

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1808

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SCALIA, AYALA, ALFREDO GALASSO, BIONDI,  
PECORARO SCANIO**

**Incompatibilità di funzioni e disciplina degli incarichi  
extraistituzionali dei magistrati**

*Presentata il 30 ottobre 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — « È da tempo che l'opinione pubblica si mostra particolarmente sensibile ai profili della produttività dell'apparato giudiziario e del suo massimo impegno nella resa della giustizia. Si esprime, cioè, l'esigenza, condivisa da un ampio schieramento di forze politiche, che i componenti dell'ordine giudiziario non assumano incarichi suscettibili di incidere... negativamente sulle esigenze del servizio. Si aggiunga che l'assunzione di incarichi extragiudiziari può anche compromettere i valori della indipendenza e della imparzialità del giudice ».

Con queste parole, ormai nel lontano giugno 1988, il Ministro di grazia e giustizia dell'epoca, onorevole Vassalli, iniziava la relazione al disegno di legge (atto Camera n. 2912) sulla nuova disciplina degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magi-

strati ordinari, focalizzando così le due precipue esigenze che il progetto normativo intendeva soddisfare.

Da allora entrambe le esigenze sono indubbiamente divenute più pressanti: da una parte, alla luce degli innumerevoli episodi, qualche volta anche di rilievo penale, denunciati dalla stampa nazionale a proposito di collaudi, arbitrati ed altri incarichi di vario genere affidati a magistrati e della inopportunità — a dir poco — del loro conferimento (sugli effetti negativi dell'affidamento di siffatti incarichi ai magistrati si tratta ampiamente nella relazione della Commissione Scalfaro sui finanziamenti per la ricostruzione nelle zone terremotate); dall'altra, per l'aggravarsi dell'arretrato in tutti i settori di competenza delle varie magistrature (si pensi in particolare ai tempi medi del

giudizio civile, di quello sul pubblico impiego e di quello pensionistico).

Per contro il Parlamento non è riuscito ad approvare definitivamente una precisa disciplina in tema di incarichi dei magistrati che aveva già trovato un ampio consenso dei gruppi parlamentari.

Un testo unificato (dei disegni di legge governativi n. 1996 e n. 2912 e di altri progetti di legge di iniziativa parlamentare), che aveva ad oggetto anche la responsabilità disciplinare dei magistrati, era stato approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati nel marzo 1991 ed era in esame presso la Commissione giustizia del Senato (n. 2714) al momento dello scioglimento delle Camere.

Con la presente iniziativa ci si propone di portare a compimento il lavoro parlamentare intrapreso nella passata legislatura e di dare finalmente una compiuta disciplina degli incarichi extraistituzionali e della connessa materia delle incompatibilità dei magistrati.

Il percorso notevolmente accidentato del precedente progetto di legge ci suggerisce di legare l'iniziativa in due diverse proposte di legge, una, nella materia concernente le incompatibilità e gli incarichi, e l'altra in quella inerente alla responsabilità disciplinare ed al relativo procedimento. Il ridotto articolato che si propone per la disciplina delle incompatibilità e degli incarichi dovrebbe infatti renderne possibile una rapida approvazione; le esigenze richiamate all'inizio rendono evidente come la regolamentazione legislativa appaia oramai non più procrastinabile.

Anche al fine di favorire un *iter* parlamentare in tempi brevi, la presente proposta riproduce in larga parte proprio il testo sul quale si era già ottenuto un vasto accordo tra i gruppi parlamentari nella passata legislatura.

Tra le poche modifiche di rilievo vi è la previsione di un unico regime delle incompatibilità di funzioni per tutte le magistrature; si ripropone così la scelta adottata originariamente col testo unificato. Una disciplina unitaria si impone per più di un motivo: per coerenza e

armonia del disegno normativo; per evitare sperequazioni tra categorie di magistrati — sul punto l'Associazione nazionale magistrati aveva già avanzato le sue rimostranze — col rischio altresì della proposizione di questioni di legittimità costituzionale; infine, per allontanare ogni sospetto di inquinamento del controllo di legalità nell'assolvimento delle funzioni giurisdizionali e di controllo da parte dei magistrati amministrativi e contabili, con troppa frequenza attualmente designati a lucrosi incarichi di collaudo o di arbitrato.

La proposta reca in dettaglio le seguenti disposizioni.

L'articolo 1 individua le situazioni di incompatibilità con la funzione di magistrato, allargandone il ventaglio rispetto alla tralattica previsione dell'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario, nonché i limiti all'eleggibilità in relazione al luogo e al tempo di esercizio delle funzioni magistratuali; correlativamente vengono abrogate quelle disposizioni di legge che finora hanno regolato l'elettorato passivo dei magistrati.

Vengono poi sanciti l'incompatibilità con l'esercizio di libere professioni o di attività imprenditoriali, il divieto di cumulo degli impieghi pubblici previsto dall'articolo 65 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, nonché il divieto di insegnamento retribuito, fatta eccezione per quello universitario.

Altre incompatibilità colpiscono la partecipazione a commissioni di collaudo e l'assunzione di incarichi di arbitrato. Si tratta di un punto decisivo del provvedimento. Infatti proprio l'affidamento di tali incarichi ha suscitato i più grandi problemi, sia interni che esterni alle magistrature, con grave perdita di immagine e con effetti spesso di scandalo nell'opinione pubblica, e qualche volta di vero e proprio allarme sociale.

Infine è inibito ai magistrati in generale l'esercizio di funzioni amministrative, con alcune eccezioni oltre a quelle espressamente previste da disposizioni di legge:

addetti al segretariato generale della Presidenza della Repubblica e agli uffici legislativi ministeriali, componenti degli uffici degli organi di autogoverno delle magistrature e addetti al Ministero di grazia e giustizia con l'opportuna limitazione ai compiti incidenti sullo stato giuridico dei magistrati e sulla funzione giurisdizionale. La delicatezza di tale attività ministeriale e la sua stretta connessione con la funzione magistratuale giustificano la deroga alla regola generale.

È prevista poi la facoltà per il Governo di proporre magistrati per reggere alcune direzioni generali del Ministero di grazia e giustizia.

Gli ultimi tre commi dell'articolo 1 recano norme relative all'equiparazione delle funzioni dei magistrati addetti alla Corte costituzionale, all'emanazione di un regolamento attuativo delle disposizioni sui limiti al servizio ministeriale e al ricollocamento in ruolo dei magistrati già in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia.

L'articolo 2 introduce il divieto di iscrizione ai partiti politici e l'obbligo della comunicazione agli organi di autogoverno circa l'appartenenza ad associazioni o organizzazioni di qualsiasi natura, con conseguente pubblicazione nei bollettini ufficiali.

Prevede infine l'irrogazione della sanzione disciplinare della censura per le violazioni delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo.

Tali disposizioni cercano di contemperare il principio costituzionale della libertà di associazione, che vale anche per il magistrato, con la sua attenuazione prevista dall'articolo 98 della Costituzione, con la duplice esigenza della salvaguardia dell'immagine di imparzialità e della conoscibilità esterna della posizione del magistrato.

L'articolo 3 disciplina gli incarichi consentiti, disponendone in ogni caso il conferimento, o almeno l'autorizzazione, da parte degli organi di autogoverno.

Sono dettate poi norme sulla loro durata (al massimo cinque anni, con una proroga per particolari e gravi esigenze per non più di due anni), sul limite temporale (cinque anni) per l'assunzione di un ulteriore incarico — così tra l'altro si evi-

terà il deprecabile fenomeno del cumulo degli incarichi, frequentemente denunciato dagli organi di informazione, con casi limite di oltre dieci incarichi — e sul collocamento fuori ruolo.

Una disposizione transitoria fa salve alcune situazioni pregresse.

L'articolo 4 prevede la formazione di elenchi pubblici e liberamente consultabili di tutti gli incarichi rivestiti e dei compensi per essi percepiti dai magistrati.

Anche questa disposizione risponde all'esigenza della conoscibilità esterna della posizione del magistrato e perciò di una piena trasparenza come garanzia per il cittadino utente del servizio « giustizia ».

L'articolo 5 statuisce la non erogabilità della cosiddetta indennità giudiziaria ai magistrati collocati fuori ruolo e a quegli altri cui comunque vengono corrisposti compensi o indennità per l'espletamento di attività istituzionali.

La previsione è perfettamente in linea con la *ratio* della norma istitutiva dell'indennità, che ne giustificava la corresponsione in relazione agli oneri dello svolgimento dell'attività istituzionale e che la escludeva per i periodi di congedo ordinario, di aspettativa, di astensione anche obbligatoria per maternità e di sospensione dal servizio. Solo un'opinabile interpretazione ne ha reso possibile finora la corresponsione ai magistrati collocati fuori ruolo, i quali con evidenza non svolgono attività istituzionale; nell'ipotesi di incarico retribuito si prevede il diritto di opzione fra la stessa e il compenso o l'indennità derivanti dall'incarico stesso.

L'articolo 6 introduce un divieto di conferimento di incarichi da parte del Governo, delle amministrazioni e degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali ai magistrati nel biennio successivo alla cessazione dalle loro funzioni.

L'indispensabilità di quest'ultima disposizione non ha bisogno di illustrazione; basti richiamare le non remote vicende di cui la stampa ha riferito, come i casi « Sammarco » e « Conti ».

L'articolo 7 infine abroga l'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario e le altre disposizioni incompatibili con la proposta di legge in esame.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Incompatibilità di funzioni. Ineleggibilità).*

1. I magistrati non possono svolgere uffici o assumere impieghi pubblici o privati. Possono svolgere l'ufficio di senatore, deputato, ministro, sottosegretario di Stato, deputato al Parlamento europeo, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale alle condizioni e con i limiti stabiliti dalla legge.

2. I magistrati, esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori, non possono essere eletti senatore, deputato, deputato al Parlamento europeo, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale nelle circoscrizioni elettorali sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei tre anni antecedenti la data di accettazione della candidatura. Non possono altresì essere eletti alle suddette cariche se all'atto dell'accettazione della candidatura non si trovino in aspettativa.

3. Il comma 2 si applica anche nel caso di scioglimento anticipato dell'assemblea elettiva.

4. I magistrati in servizio presso le giurisdizioni superiori possono essere eletti alle cariche di cui al comma 2 solo se si pongono in aspettativa almeno centottanta giorni prima della data di convocazione dei comizi elettorali e, nel caso di scioglimento anticipato dell'assemblea elettiva, entro sette giorni dalla data del decreto di scioglimento.

5. Sono abrogati il primo comma dell'articolo 8 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e il numero 6) del primo

comma dell'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154.

6. I magistrati non possono esercitare libere professioni, anche se non ordinate in albi professionali, nonché attività industriali, commerciali o comunque imprenditoriali.

7. Si applica nei confronti dei magistrati il divieto di cumulo degli impieghi pubblici previsto dall'articolo 65 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. I magistrati non possono altresì svolgere attività di libero insegnamento privato retribuito escluso quello universitario e post-universitario nelle università pubbliche e private.

8. I magistrati non possono far parte di commissioni di collaudo di opere e lavori pubblici né possono espletare incarichi di arbitrato, neppure nei casi in cui sia parte un'amministrazione dello Stato ovvero un'azienda o un ente pubblico, ivi compresi quelli previsti dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

9. Ferme restando le funzioni di carattere amministrativo attribuite ai capi degli uffici in ordine alla direzione degli uffici medesimi e ai magistrati componenti degli organi di amministrazione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, i magistrati non possono in alcun caso esercitare funzioni amministrative non espressamente consentite da disposizioni di legge, fatta eccezione per quelle di addetti al segretariato generale della Presidenza della Repubblica, di addetti agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, di componenti degli uffici del Consiglio superiore della magistratura e degli altri organi di autogoverno, nonché di addetti al Ministero di grazia e giustizia, limitatamente alle funzioni che incidono sullo stato giuridico dei magistrati o sull'esercizio della funzione giurisdizionale, ovvero che si svolgono, nell'ambito di queste ultime, alle dirette dipendenze del ministro o dei sottosegretari di Stato. Resta comunque

salva la facoltà per il Governo di proporre magistrati ordinari alla direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario, alla direzione generale degli affari civili e delle libere professioni, alla direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali ed all'ufficio amministrazione della giustizia penale nei rapporti con l'estero della direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario del Ministero di grazia e giustizia; resta salva altresì l'applicazione dell'articolo 30 della legge 15 dicembre 1990, n. 395.

10. Le funzioni esercitate dai magistrati addetti alla Corte costituzionale restano equiparate a quelle esercitate dai magistrati applicati all'ufficio del massimario e del ruolo presso la Corte di cassazione.

11. Nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *b*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono dettate norme intese ad individuare le funzioni di addetti al Ministero di grazia e giustizia, che i magistrati possono esercitare ai sensi del comma 9.

12. Nel termine di tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge i magistrati in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia, non addetti agli uffici di cui al comma 9, sono ricollocati in ruolo con le normali procedure concorsuali o altrimenti destinati, anche in soprannumero, agli uffici cui erano assegnati al momento del collocamento fuori ruolo.

#### ART. 2.

*(Appartenenza ad associazioni  
od organizzazioni).*

1. Ai magistrati è fatto divieto di iscriversi ai partiti politici.

2. I magistrati che si iscrivono o che comunque fanno parte di una associazione o organizzazione di qualsiasi natura devono darne comunicazione entro trenta giorni ai rispettivi organi di autogoverno.

3. Le comunicazioni di cui al comma 2 relative ai magistrati ordinari sono pubblicate nel *Bollettino ufficiale del Ministero di grazia e giustizia*. Quelle relative ai magistrati militari, amministrativi e contabili sono pubblicate nel *Bollettino della Presidenza del Consiglio dei ministri*.

4. La violazione dei commi 1 e 2 è punita con la sanzione della censura.

#### ART. 3.

*(Disciplina degli incarichi consentiti).*

1. Fatta eccezione per quelli di cui al comma 1 dell'articolo 1, gli incarichi che al magistrato è consentito svolgere devono essere conferiti o autorizzati, per i magistrati ordinari, dal Consiglio superiore della magistratura, e per i magistrati militari, amministrativi e contabili dai rispettivi organi di autogoverno.

2. Gli incarichi non possono comunque avere durata superiore a cinque anni. Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri organi di autogoverno possono tuttavia autorizzare una proroga per non più di due anni, comunque non rinnovabile, tenuto conto di particolari e gravi esigenze connesse all'incarico espletato.

3. Un successivo incarico, comunque richiesto, può essere conferito o autorizzato solo se, dopo l'incarico già svolto, siano decorsi almeno cinque anni.

4. Nei casi previsti dal comma 9 dell'articolo 1 il magistrato è collocato fuori ruolo.

5. Il periodo di collocamento fuori ruolo per incarichi non può complessivamente superare i dieci anni.

6. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 5 non si applicano con riferimento agli incarichi assunti prima della data di entrata in vigore della presente legge.

#### ART. 4.

*(Pubblicità degli incarichi).*

1. Presso il Consiglio superiore della magistratura e gli altri organi di autogo-

verno sono tenuti elenchi, aggiornati sino al mese precedente, di tutti gli incarichi rivestiti e dei compensi percepiti dai magistrati ordinari, militari, amministrativi e contabili.

2. Gli elenchi sono pubblici e ciascun cittadino può prenderne visione.

#### ART. 5.

*(Indennità giudiziaria).*

1. Ai magistrati collocati fuori ruolo e a coloro ai quali comunque vengono corrisposti compensi o indennità di qualsiasi genere per l'espletamento di attività non istituzionali non compete l'indennità prevista dall'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, come integrato dall'articolo 1, primo comma, della legge 6 agosto 1984, n. 425, ed estesa dall'articolo 2 della medesima legge n. 425 del 1984, salvo il diritto di opzione.

#### ART. 6.

*(Cessazione dalle funzioni).*

1. Il Governo, le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici, anche economici, le regioni e gli enti locali non possono conferire incarichi ai magistrati nel biennio successivo alla cessazione per qualsiasi causa dalle funzioni.

#### ART. 7.

*(Norme abrogate).*

1. È abrogato l'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nonché ogni altra disposizione incompatibile con quanto previsto dalla presente legge.