



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori D'ALIA, PISTORIO e SERRA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GIUGNO 2011

Disposizioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei magistrati alle elezioni amministrative e sulla nomina degli stessi negli organi di governo delle regioni ed enti locali

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si intende apportare importanti ed opportune modifiche alla normativa vigente in materia di cause di ineleggibilità e di incandidabilità dei magistrati alle elezioni amministrative.

Come è noto, 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».

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 224 del 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 (articoli 101 e seguenti): questa disciplina, da un lato, assicura una posizione peculiare, dall'altro, correlativamente, comporta l'imposizione di speciali doveri. I magistrati, per dettato costituzionale (articoli 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione), 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».

La Corte riconosce quindi che «l'immagine» dell'imparzialità è un valore indispensabile, perché traduce in una forma esterna immediatamente percepibile il contenuto sostanziale di detto valore. D'altra parte, è pacifico che la fiducia che i cittadini ripongono nella magistratura si nutre anche della percezione che gli stessi hanno della indipendenza e dell'imparzialità dei singoli magistrati nell'amministrazione della giustizia.

Occorre, quindi, procedere ad una seria riflessione sull'attuale assetto ordinamentale in tema di partecipazione dei magistrati alle competizioni elettorali, e in particolare relativamente a quello concernente gli enti locali ovvero il coinvolgimento dei magistrati in ruoli di amministrazione attiva presso i medesimi enti, per poi procedere ad opportune innovazioni. Riflessione e modifiche che appaiono tanto più doverose dopo la risoluzione adottata dal Consiglio superiore della magistratura, il 28 aprile 2010. Con tale risoluzione, difatti, l'organo di autogoverno ha inteso sollecitare il legislatore a verificare se l'articolata griglia di regole che impone condizioni di ineleggibilità e incompatibilità possa ritenersi ancora adeguata a garantire il corretto equilibrio tra due principi costituzionali contrapposti: il diritto del magistrato a non essere escluso dall'esercizio dei diritti di elettorato passivo e l'esigenza di salvaguardare l'immagine d'indipendenza del singolo magistrato e la credibilità della magistratura che va sempre preservata essendo un patrimonio delle istituzioni della Repubblica; e in conseguenza, a intervenire per assicurare «regole coerenti con l'attuale assetto delle istituzioni politiche e con l'attuale struttura della carriera del magistrato».

Tale risoluzione è stata apprezzata dal Presidente della Repubblica che, nell'imminenza

della sua adozione da parte del *plenum*, il 27 aprile 2010, ha sottolineato che con tale documento il Consiglio superiore della magistratura dà e «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», in linea con i valori costituzionali dell'autonomia e indipendenza, che «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».

D'altra parte la stessa magistratura associata, in un documento del Comitato direttivo centrale del 6 marzo 2010, aveva deplorato «recenti episodi (che) hanno riproposto all'attenzione dell'opinione pubblica il tema della partecipazione dei magistrati alla vita politica», sottolineando che mentre «sarebbe un errore rinunciare alla presenza di magistrati nelle istituzioni rappresentative, in particolare nelle assemblee legislative», allo stesso tempo è «necessario fissare regole rigorose finalizzate ad evitare commistioni improprie tra la funzione giudiziaria e l'impegno politico», non essendo «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» e sollecitando fortemente «al Parlamento un intervento legislativo 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».

Si tratta quindi di adottare un disposto legislativo fortemente condiviso ed auspicato.

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

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

- a) Costituzione (articolo 122);
- b) legge quadro statale (legge 2 luglio 2004, n. 165), recante «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione»;
- c) disciplina regionale (ove dettata) e leggi elettorali regionali;
- d) legge 23 aprile 1981, n. 154, recante «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» (ora applicabile solo ai consiglieri regionali);
- e) testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il sistema di competenze delineato dalla formula costituzionale incardina, quindi, in capo alle regioni la competenza a determinare 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 (legge n. 154 del 1981 e testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000).

La stessa giurisprudenza costituzionale – Corte costituzionale, ordinanze n. 223 del 2003 e n. 270 del 2003 – nel periodo compreso fra l'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 122 della Costituzione e quella della legge quadro n. 165 del 2004 prevista dal medesimo articolo, 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 resta, in forza del principio di continuità, quella dettata dalla legislazione statale, ossia dalla legge n. 154 del 1981.

La Corte d'appello di Venezia, nel trattare la fattispecie concreta di un consigliere regionale del Veneto, accertatane l'ineleggibilità ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 154 del 1981, ha così statuito: «L'articolo 2 della legge n. 165 del 2004 non può essere applicato nella specie, essendo diretto a regolare l'attività legislativa regionale in materia di ineleggibilità e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità previste dalla legge statale». Sullo stesso tema e sul medesimo caso, la Corte di cassazione ha così statuito: «Dal momento che la Regione Veneto non ha provveduto ad emanare una legge regionale nella specifica materia, correttamente la Corte di appello ha applicato la normativa contenuta nell'articolo 2, numero 10), della legge n. 154 del 1981». «Qualora una Regione - conclude la Suprema Corte nella decisione - non abbia ancora provveduto a disciplinare con legge i casi di ineleggibilità a consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione e dell'articolo 2 della legge 2 luglio 2004, n. 165, è applicabile, nei confronti dell'amministratore di una società interamente partecipata dalla Regione, la causa di ineleggibilità a consigliere regionale prevista dall'articolo 2, numero 10), della legge 23 aprile 1981, n. 154».

Ciò premesso, l'articolo 1 del presente disegno di legge disciplina in capo ai magistrati, ordinari e speciali, includendo altresì i magistrati collocati fuori dal ruolo organico, una specifica previsione di incandidabilità - istituto non disciplinato dalla legge n. 154 del 1981 - alla carica di presidente

della regione o di assessore regionale qualora gli stessi abbiano prestato il loro servizio nel territorio regionale nei trentasei mesi antecedenti al giorno fissato per la presentazione delle liste o al giorno di assunzione della carica di assessore.

Lo stesso istituto dell'incandidabilità è altresì esteso ai magistrati che intendano candidarsi come consiglieri regionali; tale divieto sarà 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 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 introdotta al terzo comma del novellato articolo 7 della legge n. 154 del 1981 e permettono al soggetto interessato di candidarsi alla competizione elettorale regionale, esercitando il proprio diritto all'elettorato passivo.

Si disciplina, inoltre, la fattispecie della cessazione anticipata della legislatura: i magistrati potranno candidarsi in qualità di presidente della regione, di assessore regionale o di consigliere regionale, anche se hanno esercitato le proprie funzioni nel territorio della regione, o in una parte del territorio regionale, ricadente nelle competenze della sede o dell'ufficio, qualora abbiano cessato tali funzioni non meno di diciotto mesi prima della data fissata per le elezioni.

Ai magistrati candidati e non eletti non sarà possibile prestare servizio, per un periodo di trentasei mesi, nelle sedi o negli uffici con competenza territoriale su comuni compresi nelle circoscrizioni elettorali nelle

quali si sono candidati. Tale divieto sarà altresì esteso a cinque anni per i magistrati candidati ed eletti, una volta terminato il loro mandato elettorale.

Stante il rispetto dei requisiti prodromici e preliminari alla candidatura, la norma di chiusura prevede che i magistrati eletti alla carica di presidente della regione o di assessore regionale, una volta cessato il loro mandato, incorrano nel divieto di prestare servizio su tutto il territorio regionale.

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

L'articolo 3 del presente disegno di legge, mediante l'introduzione dell'articolo 60-*bis*, apporta una modificazione 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, circoscrizionale, il divieto di ricoprire la carica di assessore e 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, del medesimo testo unico prevede che: «Non sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e cir-

coscrizionale: (...) 6) 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 inibizione ove l'interessato cessi dalle funzioni giurisdizionali per dimissioni, trasferimento o 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 candidato dovrà cessare le proprie funzioni - per dimissioni 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 loro funzione nonostante il mandato conferitogli dall'elettorato attivo.

A tale fine si prevede, come norma di chiusura, 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 l'incarico nella provincia, nel comune o nella circoscrizione per un arco temporale legislativamente determinato: i primi per i trentasei mesi successivi alla data di celebrazione delle elezioni, i secondi per i cinque anni successivi alla data di conclusione del mandato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifiche alla legge 23 aprile 1981, n. 154,
in materia di ineleggibilità e di incompati-
bilità dei magistrati)*

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

a) all'articolo 2:

1) al 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) all'articolo 7, dopo il secondo comma sono inseriti i seguenti:

«I magistrati appartenenti all'ordine giudiziario ed 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 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. Il medesimo divieto 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 nelle competenze della sede o dell'ufficio presso il quale hanno prestato servizio nei trentasei mesi anteriori al termine ultimo per la presentazione delle liste.

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

I magistrati candidati e non eletti non possono prestare servizio per un periodo di trentasei mesi 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.

I magistrati che sono stati eletti, una volta cessato il proprio mandato, non possono prestare servizio per un periodo di cinque anni in sedi o uffici con competenza territoriale su comuni della circoscrizione elettorale nella quale sono stati eletti. 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.

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

Art. 2.

(Introduzione dell'articolo 5-bis nella legge 2 luglio 2004, n. 165, in materia di dichiarazione di non versare in condizioni di incandidabilità)

1. Dopo l'articolo 5 della legge 2 luglio 2004, n. 165, è aggiunto il seguente:

«Art. 5-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 di una dichiarazione, resa ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, in cui il candidato attesta di non versare in nessuna delle condizioni di incandidabilità previste dall'articolo 7, commi primo, secondo e terzo, della legge 23 aprile 1981, n. 154, e successive modificazioni, e dall'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 eleggibilità 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 nei numeri 1), 2), 4), 5), 7), 9), 10), 11) e 12) del comma 1 non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, ovvero 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. - (*Eleggibilità 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 e 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 del 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 o collocamento in aspettativa entro i trentasei mesi anteriori al giorno fissato per la presentazione della candidatura.

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, tale 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 dopo la cessazione del mandato elettivo*). - 1. I magistrati che sono stati candidati e non sono stati eletti non possono esercitare per un periodo di trentasei mesi dalla data di celebrazione delle elezioni le loro funzioni nella provincia, nel comune o nella circoscrizione nel cui ambito hanno presentato la propria candidatura.

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

