



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori SANNA, CAROFIGLIO, BIANCO, CECCANTI, FERRANTE, GIARETTA, MARINARO, MARITATI, AGOSTINI, CHITI, DE SENA, DELLA SETA, DI GIOVAN PAOLO, FIORONI, Mariapia GARAVAGLIA, MAGISTRELLI, PINOTTI, SCANU, STRADIOTTO e DELLA MONICA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MARZO 2011

Disposizioni sull’elettorato passivo dei magistrati nelle elezioni e sulla nomina di magistrati negli organi di governo di regioni ed enti locali

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge è volto ad introdurre disposizioni specifiche in materia di cause di incandidabilità e di ineleggibilità dei magistrati nelle elezioni e di cause ostative alla nomina di magistrati negli organi di governo di regioni ed enti locali, al fine di esaltare i profili di autonomia e indipendenza della magistratura.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 224 del 17 luglio 2009, ha dichiarato che «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. I magistrati, per dettato costituzionale (artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.), debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità». Nel prosieguo del suo argomentare, la Corte ha anche ricordato che il diritto di elettorato passivo spettante ai magistrati «non è senza limitazioni».

Sul tema della opportunità di fissare in norme di valenza generale le limitazioni dell'elettorato passivo dei magistrati è intervenuto il comitato direttivo centrale della Associazione nazionale magistrati in un documento del 6 marzo 2010.

Esso «in particolare ritiene non opportuno che un magistrato possa partecipare alle elezioni ovvero possa assumere incarichi di governo in amministrazioni locali in luoghi nei quali ha esercitato la funzione». Da qui la richiesta «al Parlamento (di) un intervento le-

gislativo che adegui la legge elettorale per le amministrative a quella per il Parlamento nazionale introducendo un divieto per i magistrati di partecipare alle elezioni ovvero di assumere incarichi di governo nelle amministrazioni locali nei luoghi dove hanno precedentemente esercitato la funzione giudiziaria».

Successivamente, nel discorso davanti ai vincitori del concorso in magistratura (i nuovi uditori giudiziari sono stati ricevuti al Quirinale il 27 aprile 2010) il Presidente della Repubblica ha affermato, riferendosi alla imminente adozione da parte del Consiglio superiore della magistratura di una risoluzione sul tema, che «in essa si prende atto della oggettiva confusione di ruoli che può tra l'altro discendere dalla circostanza che il magistrato si proponga per incarichi politici nella sede in cui ha esercitato le sue funzioni. I valori costituzionali dell'autonomia e indipendenza si difendono tutelando i magistrati dai comportamenti che creano nei loro confronti un clima di ingiusta delegittimazione, ma anche adottando risoluzioni consapevoli – quale quella che ho prima richiamato».

Nella risoluzione lodata dal Presidente della Repubblica, il Consiglio superiore della magistratura ha voluto esprimersi ufficialmente sul punto della partecipazione alla attività politica e amministrativa locale da parte dei magistrati. Nel documento, adottato il 28 aprile 2010, il CSM sostiene, riferendosi alle cariche amministrative regionali, provinciali e comunali, che «al fine sia di preservare adeguatamente l'immagine di imparzialità sia di evitare pretestuose strumentalizzazioni dell'attività giudiziaria svolta, sembra indispensabile che i magistrati non si candidino nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uf-

fici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni per un congruo periodo antecedente la data di accettazione della candidatura; del pari occorre che i magistrati che sono stati candidati e non sono stati eletti non possano esercitare per un periodo di cinque anni le loro funzioni nella circoscrizione nel cui ambito si sono svolte le elezioni. Analoghe disposizioni, con i necessari adattamenti del caso, dovrebbero essere introdotte anche con riguardo agli assessori cosiddetti "esterni", nel momento sia dell'assunzione sia della cessazione dell'incarico».

Attualmente per i magistrati, nell'ambito delle elezioni ad organi rappresentativi negli enti territoriali, non vige un dettato normativo uniforme.

Il quadro normativo in materia di ineleggibilità e incompatibilità a livello regionale risulta dalle seguenti disposizioni:

- a) Costituzione (articolo 122);
- b) legge-quadro statale (legge 2 luglio 2004, n. 165, «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione»);
- c) disciplina regionale (ove adottata) e leggi elettorali regionali;
- d) legge 23 aprile 1981, n. 154, «Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale».

Con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione è stata modificata la disciplina dell'articolo 122, che così recita: «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

Il sistema di competenze delineato dalla formula costituzionale incardina quindi in capo alla legislazione regionale la competenza a determinare in dettaglio i casi di ineleggibilità e di incompatibilità per l'accesso alle cariche regionali.

In assenza di diverse disposizioni legislative, adottate dalle regioni in attuazione dell'articolo 122 della Costituzione e in conformità ai principi generali fissati dalla legge-quadro n. 165 del 2004, continuano però a trovare applicazione le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dettate dalla disciplina statale, di cui alla citata legge n. 154 del 1981.

La stessa giurisprudenza costituzionale (ordinanze n. 223 del 24 giugno 2003 e n. 270 del 22 luglio 2003), nel periodo compreso fra l'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 122 della Costituzione e quella della legge statale la cui riserva è contenuta nel medesimo articolo (la legge n. 165 del 2004), ha affermato il principio in base al quale «il nuovo testo dell'articolo 122 della Costituzione (...) dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione».

Secondo quanto affermato dalla Corte, dunque, in assenza di una legge regionale *ad hoc*, la disciplina applicabile alle cause di incompatibilità è, in forza del principio di continuità, quella dettata dalla legislazione statale, ossia dalla legge n. 154 del 1981.

Ciò premesso, l'articolo 1 del presente disegno di legge disciplina in capo ai magistrati, ordinari o speciali, una specifica previsione di incandidabilità - istituto non previsto dalla legge 23 aprile 1981 n. 154 - alla carica di presidente della regione o di incompatibilità alla nomina ad assessore regionale qualora abbiano svolto la propria funzione giurisdizionale in una parte del territorio nei trentasei mesi precedenti al giorno fissato

per la presentazione delle liste o al giorno di assunzione della carica di assessore.

Lo stesso istituto della incandidabilità è altresì esteso ai magistrati che intendano candidarsi al consiglio regionale. Il divieto sarà tuttavia limitato alla circoscrizione elettorale nella quale è ricompreso, anche solo in parte, il territorio regionale ricadente nelle competenze della sede o dell'ufficio presso cui gli stessi magistrati hanno prestato, nel termine dei trentasei mesi anteriori alla presentazione delle liste, il loro ufficio.

Da tale fattispecie di incandidabilità sono fatti salvi i magistrati in servizio presso le giurisdizioni superiori, la cui competenza nazionale interrompe ogni relazione tra funzione e territorio.

Le dimissioni, il trasferimento o il collocamento in aspettativa non retribuita del magistrato, entro i trentasei mesi precedenti al giorno fissato per la presentazione della candidatura, rendono priva di efficacia l'ipotesi di incandidabilità di cui sopra e permettono al soggetto interessato di prender parte alla competizione elettorale regionale, esercitando il proprio diritto all'elettorato passivo.

Il disegno di legge disciplina inoltre la fattispecie della cessazione anticipata della legislatura. In tale ipotesi, i magistrati potranno candidarsi alla presidenza della regione o al consiglio regionale e potranno essere nominati assessori, anche se abbiano esercitato le proprie funzioni nel territorio della regione o in una parte del territorio regionale ricadente nelle competenze della sede o dell'ufficio giudiziario, qualora abbiano cessato tali funzioni almeno diciotto mesi prima della data fissata per le elezioni.

Ai magistrati candidati e non eletti non sarà possibile prestare servizio, per un periodo di cinque anni, nelle sedi o negli uffici con competenza territoriale su comuni compresi nelle circoscrizioni elettorali nelle quali si sono candidati. Eguale divieto è previsto per i magistrati candidati ed eletti, una volta terminato il loro mandato elettorale.

In coerenza con i requisiti per la candidatura, infine, si prevede che i magistrati eletti alla carica di presidente della regione o nominati assessore regionale, una volta cessato il loro mandato, incorrano nel divieto di prestare servizio in tutto il territorio regionale.

L'articolo 2 del disegno di legge introduce l'obbligo, al momento della presentazione della dichiarazione di accettazione della candidatura alla carica di presidente della regione o in qualità di componente del consiglio, per lo stesso candidato di presentare una dichiarazione, ulteriore rispetto a quelle attualmente prescritte, in cui certifica di non versare in alcuna delle condizioni di incandidabilità.

L'articolo 3 del disegno di legge apporta talune modificazioni al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

L'innovazione riguarda nella fattispecie l'ineleggibilità dei magistrati alla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, nonché il termine entro il quale i magistrati esercenti la funzione devono cessare dall'incarico al fine di non vedere limitato il loro diritto di elettorato passivo.

Il vigente articolo 60, comma 1, numero 6), del citato testo unico recita: «Non sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale: nel territorio, nel quale esercitano le loro funzioni, i magistrati addetti alle corti di appello, ai tribunali, ai tribunali amministrativi regionali, nonché i giudici di pace».

È successivamente prevista, al comma 3, l'inefficacia di tale limitazione dell'elettorato passivo ove l'interessato cessi dalle proprie funzioni giurisdizionali per dimissioni, trasferimento, collocamento in aspettativa non retribuita, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature.

Con la modifica apportata dal presente disegno di legge è ampliato ai trentasei mesi

anteriori al giorno fissato per la presentazione della candidatura il termine entro il quale il magistrato che intenda candidarsi dovrà cessare le proprie funzioni - per dimissioni, trasferimento o collocamento in aspettativa - al fine di esercitare il proprio diritto all'elettorato passivo.

I magistrati collocati in aspettativa dovranno mantenere tale condizione per tutta la durata del mandato elettivo o dell'incarico; tale disposizione è prevista al fine di evitare che i magistrati eletti continuino a

svolgere la funzione nonostante il mandato politico-amministrativo loro conferito.

A tal fine si prevede che anche in caso di elezioni comunali o provinciali i magistrati candidati e non eletti, nonché i magistrati eletti e quelli che abbiano ricoperto la carica di assessori, non possano prestare servizio nella provincia o nei comuni ricompresi nella competenza della sede o ufficio giudiziario per i cinque anni successivi alle elezioni o alla cessazione dal mandato elettivo o dall'incarico.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifiche alla legge 23 aprile 1981, n. 154,
in materia di ineleggibilità
ed incompatibilità dei magistrati)*

1. Alla legge 23 aprile 1981, n. 154, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2:

1) nel primo comma, il numero 6) è abrogato;

2) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Le cause di ineleggibilità previste al primo comma, numeri 1), 2), 4), 5), 8), 9), 10) e 11), non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»;

b) dopo l'articolo 2 è inserito il seguente:

«Art. 2-bis. - 1. I magistrati appartenenti all'ordine giudiziario e alle giurisdizioni speciali, inclusi quelli collocati fuori dal ruolo organico e ad eccezione di quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori, non possono candidarsi come presidente della regione né ricoprire la carica di assessore regionale se nei trentasei mesi anteriori al termine ultimo per la presentazione delle liste o al giorno di assunzione dell'incarico di assessore hanno prestato servizio nella regione.

2. Il medesimo divieto di cui al comma 1 si applica ai magistrati candidati al consiglio regionale, limitatamente alla circoscrizione elettorale nella quale è ricompreso, in tutto o in parte, il territorio regionale ricadente nella competenza della sede o dell'ufficio

presso il quale hanno prestato servizio nei trentasei mesi anteriori al termine ultimo per la presentazione delle liste.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 non hanno effetto se gli interessati hanno cessato le loro funzioni per dimissioni, trasferimento o collocamento in aspettativa entro i trentasei mesi anteriori al termine ultimo per la presentazione delle liste o al giorno di assunzione dell'incarico di assessore. In caso di cessazione anticipata della legislatura, che intervenga prima dei trentasei mesi antecedenti la scadenza naturale, le disposizioni di cui al comma 1 non hanno effetto se gli interessati hanno cessato le loro funzioni almeno diciotto mesi prima della data fissata per le elezioni.

4. I magistrati candidati e non eletti non possono prestare servizio per un periodo di cinque anni dalla data di celebrazione delle elezioni in sedi o uffici con competenza territoriale su comuni della circoscrizione elettorale nel cui ambito hanno presentato la propria candidatura.

5. I magistrati che sono stati eletti alla carica di consigliere regionale non possono prestare servizio in sedi o uffici con competenza territoriale su comuni della circoscrizione elettorale nella quale sono stati eletti, per un periodo di cinque anni dalla data di cessazione del mandato. Il medesimo divieto si applica, per l'intero territorio della regione, ai magistrati che hanno ricoperto la carica di presidente della regione o di assessore regionale.

6. I magistrati collocati in aspettativa in quanto eletti alla carica di presidente di regione o di consigliere regionale nonché i magistrati che ricoprono la carica di assessore regionale devono mantenere obbligatoriamente, a pena di decadenza, la collocazione in aspettativa per l'intera durata del mandato elettivo o dell'incarico».

Art. 2.

(Introduzione dell'articolo 4-bis della legge 2 luglio 2004, n. 165. Dichiarazione di non versare in condizioni di incandidabilità)

1. Nel capo I della legge 2 luglio 2004, n. 165, dopo l'articolo 4 è aggiunto il seguente:

«Art. 4-bis. - *(Dichiarazione di non versare in condizioni di incandidabilità)* - 1. La presentazione della dichiarazione di accettazione della candidatura come presidente della regione o componente del consiglio regionale è corredata da una dichiarazione, resa ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella quale il candidato attesta di non versare in alcuna delle condizioni di incandidabilità di cui agli articoli 2, 2-bis e 3 della legge 23 aprile 1981, n. 154, e successive modificazioni, e all'articolo 58, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni».

Art. 3.

(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di ineleggibilità dei magistrati alle elezioni amministrative)

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 60:

1) al comma 1, il numero 6) è abrogato;

2) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Le cause di ineleggibilità previste al comma 1, numeri 1), 2), 4), 5), 7), 9), 10), 11) e 12), non hanno effetto se l'interessato

cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non retribuita non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»;

b) dopo l'articolo 60 sono inseriti i seguenti:

«Art. 60-bis. - (*Ineleggibilità dei magistrati*). - 1. Non sono eleggibili alla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, né possono ricoprire la carica di assessore, i magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, i giudici di pace e i magistrati collocati fuori dal ruolo organico, esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori, che sono assegnati a qualsiasi titolo ovvero che esercitano le loro funzioni in un ufficio giudiziario ubicato nel distretto di corte di appello, ovvero nella circoscrizione di competenza di tribunale amministrativo regionale o della sezione regionale della Corte dei conti o del tribunale militare, in cui sono compresi il comune o la provincia per i quali sono indette le elezioni.

2. La causa di ineleggibilità prevista dal comma 1 non ha effetto se gli interessati hanno cessato le proprie funzioni per dimissioni, trasferimento o collocamento in aspettativa entro i trentasei mesi anteriori al termine ultimo per la presentazione della candidatura o al giorno di assunzione dell'incarico di assessore.

3. I magistrati collocati in aspettativa ai sensi del comma 2 ed eletti alla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, nonché i magistrati che ricoprono la carica di assessore devono mantenere obbligatoriamente, a pena di decadenza, la collocazione in aspettativa per l'intera durata del mandato elettivo o dell'incarico.

Art. 60-ter. - (*Ricollocamento dei magistrati candidati e non eletti e dei magistrati eletti o nominati assessori, dopo la cessazione del mandato o dell'incarico*). - 1. I

magistrati che sono stati candidati e non sono stati eletti non possono esercitare le loro funzioni, per un periodo di cinque anni dalla data di celebrazione delle elezioni, in sedi o uffici con competenza territoriale nella provincia, nel comune o nella circoscrizione nel cui ambito hanno presentato la propria candidatura.

2. I magistrati che sono stati eletti o che hanno ricoperto la carica di assessore non possono esercitare le loro funzioni, per un periodo di cinque anni dalla data di cessazione del mandato o dell'incarico, nella provincia, nel comune o nella circoscrizione in cui sono stati eletti o hanno ricoperto la carica di assessore».

