



**Camera dei Deputati
Commissione Giustizia
Seduta 10 gennaio 2024**

**Osservazioni in relazione all'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 107
"Schema di decreto legislativo recante disposizioni sul riordino della disciplina del collocamento
fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili"**

La legge n.71/2022, all'art. 5, individua i principi per il collocamento fuori ruolo.

1) Limiti temporali minimi di esercizio delle funzioni giudiziarie (10 anni / 3 anni)

L'art. 5 I comma lettere e) e f) legge 71/2022 incarica il legislatore delegato di prevedere una coppia di requisiti congiunti: per collocare un magistrato fuori ruolo, occorre che abbia effettivamente esercitato le funzioni giudiziarie per 10 anni e, se è già stato precedentemente collocato fuori ruolo, devono essere trascorsi almeno tre anni da che ha (ri)preso possesso nell'ufficio giudiziario; le ipotesi di deroga al secondo requisito devono essere indicate dal legislatore delegato in modo tassativo:

- e) prevedere che il magistrato, al termine di un incarico svolto fuori ruolo per un periodo superiore a cinque anni possa essere nuovamente collocato fuori ruolo, indipendentemente dalla natura del nuovo incarico, non prima che siano trascorsi tre anni dalla presa di possesso nell'ufficio giudiziario, e indicare tassativamente le ipotesi di deroga;*
- f) prevedere che non possa comunque essere autorizzato il collocamento del magistrato fuori ruolo prima del decorso di dieci anni di effettivo esercizio delle funzioni giudicanti o requirenti e quando la sua sede di servizio presenta una rilevante scopertura di organico, sulla base di parametri definiti dai rispettivi organi di autogoverno;*

L'art. 4 dell'atto di Governo n. 107 (d'ora in avanti A.G. 107) attua l'art. 5 lett. e) e f) prevedendo che le due condizioni ricorrano congiuntamente; al comma 4 si prevedono le deroghe al limite del triennio, che sono state integralmente lasciate al legislatore delegato.

4. La limitazione temporale di cui al comma 1, lettera b) *non si applica:*

- a) per gli incarichi di cui all'articolo 11, comma 3;*
- b) per i magistrati destinati a funzioni non giudiziarie presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, nonché, limitatamente agli incarichi di segretario*

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



- generale, vice-segretario o segretario delegato, presso gli organi di governo autonomo e presso la Scuola superiore della magistratura;*
- c) per gli incarichi di segretario generale e vicesegretario generale e di capo e vice-capo di dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di capo e vice-capo di dipartimento presso il Ministero della giustizia;*
 - d) per i magistrati investiti di funzioni al vertice di autorità indipendenti;*
 - e) per gli incarichi di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il Segretario del Consiglio dei Ministri e con singoli Ministri anche senza portafoglio, limitatamente per ciascuna ipotesi alle funzioni di capo o vice-capo;*
 - f) per gli incarichi di diretta collaborazione con i soggetti ai quali sono affidati compiti di rappresentanza e difesa dello Stato italiano presso Corti internazionali, per gli incarichi presso gli organismi giudiziari internazionali o sovranazionali, per gli incarichi di esperto presso le medesime organizzazioni, nonché per gli incarichi di esperto conferiti ai sensi dell'art. 168 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.*

Le deroghe riguardano tutti i gli incarichi di maggior potere, di collaborazione e contatto con la Presidenza della Repubblica, con la Presidenza del Consiglio e i vertici dei ministeri, fatta eccezione per le lettere a) ed f) che riguardano direttamente, o indirettamente funzioni giurisdizionali.

Con la medesima logica, di escludere dalla deroga tutti gli incarichi di potere e/o che conferiscono prestigio al magistrato fuori ruolo, sono stati esclusi anche quelli presso la Scuola Superiore della Magistratura e il CSM.

Non va dimenticato che si tratta di magistrati già collocati fuori ruolo e secondo la regola generale introdotta dalla riforma, dovrebbero svolgere le loro funzioni giurisdizionali per almeno tre anni, prima di un nuovo collocamento fuori ruolo.

La bozza di decreto attuativo, sostanzialmente, elimina anche questo piccolo ostacolo al fuori ruolo perenne.

Poco era stato fatto nella delega, che si traduce sostanzialmente in nulla della bozza delegata e l'ampio ventaglio di deroghe consente un costante "tornello" tra un incarico e l'altro, proprio in relazione agli



incarichi più delicati, poiché di maggior rilievo, rispetto ai quali le limitazioni dovrebbero essere maggiori per evitare costanti contatti e contaminazioni tra la magistratura e politica, nelle sue varie declinazioni.

Non si capisce per quale ragione il termine dei tre anni non debba valere per questi incarichi.

Il “triennio di intervallo” era già previsto dalla circolare del Csm sugli incarichi extragiudiziari, con alcune deroghe molto simili (circolare P13778 del 2014 e succ. mod., art. 116). La bozza di decreto delegato riproduce sostanzialmente la circolare già in essere e dunque, in concreto nulla cambia rispetto allo *status quo*, escludendo ogni volontà di riforma.

2) L'interesse dell'amministrazione di appartenenza

L'art. 5 lett. c) e d) della legge 71/2022 demanda la disciplina di un ulteriore requisito, quello dell'interesse dell'amministrazione di appartenenza a che un magistrato sia destinato fuori ruolo; tale requisito deve essere ancorato a *criteri oggettivi*:

d) prevedere che la valutazione della sussistenza dell'interesse di cui alla lettera c) sia effettuata sulla base di criteri oggettivi che tengano conto anche dell'esigenza di distinguere, in ordine di rilevanza: gli incarichi che la legge affida esclusivamente a magistrati; gli incarichi di natura giurisdizionale presso organismi internazionali e sovranazionali; gli incarichi presso organi costituzionali; gli incarichi presso organi di rilevanza costituzionale; gli incarichi non giurisdizionali apicali e di diretta collaborazione presso istituzioni nazionali o internazionali; gli altri incarichi;

Al contrario, nell'art. 5 comma 5° dell'A.G. 107 si prevede che:

L'interesse dell'amministrazione è sempre sussistente per gli incarichi che la legge affida esclusivamente a magistrati, per gli incarichi presso organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, per gli incarichi apicali, anche di diretta collaborazione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri oppure incarichi presso organismi dell'Unione europea o organismi disciplinati da accordi internazionali ai quali l'Italia aderisce.

In sostanza, nei casi del predetto 5° comma, tra cui gli incarichi apicali al Ministero di Giustizia, l'interesse dell'amministrazione è presunto ex lege, con buona pace dei criteri oggettivi voluti dalla legge delega. È di fatto in **contrasto** con la norma che richiede di verificare l'interesse dell'amministrazione di appartenenza.

Ancora una volta l'intento riformatore (flebile) della delega, è del tutto frustrato dallo schema di decreto delegato.



3) Scoperture dell'ufficio giudiziario di provenienza

L'art. 5 comma 1 lett. f) della legge delega dispone di

*f) prevedere che non possa comunque essere autorizzato il collocamento del magistrato fuori ruolo prima del decorso di dieci anni di effettivo esercizio delle funzioni giudicanti o requirenti e quando la sua sede di servizio presenta una **rilevante scoperta di organico**, sulla base di parametri definiti dai rispettivi organi di autogoverno*

Non sono previste deroghe nella legge 71/2022.

Al contrario, l'art. 6 dell'A.G. 107, al comma 3 prevede che **il CSM possa non tenere conto né delle scoperture di organico**, "tenendo conto delle esigenze dell'ufficio di provenienza e dell'interesse dell'amministrazione di appartenenza" ... "*in ragione del rilievo costituzionale dell'organo conferente nonché presso gli organi di cui all'articolo 11, comma 3*".

Gli organi di cui all'art. 11 3° comma, sono le Corti internazionali, o comunque le funzioni giurisdizionali o di collegamento svolte all'estero. In questi casi come pure per gli incarichi presso organi di rilievo costituzionale (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Consiglio superiore della magistratura e Consiglio supremo di difesa), *omnia licet*. Anche questa norma riprende in parte la circolare P13778 (art. 106, comma 4). Nuovamente la riforma si limita a recepire le circolari del CSM già vigenti.

4) Limite temporale massimo del collocamento fuori ruolo

L'art. 5 comma 1 lett. g) della legge delega dispone di

*g) stabilire che i magistrati ordinari, amministrativi e contabili non possano essere collocati fuori ruolo per un tempo che superi **complessivamente sette anni**, salvo che per gli incarichi, da indicare tassativamente, presso gli **organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, gli organi del Governo e gli organismi internazionali**, per i quali il tempo trascorso fuori ruolo non può superare **complessivamente dieci anni**, ferme restando le deroghe previste dall'articolo 1, comma 70, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

L'art. 11 comma 2° dell'A.G. 107 prevede l'applicazione del termine massimo decennale: "*Per tutti gli incarichi di cui all'art. 4, comma 4, lettere b), c) ed e)*"

Tra gli incarichi elencati dall'art. 4 comma 4, alla lett. b) sono però previsti anche gli "*incarichi di segretario generale e vice-segretario generale o segretario delegato presso la Scuola superiore della*



magistratura”, con la conseguenza di estendere il termine decennale (previsto in deroga) anche a incarichi non contemplati dalla legge delega e dunque, in violazione della stessa.

Inoltre, il comma 3° dell’art. 11 supera il limite decennale, in violazione della legge delega, in quanto per gli incarichi di **procuratore capo europeo, di procuratore europeo, di magistrato di collegamento all’estero** non si applica alcun limite massimo di permanenza, né di 7 né di 10 anni.

La legge delega si limita, infatti, a richiamare le deroghe al termine decennale dettate dall’art. 1 comma 70 della legge 6 novembre 2012, n. 90 (c.d. legge Severino), che però si riferisce solo: “ai membri di Governo, alle cariche elettive, anche presso gli organi di autogoverno, e ai componenti delle **Corti internazionali** comunque denominate”.

Appare evidente che “procuratore capo europeo”, di “procuratore europeo”, e “magistrato di collegamento all’estero”, non possono in nessun caso essere ricondotti alla definizione di “componenti delle Corti internazionali comunque denominate”.

Sotto questi due profili sopra descritti l’A.G. 107 appare in palese **violazione** del limite massimo generale di **sette anni** per di collocamento fuori ruolo dei magistrati quanto agli “incarichi di segretario generale e vice-segretario generale o segretario delegato presso la Scuola superiore della magistratura” e di **dieci anni** quanto agli incarichi “procuratore capo europeo”, di “procuratore europeo”, e “magistrato di collegamento all’estero”.

5) Numero massimo dei magistrati fuori ruolo

L’art. 5 comma 1 della legge delega alla lett. h) dispone di

h) ridurre il numero massimo di magistrati che possono essere collocati fuori ruolo, sia in termini assoluti che in relazione alle diverse tipologie di incarico che saranno censite, prevedendo la possibilità di collocamento fuori ruolo dei magistrati per la sola copertura di incarichi rispetto ai quali risultino necessari un elevato grado di preparazione in materie giuridiche o l’esperienza pratica maturata nell’esercizio dell’attività giudiziaria o una particolare conoscenza dell’organizzazione giudiziaria; individuare tassativamente le fattispecie cui tale limite non si applica;



Questa parte dell'A.G. 107 è quella che maggiormente tradisce l'intento del legislatore delegante, prevedendo una disciplina che, sostanzialmente, non riduce, se non in numero assolutamente marginale e trascurabile il numero complessivo dei magistrati fuori ruolo.

Poco o nulla cambierà.

Oltre a tale profilo, deve essere sottolineato, che neppure viene adempiuto l'obbligo di censire le diverse tipologie di incarico ed indicare uno specifico numero massimo di fuori ruolo rispetto alle stesse.

Quanto al primo profilo, attualmente i magistrati collocabili fuori ruolo sono 200 (art. 1 *bis* d.l. 143/2008, lettera M della Tabella allegata), oltre a quelli destinati al CSM, alla Corte Costituzionale e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Di questi 200 possono essere destinati al Ministero di Giustizia non più di 65 unità (art. 19 D.lgs. n. 300/1999).

L'art. 13 dell'A.G. 107 riduce il primo limite numerico per i magistrati ordinari a 180 lasciando invariato il secondo:

1. I magistrati possono essere collocati fuori ruolo nel rispetto dei seguenti numeri massimi:

- a) ordinari, numero 180 unità;*
- b) amministrativi, numero 25 unità;*
- c) contabili, numero 25 unità.*

2. In ogni caso, i magistrati ordinari non possono essere collocati fuori ruolo presso organi o enti diversi dal Ministero della giustizia, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Consiglio superiore della magistratura e dagli organi costituzionali in numero superiore a 40 unità”.

La riduzione è minima, anzi risibile, basti pensare che, stando a quanto risulta dal sito *internet* del CSM aggiornato al 2 febbraio 2023 (non è dato di comprendere per quale ragione non vi siano aggiornamenti più recenti, in applicazione di un generale e doveroso principio di trasparenza), i magistrati ordinari attualmente fuori ruolo sarebbero **n. 162**, ai quali si aggiungerebbero quelli collocati presso il CSM, la Corte Costituzionale e la Presidenza della Repubblica, in numero pari a **35**, per un **totale di n. 197**.

La riforma si tradurrebbe, dunque, una volta a regime (salvo quanto si dirà sulle disposizioni transitorie) in concreto, in una **riduzione** di appena **n. 17** magistrati rispetto allo stato attuale. È di tutta evidenza che si tratterebbe di una “non” riforma, priva di qualunque effetto pratico sotto ogni profilo, sia di efficienza del sistema (unico di interesse, purtroppo, del Legislatore delegante), che di ristabilimento dei corretti rapporti tra poteri dello Stato attraverso una eliminazione, o una radicale riduzione del fenomeno del collocamento dei magistrati presso gli organi di Governo.



Quanto al secondo profilo: nessuna viene poi detta in ordine alle diverse tipologie di incarico che avrebbero dovuto essere censite, se non per incarichi delle quattro tipologie indicate al comma 2.

Non viene poi ridotto il numero massimo di magistrati collocabile presso il Ministero della giustizia.

6) Normativa transitoria

L'art. 15 dell'A.G. 107, al comma 1°, prevede che la nuova normativa si applichi solo a incarichi conferiti o autorizzati dopo la data di entrata in vigore del decreto delegato:

Al 2° comma si dispone che:

2. Ai magistrati fuori ruolo al momento della data di entrata in vigore del presente decreto, si applica la disciplina vigente al momento del conferimento o dell'autorizzazione dell'incarico.

Per incarichi fuori ruolo già in corso, pertanto, non cambierà assolutamente nulla. Si tratta di una soluzione non razionale, che mira esclusivamente a differire gli effetti, seppure trascurabili, della riforma,

Inoltre al 3° comma si precisa che:

3. Ai magistrati collocati fuori ruolo successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, che abbiano anteriormente ricoperto incarichi con collocamento fuori ruolo, si applica la disciplina relativa ai limiti temporali prevista dal presente decreto. La durata del precedente incarico è computata nel termine complessivo, salvo che per gli incarichi da conferire o autorizzare presso la Presidenza della Repubblica, la Corte Costituzionale o presso gli organi di governo autonomo.

In tal modo per incarichi al CSM, Corte Costituzionale o Presidenza della Repubblica, già in corso, la durata di un precedente incarico extragiudiziario non è computata nel termine massimo complessivo di 10 anni. Per fare un esempio pratico, sembrerebbe che, avendo già fatto 9 anni presso uno dei tre organi predetti, si possa autorizzare un prolungamento per altri 10 anni

La norma appare del tutto priva di una giustificazione razionale ed ispirata unicamente dall'interno di mantenere la disciplina dei fuori ruolo quanto più possibile libera da ogni vincolo.

Appare, altresì, in violazione della legge delega, che mira a ridurre il tempo complessivo degli incarichi fuori ruolo.

Il termine decennale massimo è, infatti, già previsto dalla L. n. 190/2012 anche per gli incarichi da conferire o autorizzare presso la Presidenza della Repubblica, la Corte Costituzionale o presso gli organi



di governo autonomo e con l'A.G. 107 lo stesso viene aggirato producendo esattamente l'effetto opposto voluto dalla riforma.

Roma, 10 gennaio 2024

La Giunta

L' Osservatorio Ordinamento giudiziario