

CAMERA DEI DEPUTATI N. 299

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SCALIA

Disciplina delle incompatibilità di funzioni
e degli incarichi extraistituzionali dei magistrati

Presentata il 9 maggio 1996

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 extragiudiziali 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 magistrati 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.

Nel corso delle due successive legislature sono stati presentati molti disegni e proposte di legge sulla falsariga del testo unificato senza peraltro approdare all'auspicato risultato di una nuova e completa regolamentazione della delicata materia. Alla fine della XI legislatura al testo approvato in Commissione giustizia della Camera in sede legislativa è mancata solo la votazione finale.

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

Il percorso notevolmente accidentato dell'iniziale 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 di legge riproduce in larga parte proprio il testo sul quale si era già ottenuto

un vasto accordo tra i gruppi parlamentari nella XI legislatura.

Tra le scelte di rilievo vi è la previsione di un unico regime delle incompatibilità di funzioni per tutte le magistrature; si ripropone così la soluzione adottata originariamente col testo unificato e ribadita nel testo esaminato dalla Camera nella XI legislatura. 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 rimozioni) con il 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 ogni tipo.

Si è voluto poi predisporre una più rigorosa disciplina dell'ineleggibilità, avuto anche riguardo alle perplessità ed alle polemiche insorte in occasione delle recenti elezioni politiche con riferimento sia alla candidatura dei magistrati sia alla loro successiva reimmissione in ruolo ed alla conseguente ripresa dell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

In argomento si è utilizzato il compiuto articolato contenuto nella proposta di legge 1068 presentata nella scorsa legislatura (luglio 1994) alla Camera.

La proposta di legge reca in dettaglio le seguenti disposizioni.

L'articolo 1 individua le situazioni di incompatibilità con la funzione di magistrato, allargandone il ventaglio rispetto alla tralatticia previsione dell'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario. Vengono così sanciti l'incompatibilità con l'esercizio di libere professioni o di attività imprenditoriali e il divieto di assunzione di qualsiasi ufficio o impiego. 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.

L'articolo 2 regola l'ineleggibilità ed estende la nuova e più rigorosa disciplina anche all'ipotesi dello scioglimento anticipato delle Camere, per cui, invece, era in passato ritenuto applicabile un regime più favorevole.

L'articolo 3 disciplina il rientro in servizio dei magistrati sia nel caso in cui non siano stati eletti, sia nel caso di scadenza del mandato parlamentare. Tale disposizione prevede non solo delle incompatibilità di sede, ma anche l'esercizio per un certo tempo di funzione di minore impatto sociale al fine di evitare che la posizione di terzietà del magistrato sia negativamente ipotecata, sia pure in termini di apparenza, dall'attività espletata e dai rapporti stabiliti nello svolgimento dell'impegno elettorale e politico.

Con l'articolo 4 è inibito ai magistrati in generale l'esercizio di funzioni amministrative, con alcune eccezioni espressamente previste. Gli ultimi tre commi dell'articolo 4 recano norme relative all'equiparazione delle funzioni dei magistrati, 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 5 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. Si prevede infine l'irrogazione della sanzione disciplinare per le violazioni delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo. Tali disposizioni cer-

cano 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 6 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 sette anni, con una proroga per particolari e gravi esigenze per non più di tre anni), sul limite temporale (cinque anni) per l'assunzione di un ulteriore incarico (così tra l'altro si eviterà 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 le situazioni pregresse.

L'articolo 7 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 8 introduce un divieto temporaneo di conferimento di incarichi da parte del Governo e delle amministrazioni pubbliche, ai magistrati dopo la cessazione dalle loro funzioni. L'indispensabilità di quest'ultima disposizione non ha bisogno di illustrazione; basti richiamare le vicende di cui la stampa ha riferito, come i casi « Sammarco » e « Conti ».

L'articolo 9 infine abroga l'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario e altre disposizioni incompatibili o superate.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Incompatibilità di funzioni per i magistrati amministrativi, contabili, militari ed ordinari).

1. I magistrati non possono esercitare libere professioni, anche se non ordinate in albi professionali, né svolgere attività industriali, commerciali o comunque imprenditoriali né assumere uffici o impieghi privati o pubblici, fatta eccezione per le cariche pubbliche indicate all'articolo 2.

2. 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 è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero una azienda o un ente pubblico, ivi compresi quelli previsti dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

3. I magistrati non possono far parte di commissioni giudicatrici di esami e di concorso, fatta eccezione per quelle relative all'accesso ed alla progressione nelle carriere di magistrato e di avvocato e procuratore dello Stato e nelle professioni di avvocato e procuratore legale e di notaio, nonché nelle altre carriere dell'amministrazione della giustizia ordinaria, amministrativa, contabile e militare.

ART. 2.

(Ineleggibilità per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari).

1. I magistrati possono assumere l'ufficio di senatore, deputato, Ministro, sottosegretario di Stato, deputato al Parlamento europeo, consigliere regionale, provinciale, comunale, circoscrizionale, presidente della provincia, sindaco, componente della giunta provinciale o comunale, alle

condizioni e con i limiti stabiliti dal presente articolo.

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, circoscrizionale, presidente della provincia, sindaco, 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 due anni precedenti la data di accettazione della candidatura. Non possono altresì essere eletti alle suddette cariche né essere nominati Ministri o Sottosegretari di Stato o componenti di una giunta provinciale o comunale se all'atto di accettazione della candidatura o della nomina non si trovano in aspettativa.

3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano 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 in aspettativa da 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 di pubblicazione del decreto di scioglimento, sempreché non si tratti di circoscrizione elettorale presso la quale abbiano esercitato giurisdizione negli ultimi due anni. Non possono essere nominati Ministri o Sottosegretari di Stato o componenti di una giunta provinciale o comunale se non si trovino in aspettativa all'atto della nomina.

ART. 3.

(Esercizio delle funzioni giudiziarie in caso di mancata elezione o dopo la reimmissione in ruolo).

1. I magistrati che sono stati candidati alle cariche elettive di cui all'articolo 2 e non sono stati eletti non possono esercitare le loro funzioni per un periodo di cinque

anni nella circoscrizione in cui si sono svolte le elezioni.

2. I magistrati che hanno svolto uno degli uffici elettivi di cui all'articolo 2 non possono esercitare le loro funzioni per un periodo di sette anni nella circoscrizione elettorale in cui furono candidati ed eletti.

3. I magistrati che hanno svolto l'ufficio di componente della giunta provinciale o comunale non possono esercitare le loro funzioni per un periodo di sette anni presso gli uffici nel cui ambito territoriale ricadono in tutto o in parte la provincia o il comune interessati.

4. I magistrati che hanno svolto l'ufficio di Ministro o di Sottosegretario di Stato ed i magistrati indicati nei commi 2 e 3, quando riprendono servizio rientrando nel ruolo, devono esercitare per sette anni la funzione quali componenti di organi collegiali.

ART. 4.

(Incarichi e funzioni).

1. Ferme restando le funzioni di carattere amministrativo loro attribuite per la direzione degli uffici, i magistrati non possono esercitare funzioni amministrative, né assumere incarichi extragiudiziari, se non nei casi espressamente consentiti dalla legge.

2. È consentito l'esercizio delle seguenti funzioni e incarichi:

a) addetto al segretariato generale della Presidenza della Repubblica;

b) addetto agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri;

c) addetto alla Corte costituzionale;

d) componente degli uffici del Consiglio superiore della magistratura e degli altri organi di autogoverno;

e) componente dell'ufficio di Gabinetto e dell'Ispettorato generale del Ministero di grazia e giustizia, nonché dell'Ufficio di Gabinetto della Presidenza del consiglio dei ministri;

f) addetto ad organismi internazionali per lo svolgimento di attività connesse all'esercizio della giurisdizione o alle competenze del Ministero di grazia e giustizia;

g) addetto al Ministero di grazia e giustizia, nei limiti di cui al comma 3;

h) insegnamento universitario e post-universitario nelle università pubbliche.

3. Nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia sono riservate ai magistrati ordinari le funzioni che incidono direttamente sullo stato giuridico dei magistrati o sull'esercizio della funzione giurisdizionale.

4. Le funzioni di cui alle lettere a), b), d), e), f), e g) del comma 2 sono equiparate a tutti gli effetti a quelle giudiziarie e quelle 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.

5. 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 emanate norme intese ad individuare le funzioni ed i posti che presso il Ministero di grazia e giustizia devono essere assegnati a magistrati ordinari. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 30 della legge 15 dicembre 1990, n. 395.

6. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 5, i magistrati in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia, non addetti agli uffici di cui al comma 3, sono ricollocati in ruolo con le normali procedure concorsuali o altrimenti destinati, anche in soprannumero, agli uffici cui essi erano assegnati al momento del collocamento.

ART. 5.

(Comunicazione dell'appartenenza ad associazioni o 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 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 amministrativi, contabili e militari sono pubblicate nel *Bollettino* della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. La violazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 è punita con sanzione non superiore alla censura.

ART. 6.

(Disciplina degli incarichi consentiti).

1. Gli incarichi che è consentito al magistrato svolgere devono essere conferiti o autorizzati, per i magistrati ordinari dal Consiglio superiore della magistratura, e per i magistrati amministrativi, contabili e militari dai rispettivi organi di autogoverno.

2. Gli incarichi non possono comunque avere durata superiore a sette anni. Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri organi di autogoverno possono tuttavia autorizzare una proroga per non più di tre 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, sono decorsi almeno cinque anni.

4. Nei casi previsti dal comma 2, lettere a), b), c), d), e), f) e g), dell'articolo 4, il magistrato è collocato fuori ruolo. Il periodo di collocamento fuori ruolo per incarichi non può complessivamente superare i dieci anni.

5. Le disposizioni di cui al comma 2 non si applicano con riferimento agli incarichi assunti prima della data di entrata in vigore della presente legge. La disposizione di cui al comma 4, secondo periodo, si

applica a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 7.

(Pubblicità degli incarichi).

1. Presso il Consiglio superiore della magistratura e gli altri organi di autogoverno sono tenuti elenchi, aggiornati sino al mese precedente, di tutti gli incarichi rivestiti e dei compensi percepiti dai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari.

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

3. Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri organi di autogoverno disciplinano le modalità di esercizio della facoltà di consultazione degli elenchi di cui al comma 1.

ART. 8.

(Incarichi conferiti dopo la cessazione delle funzioni).

1. I magistrati cessati dalle funzioni per raggiunti limiti di età non possono rivestire nell'anno successivo incarichi conferiti discrezionalmente dal Governo, dalle regioni o da altre pubbliche amministrazioni. Il termine è elevato a due anni se la cessazione dalle funzioni avviene per altra causa.

ART. 9.

(Disposizioni abrogate).

1. Il comma 3 dell'articolo 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e i regolamenti emanati con decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1993, n. 418, e 27 luglio 1995, n. 388, sono abrogati.

2. L'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, l'articolo 8 del testo unico approvato con decreto del Presidente

della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e il numero 6) del comma 1 dell'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154, sono abrogati.

3. È abrogata altresì ogni altra disposizione incompatibile con quanto previsto dalla presente legge.

PAGINA BIANCA

