

CANDIDABILITÀ, ELEGGIBILITÀ E RICOLLOCAMENTO DEI MAGISTRATI

La Camera dei deputati ha approvato, in prima lettura, la proposta di legge, già votata dal Senato “Disposizioni in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale e negli enti territoriali”. Si tratta di un provvedimento importante che attiene alla funzione della magistratura, ai principi costituzionali di indipendenza, autonomia e divisione dei poteri e al rapporto tra questi principi e il diritto all'elettorato passivo. Rispettando l'impianto già votato dal Senato, la Camera ha modificato il testo, tenendo insieme, nel giusto equilibrio, la possibilità di svolgere un ruolo di servizio istituzionale senza fare venir meno, sia nella fase della candidabilità e dell'eventuale elezione e sia nel successivo ricollocamento – successivo al mandato – questi principi e quel ruolo e quella percezione di terzietà che una funzione come quella di magistrato deve intrinsecamente portare con sé. Il testo approvato riesce quindi a tenere unite tre esigenze fondamentali: rispettare l'autonomia tra i diversi poteri dello Stato; impedire che venga compresso il diritto costituzionale all'elettorato passivo per una categoria di persone, i magistrati, che invece hanno tutto il diritto di decidere di servire il Paese in modalità diverse da quelle giurisdizionali; e, infine, impedire che la temporanea militanza politica e istituzionale costituisca uno strumento che possa essere utilizzato in maniera impropria per chi volesse decidere di sovrapporre il proprio ruolo giurisdizionale con quello politico-amministrativo, con le ovvie e non positive conseguenze che da ciò ne deriverebbero¹.

Rispetto al testo del Senato è stata allargata la platea dei livelli istituzionali interessati dalla disciplina che adesso vanno dal Parlamento europeo a quello nazionale, dalle Regioni alle Città metropolitane, fino alle Province, ai Comuni e alle Circoscrizioni ed è stato, inequivocabilmente, rafforzato il concetto della disciplina transitoria, richiamando apertamente il principio dell'efficacia ex post del provvedimento, cioè dopo la sua entrata in vigore.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori](#) parlamentari del provvedimento “Disposizioni in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale e negli enti territoriali” AC 2188-1442-2770-A – relatori Marco Di Maio (PD) per la I Commissione Affari Costituzionali e Walter Verini (PD) per la II Commissione Giustizia – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

Nel corso dell'esame alla Camera sono stati soppressi gli articoli 10, 11, 13 previsti dal testo approvato dal Senato.

¹ Nella XVII legislatura, i parlamentari che provengono dai ruoli della magistratura sono 9: 3 alla Camera, 6 al Senato. (Fonte: Senato della Repubblica: Statistiche parlamentari “[Distribuzione dei Senatori per professione](#)”; Camera dei deputati, Statistiche parlamentari, Composizione della Camera - [Distinzione dei deputati per professione](#))

CANDIDABILITÀ A CARICHE ELETTIVE E ASSUNZIONI DI INCARICHI DI GOVERNO NEGLI ENTI TERRITORIALI

L'articolo 1 stabilisce che i **magistrati non possono essere candidati** alle elezioni europee, politiche, regionali e alla carica di consigliere o presidente delle Province autonome di Trento e Bolzano nonché alla carica di sindaco e consigliere metropolitano se prestino servizio, o lo abbiano prestato nei cinque anni precedenti l'accettazione della candidatura, in sedi o uffici giudiziari con competenza ricadente, in tutto o in parte, nella Circostrizione elettorale interessata.

Rispetto alla disciplina vigente per le elezioni politiche, le disposizioni introducono dunque una serie di novità: **si prevede una incandidabilità e non una ineleggibilità**. Ciò comporta la preclusione della possibilità di presentare la candidatura, essendo l'incandidabilità rilevata dagli uffici elettorali in sede di vaglio dell'ammissione delle liste. L'ineleggibilità, prevista dalla normativa vigente, invece non impedisce la candidatura, ma esplica i suoi effetti solamente ad elezioni avvenute.

Per quanto riguarda l'estensione della nuova disciplina alle elezioni europee, che prima non erano contemplate, **viene elevato da sei mesi a cinque anni il periodo in cui il magistrato non deve aver prestato servizio nel territorio** di riferimento della Circostrizione elettorale interessata.

Quanto alle elezioni amministrative per la carica di sindaco, di consigliere comunale o di consigliere circoscrizionale, i magistrati **non possono essere candidati se prestano servizio o lo hanno prestato nei cinque anni precedenti l'accettazione della candidatura presso sedi o uffici giudiziari con competenza ricadente nel territorio della Provincia in cui è compreso il Comune**. Questa disposizione opera anche in riferimento all'assunzione di incarico di assessore comunale, rispetto alla quale vige un regime di inconfiribilità dell'incarico e all'assunzione dell'incarico di assessore regionale, avendo riguardo a sedi o uffici giudiziari con competenza ricadente in tutto o in parte nel territorio della regione.

Le disposizioni sull'incandidabilità **si applicano a tutti i magistrati**, ordinari, amministrativi, contabili e militari, e riguardano anche i magistrati collocati fuori ruolo. Non sono in ogni caso candidabili i **magistrati tomati** che, all'atto dell'accettazione della candidatura, non siano **in aspettativa da almeno sei mesi**.

Attualmente, invece, per le elezioni politiche i magistrati devono trovarsi **in aspettativa** come regola generale **al momento dell'accettazione della candidatura**; per le elezioni europee e per le elezioni amministrative non è invece previsto il collocamento obbligatorio in aspettativa. Per le elezioni amministrative il collocamento in aspettativa avviene obbligatoriamente solo per le elezioni nel territorio in cui il magistrato esercita le funzioni giurisdizionali applicandosi, in caso di mancata cessazione delle funzioni, l'ineleggibilità. **È dunque**

La necessità dell'intervento legislativo nel parere reso dal CSM

«Il disegno di legge risponde dunque alla condivisibile esigenza di restituire organicità e coerenza al lacunoso sistema normativo vigente, trasferendo opportunamente a livello di fonte primaria una disciplina in larga parte affidata oggi alle circolari del C.S.M.»

L'obiettivo di consentire un eventuale impegno politico del magistrato, evitando al contempo ogni interferenza con l'esercizio delle funzioni giudiziarie, è stato perseguito mediante un complesso di disposizioni ispirato a comprensibile rigore.»

CSM Delibera del 21 maggio 2014. Testo allegato al Dossier del Servizio Studi Camera dei deputati n. [192](#) (23 giugno 2014)

possibile oggi che i magistrati svolgano contemporaneamente funzioni giurisdizionali e funzioni politico-amministrative in forza di mandato elettorale o di incarico di assessore **quando la funzione politica-amministrativa e la funzione giurisdizionale siano svolte in diversi ambiti territoriali**. Tale **anomalia** è stata **rilevata anche dal GRECO**, Gruppo di valutazione anticorruzione del Consiglio d'Europa, nell'ultimo Rapporto 2016².

Le disposizioni sulla incandidabilità non si applicano se i magistrati hanno cessato di appartenere all'ordinamento giudiziario, ad esempio per **dimissioni o pensionamento, da almeno due anni**. Attualmente, non sono previsti limiti.

I PRINCIPI E LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

L'articolo 51 della Costituzione riconosce come diritto fondamentale il diritto di elettorato passivo a ogni cittadino, senza porre discriminazioni, e con diritto a conservare il proprio posto di lavoro. Lo ha ribadito anche la Corte costituzionale con la sentenza (tra le altre) n. 25 del 2008.

Sono ammissibili restrizioni per la candidabilità dei magistrati, ma la Corte ha più volte ribadito che le restrizioni devono essere contenute entro i limiti rigorosamente necessari al soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse.

L'articolo 75 della Costituzione introduce una riserva di legge per l'individuazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di deputato o senatore, per cui spetta al legislatore ordinario specificare il diritto riconosciuto dalla Costituzione e i limiti previsti, affinché i cittadini che svolgano qualsiasi funzione o professione possano esercitare il loro diritto di elettorato passivo.

ASPETTATIVA PER INCARICHI DI GOVERNO E DI ASSESSORE

L'articolo 2 introduce il **divieto di assumere incarichi di Governo nazionali, regionali o comunali³ per i magistrati che non siano collocati in aspettativa**.

Attualmente è previsto il collocamento fuori ruolo di diritto ovvero il collocamento in aspettativa per gli appartenenti alle magistrature ordinaria e speciali chiamati a ricoprire incarichi di Governo nazionale. Per quanto attiene, invece, agli organi di governo locale al momento l'aspettativa è facoltativa.

DICHIARAZIONE DI NON VERSARE IN CONDIZIONI DI INCANDIDABILITÀ

L'articolo 3 disciplina l'accertamento dell'insussistenza di cause di incandidabilità per gli organi elettivi, richiedendo che **l'atto di accettazione della candidatura** da parte del magistrato debba essere corredato da una dichiarazione sostitutiva, la cosiddetta **"autocertificazione"**, con la quale l'interessato attesta l'insussistenza delle condizioni di incandidabilità sulla base ovviamente delle norme vigenti. La disposizione riprende la disciplina attualmente prevista per le altre cause di incandidabilità dal testo unico in materia di incandidabilità⁴. L'accertamento della incandidabilità è svolto in occasione della presentazione delle liste dei candidati e entro il termine per la loro ammissione.

² GRECO ([GrecoEval4Rep\(2016\)2](#)) Fourth evaluation round – Italy – "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors" § *Prohibition or restriction of certain activities, post-employment* pag.38

³ Presidente del Consiglio, vicepresidente del Consiglio, ministro, viceministro, sottosegretario di Stato, sottosegretario regionale, assessore regionale o comunale

⁴ [D. Lgs. n. 235 del 2012](#)

STATUS DEI MAGISTRATI IN COSTANZA DI MANDATO O DI INCARICO DI GOVERNO

L'articolo 4 prevede che **durante il mandato** elettivo e durante lo svolgimento di incarichi di Governo il **magistrato deve obbligatoriamente trovarsi in aspettativa**. Durante l'aspettativa vengono maturati i requisiti pensionistici e l'anzianità di servizio.

Prevista l'**istituzione**, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, presso la Presidenza del Consiglio, di un'unica **banca dati, consultabile pubblicamente, da aggiornare semestralmente**, nella quale è raccolto l'**elenco dei magistrati** ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché gli **avvocati e procuratori dello Stato**, collocati in posizione di **fuori ruolo** in relazione al conferimento degli incarichi, anche in posizioni non apicali e semi apicali, previsti dall'art. 1, co. 66 della legge n. 190 del 2012⁵. In **tale elenco sono indicati** per ciascun magistrato, in modo chiaro e leggibile: **la titolarità e durata dell'incarico fuori ruolo attuale**, elenco degli **incarichi fuori ruolo precedentemente svolti**, comprensivi per ciascuno della durata e della funzione; **computo complessivo degli anni trascorsi in posizione di fuori ruolo**.

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, **i siti web dei relativi organi di autogoverno o di rappresentanza dovranno includere tutte le informazioni richieste**, nonché le informazioni relative agli **incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati ordinari** e agli incarichi **extragiudiziari conferiti ai magistrati delle altre giurisdizioni ed agli avvocati e procuratori dello Stato**.

RICOLLOCAMENTO DEI MAGISTRATI CANDIDATI E NON ELETTI

L'articolo 5, considerevolmente modificato rispetto alla versione del Senato, disciplina i casi di ricollocamento per magistrati che si siano candidati alle elezioni europee, politiche o amministrative, senza essere eletti. Attualmente non sono previsti vincoli di funzione al ricollocamento del magistrato non eletto. Con il testo approvato, **nei due anni successivi alla data delle elezioni i magistrati non eletti** non possono esercitare le **funzioni inquirenti** e le **funzioni permesse possono essere svolte solo in un ufficio fuori dalla Circoscrizione in cui è avvenuta la candidatura**.

RICOLLOCAMENTO DEI MAGISTRATI ELETTI AL PARLAMENTO EUROPEO E AL PARLAMENTO NAZIONALE

Con l'articolo 6 si sancisce un principio che ha trovato ampia condivisione, ovvero che **alla cessazione del mandato elettorale il magistrato non possa tornare a svolgere le funzioni precedenti**. Tema assai più delicato è, invece, stabilire quali funzioni possano essere svolte dal magistrato che rientri nel proprio lavoro al termine di un incarico istituzionale; delicato anche per i rilevanti profili costituzionali che vengono lambiti, con particolare riferimento all'articolo 51 della Costituzione che, al comma 3, stabilisce che colui che è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di conservare il posto di lavoro. D'altra parte non si poteva operare neppure correndo il rischio di comprimere le possibilità di carriera di un magistrato, poiché si rischierebbe la violazione del diritto costituzionale all'elettorato passivo.

⁵ Tutti gli incarichi presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali attribuiti in posizioni apicali o semiapicali, compresi quelli, comunque denominati, negli uffici di diretta collaborazione, ivi inclusi quelli di consulente giuridico, nonché quelli di componente degli organismi indipendenti di valutazione, a magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, avvocati e procuratori dello Stato, devono essere svolti con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo, che deve permanere per tutta la durata dell'incarico. È escluso il ricorso all'istituto dell'aspettativa. Gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto se nei centottanta giorni successivi non viene adottato il provvedimento di collocamento in posizione di fuori ruolo.

Dunque, il magistrato che non abbia maturato l'età per il pensionamento obbligatorio ha **3 possibilità**:

1) **ricollocaamento nel ruolo** di provenienza e conseguente **esercizio delle funzioni giudiziarie**. In questo caso, i magistrati già in servizio presso la Corte di Cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti centrale e la Corte militare d'appello, nonché presso le rispettive Procure generali, e i magistrati della Procura nazionale antimafia, possono essere **ricollocati nell'ufficio di provenienza, con divieto di assumere incarichi direttivi o semidirettivi per tre anni**; tutti gli altri magistrati potranno essere ricollocati presso gli **uffici della Corte di Cassazione** e della Procura generale, se avranno i requisiti di carriera richiesti; in alternativa potranno essere ricollocati in un **ufficio di un distretto di corte d'appello diverso** da quello in cui è ricompresa la Circoscrizione elettorale in cui sono stati eletti. **Per tre anni** non potranno ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi né svolgere funzioni inquirenti o giudicanti monocratiche, tanto civili quanto penali, anche in caso di trasferimento di ufficio (**vincolo delle funzioni giudicanti collegiali**);



| Ufficio di provenienza | Ufficio post-elezioni |
|--|--|
| Magistrati candidati al Parlamento europeo, alla Camera e al Senato | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ in servizio presso i collegi giudicanti o la Procura generale della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti centrale e della Corte militare d'appello | <ul style="list-style-type: none"> ■ possono tornare all'ufficio di provenienza |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ in servizio presso la procura nazionale antimafia | <ul style="list-style-type: none"> ■ possono passare alla Procura generale presso la Corte di Cassazione (se abilitati all'esercizio delle funzioni di legittimità) |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ in servizio presso qualsiasi altro ufficio | <ul style="list-style-type: none"> ■ possono essere assegnati a qualsiasi ufficio giudicante che non abbia competenza sulla circoscrizione in cui è stata presentata la candidatura |
| Magistrati candidati alla regione, alla città metropolitana, al comune o alla circoscrizione | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ in servizio presso qualsiasi ufficio | <ul style="list-style-type: none"> ■ possono essere assegnati a qualsiasi ufficio giudicante che non ricada nel distretto di corte d'appello competente per la regione, la città metropolitana o il comune per il quale è stata presentata la candidatura |

Fonte: Dossier n° 192/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
 Servizio Studi Camera dei deputati 20 marzo 2017

- 2) **inquadramento nell'Avvocatura dello Stato**, ma non in un ruolo autonomo e con il divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi per un periodo di tre anni;
- 3) **inquadramento nel ruolo ministeriale**, ma eliminando l'irragionevole divieto di assumere incarichi direttivi e semidirettivi che integrerebbe un demansionamento di per sé incostituzionale.

RICOLLOCAMENTO DEI MAGISTRATI CON INCARICHI DI GOVERNO NAZIONALE, REGIONALE O LOCALE

L'articolo 7, **ai fini del ricollocamento in ruolo, equipara** il magistrato che abbia ricoperto la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, Vicepresidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Viceministro, Sottosegretario di Stato, **al magistrato che cessa dal mandato parlamentare nazionale o europeo**⁶.

I magistrati chiamati a svolgere funzioni di **assessore regionale, sottosegretario regionale o assessore comunale sono equiparati**, ai fini del ricollocamento in ruolo, **ai magistrati che abbiano svolto il mandato elettorale negli enti territoriali** (v. l'articolo 9).

È stata inoltre introdotta una normativa specifica per i magistrati che siano chiamati da ministri, Regioni, sindaci, a ricoprire **incarichi di responsabilità in qualità di Capi degli uffici di diretta collaborazione**, incarichi, dunque, di natura fiduciaria, nonché per **incarichi di nomina parlamentare** (quindi ad esempio Autorità indipendenti, per la loro intrinseca natura più politica). Per questi casi viene disposto il **rientro nell'ufficio di provenienza anche in sovrannumero, rispetto alla pianta organica dei medesimi uffici, e il divieto di ricoprire incarichi direttivi per un anno**, previsione analoga a quella prevista per i componenti del CSM.

RICOSTRUZIONE DELLA CARRIERA

L'articolo 8, demanda ad un Regolamento, adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la disciplina del **ricollocamento dei magistrati nell'Avvocatura dello Stato**. Il Regolamento dovrà essere emanato entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge e dovrà ricostruire le carriere, tenendo conto della tabella B di equiparazione degli avvocati e procuratori dello Stato ai magistrati dell'ordine giudiziario, allegata al RD n. 1611 del 1933. Viene, inoltre, demandata ad ulteriore Regolamento ministeriale la disciplina del **nuovo ruolo autonomo del Ministero della giustizia nel quale inquadrare i magistrati che optino per questa forma di ricollocamento**. Il Regolamento dovrà prevedere per i magistrati inseriti nel ruolo autonomo del ministero, in via prioritaria, mansioni di studio e ricerca nonché la loro possibile candidatura presso enti od organismi internazionali presso i quali sia richiesta la presenza di magistrati italiani. Dall'applicazione di questa norma non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

⁶ Rinviano per il ricollocamento alle 4 opzioni dell'art. 6 (ricollocamento in magistratura, con i limiti predetti; inquadramento nei ruoli dell'Avvocatura o del Ministero della Giustizia; prepensionamento con contribuzione volontaria)

RICOLLOCAMENTO DEI MAGISTRATI CON INCARICHI DI GOVERNO LOCALE

L'articolo 9 disciplina il **ricollocaamento in ruolo dei magistrati che abbiano svolto il mandato elettorale negli enti territoriali**, ovvero che siano stati eletti: sindaco o consigliere comunale; presidente della Provincia o consigliere provinciale; consigliere circoscrizionale. A proposito del ricollocaamento in ruolo per i magistrati cessati da cariche territoriali, **vige la stessa disciplina per chi ha esaurito il proprio mandato parlamentare nazionale o europeo**. Sono **sottoposti alla medesima disciplina anche i presidenti di Regione e i sindaci metropolitani**.

DISCIPLINA TRANSITORIA

L'articolo 12 reca una **norma transitoria** volta a graduare il primo impatto della nuova disciplina. Infatti, non si può non tenere conto dei soggetti che al momento che hanno effettuato la scelta di candidarsi o di ricoprire alcuni incarichi, lo hanno fatto con norme che prevedevano diverse modalità di rientro rispetto a quelle che ora si intendono introdurre nell'ordinamento. Alla cessazione del mandato o dell'incarico, per questi magistrati si apre la scelta tra le **tre possibilità** previste a regime dalla riforma, con alcuni aggiustamenti.

- 1) Viene dunque **previsto il ricollocaamento anche presso gli uffici nazionali** (Corte di Cassazione, Procura generale presso la Corte di cassazione e Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo), **in presenza dei requisiti; il vincolo dello svolgimento delle sole funzioni collegiali, laddove il rientro avvenga presso la giurisdizione di merito, è di 3 anni con il divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi per il periodo di 2 anni (a regime sono 3)**; nel regime transitorio non opera il divieto di ricollocaamento nel distretto di Corte d'appello in cui è compresa la circoscrizione elettorale;
- 2) come per la normativa ordinaria, anche per quella transitoria, si prevede la possibilità di essere inquadrati presso **l'Avvocatura dello Stato**, ma non in un ruolo autonomo e con il divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi per un periodo di due anni (tre a regime);
- 3) è prevista la possibilità di entrare in un ruolo autonomo del **Ministero della Giustizia** ovvero

È previsto un **regime transitorio anche per la disposizione sul ricollocaamento in ruolo dei magistrati responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri**, prevedendo che la nuova disciplina si applichi in relazione agli incarichi conferiti successivamente all'entrata in vigore della legge.

SANZIONI DISCIPLINARI PER I MAGISTRATI ORDINARI

L'articolo 14 prevede una **sanzione non inferiore alla perdita di anzianità per quattro anni a carico del magistrato che accetta la candidatura** a parlamentare europeo, parlamentare nazionale, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale, ovvero che accetta un incarico di governo nazionale, regionale o locale **in violazione di disposizioni di legge**.

SANZIONI DISCIPLINARI PER I MAGISTRATI AMMINISTRATIVI, CONTABILI E MILITARI

L'articolo 15 **estende ai magistrati amministrativi, contabili e militari la sanzione disciplinare** della perdita di anzianità per almeno due anni laddove abbiano accettato la candidatura alle elezioni europee, politiche, regionali o locali, ovvero abbiano assunto incarichi di governo nazionale o locale, in violazione della riforma.

ABROGAZIONI

L'articolo 16 abroga le disposizioni anche speciali in contrasto con le norme proposte.