



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DI MAGGIO, BONFRISCO, BRUNI, COMPAGNA,  
D’AMBROSIO LETTIERI, LIUZZI, MILO, PERRONE, TARQUINIO e ZIZZA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 MARZO 2016

Disposizioni in materia di accesso, e successivo rientro, dei magistrati alle cariche elettive europee, nazionali e territoriali, nonché agli incarichi non elettivi di ogni livello di governo

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si prende in esame il complesso e cruciale nodo del rapporto tra politica e giurisdizione, con particolare riferimento ai temi dell'eleggibilità dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari alle elezioni politiche od amministrative, dell'assunzione da parte degli stessi di incarichi di governo nazionale, regionale o negli enti locali, nonché del conseguente ricollocamento in ruolo al termine dell'incarico.

A riprova dell'improcrastinabilità di un intervento legislativo in materia è sufficiente riportare il pensiero di uno dei più grandi accademici italiani, Aldo Moro, che nella seduta del 31 gennaio 1947 dell'Adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione, ebbe a dichiarare che: «Bisogna garantire la libertà di pensiero dei magistrati sul piano politico. Indubbiamente il diritto di voto che si riconosce ai magistrati e il diritto di eleggibilità che ad essi si assicura, servono in parte a garantire questa libertà di pensiero sul piano politico. Ma è necessaria una limitazione per quanto riguarda l'appartenenza ai partiti politici. Si tratta di un sacrificio, ma il sacrificio è giustificato perché sia garantita la libertà dei cittadini, verso i quali i magistrati, per la loro stessa funzione, hanno obblighi diversi da tutti gli altri. È un sacrificio che ritorna ad incremento della dignità dei magistrati e a maggior garanzia della loro funzione. I magistrati debbono essere non soltanto superiori ad ogni parzialità, ma anche ad ogni sospetto di parzialità. Questa estraneità formale dalla lotta politica conferisce una maggiore dignità alla Magistratura, cosicché il magistrato possa obbedire veramente soltanto all'imperativo della propria coscienza».

Moro, pur non affrontando direttamente il problema, colse il significato profondo di quella che, ancora oggi, a distanza di quasi settanta anni dalle sue parole, rimane una tematica di scottante attualità che vede, troppo spesso, i magistrati svestirsi delle toghe per dedicarsi all'attività politica e di governo, salvo poi riporle definitivamente od indossarle nuovamente a seconda delle stagioni politiche, con conseguente inevitabile pregiudizio ai principi di terzietà ed imparzialità.

E che l'esigenza di un intervento normativo in materia sia ormai stringente è stato sottolineato persino dall'Organo di autogoverno della magistratura in una recente delibera del 21 ottobre 2015, concernente proprio il tema dei rapporti tra politica e giurisdizione, laddove ha espressamente invitato il Parlamento a voler intervenire disciplinando la materia.

È ormai opinione comune che la possibilità di accesso dei magistrati a cariche politiche comporta il rischio che il ruolo e le prerogative da essi esercitati quali rappresentanti dell'ordine giudiziario (in cui si esprime uno dei tre poteri fondamentali dello stato, quello giudiziario) condizionino la libera formazione del consenso elettorale tra i cittadini che a questi sono, sono stati o potrebbero essere sottoposti, con evidente e grave alterazione dei delicati equilibri insiti in una competizione democratica e, d'altro canto, che l'impegno politico, per le sue ricadute in termini di adesione a progetti politici, di espressione di giudizi di valore intrinsecamente opinabili, di partecipazione al dibattito pubblico e al confronto dialettico, anche aspro, su questioni ideologiche, nonché per le sue scelte anche su questioni eco-

nomico-finanziarie di rilievo nell'ambito della comunità di riferimento, finisca per appannare l'immagine di imparzialità, autonomia ed indipendenza di cui la funzione giurisdizionale deve godere per mantenere la propria intrinseca legittimazione.

I magistrati debbono essere non soltanto superiori ad ogni parzialità, ma anche al di sopra di ogni sospetto di parzialità; condizione, questa, difficilmente compatibile con quella ricerca del consenso che fisiologicamente caratterizza l'agone politico.

Naturalmente non è in discussione la libertà di pensiero dei magistrati sul piano politico.

Il diritto di voto e il diritto di eleggibilità che ad essi si assicura garantiscono pienamente quella libertà.

Nondimeno, la funzione di garanzia che la Costituzione assegna alla magistratura giustifica, per non dire impone, la fissazione di limiti a garanzia della stessa dignità dei magistrati e della loro funzione.

Sul punto non è superfluo ricordare che secondo la Corte costituzionale «le funzioni esercitate e la qualifica rivestita dai magistrati non sono indifferenti e prive di effetto per l'ordinamento costituzionale (sentenza n. 100 del 1981). Per la natura della loro funzione, la Costituzione riserva ai magistrati una disciplina del tutto particolare, contenuta nel titolo IV della parte II (artt. 101 e ss.): questa disciplina, da un lato, assicura una posizione peculiare, dall'altro, correlativamente, comporta l'imposizione di speciali doveri» (si veda Corte costituzionale, sentenza n. 224 del 2009).

Fatta eccezione per gli incarichi politici elettivi nazionali (Camera dei deputati e Senato della Repubblica), per le cariche politiche e amministrative presso enti locali territoriali la legge non prevede aspettativa obbligatoria e, conseguentemente, i magistrati possono assumere incarichi politico-amministrativi o elettivi presso gli enti locali territoriali proseguendo contemporaneamente l'esercizio delle funzioni giurisdizionali con il

solo limite della diversità degli ambiti territoriali.

Rispetto a questi ultimi incarichi, infatti, la disciplina vigente si limita a prevedere delle incompatibilità tra la circoscrizione in cui il magistrato può essere candidato e il luogo in cui ha svolto la funzione giudiziaria e ad intervenire sulle norme che disciplinano il rientro nell'ordine giudiziario di coloro che hanno svolto un mandato elettivo.

Tali interventi, tuttavia, non risultano sufficienti.

Invero, la fissazione di limiti «geografici-territoriali» o «funzionali-temporali» all'esercizio della giurisdizione da parte di chi, cessato il mandato elettivo, torni ad esercitare funzioni giurisdizionali, si è dimostrata inidonea ad evitare la perdita, quantomeno sotto il profilo dell'apparenza, della indipendenza e della imparzialità dell'ordine giudiziario.

Se la proposta di obbligare i magistrati a dimettersi prima della candidatura incontrerebbe un evidente ostacolo nella previsione di cui all'articolo 51 della Costituzione, forme diverse di limitazioni sono invece ammissibili, avendo la stessa Corte costituzionale chiarito che il diritto alla partecipazione del magistrato alla vita politica, «che indubbiamente in materia deve essere riconosciuto, non può non essere limitato dalla sussistenza di altri beni giuridici costituzionalmente protetti, quali il buon andamento della giustizia e il prestigio dell'ordine giudiziario» (sentenza n. 172 del 1982).

Del resto, se è vero che il magistrato che liberamente decide di candidarsi deve avere la possibilità di conservare il proprio posto di lavoro, è anche vero che non necessariamente deve essere quello precedentemente svolto.

Sul punto la Corte costituzionale, con riferimento alla possibilità di destinare i magistrati a funzioni diverse da quelle svolte prima delle elezioni ha affermato che «conservare il posto vuol dire soltanto mantenere il rapporto di lavoro o di impiego, ma non

già continuare nell'esercizio delle funzioni espletate dall'impiegato interessato» (si veda ancora la sentenza n. 172 del 1982).

La pronuncia citata si riferisce ad un mutamento di funzioni pur sempre di natura giudiziaria, ma certamente non si può escludere che il legislatore possa imporre al magistrato che abbia abbandonato la toga per la politica di rientrare in un diverso settore della pubblica amministrazione.

Da quanto esposto emerge l'esigenza di un intervento normativo diretto a porre limiti più incisivi alla possibilità che il magistrato torni ad amministrare giustizia al termine dell'incarico politico-amministrativo, graduando l'incisività di quei limiti in funzione della natura elettiva o meno dell'incarico.

L'intervento normativo proposto riguarda gli appartenenti ad ogni magistratura (ordinaria, amministrativa, contabile e militare) che esprimano la loro candidatura politica, ovvero ricoprano incarichi di governo; pacificamente, i suddetti principi di indipendenza e di imparzialità trovano infatti applicazione anche nei confronti delle magistrature speciali.

In particolare, la disciplina oggetto del disegno di legge riguarda i magistrati che siano stati candidati sia per la carica di parlamentare nazionale e di parlamentare europeo che per ricoprire cariche elettive o incarichi amministrativi negli enti locali e nelle regioni.

La struttura della normativa proposta distingue poi l'ipotesi del magistrato candidato eletto da quella del magistrato candidato, ma non eletto.

Nel primo caso è radicalmente escluso il suo ricollocamento in ruolo, con passaggio del magistrato nell'organico dell'Avvocatura dello Stato.

Nel secondo caso, il ricollocamento in ruolo è consentito con limitazioni territoriali e temporali idonee ad evitare che il magistrato sia nuovamente incardinato nell'ufficio di provenienza.

Quanto, poi, alle cariche elettive negli enti territoriali locali, si prevede l'ineleggibilità dei magistrati che esercitano le loro funzioni presso un ufficio giudiziario ubicato nella regione in cui si trova l'ente territoriale per il quale sono indette elezioni, ovvero coloro che ve le abbiano svolte nei tre anni antecedenti alla data di accettazione della candidatura.

Dalle cariche elettive viene distinta l'assunzione di cariche non elettive negli organi di governo sia nazionale che locale.

Per entrambi si prevede, oltre all'obbligo di aspettativa, l'impossibilità di cumulo dell'indennità connessa alla carica con la propria retribuzione - decurtata dell'indennità giudiziaria - con facoltà di opzione.

I magistrati cessati dalla carica non elettiva di livello nazionale sono ricollocati in ruolo nell'ultima sede di servizio, anche in sovrannumero, con il divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi per il periodo di tre anni.

I magistrati cessati dalla carica non elettiva locale sono ricollocati nel ruolo di provenienza, ma nei cinque anni successivi alla data di cessazione dalla carica non possono esercitare le funzioni, né possono essere a qualsiasi titolo assegnati ad un ufficio nella regione in cui si trova l'ente territoriale presso il quale hanno svolto il loro incarico.

Quanto alle cariche elettive, alle regioni si applica la normativa prevista per le elezioni nazionali a membro del Parlamento, quanto agli incarichi non elettivi si rinvia ai principi dettati per gli enti locali territoriali.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Modifiche alla disciplina in materia di  
candidatura dei magistrati alla carica di  
parlamentare italiano)*

1. L'articolo 8 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - *1.* I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori o comunque presso uffici giudiziari aventi competenza sull'intero territorio nazionale, non sono eleggibili nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici giudiziari ai quali a qualsiasi titolo sono assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei tre anni antecedenti la data di accettazione della candidatura.

2. Non sono in ogni caso eleggibili i magistrati che, all'atto dell'accettazione della candidatura, non si trovino in aspettativa.

3. I magistrati eletti, una volta cessati dal mandato, anche in caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati e di elezioni suppletive, non possono rientrare nei ruoli di provenienza e conservano l'impiego nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato, ove sono destinati anche in sovrannumero.

4. I magistrati che sono stati candidati e non sono stati eletti non possono esercitare per un periodo di cinque anni le loro funzioni nella circoscrizione nel cui ambito si sono svolte le elezioni».

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni recate dal comma 3 dell'articolo 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dal comma 1 del presente articolo.

3. Al titolo I del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, dopo l'articolo 5 è aggiunto il seguente:

«Art. 5-bis. - 1. Ai fini del ricollocamento, dopo la cessazione del mandato dei magistrati eletti senatori, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, e le relative disposizioni attuative».

## Art. 2.

*(Modifiche alla disciplina in materia di candidatura dei magistrati alla carica di parlamentare europeo)*

1. Dopo l'articolo 4 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è inserito il seguente:

«Art. 4-bis. - 1. I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori o comunque presso uffici giudiziari aventi competenza sull'intero territorio nazionale, non sono eleggibili alla carica di membro del Parlamento europeo nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici giudiziari ai quali a qualsiasi titolo sono stati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei tre anni antecedenti la data di accettazione della candidatura.

2. Non sono in ogni caso eleggibili i magistrati che, all'atto dell'accettazione della candidatura, non si trovino in aspettativa.

3. I magistrati eletti, una volta cessati dal mandato parlamentare non possono rientrare nei ruoli di provenienza e conservano l'impiego nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato, ove sono destinati anche in sovrannumero.

4. I magistrati che sono stati candidati e non sono stati eletti non possono esercitare per un periodo di cinque anni le loro funzioni nella circoscrizione nel cui ambito si sono svolte le elezioni».

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni recate dal comma 3 dell'articolo 4-bis della legge n. 18 del 1979, introdotto dal comma 1 del presente articolo.

### Art. 3.

*(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di eleggibilità dei magistrati alle elezioni amministrative e loro ricollocamento e rientro in ruolo)*

1. All'articolo 60, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il numero 6) è abrogato.

2. Dopo l'articolo 60 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono inseriti i seguenti:

«Art. 60-bis. - *(Ineleggibilità dei magistrati)* - 1. Non sono eleggibili a sindaco, consigliere comunale e circoscrizionale i magistrati ordinari, amministrativi, contabili

e militari, esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori o comunque presso uffici giudiziari aventi competenza sull'intero territorio nazionale, che esercitano le loro funzioni presso un ufficio giudiziario ubicato nella regione in cui si trova il comune per il quale sono indette elezioni o i magistrati che nei tre anni antecedenti alla data di accettazione della candidatura abbiano svolto funzioni giudiziarie in quella regione.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica ai sindaci e ai consiglieri metropolitani, ove lo statuto della città metropolitana ne preveda l'elezione diretta, a suffragio universale, ai sensi del comma 22 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56.

3. Non sono in ogni caso eleggibili i magistrati indicati al comma 1 che, all'atto dell'accettazione della candidatura, non si trovino in aspettativa.

4. L'aspettativa si protrae per tutto il periodo del mandato e comporta il collocamento fuori ruolo del magistrato.

5. I magistrati in aspettativa mantengono il trattamento economico goduto decurtato delle indennità connesse all'esercizio della funzione giudiziaria, senza possibilità di cumulo con l'indennità corrisposta in ragione della carica elettiva, salva la possibilità di optare per la corresponsione della sola indennità di carica.

*Art. 60-ter. - (Cessazione dalla carica dei magistrati eletti) - 1.* Ai fini del ricollocamento, dopo la cessazione del mandato del magistrato eletto a sindaco, consigliere comunale o circoscrizionale, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica ai sindaci e ai consiglieri metropolitani, ove lo statuto della città metropolitana ne preveda l'elezione diretta, a suffragio



universale, ai sensi del comma 22 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Art. 60-*quater* (*Rientro in ruolo dei magistrati candidati e non eletti*). - 1. I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari candidati e non eletti sono ricollocati nel ruolo di provenienza, ma nei cinque anni successivi alla data delle elezioni non possono esercitare le funzioni, né possono essere a qualsiasi titolo assegnati ad un ufficio nella regione in cui sono compresi il comune o la città metropolitana per i quali si sono svolte le elezioni ovvero in cui, prima della competizione elettorale, hanno esercitato le loro funzioni».

3. Per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 60-*ter* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si applica il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge.

#### Art. 4.

*(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti la nomina di magistrati alla carica di assessore)*

1. Dopo l'articolo 47 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è inserito il seguente:

«Art. 47-*bis*. - (*Nomina di magistrati alla carica di assessore*) - 1. I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari non possono ricoprire la carica di assessore comunale se, all'atto dell'accettazione della nomina, non siano collocati in aspettativa.

2. Non possono ricoprire la carica di assessore i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori o comunque presso uffici giudiziari aventi com-

petenza sull'intero territorio nazionale, che esercitano le loro funzioni o sono assegnati ad un ufficio giudiziario ubicato nella regione in cui si trova il comune della cui giunta sono chiamati a far parte o i magistrati che nei tre anni antecedenti alla data di accettazione della nomina abbiano svolto funzioni giudiziarie in quella regione.

3. I magistrati in aspettativa mantengono il trattamento economico goduto decurtato delle indennità connesse all'esercizio della funzione giudiziaria, senza possibilità di cumulo con l'indennità corrisposta in ragione della carica, salva la possibilità di optare per la corresponsione della sola indennità di carica.

4. I magistrati cessati dalla carica di assessore sono ricollocati nel ruolo di provenienza, ma nei cinque anni successivi alla data di cessazione dalla carica non possono esercitare le funzioni, né possono essere a qualsiasi titolo assegnati ad un ufficio nella regione in cui si trovano il comune o la provincia della cui giunta hanno fatto parte».

#### Art. 5.

*(Principi fondamentali in materia di ineleggibilità dei magistrati alle elezioni regionali e di incompatibilità a ricoprire cariche di presidente, componente della giunta e consigliere regionale)*

1. In materia di ineleggibilità dei magistrati alle elezioni regionali e di incompatibilità a ricoprire cariche di presidente, componente della giunta e consigliere regionale, costituiscono principi fondamentali le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, così come modificato dall'articolo 1 della presente legge, nonché le disposizioni recate dall'articolo 47-bis del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dall'articolo 4 della presente legge.

## Art. 6.

*(Incompatibilità tra la funzione di magistrato e la carica di membro del Governo)*

1. I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari non possono ricoprire la carica di ministro, vice ministro o sottosegretario di Stato se, all'atto dell'accettazione della nomina, non siano collocati in aspettativa.

2. I magistrati in aspettativa mantengono il trattamento economico goduto decurtato delle indennità connesse all'esercizio della funzione giudiziaria, senza possibilità di cumulo con l'indennità corrisposta in ragione della carica, salva la possibilità di optare per la corresponsione della sola indennità di carica.

3. I magistrati cessati dalle cariche di cui al comma 1 sono ricollocati in ruolo nell'ultima sede di servizio, anche in soprannumero, con il divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi per il periodo di tre anni.

## Art. 7.

*(Disposizioni finali e transitorie)*

1. Ai magistrati in carica alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti al momento dell'assunzione dell'incarico.

