

## **Commissione Giustizia della Camera dei Deputati**

**Esame dello “*Schema di decreto legislativo recante disposizioni sul riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, ai sensi dell’art. 1, comma 1, lettera d), della legge 17 giugno 2022, n. 71*” (A.G. 107)**

### **Audizione della Prof.ssa Paola Severino – 10 gennaio 2024**

§§§

Lo Schema di decreto legislativo attuativo della legge delega n. 71 /2022 procede al riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

Si tratta di un tema al centro di un complesso dibattito politico e istituzionale.

L’assunzione di una diretta responsabilità del legislatore delegato nel regolamentare con norme primarie questa materia è certamente apprezzabile, dovendosi tentare di bilanciare efficacemente le varie esigenze e istanze in gioco.

Come noto, il dibattito tende a polarizzarsi verso due diverse impostazioni di fondo.

Da un lato, vi è chi, non senza ragione, ritiene che le competenze tecniche dei magistrati siano risorse preziose di cui avvalersi negli apparati dello Stato (Organi Costituzionali, Ministeri, Autorità indipendenti, etc.) e che questo valga a bilanciare le conseguenze negative che derivano dal sottrarre personale agli uffici giudiziari.

Dall'angolo visuale della mia esperienza, del resto, posso testimoniare, per così dire "calando" questo dibattito nelle ordinarie necessità ministeriali, che in moltissimi casi l'attività dei magistrati fuori ruolo è preziosa e costituisce un apporto indispensabile per il buon andamento dell'amministrazione.

Su un versante diametralmente contrapposto, invece, si argomenta che collocare troppi magistrati, in particolare all'interno degli uffici legislativi, comporti il rischio di condizionamenti di tipo corporativo a protezione della categoria. Non mancano altresì preoccupazioni per forme di c.d. carrierismo esterno all'attività giudiziaria, fonte di possibili *vulnus* all'autonomia e all'indipendenza di magistrati ritenuti troppo vicini alla politica e dunque etichettabili sia pure soltanto come tecnici di area (con inevitabili conseguenze sulla loro terzietà dopo il rientro in ruolo).

Tale dibattito, quindi, a volte vede ai suoi estremi chi ritiene che dei magistrati fuori ruolo non si possa fare a meno e chi al contrario, con espressione suggestiva, ha avuto modo di definirli "magistrati fuori luogo". Occorre, tuttavia, non collocarsi su posizioni "massimaliste" e ricercare un punto di equilibrio che tenga conto delle esigenze delle diverse istituzioni coinvolte, ma anche delle legittime preoccupazioni di fronte alle possibili implicazioni problematiche connesse all'esercizio di queste delicate funzioni pubbliche.

Ciò perché si tratta di un problema complesso, che va affrontato, con ogni opportuna distinzione, tenendo conto delle molte variabili.

La legge delega da cui il decreto legislativo trae origine coltiva ambiziosi obiettivi, facendo tesoro, in più punti, di alcuni approdi cui erano già pervenuti gli organi di governo autonomo delle principali magistrature (il

CSM ed i Consigli di Presidenza delle magistrature amministrativa e contabile).

La logica che la sorregge è quella di ridurre, prevedendola specificamente, la tipologia degli incarichi in fuori ruolo e la loro durata complessiva (ridotta da 10 a 7 anni, fatte salve alcune eccezioni), non mancando di indicare una anzianità minima di servizio (10 anni) per conferire ai magistrati aspiranti questi incarichi (norma certamente opportuna per intuibili ragioni di professionalità minima).

Va invero ricordato che la durata massima del periodo di fuori ruolo era già stata ridotta a dieci anni complessivi dall'art. 1, comma 68, della legge n. 190 del 2012 per tutte le magistrature. Ciò è servito ad eliminare alcune storture conseguenti a periodi oggettivamente molto lunghi trascorsi da alcuni magistrati fuori dalla giurisdizione, assicurando così che l'esperienza amministrativa del magistrato rimanesse una parentesi anche significativa ma pur sempre marginale rispetto all'intera carriera che deve sempre essere caratterizzata dall'esercizio di funzioni giurisdizionali.

Viene poi imposta la riduzione del numero massimo di magistrati contemporaneamente collocabili in posizione di fuori ruolo.

Importante anche la codificazione del principio secondo cui il collocamento fuori ruolo può essere autorizzato solo previa valutazione della sussistenza di un interesse dell'amministrazione di appartenenza e delle possibili ricadute sulla imparzialità e indipendenza del magistrato e non può essere autorizzato quanto il magistrato indicato esercita le sue funzioni in uffici con una rilevante scopertura di organico.

La legge delega impone altresì di disciplinare autonomamente gli incarichi fuori ruolo in ambito internazionale, prendendosi atto della loro peculiare

natura. Si tratta, infatti, di incarichi che hanno una connessione diretta con l'attività giurisdizionale primariamente riferibile alla cooperazione internazionale. È noto invero che procedure estradizionali, rogatorie da e per l'estero, rapporti, assistenza e cooperazione con autorità giudiziarie nazionali e straniere, oggi, assumono una sempre crescente importanza e non soltanto in sede europea (si pensi a Eurojust e alla Procura Europea) ma anche a livello internazionale. Su altro versante, in linea con le prassi degli altri paesi dell'Unione, il contributo dei magistrati italiani risulta rilevante nella fase di formazione della normazione europea ed internazionale. Basti ricordare l'attività di supporto per la predisposizione dei regolamenti e delle direttive europee, in materia civile e penale, svolta dai magistrati esperti presso le istituzioni dell'U.E.

Come avrò modo di evidenziare tra poco più in dettaglio, l'impianto complessivo del decreto legislativo attuativo della legge delega è in buona parte riproduttivo degli stessi criteri di delega e, a mio avviso, soffre di alcune discrasie (potenziali fonti di difficoltà interpretative) che potranno essere superate ove, come di regola il meccanismo della delega dovrebbe consentire, si riesca a intervenire per prevedere una disciplina maggiormente dettagliata e puntuale degli incarichi autorizzabili, nonché delle possibili deroghe ai criteri ordinari.

Trattandosi di un decreto legislativo attuativo di una legge delega è auspicabile, come avrò modo di osservare, una maggiore chiarezza e precisione, con un ulteriore sforzo di elencazione e dettaglio, sulla natura e la tipologia degli incarichi autorizzabili.

Mi rendo conto che, trattandosi di disciplina applicabile non soltanto ai magistrati ordinari ma anche a quelli amministrativi e contabili, ciò

comporta l'esigenza di delineare una disciplina di dettaglio molto articolata, ma forse sul punto maggiore analiticità potrebbe essere opportuna e riuscirebbe a semplificare il successivo compito della prassi operativa.

Mi riferisco, anzitutto, all'art. 2, che così dispone:

**«Art. 2 (Incarichi esercitabili esclusivamente fuori ruolo)**

1. Tutti gli incarichi presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni la cui assunzione non può garantire l'integrale svolgimento ordinario del lavoro giudiziario possono essere svolti, nel rispetto delle previsioni del presente decreto, soltanto a seguito del collocamento fuori ruolo o, nei casi specificamente previsti dalla legge, del collocamento in aspettativa.

2. Devono in ogni caso essere svolti con il collocamento fuori ruolo gli incarichi ai quali si applica la disciplina di cui all'articolo 20, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71, oltre a quelli di direttore dell'ufficio di gabinetto e capo della segreteria di un Ministro.

*3. Gli organi di governo autonomo possono autorizzare lo svolgimento di incarichi presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni, senza collocamento fuori ruolo o in aspettativa, anche se non è garantito l'integrale svolgimento ordinario del lavoro giudiziario, esclusivamente nei casi in cui una specifica disposizione di legge prevede che quegli incarichi siano svolti da magistrati senza collocamento fuori ruolo o in aspettativa e con esonero totale o parziale dalle attività giudiziarie».*

Il comma 3, che si atteggia a norma residuale sul tema, potrebbe forse risultare troppo generico.

Sembra, infatti, che tale norma faccia salva la possibilità di autorizzare lo svolgimento di incarichi senza collocamento fuori ruolo (e ciò è certamente positivo), ma potrebbe non riuscire a offrire una nozione sufficientemente precisa di mansione autorizzabile in queste forme.

Ad es., il Ministero della Giustizia spesso si avvale di magistrati esperti della materia che seguono specifici negoziati e/o dossier per conto del dicastero, senza collocamento fuori ruolo e senza alcuna diminuzione dei propri carichi di lavoro ordinario.

In questi casi sino ad oggi il CSM accorda la sua autorizzazione (sempre doverosa per i magistrati ordinari per assumere qualsiasi incarico esterno alla giurisdizione).

Alla luce del citato comma 3, sarà in futuro necessario, per autorizzare questi incarichi, accertare l'esistenza o introdurre una specifica norma che li consenta?

In altri termini, questa norma, pur di chiusura e residuale, impone un regime più restrittivo rispetto a quello sino ad oggi seguito?

Maggiore chiarezza sul punto sarebbe senz'altro opportuna.

Vanno invece nel loro complesso apprezzate le disposizioni di cui agli artt. 5 e 6, che declinano in massima parte in modo soddisfacente sia che cosa debba intendersi per interesse dell'amministrazione di appartenenza per il rilascio dell'autorizzazione al collocamento fuori ruolo del magistrato, sia l'impossibilità di autorizzazione laddove l'ufficio di provenienza abbia un rilevante indice di scopertura dell'organico.

Opportunamente l'interesse viene individuato nella acquisizione da parte del magistrato di un arricchimento professionale per l'esercizio della giurisdizione e i rispettivi ordini di governo autonomo vengono chiamati a

rispettare specifiche indicazioni quali la natura e le competenze dell'ente conferente l'incarico; l'attinenza del contenuto dell'incarico alla professione del magistrato, dovendosi pure tener conto delle possibili ricadute negative sull'immagine di imparzialità e indipendenza del magistrato stesso.

È ben diverso, chiaramente, autorizzare un incarico presso il Ministero della Giustizia o la Presidenza del Consiglio, piuttosto che un incarico presso un Ente che svolge funzioni non direttamente (o, in taluni casi, assai indirettamente) connesse con la giurisdizione.

L'art. 6, poi, recepisce positivamente un criterio di delega che, a sua volta, mutua il suo contenuto dalla normazione secondaria del CSM che, nel concreto, fissa nel superamento del limite del 20% la percentuale di scopertura che impedisce il collocamento fuori ruolo del magistrato interessato.

Per ovvie ragioni è rimesso ai singoli organi di governo autonomo fissare in concreto questo limite ma è positiva la previsione che il limite stesso debba essere stabilito in via generale dall'organo di governo autonomo, non già, quindi, volta per volta, sulla base di valutazioni estemporanee legate alla singola pratica.

Altresì positiva la previsione specifica secondo cui non può essere collocato fuori ruolo il magistrato che sia impegnato nella trattazione di procedimenti penali per gravi reati che si trovino già in avanzata fase istruttoria.

Il comma 3 dell'art. 6 prevede deroghe<sup>1</sup> al divieto di collocamento in fuori ruolo in queste ipotesi, per quanto sul punto la legge delega, all'art. 5, lett.

---

<sup>1</sup> Si stabilisce infatti che «Nonostante la sussistenza delle condizioni di cui ai commi 1 e 2, l'organo di governo autonomo può sempre valutare, tenendo conto delle esigenze dell'ufficio di provenienza

*f)*, non preveda esplicitamente eccezioni rispetto ai casi, appunto, di scopertura di organico.

Sotto diverso versante, l'obiettivo della riduzione del numero massimo dei magistrati collocabili contemporaneamente fuori ruolo posto dalla legge delega, si è tradotto, nello schema di decreto legislativo oggi in esame, in una riduzione modesta per i magistrati ordinari (dalle 200 unità attualmente previste<sup>2</sup> a 180 unità, pari comunque a poco più dell'1,65 % sul totale dei magistrati in pianta organica, che sono 10.853), nonché nell'indicazione di un limite di 25 unità avuto riguardo al numero massimo dei fuori ruolo nella magistratura amministrativa e in quella contabile (che ovviamente hanno organici di molto inferiori alla magistratura ordinaria).

I criteri di priorità previsti dall'art. 7 per il caso in cui il numero delle richieste ecceda quello dei posti disponibili (riferito al già menzionato numero massimo dei fuori ruolo contemporaneamente autorizzabili), inoltre, sono frutto di una elencazione che potrebbe comportare alcune criticità.

La norma sembra, anzitutto, destinata a regolamentare una fattispecie di difficile verifica, e cioè il caso di una disponibilità inferiore di posti (rispetto al limite massimo consentito) rispetto a quelli contemporaneamente richiesti da diverse e concorrenti autorità.

In ogni caso, l'elencazione potrebbe risultare problematica con riferimento alla gerarchia imposta dalle lettere *c)*, *d)* ed *e)* dell'elenco.

---

e dell'interesse dell'amministrazione di appartenenza, la possibilità di concedere il collocamento fuori ruolo in ragione del rilievo costituzionale dell'organo conferente nonché presso gli organi di cui all'articolo 11, comma 3».

<sup>2</sup> Per quanto la relazione illustrativa (p. 8) chiarisca che nel computo delle 200 unità oggi non rientrano talune figure.

Ad es., potremmo ritenere opportuno considerare soccombente il conferimento di un incarico apicale presso un Ministero ovvero presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri rispetto al collocamento fuori ruolo di un magistrato segretario al CSM, ovvero di un magistrato con funzioni di assistente di studio presso la Corte Costituzionale o di consulente presso una Commissione Parlamentare?

Con riferimento, invece, agli incarichi internazionali, la legge delega, come già detto, impone una specifica ed autonoma regolamentazione.

La lettera *i*) dell'art. 5 della legge delega (n. 71/2022) impone testualmente di «disciplinare specificamente, con regolamentazione autonoma che tenga conto della specificità dell'attività, gli incarichi fuori ruolo svolti in ambito internazionale».

In questo settore, più che in altri, l'attuazione della delega imporrebbe una particolare completezza ed una migliore precisione nell'individuare un complesso di regole specifiche, nonché nell'indicare con maggiore livello di dettaglio la tipologia di incarichi autorizzabili, ciascuno con proprie prerogative e con regole conseguenti quanto a durata, competenze linguistiche richieste, esperienze professionali specifiche, condizioni per concedere l'autorizzazione, etc., tenendo conto, secondo le precise indicazioni della legge delega, di volta in volta delle “specificità dell'attività svolta”.

Invece, attualmente il decreto tratta la materia principalmente in tre disposizioni: art. 4 (comma 4), art. 11 (comma 3), art. 15 (comma 2, ultimo alinea). L'ottica di tali previsioni è però solo quella di individuare alcune deroghe alla disciplina ordinaria, peraltro in modo non sempre organico.

L'attività internazionale viene poi citata all'art. 7, lettere *b*) ed *f*), ma soltanto per individuare l'ordine di priorità già sopra richiamato per il caso in cui il numero delle richieste ecceda il tetto massimo del numero di unità fuori ruolo imposto dal decreto.

Un'altra indicazione, poi, si rintraccia all'art. 13 (comma 3), norma che prevede una ulteriore deroga disponendo che gli incarichi di cui all'art. 11 (comma 3)<sup>3</sup> possono essere autorizzati anche nel caso in cui sia raggiunto il numero massimo dei magistrati fuori ruolo (con obbligo di riassorbimento). La prima deroga, posta dall'art. 4 comma quarto, ha una importanza modesta perché vale soltanto a evitare che a questi incarichi, per il caso di successione nel tempo di due incarichi diversi, si applichi l'obbligo della permanenza in ruolo per il termine di tre anni prima di assumere un nuovo incarico.

L'art. 11 al comma tre, invece, potrebbe porre alcuni problemi ed è norma di complessa interpretazione.

Il testo attuale dell'articolo così dispone:

#### **«Art. 11 (Limiti di permanenza fuori ruolo)**

1. I magistrati ordinari, amministrativi e contabili non possano essere collocati fuori ruolo per un tempo che superi complessivamente sette anni.
2. Per tutti gli incarichi di cui all'articolo 4, comma 4, lettere *b*), *c*) ed *e*), il tempo trascorso fuori ruolo non può superare complessivamente dieci anni.

---

<sup>3</sup> Cioè gli «incarichi caratterizzati dall'esercizio di funzioni giudiziarie o giurisdizionali all'estero, tra i quali quelli presso Corti comunque denominate previste da accordi internazionali ai quali l'Italia aderisce, di procuratore capo europeo, di procuratore europeo, di magistrato di collegamento, nonché agli incarichi di coordinamento e/o supporto all'attività giudiziaria e giurisdizionale svolti a livello internazionale».

*3. Le disposizioni di cui ai commi da 1 e 2 non si applicano agli incarichi caratterizzati dall'esercizio di funzioni giudiziarie o giurisdizionali all'estero, tra i quali quelli presso Corti comunque denominate previste da accordi internazionali ai quali l'Italia aderisce, di procuratore capo europeo, di procuratore europeo, di magistrato di collegamento, nonché agli incarichi di coordinamento e/o supporto all'attività giudiziaria e giurisdizionale svolti a livello internazionale».*

Va anzitutto osservato che detta norma, nei primi due commi fissa i limiti massimi di permanenza fuori ruolo in sette anni, elevabili a 10 per alcuni e specifici incarichi.

Nessun limite di durate degli incarichi fuori ruolo invece fissa il terzo comma che, peraltro, non si riferisce a tutti gli incarichi fuori ruolo in ambito internazionale (che nei fatti non regolamenta), ma ne indica, facendo uso di espressioni talvolta forse troppo generiche, soltanto alcune tipologie.

Al riguardo va rilevato che non fissare un limite massimo di durata anche di questi incarichi, nell'ambito di una delega che regolamenta proprio i limiti di permanenza fuori ruolo (in senso restrittivo) potrebbe sollevare alcuni dubbi circa la coerenza di tale opzione di politica del diritto rispetto alla logica complessiva della delega stessa.

Sino ad oggi, anche per gli incarichi in ambito internazionale il limite della decennalità trova applicazione, con le sole eccezioni – tenute ferme, del resto, anche dalla legge delega n. 71 del 2022, all'art. 5, lett g) – delle mansioni indicate dall'art. 1, comma 70, della legge n. 190 del 2012 (e cioè i membri di Governo, le cariche elettive, anche presso gli organi di

autogoverno, e i componenti delle Corti internazionali comunque denominate).

Con l'entrata in vigore del decreto in commento per tutti i menzionati incarichi in ambito internazionale (e non solo per quelli da ultimo indicati), invece, sembrerebbe non esserci alcun limite e ciò potrebbe porre alcuni dubbi. Anzitutto, rispetto a un potenziale eccesso di delega: dovremmo chiederci, invero, se l'ampia delega in punto di incarichi in ambito internazionale, che la legge n. 71 del 2022 richiede di disciplinare "con regolamentazione autonoma", legittimi il legislatore delegato a prevedere incarichi fuori ruolo senza termini di durata, anche oltre le eccezioni indicate dalla lett. g) sopra menzionata e già previste dalla legge n. 190 del 2012. In secondo luogo, si potrebbe porre il tema di una possibile disparità di trattamento rispetto ad altri (pur altrettanto) rilevanti incarichi per i quali il limite massimo insuperabile è quello di 10 anni.

La norma, poi, potrebbe risultare equivoca non essendo chiarissimo se l'elencazione in essa contenuta riguarda l'intero panorama degli incarichi fuori ruolo in ambito internazionale (e ad una prima lettura così non sembra), ovvero soltanto gli incarichi caratterizzati dall'esercizio di funzioni giudiziarie o giurisdizionali all'estero, nonché gli «incarichi di coordinamento e/o supporto all'attività giudiziaria e giurisdizionale svolti a livello internazionale».

Se così fosse la delega sul punto rimarrebbe solo parzialmente eseguita e in modo forse non del tutto coerente rispetto all'obiettivo di procedere, come prevede la legge n. 71 del 2022, a «disciplinare specificamente, con regolamentazione autonoma che tenga conto della specificità dell'attività, gli incarichi fuori ruolo svolti in ambito internazionale».

L'attuazione della delega, infatti, anziché disciplinare i vari aspetti che riguardano il collocamento fuori ruolo dei magistrati destinati ad assumere incarichi a livello internazionale, sembrerebbe limitarsi esclusivamente a derogare, per queste figure, ai limiti previsti per le altre (e, peraltro, avuto riguardo non già a tutti gli incarichi internazionali, ma soltanto ad alcuni di essi, talvolta genericamente indicati).

A conferma di ciò anche l'ultima norma che riguarda questi incarichi (la disposizione transitoria prevista dall'art. 15 secondo comma, ultimo alinea) non è altro che la conferma della deroga posta dall'art. 11 comma 3, poiché dispone testualmente che i limiti temporali di permanenza nell'incarico previsti dalle disposizioni vigenti non operano per tutti gli incarichi indicati nell'articolo 11, comma 3.

Ciò a conferma che per tali incarichi risultano eliminati i limiti temporali di durata massima del fuori ruolo.

Sicché, ad es., un magistrato di collegamento italiano inviato in altra nazione potrebbe permanere in fuori ruolo astrattamente per tutta la sua carriera.

Ciò potrebbe non conciliarsi con l'approccio di fondo della riforma in base al quale, comunque, il fuori ruolo è sempre temporaneo e comunque finalizzato ad un arricchimento professionale del magistrato nell'esercizio della giurisdizione nazionale.

In altri termini, occorre riflettere se sia conforme allo spirito della delega mantenere solo una generica e parziale elencazione di alcuni incarichi e limitarsi ad affermare che essi si sottraggono ai limiti cui invece sono sottoposti tutti gli altri (anche di rilevante importanza, si pensi soltanto ai capi di Gabinetto ovvero ai Capi degli uffici legislativi che pure della materia internazionale molto si occupano).

Esaminando più nel dettaglio la disposizione di maggiore importanza (l'art. 11 terzo comma), va rilevato che potrebbe forse essere meglio chiarita l'operata distinzione tra incarichi caratterizzati dall'esercizio di funzioni giudiziarie o di funzioni giurisdizionali all'estero. L'esemplificazione successiva consacrata nella norma stessa, peraltro, non aiuta in tal senso.

Infatti, il riferimento alle Corti Internazionali previste da accordi internazionali ai quali l'Italia aderisce riguarda certamente attività giurisdizionali, così come a questa categoria si iscrivono le funzioni di Procuratore Europeo.

Per converso il magistrato di collegamento non esercita alcuna attività giurisdizionale né tantomeno giudiziaria.

Parimenti poco limpido appare il riferimento agli «incarichi di coordinamento e/o supporto all'attività giudiziaria e giurisdizionale svolti a livello internazionale». Potrebbe apparire difficile comprendere, infatti, a quali specifici incarichi la norma faccia qui riferimento. Ad es., un magistrato addetto che si occupa di rogatorie o di estradizioni o di esecuzione di un mandato di arresto europeo rientra nella categoria? E il Direttore Generale ed il capo Dipartimento che lo coordinano sono anch'essi ricompresi nella deroga temporale prevista dalla norma? Se sì, occorrerebbe chiedersi, come già osservato, se sia ciò coerente con la delega e non sia inoltre fonte di ingiustificate disparità di trattamento, in assenza di una normativa di dettaglio sulle specifiche funzioni esercitate e senza identificare/spiegare le ragioni che consentano di derogare, in modo così rilevante, a vincoli che valgono per tutti gli altri magistrati che, pure, ben possono esercitare funzioni di non minore importanza.

Tanto precisato, la mia opinione sul complessivo impatto del decreto legislativo in commento è positiva per ciò che attiene ai profili della riforma che completano ed integrano un percorso, quello della regolamentazione di questi incarichi dei magistrati, già avviato nel decennio scorso nella direzione della ricerca di un saggio equilibrio, di maggiore trasparenza, di limitazioni e regole inequivoche sull'impiego delle "toghe" nell'amministrazione in posizione di fuori ruolo.

Ne andrebbe, invece, migliorato l'assetto ordinamentale con l'introduzione di una più dettagliata disciplina di tutti gli incarichi autorizzabili, con l'elencazione specifica delle singole funzioni, con la introduzione di una regolamentazione completa a armonica degli incarichi internazionali, superando le complessità interpretative e le carenze che ho cercato di mettere in evidenza nell'ottica di identificare alcuni punti su cui è possibile svolgere ulteriori riflessioni per integrare il testo del decreto legislativo.