

Collocamento dei magistrati fuori del ruolo organico.

(Circolare n. 7365 del 27 aprile 1994 e successive modifiche)

1. È Il collocamento fuori del ruolo organico della magistratura è disciplinato essenzialmente da alcune norme dell'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941 n. 12) e dall'art. 15 delle norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura (legge 24 marzo 1958 n. 195). Altre disposizioni rinvenibili in norme speciali disciplinano invece la possibilità di talune amministrazioni di avvalersi dell'opera di magistrati, collocati fuori del ruolo (v. la legge 1766/1927 sui Commissari per la liquidazione degli usi civici; la legge 1078/1930 sui Commissari aggiunti; la legge 146/1980 sul Servizio centrale degli Ispettori tributari; la legge 536/1984 sul Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; il regolamento generale della Corte Costituzionale, approvato il 20 gennaio 1966, e successive modifiche).

Considerando per intanto l'ordinamento giudiziario, e tralasciando di esso gli artt. 5, 76-*bis*, 190 e 211 (dai quali si ricava la nozione preliminare di ruolo, inteso come l'insieme, legislativamente predeterminato, dei magistrati, e la sede nella quale i magistrati stessi vengono ordinati per anzianità), assumono rilevanza gli artt. 68, 196, 203 e 210 ord. giud., i quali prevedono il collocamento fuori ruolo come effetto di determinate vicende interessanti il singolo magistrato.

A rigore, poiché l'art. 203 prevede un collocamento fuori ruolo collegato in modo del tutto automatico all'aspettativa concessa per motivi di famiglia, di salute o di servizio militare; e poiché l'art. 68 si riconduce espressamente alla previsione dell'art. 210; anche le due norme anzidette possono essere trascurate, e la materia finisce con l'essere regolata È nella parte che qui interessa È essenzialmente dagli artt. 196 e 210 ord. giud..

L'art. 196 È nella sua stesura originaria È contempla una destinazione dei magistrati ad esercitare funzioni amministrative nel Ministero di grazia e giustizia, con conseguente collocamento fuori ruolo durante tale esercizio. La destinazione è effettuata direttamente dal Ministro; non incontra altri vincoli se non la conformità alle norme dell'ordinamento del Ministero; e produce automaticamente l'effetto del collocamento fuori ruolo. Il servizio presso il Ministero è parificato ad ogni effetto a quello prestato negli uffici giudiziari (art. 199).

L'art. 210 prevede invece un collocamento fuori ruolo dei magistrati ai quali vengono conferiti "incarichi non previsti da leggi o da regolamenti": i c.d. incarichi speciali. Il conferente è ancora, di regola, il Ministro (in realtà la norma, ipotizzando alternativamente il suo consenso accanto al suo diretto intervento, lascia intendere che il conferente l'incarico può essere anche altra istituzione, peraltro non specificata). Trattandosi di incarico non disciplinato da norme, la potestà di cui sopra è del tutto libera, salvo il limite numerico complessivo di tali incarichi (che attualmente è stato ridotto a sei).

La sostanziale coincidenza tra l'ambito del collocamento fuori ruolo e le esigenze del ministero; la piena equiparazione del servizio prestato negli uffici giudiziari e nel ministero; la unitaria responsabilità del Ministro per i primi e per il secondo; tutto ciò rende il collocamento fuori ruolo È nell'originario impianto dell'ordinamento giudiziario È una vicenda non eccezionale ma ordinaria, sensibile principalmente alle esigenze del ministero, ed attenta, per quel che riguarda le situazioni atipiche, al solo dato numerico complessivo.

2. È La previsione costituzionale di un organo di autogoverno della magistratura, tutore sia della sua indipendenza che della sua autonomia, ha significato un netto mutamento di prospettiva anche nell'approccio a questo problema, sebbene l'ordinamento giudiziario sia rimasto sostanzialmente immutato, e sebbene la legge 195/1958 non possa dirsi ispirata ad una ampia valorizzazione delle prerogative costituzionali del C.S.M..

L'art. 15 della legge 195 prevede ancora due tipi fondamentali di collocamento fuori ruolo: nel primo comma esso considera "la destinazione dei magistrati al Ministero di Grazia e Giustizia"; nel terzo comma (che richiama la disciplina del primo) si occupa del "conferimento a magistrati, giusta le norme vigenti, di incarichi estranei alle loro funzioni".

Si ricava pertanto che la destinazione non è più un atto di volontà del Ministro, ma una semplice richiesta alla quale devono accedere:

- a) l'assenso del magistrato interessato;
- b) il limite dei posti assegnati al ministero; ovvero
- b') la previsione dell'incarico da parte di una norma vigente;
- c) in ogni caso la delibera da parte del C.S.M., alla quale soltanto consegue l'effetto del collocamento fuori ruolo.

Ne discende ulteriormente che :

È la deliberazione del C.S.M. rientra formalmente tra le "attribuzioni" fondamentali del Consiglio;

È non vi è collocamento fuori ruolo se non come effetto di una delibera del C.S.M., riconducibile alla nozione di autorizzazione in senso lato;

È detta autorizzazione ha come parametro le "gravi esigenze di servizio", che individuano l'interesse primario con il quale devono confrontarsi e misurarsi le esigenze di tutte le altre istituzioni.

3. Poiché l'art. 42 della legge 195/1958 stabilisce che "le norme dell'ordinamento giudiziario... continuano ad osservarsi in quanto siano compatibili con le norme della presente legge"; e poiché non è dato ravvisare una incompatibilità tra la legge 195/1958 e l'art. 210 ord. giud. sopra ricordato (se non nel senso che anche in queste situazioni atipiche è ormai necessaria la corrispondente deliberazione del C.S.M.): si deve concludere che, accanto alle forme di collocamento fuori ruolo considerate dall'art. 15 della legge 195, continua ad operare anche il collocamento atipico di cui all'art. 210 ord. giud., il quale prescinde da ogni previsione normativa, ricade necessariamente pur esso sotto la potestà autorizzatoria del C.S.M., ed incontra il solo limite numerico complessivo di sei unità.

Per quanto concerne le norme di diritto comune, il collocamento fuori ruolo del pubblico impiegato è preso in esame dagli artt. 58 e 59 del relativo testo unico (D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3), i quali rinviano al regolamento di attuazione per la determinazione dei singoli casi. Le relative norme di esecuzione adottate con D.P.R. 30 aprile 1958 n. 571, disciplinano il collocamento fuori ruolo in termini generali, mediante tabelle che prospettano i limiti numerici e di qualifica, e mediante disposizioni particolari che concernono il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica (art. 2), le Regioni a statuto speciale e le Province di Trento e Bolzano (art. 3), le delegazioni italiane in seno ad organismi internazionali (art. 4), la segreteria del Comitato interministeriale prezzi (art. 5), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 8), gli uffici della Corte Costituzionale (art. 9).

È controverso se questa normativa possa considerarsi estensibile ai magistrati, dati i limiti di applicazione previsti per essi dall'art. 276 ord. giud.. Risulta peraltro che il C.S.M. ha già deliberato il collocamento fuori ruolo di magistrati in applicazione degli artt. 2, 4 e 8 del detto regolamento, con ciò ritenendo che il medesimo non deroghi alla disciplina dettata specificamente per i magistrati, ma si limiti ad individuare ulteriori situazioni di incarichi estranei alle funzioni giudiziarie, previsti da "norme vigenti".

La conclusione assume particolare rilievo ai fini del problema che sarà affrontato nel par. 8.

4. Numerose altre leggi speciali successive (come si è anticipato nel par. 1) hanno previsto il collocamento fuori ruolo di magistrati, non nel senso di disciplinare l'istituto, ma nel senso di allargare progressivamente l'area di quelle "norme vigenti" che, ai sensi del terzo comma del citato art. 15, fungono da requisito necessario per il collocamento fuori ruolo diverso dalle esigenze del M.G.G. Altre disposizioni, poi, hanno previsto la generica possibilità di ricorrere a personale di qualsiasi Amministrazione, non escluso quindi quello dell'ordine giudiziario, con conseguente suo collocamento fuori ruolo.

La molteplicità di questi interventi normativi rivela un interesse di varie istituzioni ad avvalersi dell'opera dei magistrati, verosimilmente per il livello della loro professionalità, non meno che per le garanzie di indipendenza che gli appartenenti all'ordine giudiziario paiono offrire.

Ma le varie norme mostrano chiaramente di porsi tutte dall'angolo visuale delle istituzioni interessate, tralasciando le speculari esigenze dell'amministrazione giudiziaria alle quali invece si ispira l'ordinamento giudiziario.

Di qui la constatazione che questo quadro composito, che continua ad arricchirsi, porta inevitabilmente a leggere in modo diverso i contenuti della potestà attribuita al C.S.M. dal detto art. 15 della legge n. 195/1958.

Le "gravi esigenze di servizio", a questa stregua, non possono più ritenersi circoscritte alla valutazione delle necessità del singolo ufficio cui appartiene il magistrato richiesto, poiché in tal modo si porrebbe unicamente a spostare da un ufficio all'altro l'incidenza della sottrazione; ma devono considerarsi estese all'insieme delle esigenze dell'amministrazione della giustizia, quali ricavabili dalla lettura complessiva del dettato costituzionale.

È assai significativo, invero, che la Costituzione nel disegnare lo *status* dei magistrati, faccia costante riferimento alle norme sull'ordinamento giudiziario (artt. 102, 105, 106/2, 107/1 e 4, 108/1) come corpo unitario che funge da riferimento della multiforme attività del C.S.M.; laddove ad altri riguardi la Costituzione si limita a richiamare semplicemente "la legge" (art. 102/3, 108/2, 113/3), in consapevole contrapposizione al concetto di "legge sull'ordinamento giudiziario".

Questo accade perché solo un corpo unitario, presidiato dal principio di competenza, può assicurare una coerenza interna ed una salvaguardia dei valori costituzionali, ed è al riparo da interferenze occasionali e non coordinate che, sebbene stabilite per legge, possono non avere presenti le esigenze di indipendenza e di autonomia della magistratura. Ed allora il proliferare di leggi che hanno moltiplicato le occasioni di collocamento fuori ruolo altera sensibilmente il contesto di riferimento nel quale si collocò, alla sua origine, l'art. 15 della legge 195/1958, ed affida al C.S.M. un compito di tutela che, a questo punto, travalica la salvaguardia del singolo ufficio, per assumere obiettivi globali di protezione dei due valori fondamentali (l'indipendenza e l'autonomia della magistratura) in funzione dei quali deve essere esercitata la potestà autorizzativa sancita dal citato art. 15.

L'osservazione della realtà rivela, infatti, spunti di preoccupazione, che impongono al Consiglio un intervento regolatore.

Tra questi vanno evidenziati:

È il numero crescente dei magistrati collocati fuori ruolo, che in questo momento assomma a 189 (di cui 20 eletti al Consiglio Superiore della Magistratura e 14 eletti al Parlamento o ad altre funzioni pubbliche elettive).

È la durata inaccettabile di parecchie situazioni di “fuori ruolo”, alcune delle quali superano ormai il ventennio, quando non il trentennio;

È la precoce sottrazione di non pochi magistrati all'esercizio delle funzioni giudiziarie, non compatibile con l'acquisizione di una almeno media esperienza professionale, e chiaramente finalizzata all'ottenimento di una sede più che all'esercizio di un certo compito;

È la reiterazione degli incarichi comportanti il collocamento fuori ruolo, con la creazione di vere e proprie carriere parallele, e con l'acquisizione di qualifiche progressive senza il corrispondente esercizio di attività giudiziaria;

È la destinazione di magistrati a compiti che assai poco hanno a vedere con la loro specifica professionalità, e che rappresentano una dispersione della stessa senza una reale necessità in capo all'istituzione che ne fruisce.

A questa stregua, le “gravi esigenze di servizio” considerate dall'art. 15 della legge 195/1958 assumono contenuti nuovi e più ampi.

Se la legge definisce rigidamente la dimensione del ruolo organico della magistratura, come misura necessaria all'Amministrazione della giustizia (ed è noto che tale misura è già di per se stessa insufficiente) e certamente un interesse “grave” del Consiglio il contenere la sottrazione di magistrati all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Se la formazione professionale dei magistrati è attività indispensabile, complessa e dispendiosa, che consuma risorse ed ottiene ritorni solo con il tempo e l'assiduità, è certamente interesse “grave” del Consiglio che le varie professionalità non vengano disperse indefinitamente in attività che, per quanto rilevanti, non sono quelle per le quali la professionalità è stata costruita.

Se l'indipendenza di giudizio dei magistrati se fatta anche di una prudente distanza da ogni forma di condizionamento psicologico, di sottile soggezione e di influenza per quanto lieve, è interesse “grave” del Consiglio che questi condizionamenti siano evitati il più possibile, o quanto meno non si consolidino a causa di permanenze fuori ruolo troppo estese.

5. È Il C.S.M. ha già enunciato in passato alcuni criteri che fungono da base dell'attuale ulteriore riflessione.

In data 19 aprile 1978, muovendo dall'analisi dell'art. 210 ord. giud., il Consiglio ha rilevato che “l'estrema esiguità dei posti disponibili dimostra come il legislatore abbia inteso soltanto in casi eccezionali sottrarre i magistrati all'esercizio delle funzioni giurisdizionali che sono loro esclusivamente proprie, e che non possono assolutamente confondersi con qualsiasi altra attività di natura amministrativa”.

Ed in data 17 luglio 1985 il Consiglio, sia pur facendo oggetto della risoluzione la sola materia del collocamento fuori ruolo non espressamente previsto dalla legge, ha ribadito che tale vicenda deve intendersi come “straordinaria nel corso del rapporto di servizio” e deve presentare “carattere essenzialmente temporaneo”: di modo che è “ragionevole stabilire che la permanenza fuori ruolo del magistrato non può avere durata superiore a cinque anni consecutivi È salvo il minor tempo fissato da norme specifiche È e non è consentito, dopo un periodo di permanenza fuori ruolo, un nuovo collocamento fuori ruolo se non dopo cinque anni di effettivo esercizio delle funzioni giudiziarie”.

6. È Questi principi appaiono oggi tuttora validi ma insufficienti.

Che il collocamento fuori ruolo rappresenti una vicenda “straordinaria” nel corso del rapporto di servizio, si ricava non solo da riflessioni di ordine generale, ma dalla stessa lettera degli artt. 198 e 210 ord. giud. e 15 della legge 195/1958, i quali prevedono espressamente il ricollocamento in ruolo dei magistrati che ne sono fuori.

Ma questa seconda vicenda non può essere lasciata alla piena discrezionalità dell'istituzione presso la quale è stato collocato il magistrato fuori ruolo, poiché in tal modo si aprirebbe la strada ad un suo stazionamento teoricamente illimitato in detta condizione.

Dunque il C.S.M. può e deve non solo ribadire il termine di cinque anni di cui si è detto, ma altresì enunciare tale termine anche per gli incarichi previsti dalle “norme vigenti”, fatto salvo È beninteso È il maggiore o minor termine da esse eventualmente dettato.

Ciò equivale ad affermare che, in ogni caso di previsione di collocamento fuori ruolo, o la legge si assume la responsabilità di definire l'ambito temporale lungo il quale l'amministrazione giudiziaria viene privata di un magistrato, ovvero l'istituzione richiedente sa di poter contare su di esso per il solo arco di un quinquennio, entro il quale dovrà preoccuparsi di predisporre eventuali sostituzioni (per le situazioni già in atto v. infra il par. 7).

Similmente il Consiglio può e deve stabilire alcune regole strettamente complementari.

La prima si esprime nel criterio che il collocamento fuori ruolo non può avvenire prima che il magistrato abbia esercitato funzioni giudiziarie per almeno cinque anni. Lo esige una generale esigenza di stabilità nell'ufficio, enunciata a lettere sempre più chiare dalle varie modifiche apportate all'art. 194 ord. giud.. Lo richiede la considerazione che i primi anni della carriera sono indispensabili per costruire una capacità professionale almeno minimale, che non può essere ostacolata da precoci fuoriuscite.

Una seconda regola si oppone a che i collocamenti fuori ruolo si susseguano nella carriera del magistrato che ne ha già fruito: a questi non solo deve essere richiesto di trascorrere un certo periodo nell'esercizio delle funzioni giudiziarie prima di essere nuovamente collocato fuori ruolo (criterio già enunciato per gli incarichi "atipici", ed ora esteso anche a quelli previsti da norme vigenti); ma gli deve altresì essere vietato di trascorrere fuori ruolo più di una determinata misura complessiva nell'arco della carriera.

Ed infine il Consiglio può e deve porre una limitazione di ordine generale, sensibile non tanto alla vicenda del singolo magistrato, quanto alla situazione generale degli uffici. Il collocamento fuori ruolo può essere disposto solo se il numero globale di tali situazioni non supera una determinata percentuale dei magistrati in servizio. Una simile previsione risponde all'intuitiva ragione di definire programmaticamente le disponibilità della magistratura alle esigenze di altre istituzioni, e di distribuire fra tutte le eventuali carenze dalle quali l'amministrazione della giustizia sia afflitta in un determinato momento.

Il computo può essere effettuato, teoricamente, in due modi: o stabilendo globalmente che il numero complessivo dei magistrati collocabili fuori ruolo, a qualunque titolo, non può superare una certa percentuale dei magistrati effettivamente in servizio; ovvero stabilendo una percentuale minore ed escludendo dal computo quelle situazioni nelle quali la legge individua essa stessa il numero dei magistrati dei quali la diversa istituzione può fruire.

Sembra preferibile la seconda soluzione, poiché non par consentito opporre un rifiuto ad una richiesta di collocamento fuori ruolo proveniente da una Amministrazione alla quale la legge riserva una quota di magistrati, che in quel momento non è stata pienamente utilizzata: anche se appare altamente auspicabile che così come è avvenuto in un recente passato che in situazioni di questo genere l'Amministrazione esterna convenga con il Consiglio di accettare una "scopertura" dei posti ad essa spettanti uguale alla "scopertura" della quale soffrono gli uffici giudiziari nel loro complesso.

Per chiarezza, le situazioni che vengono eccettuate dall'aliquota sono espressamente indicate, e sono rappresentate dal Consiglio Superiore della Magistratura (beninteso limitatamente ai magistrati eletti), dalla Corte Costituzionale (con la precisazione della quale si dirà in seguito), e dal Ministero di Grazia e Giustizia, nelle sue varie articolazioni previste dalla legge.

L'aliquota proposta (dello 0,3%) individua un valore di 25-27 unità, che è appena lievemente inferiore al valore numerico attuale dei magistrati collocati fuori ruolo in sedi diverse da quelle sopra dette.

Si ritiene inoltre opportuno prevedere due clausole di salvaguardia specifiche dell'ufficio di appartenenza del magistrato chiamato fuori ruolo, l'una concernente l'indice di scopertura del suo organico in quel momento (cosicché non si può disporre il collocamento fuori ruolo se l'ufficio è carente in misura superiore al 20%), e l'altra concernente la situazione del magistrato in relazione alla trattazione di determinati affari od al regolare funzionamento dell'ufficio.

7. Particolare attenzione deve essere dedicata alle situazioni che sono già in atto nel momento dell'adozione della presente delibera. Altro infatti è lo stabilire dei criteri ai quali si ispirerà in futuro la potestà del Consiglio in ordine ad autorizzazioni da concedere, e con la quale le altre istituzioni sapranno di doversi confrontare; altro è introdurre delle limitazioni ad autorizzazioni già concesse, tali da interferire nell'organizzazione attuale delle istituzioni esterne.

Il punto d'incontro non può essere rinvenuto se non in quella "leale collaborazione" tra le istituzioni che è stata recentemente teorizzata e richiamata dalla Corte Costituzionale in una situazione di (diversa e più acuta, ma non dissimile concettualmente) tensione fra contrapposti interessi.

Il C.S.M., attraverso una sua normazione di livello secondario, non può e non intende interferire con disposizioni di legge primaria, le quali disciplinino quantità, durata e caratteristiche del collocamento fuori ruolo in situazioni specifiche: e pertanto in tali casi (vale per tutti l'esempio della Corte Costituzionale, il cui regolamento prevede appunto numero e durata dell'incarico) devono essere rispettate le statuizioni della fonte di rango superiore.

Ma anche in queste situazioni, una volta fatti salvi i livelli minimi previsti dalla fonte superiore, il Consiglio può e deve richiedere alle altre istituzioni il rispetto delle proprie costituzionali prerogative.

Se il ricollocamento in ruolo del magistrato consegue tipicamente ad un atto di messa a disposizione dell'organismo "esterno", e se tale atto non sopravviene neppure dopo il termine legislativamente previsto, il Consiglio non può esimersi dal dovere di richiamare esso stesso il magistrato, sia pure facendosi carico delle esigenze transitorie dell'altra istituzione. D'altro canto, se una istituzione ha la potestà di rilasciare un'autorizzazione, ad essa non si può disconoscere la facoltà di revocarla, quando il permanere della situazione autorizzata nuoce obiettivamente agli interessi in funzione dei quali è stata riconosciuta la potestà autorizzatoria.

La "leale collaborazione" da parte del Consiglio consisterà, in tal caso, nel riconoscere un termine adeguato e ragionevole prima del quale astenersi dal provvedere in forma autoritaria, così da consentire sia al magistrato di effettuare le sue scelte in merito al rientro, sia all'istituzione di provvedere alla sua sostituzione. Le proposte e i disegni di legge attualmente al vaglio del Parlamento costituiscono una autorevole traccia nell'individuazione dei criteri più adatti.

La cadenza può dunque essere la seguente:

È entro un breve termine dall'entrata in vigore della presente circolare (tre mesi) il C.S.M. provvederà ad una ricognizione di tutte le situazioni di collocamento fuori ruolo, ed alla rilevazione di quelle che, per qualsiasi motivo, non corrispondono alla disciplina qui disegnata; la situazione non conforme sarà immediatamente segnalata al magistrato interessato con invito a chiedere il ricollocamento in ruolo;

È entro un successivo breve termine (tre mesi) il magistrato interessato dovrà presentare la domanda di cui sopra;

È tra i requisiti la cui sussistenza il Consiglio dovrà verificare, non possono venire in considerazione quelli previsti dall'art. 2 e dall'art. 7 comma 2 del paragrafo 12: si tratta infatti di condizioni che non erano richieste allorchè l'autorizzazione venne rilasciata, ed il pretenderle ora equivarrebbe a conferire un valore retroattivo alla presente circolare. Possono, invece, e debbono, essere presi in considerazione i requisiti pretesi ora dall'art. 7 commi 1 e 3 del paragrafo 12, poiché si tratta di una protrazione nel tempo che ben può essere valutata senza produrre effetti di retroattività.

È nel caso che l'Amministrazione interessata ritenga di ricevere grave e non rimediabile nocumento dal venir meno della disponibilità del magistrato, essa può richiedere una proroga, che il C.S.M. può accordare nel limite massimo di sei mesi.

Peraltro, poiché è evidente che non si possono equiparare situazioni in cui il collocamento fuori ruolo supera di poco i previsti cinque anni e situazioni nelle quali, invece, esso perdura da tempi notevolmente superiori, si ritiene necessario disporre che il rientro graduato di cui si è detto valga unicamente per quei magistrati che sono stati collocati fuori ruolo da non oltre dieci anni. Per gli altri il ricollocamento in ruolo dovrà avvenire immediatamente, nell'osservanza di quanto disposto dai paragrafi XXVIII, XXIX e XXX della circolare 17 novembre 1993 di questo Consiglio.

8. È Un'attenzione specifica deve essere dedicata a determinate istituzioni di particolare rilevanza.

Per quel che attiene la Presidenza della Repubblica, il C.S.M., con delibera in data 1° dicembre 1983, ha affermato che "la destinazione di magistrati presso gli uffici del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica costituisce una delle ipotesi generali di collocamento fuori ruolo dei magistrati" e ciò in considerazione delle "attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica anche con specifico riguardo all'ordine giudiziario", ed in applicazione dell'art. 2 del D.P.R. 30 aprile 1958 n. 571.

Non v'è ragione di discostarsi da detta risoluzione, ma la materia deve essere anch'essa ricondotta, in quanto compatibile, nel quadro generale tracciato dalla presente circolare.

Pertanto, per quel che attiene il numero massimo di magistrati collocabili presso l'organismo in oggetto, lo stesso dovrà essere definito attraverso accordi, che contemperino il limite minimo già individuato nella delibera ricordata (due) con le generali esigenze dell'ordine giudiziario.

E per quanto concerne la durata del collocamento fuori ruolo, ad esso non appare appropriato il limite ordinario di cinque anni, ma quello dimensionato sulla durata del mandato Presidenziale.

Al limite di sette anni appare opportuno aggiungerne un ottavo, su richiesta del Presidente della Repubblica, al fine di consentire un breve periodo di affiancamento del subentrante.

In relazione alle situazioni in atto, appare opportuno consentire, in coerenza con il principio sopra esposto, che i magistrati già operanti presso la Segreteria della Presidenza della Repubblica vi permangano sino all'esaurimento del mandato presidenziale.

Tuttavia, in osservanza della regola generale delineata dall'art. 14 del paragrafo 12, tale facoltà non può valere per i magistrati che si trovano fuori ruolo da un lungo periodo di tempo (oltre dieci anni). Per questi deve essere disposto il richiamo in ruolo senza ritardo: ma, avuto riguardo all'importanza e rilevanza dell'Istituzione interessata, si reputa conveniente stabilire un termine più esteso di quello di cui all'art. 14 del paragrafo 12, e precisamente il termine di un anno, assimilabile a quello previsto per il regime ordinario e per la Corte Costituzionale. Detto termine decorre dalla ricognizione e dall'invito previsti dal citato art. 14.

Sempre in considerazione della alta funzione della Presidenza della Repubblica, può essere prevista una deroga a cagione di eccezionali specifiche esigenze che venissero dalla stessa rappresentate.

9. È Per quel che concerne la Corte Costituzionale, si ritiene doveroso seguire le linee fondamentali del suo regolamento del personale e dei servizi, che, recentemente modificato, ha recepito a sua volta alcune indicazioni proposte da questo Consiglio.

Gli assistenti di studio, dato il rapporto fiduciario che li lega al presidente, al vice-presidente ed ai giudici della Corte, possono permanere fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico dei predetti, e cioè sino ad un massimo di nove anni. A domanda può essere consentito un ulteriore anno (che non necessariamente è il decimo, ma l'anno ulteriore alla cessazione dalla carica), al fine sia di consentire un utile affiancamento

dell'assistente entrante da parte dell'uscente, sia di collocare del tutto fuori della durata della carica le preoccupazioni collegate all'imminente rientro in ruolo in capo all'assistente.

Conformemente a quanto previsto dal regolamento della Corte, si stabilisce che gli incarichi di studio non possono avere una durata superiore a cinque anni, e che tutti i magistrati operanti a qualsiasi titolo presso la corte non possono permanervi più di nove anni, anche nel caso di successione in incarichi diversi (salva l'anzidetta proroga di un anno, a domanda).

Il Consiglio ritiene di non poter definire d'autorità, a priori, il numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo presso la Corte, poiché il regolamento della stessa prevede che ogni suo giudice possa avvalersi di un massimo di due assistenti, suscettibili di essere scelti entrambi fra i magistrati ordinari. Tuttavia, poiché la provvista può provenire anche da altre categorie, il Consiglio auspica che Ð nello spirito di leale collaborazione del quale si è detto Ð l'onere non venga fatto gravare interamente sulla magistratura ordinaria, ed a tal fine si propone, orientativamente, di non autorizzare il collocamento fuori ruolo di oltre ventuno magistrati.

Per le situazioni in atto, si consente agli assistenti di completare l'arco dell'incarico del giudice della Corte al quale sono addetti. Tuttavia, poiché la somma del periodo passato e di quello futuro potrebbe condurre ad un valore decisamente troppo elevato rispetto ai criteri cui vuole ispirarsi la presente circolare, si individua in dodici anni il limite comunque non superabile.

Vale anche per la Corte, come per ogni altra istituzione, la non rilevanza dei requisiti di cui agli artt. 2 e 7 comma 2 del paragrafo 12 ("precoce" ingresso e breve intervallo tra due collocamenti fuori ruolo), nella ricognizione di conformità che il Consiglio dovrà operare a proposito di tutte le situazioni in atto.

10. Ð Altra situazione particolare è quella del Ministero di Grazia e Giustizia. Non solo la sua struttura, e la correlativa presenza dei magistrati, sono disciplinate per legge, sì che il Consiglio non può interloquire al riguardo; ma anche un semplice intervento generalizzato in termini di durata del collocamento fuori ruolo, e di non reiterabilità del medesimo, può determinare interferenze, sotto forma di ostacolo all'accesso a determinate funzioni, o comunque di intralcio nei poteri di auto-organizzazione del Ministero.

Per questo la presente circolare ha valore nei limiti e fino a che il decreto delegato, ai sensi della legge 24 dicembre 1993 n. 537, intervenga a disporre diversamente. Allo stato, appare comunque necessario formulare indirizzi e criteri che facciano salve sia le competenze istituzionali del Ministro, sia quelle del Consiglio.

Perciò, ferma restando la regola che il collocamento fuori ruolo ha durata massima quinquennale, e che esso non può essere replicato immediatamente, viene fatta salva la deroga su richiesta specifica del Ministro, il quale allo scadere del quinquennio valuta se un determinato magistrato è tuttora necessario alle sue esigenze, e per quanto tempo tale necessità ancora si presenti.

Peraltro, poiché un quinquennio appare già di per sé un termine ragionevole, e non dilatabile se non di fronte ad esigenze particolari, si ritiene corretto stabilire che la richiesta di rinnovo da parte del Ministro debba essere accolta solamente quando concerne la destinazione del magistrato ad un Ufficio particolarmente qualificato, per il quale sia giustificata la destinazione soltanto dopo una conveniente esperienza.

Tali uffici possono essere individuati nei seguenti: Capo del Gabinetto del Ministro; Capo dell'Ufficio legislativo; Direttore generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali; Direttore generale degli affari civili e delle libere professioni; Direttore generale degli affari penali; Direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria; Capo dell'Ispezzione generale.

Ovviamente rimane in facoltà del Ministro destinare a taluno dei predetti uffici anche un magistrato che non abbia già consumato il primo quinquennio di collocamento fuori ruolo; ovvero effettuare anche un trasferimento "orizzontale" dall'uno all'altro degli uffici su elencati. Il principio che si intende enunciare è la derogabilità del limite dei cinque anni solamente beneficio degli uffici di particolare rilevanza.

Anche per il Ministero si pone il problema delle situazioni già in atto, che, per questa Istituzione, sono particolarmente numerose.

In considerazione di ciò, per non produrre un impatto troppo grave sull'organizzazione del Ministero Ð che neppure la graduazione prevista in linea generale varrebbe a moderare a sufficienza Ð si ritiene di disporre un "rientro" suddiviso in fasce semestrali, ciascuna pari al 25% del totale delle posizioni non conformi al dettato della circolare.

Il richiamo dovrà investire per primi i magistrati che si trovano collocati fuori ruolo da un maggior numero di anni, e così via decrescendo.

In tal modo il Ministro viene a disporre di un biennio per provvedere alle necessarie sostituzioni. Ovviamente permane la sua facoltà di provvedere alle ordinarie sostituzioni relative a magistrati che, pur non versando in situazione "irregolare", chiedono di essere ricollocati in ruolo.

11. Ð Deve infine essere considerata a parte la situazione del collocamento fuori ruolo che consegue all'aspettativa, e quella che scaturisce dall'assunzione di cariche elettive. La prima è per sua natura transitoria e legata a situazioni necessitanti. La seconda è correlata all'esercizio di un diritto fondamentale

della persona, e cioè l'esercizio di diritti politici. Entrambe, pertanto, esigono che le limitazioni delle quali qui si discute non siano operanti nei loro riguardi.

12. È Ciò posto, i criteri possono essere enunciati nei seguenti termini:

1) Il C.S.M. può deliberare il collocamento di un magistrato fuori del ruolo organico, oltreché nel caso ed entro i limiti previsti dall'art. 210 del R.D. 30 gennaio 1941 n. 12, soltanto quando esso sia previsto espressamente da una legge o da altra fonte primaria.

2) Può essere collocato fuori ruolo il magistrato che abbia esercitato effettivamente funzioni giudiziarie per almeno cinque anni nel momento della delibera consiliare.

Ai fini della presente circolare i periodi di astensione obbligatoria per gravidanza sono considerati a tutti gli effetti periodi di esercizio effettivo di funzioni giudiziarie.

3) Il magistrato può essere collocato fuori ruolo solamente se ha comunicato al C.S.M. il suo assenso con atto scritto.

L'assenso è revocabile, con la stessa forma, sino a che non sia avvenuta l'immissione in possesso nell'ufficio.

4) Ogni richiesta di collocamento fuori ruolo, avanzata da un soggetto diverso dal Ministro di Grazia e Giustizia, qualora non sia già stata comunicata a quest'ultimo dall'Amministrazione richiedente, deve essergli trasmessa dal C.S.M. insieme alla documentazione rilevante, per le sue eventuali osservazioni.

5) Il magistrato deve allegare all'atto di assenso la documentazione dalla quale risultino:

È caratteristiche, durata e luogo di svolgimento dell'attività;

È compensi, indennità o remunerazioni per essa previsti, sotto qualsiasi forma o titolo.

Tale documentazione non è richiesta in merito ai dati che già risultino dalle norme che prevedono il collocamento fuori ruolo per quell'incarico, ovvero dall'istanza avanzata dal soggetto richiedente.

Il magistrato deve inoltre documentare:

È gli eventuali procedimenti da lui trattati o in corso di trattazione, nei quali sia stato o sia parte l'ente od il soggetto che ha formulato la richiesta;

È gli incarichi extra-giudiziari da lui espletati nell'ultimo biennio.

Egli deve altresì allegare:

È una certificazione della cancelleria relativa al lavoro svolto nell'ultimo biennio, comparato con quello svolto dagli altri magistrati addetti alla medesima sezione o ufficio;

È il parere del dirigente dell'ufficio.

Il C.S.M. può richiedere ulteriore parere al Consiglio Giudiziario.

Il magistrato può trasmettere ogni altra documentazione ritenuta utile ai fini dell'esame della sua richiesta.

6) Nella delibera di collocamento fuori ruolo il C.S.M. indica specificamente l'attività alla quale il magistrato è chiamato, il soggetto o l'autorità in favore dei quali l'attività verrà svolta, la durata dell'incarico e la durata del collocamento fuori ruolo.

A tal fine l'Amministrazione richiedente deve specificare quali incarichi verranno affidati al magistrato nell'ambito della stessa.

7) Il collocamento fuori ruolo non può avere una durata superiore a cinque anni, salvo che la norma preveda espressamente una durata diversa.

Il magistrato che sia stato ricollocato in ruolo non può essere nuovamente collocato fuori del ruolo organico se non abbia esercitato continuativamente ed effettivamente le funzioni giudiziarie per almeno cinque anni.

Il magistrato non può in nessun caso essere collocato fuori ruolo per un tempo che, nell'arco del suo servizio, superi complessivamente dieci anni.

7 bis) (1) Il limite al collocamento fuori ruolo per il termine massimo di 5 anni è applicabile anche ai magistrati segretari e dell'Ufficio Studi del C.S.M. per i quali la conferma dopo il primo quadriennio verrà finalizzata esclusivamente allo scopo di cadenzare i rientri in ruolo in modo da evitare una contemporaneità nell'avvicendamento contraria a criteri di buona amministrazione.

In via transitoria, con riferimento ai magistrati È segretari e dell'Ufficio Studi attualmente presenti nel C.S.M. È possibile una conferma che implichi un collocamento fuori ruolo per un tempo complessivo non superiore a 8 anni.

8) Il limite di cui al comma 3 dell'art.7) opera anche se le disposizioni che regolano il funzionamento delle altre Autorità richiedenti prevedono un periodo di permanenza nelle medesime superiore a quello del quale il magistrato può ancora fruire.

9) Il mutamento dell'attività o del soggetto in favore del quale essa è prestata deve essere comunicato senza ritardo al C.S.M..

Il C.S.M. se anche per l'attività così modificata sussistono le condizioni richieste, può deliberare la conferma del magistrato nel collocamento fuori ruolo, fermi restando i termini di durata determinati dall'art.7).

10) Non può essere disposto il collocamento fuori ruolo di un magistrato quando già versi in tale condizione un numero di magistrati non inferiore allo 0,3% della pianta organica.

Dal computo dei magistrati collocabili fuori ruolo sono esclusi i magistrati eletti al Consiglio Superiore della Magistratura, quelli operanti presso la Corte Costituzionale e quelli operanti presso il Ministero di Grazia e Giustizia.

Non può essere disposto il collocamento fuori ruolo di un magistrato quando ciò possa pregiudicare la definizione di procedimenti di particolare complessità o delicatezza, ovvero quando ciò possa incidere in modo rilevante sul regolare funzionamento dell'ufficio.

Non si può essere collocati fuori ruolo se l'ufficio di provenienza presenta una scopertura di organico superiore al 20%.

11) Almeno 60 giorni prima dello scadere del termine stabilito con la delibera di collocamento fuori ruolo il magistrato deve presentare al C.S.M. richiesta di essere ricollocato in ruolo, con l'indicazione dell'ufficio al quale vuole essere destinato.

In difetto di tale richiesta, ed impregiudicata la valutazione di tale omissione, il C.S.M. provvede d'ufficio, dopo lo scadere del termine.

12) Le disposizioni di cui ai punti da 2 a 11 non si applicano quando il collocamento fuori ruolo avvenga nelle situazioni considerate dall'art. 203 ord. giud., e quando concerne i componenti del C.S.M. ed i magistrati chiamati a ricoprire funzioni elettive.

13) Al magistrato ricollocato in ruolo (su sua domanda, o per effetto di messa a disposizione, o di richiamo da parte del C.S.M.) si applicano le disposizioni dettate per il rientro in ruolo dalla circolare in data 17 novembre 1993.

14) Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente circolare il C.S.M. verifica se la posizione dei magistrati in quel momento collocati fuori ruolo sia conforme alle prescrizioni della medesima.

I limiti di cui all'art. 2 e di cui all'art. 7 comma 2 non operano nei confronti di coloro che siano stati collocati fuori ruolo prima dell'entrata in vigore della presente circolare.

I magistrati la cui posizione non sia conforme ai requisiti prescritti dalla presente circolare vengono invitati a presentare domanda di ricollocamento in ruolo entro tre mesi.

Su richiesta dell'Autorità o dell'Amministrazione presso la quale il magistrato è operante il Consiglio può autorizzare una proroga del termine di cui al comma che precede non superiore a sei mesi.

La proroga di cui sopra non opera quando il magistrato sia stato collocato fuori ruolo, alla data di entrata in vigore della presente circolare, da oltre dieci anni. In tal caso il magistrato deve chiedere il richiamo in ruolo entro trenta giorni, fatte salve le eventuali esigenze concorsuali di cui ai paragrafi XXVIII, XXIX e XXX della circolare 17 novembre 1993 di questo Consiglio.

15) Il magistrato collocato fuori ruolo presso gli Uffici del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica vi rimane fino a che dura in carica il Presidente della Repubblica che lo ha richiesto. L'incarico può essere prorogato di un anno su richiesta del successore.

Tuttavia se il magistrato si trova collocato fuori ruolo da oltre dieci anni, si provvederà al suo ricollocamento in ruolo entro dodici mesi dall'invito di cui al punto 14 comma 3, salve specifiche ed eccezionali esigenze rappresentate dalla Presidenza della Repubblica.

16) Per quanto concerne la Corte Costituzionale gli assistenti di studio, anche se assegnati ad altri giudici, non possono permanere in posizione di fuori ruolo presso la Corte per un periodo superiore a 9 anni.

Essi possono, a domanda, essere trattenuti in servizio presso la Corte Costituzionale non oltre un anno dalla cessazione della carica del Presidente, del Vice Presidente o del Giudice cui sono stati assegnati.

Gli incarichi di studio non possono avere una durata superiore a 5 anni.

Tutti i magistrati, anche in caso di successione in incarichi diversi, non possono permanere in posizione di fuori ruolo presso la Corte per più di 9 anni.

Agli assistenti di studio, che si trovano in posizione di fuori ruolo presso la Corte all'atto di entrata in vigore della presente circolare, è consentito di permanere in tale posizione fino alla cessazione dalla carica del Presidente, del Vice Presidente o del giudice cui sono stati assegnati, sempreché non venga superato, nella posizione di fuori ruolo, il limite di dodici anni.

17) Per quanto concerne il Ministero di Grazia e Giustizia, il limite di cui all'art. 7) comma 1 non opera quando il Ministro di Grazia e Giustizia richiede, per la prima volta, il trattenimento fuori ruolo del magistrato per destinarlo ad uno dei seguenti uffici:

⊕ Capo del Gabinetto del Ministro;

⊕ Capo dell'Ufficio legislativo;

⊕ Direttore generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali;

⊕ Direttore generale degli affari civili e delle libere professioni;

⊕ Direttore generale degli affari penali;

⊕ Direttore generale dell'amministrazione penitenziaria;

⊕ Capo dell'Ispettorato generale.

Nei confronti dei magistrati che si trovano collocati fuori ruolo all'entrata in vigore della presente circolare, il Consiglio opererà la ricognizione e l'invito di cui all'art. 14 commi 1 e 3.

Al fine di consentire adeguate sostituzioni e perdurante funzionamento dell'organizzazione del Ministero, il Consiglio provvederà al richiamo in ruolo dei magistrati la cui posizione non sia conforme al dettato della

presente circolare, iniziando da quelli da più lungo tempo collocati fuori ruolo, e contingentando i richiami nella misura del 25% ogni semestre.

Rimane ferma in capo al Ministro di Grazia e Giustizia la facoltà di disporre sostituzioni, in coerenza con quanto previsto dalla presente circolare.

18) Qualora nel momento dell'entrata in vigore della presente circolare il numero complessivo dei magistrati collocati fuori ruolo superi la quota indicata nel punto 10, il C.S.M. non provvederà a nuovi collocamenti fuori ruolo sino al ristabilimento di tale percentuale.