

La partecipazione dei magistrati all'attività politica dopo la Riforma Bonafede-Cartabia*

LORENZO DE CARLO**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La disciplina dell'eleggibilità dei magistrati: obblighi e divieti (artt. 15-17). – 3. Il ricollocamento in ruolo dei magistrati candidati e non eletti (art. 18). – 4. Il ricollocamento dei magistrati al termine della carica elettiva. – 5. Il ricollocamento dopo la cessazione di incarichi apicali o di governo non elettivi. – 6. Elezioni politiche 2022: la prima applicazione della nuova disciplina.

Data della pubblicazione sul sito: 6 dicembre 2023

Suggerimento di citazione

L. DE CARLO, *La partecipazione dei magistrati all'attività politica dopo la Riforma Bonafede-Cartabia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

** Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: lorenzo.decarlo@santannapisa.it.

1. Introduzione

Con legge n. 71/2022 le Camere hanno approvato la riforma dell'ordinamento giudiziario, concludendo un *iter* avviato a settembre 2020 su proposta dell'allora Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, poi proseguito e portato a termine, con modificazioni rispetto al testo originario, dalla Guardasigilli del Governo Draghi Marta Cartabia, anche sulla base delle proposte della c.d. Commissione Luciani¹. La riforma in oggetto ha preso in esame anche la partecipazione dei magistrati all'attività politica, apportando una serie di revisioni in senso restrittivo, come diffusamente richiesto da numerose formazioni che componevano la maggioranza di governo. La materia della partecipazione dei magistrati all'agone politico, oltre ad essere da tempo al centro del dibattito pubblico, è stata finalmente regolata in modo organico e analitico, dopo che per anni si era osservata la carenza di una disciplina esaustiva sul tema.

La scarna normativa in materia previgente alla riforma Bonafede-Cartabia, nello specifico l'art. 8 del d.P.R. n. 361/1957 in materia di elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, si limitava a disporre l'ineleggibilità dei magistrati in circoscrizioni corrispondenti, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici nei quali esercitano le proprie funzioni o lo hanno fatto nei sei mesi precedenti all'accettazione della candidatura, nonché il divieto, in caso di insuccesso in sede di consultazioni, di essere assegnati per cinque anni a un ufficio avente competenza sulla circoscrizione di riferimento. Anche per quanto riguarda le elezioni regionali, l'art. 2 della l. n. 165/2004 prevede che le Regioni disciplinino con legge i casi di ineleggibilità; se questo non avviene, subentra la disciplina della l. n. 154/1981, che comunque dispone l'impossibilità per i magistrati di assumere la carica di consigliere regionale nei territori nei quali esercitano le proprie funzioni. Lo stesso vale per le elezioni amministrative, *ex art.* 60, comma 1, n. 6) del d.lgs. n. 267/2000. Niente è prescritto invece dall'art. 4 della l. n. 18/1979 in materia di elezioni europee.

Quanto al rientro in ruolo al termine del mandato, invece, *ex art.* 160 del d.lgs. n. 160/2005, il ricollocamento deve avvenire in una sede diversa vacante, appartenente a un distretto situato in un'altra Regione rispetto a quella cui appartengono il distretto di provenienza e la circoscrizione di elezione: una disciplina ovviamente inapplicabile qualora il magistrato interessato appartenga a

¹ Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario, istituita con d.m. del 26 marzo 2021 e presieduta dal prof. Massimo Luciani. La relazione finale della commissione, disponibile all'indirizzo www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUCIANI_relazione_finale_31mag21.pdf, si occupa del tema della partecipazione dei magistrati all'attività politica alle pp. 10-11.

una giurisdizione superiore (Corte di Cassazione) o comunque avente competenza sull'intero territorio nazionale. La legge non va invece a prendere in esame l'iscrizione e la partecipazione dei magistrati all'attività dei partiti politici, oggetto di regolamentazione con la riforma Castelli (d.lgs. n. 109/2006) e di un recente intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 170 del 2018.

Quanto agli incarichi di governo non elettivi sia a livello nazionale sia locale, *ex art. 50 del d.lgs. n. 160/2006*, il ricollocamento in ruolo avviene nella sede originaria, se vacante, o nella stessa funzione, senza che vi siano nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato; tuttavia, la circolare del CSM n. 13778 del 24 luglio 2014 prevede che il magistrato non eletto non possa essere assegnato o trasferito per cinque anni dalla data delle consultazioni né nel distretto di riferimento della circoscrizione nella quale avesse ricoperto la carica pubblica né nel distretto competente *ex art. 11 c.p.p.*²

Entrando nel merito della riforma, al Capo III (artt. 15-20) la legge detta alcune disposizioni in materia di eleggibilità dei magistrati, della loro assunzione di incarichi di governo e di ricollocamento una volta terminato il mandato, ai fini di garantire l'attuazione dei principi costituzionalmente sanciti in materia di imparzialità e indipendenza dell'ordine giudiziario. A tale fine, si introducono delle previsioni più restrittive in tema di assunzione di incarichi di natura politica, elettivi o meno, da parte dei magistrati e di prosecuzione della carriera giudiziaria al termine del mandato.

2. La disciplina dell'eleggibilità dei magistrati: obblighi e divieti (artt. 15-17)

Anzitutto, la riforma prende in carico il tema dell'ineleggibilità dei magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e militari) per incarichi elettivi (ma anche di assessore o sottosegretario regionale) a livello nazionale, regionale o locale qualora siano in servizio o lo siano stati nei tre anni precedenti (due per il ddl Bonafede) alla data di accettazione della candidatura presso sedi o uffici giudiziari la cui competenza territoriale vada a corrispondere, anche solo parzialmente, con la Regione di appartenenza della circoscrizione. Gli emendamenti promossi dal Ministro Cartabia hanno esteso quindi all'intero territorio regionale la previsione del testo originario del ddl in materia di area di esercizio delle funzioni rilevante ai fini dell'ineleggibilità, precedentemente limitata alla sola circoscrizione di appartenenza. Nel caso delle elezioni amministrative, il livello territoriale di

² In precedenza, il CSM ha regolato la materia con le circolari nn. 15098 del 30 novembre 1993 e 12046 dell'8 giugno 2009, destando perplessità da parte di chi, in dottrina, riteneva che l'organo in questione avesse esorbitato dalle proprie competenze mediante un'interpretazione tutt'altro che restrittiva dei suoi poteri normativi, cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 30-33.

riferimento per legittimare l'ineleggibilità a sindaco o consigliere comunale e l'impossibilità di essere nominato assessore è quello della provincia nella quale è ricompreso il Comune o che è ad essa limitrofa. A tale proposito, la Guardasigilli ha esteso l'ineleggibilità dei magistrati alla carica di sindaco anche per i Comuni di popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, irragionevolmente esclusi dal testo presentato alle Camere. Una rilevante eccezione alla disciplina è prevista per i magistrati che esercitano le proprie funzioni da almeno tre anni presso le giurisdizioni superiori e gli uffici giudiziari aventi una competenza che si estende all'intero territorio nazionale (logicamente, a detta del CSM, tale previsione dovrebbe riguardare anche quanti sono collocati fuori ruolo). In questo caso, infatti, si presume che il lasso di tempo di tre anni sia sufficiente a determinare la recisione dei rapporti tra magistrato e territorio legati alla sua attività giudiziaria che potrebbero incidere sugli esiti della votazione. Per coloro che rispettino il suddetto requisito ma non siano in carica da almeno tre anni, nonché per quanti siano collocati fuori dal ruolo organico, si fa riferimento ai fini della delimitazione del perimetro territoriale alla competenza della sede o all'ufficio di appartenenza prima del trasferimento alla funzione attualmente ricoperta.

Rimangono i *caveat* dell'obbligo di aspettativa senza assegni³ al momento dell'accettazione della candidatura (o, per quanto riguarda gli incarichi non elettivi, dell'assunzione dell'incarico) e del divieto di assumere qualsiasi carica qualora i magistrati interessati siano, al momento di indizione delle elezioni, componenti del CSM o siano cessati dalla carica da meno di due anni, in modo tale da evitare che si verifichino eccessive contiguità tra l'agone partitico e le dinamiche interne dell'organo di autogoverno. Questa ultima previsione ha destato perplessità da parte del Consiglio, espresse nel parere del 23 marzo 2022, in quanto potrebbe produrre un'irragionevole limitazione della candidabilità nei confronti dei soli componenti dell'organo di autogoverno della magistratura ordinaria, non andando a riguardare i membri dei Consigli di presidenza della giustizia amministrativa e della Corte dei Conti, nonché del Consiglio della Magistratura Militare, tanto da ventilare l'ipotesi di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

L'art. 16, invece, si occupa delle limitazioni agli incarichi di governo: ai magistrati che al momento dell'inizio del mandato non siano collocati in aspettativa senza assegni è fatto divieto di ricoprire la carica di Presidente o Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, di Viceministro, di Sottosegretario di Stato e regionale e di assessore regionale o comunale. In relazione all'ultima fattispecie, che a un primo sguardo potrebbe apparire di scarsa rilevanza, sono in realtà numerosi i casi

³ Nella proposta della Commissione Luciani si richiedeva che l'aspettativa senza assegni precedesse di almeno quattro mesi l'accettazione della candidatura: tale limite è stato eliminato dalla riforma Cartabia.

in cui magistrati hanno assunto la carica di assessore comunale “esterno”, di origine non elettiva: una prassi stigmatizzata più volte sia dall’ANM sia dal CSM, che ripetutamente hanno richiesto l’introduzione di una disciplina restrittiva per la fattispecie in oggetto e di conseguenza dell’obbligo di richiedere il collocamento in aspettativa, dato che non sussisteva alcuna incompatibilità tra le cariche, con potenziale pregiudizio all’immagine di imparzialità, specialmente se le funzioni erano esercitate nell’ambito del territorio di svolgimento delle proprie attività giurisdizionali⁴.

L’aspettativa, come appare chiaro, deve perdurare per l’intera durata del mandato elettivo o dell’incarico di governo, così come il collocamento fuori ruolo⁵. Dal momento che “il periodo trascorso in aspettativa è computato a tutti gli effetti a fini pensionistici e dell’anzianità di servizio”, è stata segnalata l’opportunità di regolare più analiticamente la disciplina delle valutazioni di professionalità dei magistrati che versino in questa condizione, dal momento che il quadro normativo vigente non prevede la sospensione del sistema quadriennale e il CSM non è in grado di effettuare una valutazione adeguata dell’attività politica.

Per quanto riguarda il trattamento economico, poi, ad eccezione di chi ricopre cariche a livello comunale e provinciale, i magistrati in aspettativa si vedono assegnare un diritto di opzione tra la conservazione del trattamento economico in essere e il beneficio dell’indennità legata alla funzione, senza possibilità di cumulo.

3. Il ricollocamento in ruolo dei magistrati candidati e non eletti (art. 18)

Vi è poi il tema del ricollocamento in ruolo, che si fonda sull’esigenza di evitare che i magistrati candidatisi in un determinato contesto territoriale vi ritornino immediatamente ad esercitare le proprie funzioni giurisdizionali, con potenziale pregiudizio all’imparzialità, formale e sostanziale, che deve essere imprescindibilmente legata alla carica. Si introduce dunque qui un “duplice binario”, con una disciplina differenziata tra candidati eletti e non eletti.

In caso di insuccesso ad elezioni europee, politiche, regionali o amministrative (anche in questo caso la previsione è stata estesa dalla riforma Cartabia anche ai Comuni con popolazione non superiore a 100.000 abitanti, nonché ai consiglieri comunali oltre che ai sindaci), per i tre anni successivi al termine del mandato del magistrato, vige il divieto di ricollocamento in ruolo in un ufficio la cui competenza si estenda, anche solo parzialmente, al territorio di una Regione ricompresa, anche non integralmente, nella circoscrizione di presentazione della candidatura, o che si

⁴ E. BRUTI LIBERATI, *Magistrati e politica*, in *Questione Giustizia*, 2-3, 2022, pp. 132-136.

⁵ *Funditus* sulla disciplina del collocamento fuori ruolo dopo la riforma Cartabia, D. CARDAMONE, *La nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati*, in *Questione Giustizia*, 2-3, 2022, pp. 117-124.

trovi nella Regione cui appartiene il distretto di esercizio delle funzioni prima della discesa nell'agone politico. In particolare, il divieto prende in carico l'esercizio delle funzioni di g.i.p., g.u.p. e p.m., nonché gli incarichi direttivi e semidirettivi, una previsione che ha destato perplessità con riferimento alla compatibilità costituzionale per assenza di ragionevolezza, dal momento che non si potrebbe agevolmente cogliere per quali ragioni l'imparzialità del magistrato sarebbe minata esclusivamente qualora ricoprisse le funzioni in esame e non altre⁶. Sul punto, sarà opportuno chiarire se la previsione dell'art. 12 della legge, che va a modificare l'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 160/2006 e consente di effettuare per una sola volta durante l'intera carriera il passaggio dalle funzioni inquirenti a quelle giudicanti e viceversa, sarà derogabile in ragione del fallimento della candidatura del magistrato requirente che si trovi eventualmente costretto ad affrontare un secondo cambio dopo averne operato uno *secundum legem*. Dal testo originario è stata poi espunta la previsione della durata minima di un anno per l'operatività della disciplina in oggetto, che rimane soltanto, come si vedrà, per gli incarichi non elettivi. Restano ferme le previsioni dell'art. 8 del d.P.R. n. 361/1957 (novellato nel 1997) di cui *supra* per le elezioni politiche.

Come appare chiaro, anche in questo caso è dettata una disciplina autonoma per i magistrati in servizio presso giurisdizioni superiori o uffici aventi competenza sull'intero territorio nazionale, i quali non potranno svolgere funzioni direttamente giurisdizionali (quindi né giudicanti né requirenti) in caso di mancata elezione, senza che però da questo possa derivare la creazione di posizioni soprannumerarie. Si pone dunque il problema di definire dei criteri in base ai quali riassegnare i non eletti, soprattutto nel caso in cui nel frattempo i posti da essi lasciati vacanti siano stati occupati all'esito di un concorso, tenendo conto del fatto che per tre anni non potranno esercitare funzioni direttamente giurisdizionali. Come osservato dal parere del CSM, risulterebbe complesso per gli organi di autogoverno delle varie magistrature individuare delle attività non direttamente giurisdizionali cui assegnare i suddetti magistrati, non essendo possibile, stante l'attuale testo, delineare le modalità concrete del ricollocamento: il problema si porrebbe soprattutto per la giurisdizione ordinaria, dato che per quella amministrativa si potrebbe ipotizzare agevolmente l'assegnazione alla sezione consultiva del Consiglio di Stato⁷. Tra l'altro, sussiste anche un limite di natura costituzionale, in quanto l'art. 107 sancisce la riserva di legge per le norme sull'ordinamento giudiziario: l'individuazione delle attività non può prescindere da un quadro legislativo di rango primario.

⁶ I. PERINU, *Le "porte girevoli": quel che non convince della riforma Cartabia*, in *Centro Studi Rosario Livatino*, 24 marzo 2022, disponibile all'indirizzo www.centrostudilivatino.it.

⁷ E. BRUTI LIBERATI, *Magistrati e politica*, cit., p. 6.

4. Il ricollocamento dei magistrati al termine della carica elettiva

L'art. 19, invece, detta la disciplina da applicare in caso di buon esito della candidatura. Dal momento della cessazione del mandato viene meno la possibilità di esercitare funzioni direttamente giurisdizionali; tuttavia, a meno che non sia stata raggiunta l'età pensionabile, la carriera dei magistrati eletti non si interrompe, come proposto in passato, ma prosegue o con un collocamento fuori ruolo presso il Ministero della Giustizia (o, per gli appartenenti alla giurisdizione amministrativa e contabile, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), l'Avvocatura dello Stato o altre amministrazioni (con il divieto di creare posizioni soprannumerarie e con trattamento economico a carico dell'ente di riferimento, senza nuovi o maggiori oneri) o, rientrando in ruolo, con l'assegnazione ad attività non direttamente giurisdizionali, sebbene sia stato osservato che resta sempre presente il rischio che la prolungata assenza dalle funzioni tipiche provochi una diminuzione del sapere professionale. Altra criticità evidenziata sul tema riguarda la riduzione dell'organico degli uffici giudiziari, già sovente in sofferenza da questo punto di vista⁸.

Sul collocamento fuori ruolo sono state espresse perplessità relative alla compatibilità costituzionale con l'art. 51, comma 3, Cost., che, disponendo la conservazione del "suo posto di lavoro" per chi sia chiamato a funzioni pubbliche elettive, mediante un'interpretazione letterale obbligherebbe il legislatore a consentire al magistrato di rientrare in ruolo nelle funzioni occupate precedentemente o comunque equivalenti⁹.

Permane anche qui la criticità legata alla difficoltà di individuare delle attività esercitabili dai magistrati che hanno concluso il proprio mandato elettivo: appare complesso rintracciare funzioni estranee alla dicotomia tra attività giudiziaria in ruolo e attività non giudiziaria fuori ruolo. In particolare, il CSM ha censurato la proposta, contenuta nella relazione illustrativa, di destinare gli interessati all'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, da un lato perché si tratterebbe di un'operazione irrazionalmente premiale nei confronti di chi decidesse di avviare una carriera politica, dall'altro in ragione della natura espressamente giurisdizionale delle funzioni svolte da tale ufficio (*ex art. 10 del d.lgs. n. 160/2006*) e della possibilità che la stessa riforma conferisce di esercitare funzioni di legittimità, sulla scorta di un'autorizzazione da parte del Presidente

⁸ G. DI FEDERICO, *Gli incarichi extragiudiziari dei magistrati: una grave minaccia per l'indipendenza e l'imparzialità del giudice, una grave violazione del principio di separazione dei poteri*, in F. ZANOTTI (a cura di), *Le attività extragiudiziarie dei magistrati ordinari*, Cedam, Padova, 1981.

⁹ P. DUBOLINO, *No alle "porte girevoli" per i magistrati: rischi di incostituzionalità ed inefficacia*, in *Centro Studi Rosario Livatino*, 24 febbraio 2022, disponibile all'indirizzo www.centrostudilivatino.it.

della Cassazione. L'esito potrebbe sembrare paradossale, se si considera che la riforma ha una *ratio* volta a disciplinare in modo più rigoroso, se non proprio a scoraggiare, le cosiddette "porte girevoli" tra magistratura e politica. Altrettanto complessa risulterebbe l'assegnazione dei magistrati a Corti internazionali. L'organo di autogoverno della magistratura, nel suo parere del 23 marzo 2022, ha identificato come attività non espressamente giurisdizionali le funzioni di carattere organizzativo di supporto alla giurisdizione, o comunque quelle dotate di una ricaduta diretta su di essa, come quelle in materia di cooperazione giudiziaria presso il Ministero della Giustizia.

La disciplina è uniforme per tutti i magistrati, indipendentemente dalla tipologia di elezione: è stata superata la proposta del ddl Bonafede di introdurre l'aspettativa obbligatoria senza assegni per gli incarichi elettivi o di governo in Comuni la cui popolazione è compresa tra 5.000 e 100.000 abitanti, lasciando addirittura priva di vincoli l'assunzione di cariche analoghe in Comuni al di sotto di tale soglia. Infine, bisogna osservare che la nuova disciplina troverà applicazione solo con riguardo alle cariche assunte successivamente alla riforma, non avendo effetti retroattivi.

5. Il ricollocamento dopo la cessazione di incarichi apicali o di governo non elettivi

Vi è infine il tema, molto ricorrente in particolare per i magistrati amministrativi, dell'assunzione di incarichi apicali o di incarichi di governo non elettivi quali quelli di capo e vice-capo di gabinetto, di Segretario generale, capo e vice-capo Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, i Ministeri, i Consigli e le Giunte regionali (non vi sono ricompresi invece i direttori generali, che ricoprono funzioni esclusivamente amministrative). In questi casi, per il solo anno successivo alla cessazione dell'incarico, i magistrati in oggetto sono sottoposti ai medesimi limiti in materia di ricollocamento in ruolo o fuori ruolo previsti per coloro che hanno ricoperto cariche elettive, con l'ulteriore divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi per ulteriori tre anni. Una disciplina ben più restrittiva è invece prevista per coloro che, non eletti, siano stati "componenti del Governo" (espressione piuttosto vaga, forse necessitante di una maggiore specificazione, si suppone che si riferisca a ministri, viceministri e sottosegretari di Stato), assessori regionali, di Province autonome o comunali: si applicano anche in questo caso le medesime norme previste per i magistrati che siano stati eletti, ma senza limitazioni temporali come nella summenzionata fattispecie. Resta ferma in entrambi i casi la non applicabilità delle norme in questione qualora l'incarico cessi entro un anno dalla data di assunzione, tranne il caso in cui si tratti di dimissioni volontarie non legate a giustificati motivi di salute o sicurezza.

Di fatto, il *discrimen* rispetto ai magistrati che hanno ricoperto cariche elettive è che, al contrario di questi ultimi, quanti hanno assunto incarichi non elettivi sono ricollocati prioritariamente in ruolo senza poter svolgere funzioni direttamente giurisdizionali, subordinatamente fuori ruolo presso il Ministero di riferimento o altri enti. Si tratta con ogni probabilità della cesura più netta in materia rispetto al ddl Bonafede, in quanto quest'ultimo si limitava a disporre il divieto di fare domanda per accedere a incarichi o qualifiche di natura direttiva per i due anni successivi al termine dell'incarico, a meno che il soggetto già li ricoprisse o le possedesse.

Tra le disposizioni del Capo III quella oggetto di maggiori critiche da parte del Consiglio Superiore della Magistratura è stato senza dubbio l'art. 20: l'organo di autogoverno, infatti, ha rilevato che solo gli incarichi direttamente di governo sono caratterizzati da una particolare connotazione politica, che non può non andare a minare la percezione del magistrato come personalità *super partes*, dal momento che si trova ad essere immediatamente associato dalla collettività alla maggioranza che fonda l'esecutivo dal quale è stato nominato. Non si possono ignorare, poi, i problemi relativi all'assunzione di incarichi extragiudiziari in particolare presso il Ministero della Giustizia, con potenziali commistioni tra l'amministrazione della giurisdizione e l'organizzazione e il funzionamento degli uffici giudiziari¹⁰. Tale fattispecie è assai frequentemente rilevata, dato che risultano ben 80 i soli magistrati ordinari a ricoprire cariche interne a tale dicastero, a cui si aggiungono altri 53 in servizio presso altre istituzioni governative nazionali, per un totale di 133¹¹: un numero comunque non prossimo al limite di 200 fissato dall'art. 1-*bis* della l. n. 181/2008, una soglia notevolmente alta se si considera che l'organico complessivo ammonta a poco meno di 10.000 effettivi. Nonostante la nomina sia di carattere fiduciario, è evidentemente peculiare la situazione del magistrato che assuma uffici politico-amministrativi apicali (ma non direttamente governativi), anche in ragione delle funzioni eminentemente tecniche da esso svolte. Questi, infatti, si dovrebbe limitare a vigilare sul corretto ed efficiente espletamento dell'attività amministrativa, a differenza di quanti svolgano incarichi direttamente governativi, che concorreranno a definire l'indirizzo politico dell'ente di cui sono al vertice.

¹⁰ Funditus, G.M. FLICK, *Magistratura, incarichi giudiziari e politica*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, pp. 1-3; G. SOBRINO, *Il Ministro della Giustizia e i poteri dello Stato, Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 288.

¹¹ Dati aggiornati al 30 aprile 2021 e disponibili all'indirizzo www.csm.it/documents/21768/258978/elenco+dei+magistrati+collocati+fiori+ruolo+presso+altri+uffici+o+enti+aggiornato+al+24+marzo+2017/384c89f9-2e9e-bbba-485a-43fee94eac36.

Per altro verso, non si può non osservare che, se le funzioni svolte sono prettamente tecniche, nulla impedirebbe di ritenere non indispensabile il loro espletamento da parte di magistrati, certamente non gli unici depositari delle competenze tecnico-giuridiche necessarie, specialmente in un contesto caratterizzato da una preoccupante carenza a livello di organico nell'ordine giudiziario. Parallelamente, permane il rischio per cui l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato siano messe a repentaglio da un lato dall'intrattenimento di relazioni non sempre trasparenti con esponenti del mondo politico ed economico, dall'altro dall'interessamento diretto nella veste di amministratori in ambiti che nel futuro potrebbero essere oggetto di esame in qualità di appartenenti all'ordine giudiziario¹².

Oltre a questa incongruenza logico-sistematica, il CSM denuncia altresì l'assenza di coerenza con la *ratio* di fondo della riforma: anche e soprattutto in questo caso, paradossalmente godrebbe di un trattamento di maggior favore chi decidesse di candidarsi per cariche elettive e non avesse successo rispetto a chi assumesse un ufficio tutto sommato tecnico, dato che verrebbe meno la possibilità di tornare ad esercitare le funzioni giudiziarie, al netto dei limiti territoriali e funzionali. Il parere arriva dunque a esporsi apertamente in favore della versione originaria del ddl, che prevedeva una cesura molto più netta tra incarichi di natura politica e di natura tecnico-amministrativa, limitandosi solo a prevenire tentativi di strumentalizzazione delle cariche ricoperte per ottenere avanzamenti di carriera e non rendendo eccessivamente gravosa ai magistrati l'accettazione di una nomina di questo tipo. Inoltre, si segnala come la disciplina in oggetto comporterebbe una possibile elusione del limite di dieci anni per gli incarichi fuori ruolo *ex l. n. 190/2012*, dal momento che i magistrati interessati, seppur formalmente ricollocati in ruolo, non svolgerebbero di fatto le funzioni giudiziarie ad esso ricollegate. Non si può non considerare, infine, l'obiezione avanzata da chi ritiene che, restringendo le prospettive di carriera per chi ricopre incarichi elettivi, non saranno i magistrati più meritevoli e competenti ad accedervi, bensì coloro che siano prossimi al pensionamento o siano già impiegati in funzioni amministrative¹³.

6. Elezioni politiche 2022: la prima applicazione della nuova disciplina

Le elezioni politiche del 2022 hanno registrato per la prima volta l'applicazione delle previsioni della riforma Bonafede-Cartabia in materia di eleggibilità dei magistrati; tuttavia, al Consiglio Superiore della Magistratura non sono pervenute richieste di aspettativa da parte di appartenenti all'ordine giudiziario in servizio.

¹² F. DAL CANTO, *Commistioni "consentite" ma pericolose tra magistratura e politica*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, pp. 52-53.

¹³ C. CASTELLI, *Contro la demonizzazione dei magistrati fuori ruolo*, in *Questione Giustizia*, 2-3, 2022, pp. 128-129.

Nel 2018, invece, avevano conseguito l'elezione alla Camera dei Deputati Cosimo Maria Ferri, giudice del Tribunale di Massa eletto nelle file del Partito Democratico (aderirà poi a Italia Viva), e Giusi Bartolozzi, giudice presso la Corte d'Appello di Roma in quota Forza Italia (anch'essa lascerà il gruppo originario di appartenenza per confluire nel Misto).

La XIX Legislatura, dunque, si appresta a prendere avvio senza magistrati in carica tra i membri delle Camere, dato che Cosimo Maria Ferri, già collocato in aspettativa dal 2013, non è stato rieletto. Tuttavia, tra gli eletti vi sono magistrati in pensione o che comunque hanno terminato la loro carriera giudiziaria, in alcuni casi dopo aver ricoperto cariche di rilevante importanza o aver condotto inchieste di notevole rilievo mediatico, si pensi a Carlo Nordio (Fratelli d'Italia), già Procuratore aggiunto a Venezia e attuale Ministro della Giustizia, a Simonetta Matone (Lega), *ex* sostituto Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Roma, e, nelle fila del Movimento 5 Stelle, a Federico Cafiero De Raho, Procuratore nazionale antimafia dal 2017 al febbraio 2022, e a Roberto Scarpinato, già Procuratore generale della Corte d'Appello di Palermo.

Sembra dunque essere in netto declino la tendenza da parte delle forze politiche a candidare magistrati in attività¹⁴, dopo che essa aveva registrato un picco tra gli anni Novanta e Duemila e in particolare dalla XII e alla XIV Legislatura¹⁵, in anni caratterizzati da una forte esposizione mediatica delle toghe (si pensi alla c.d. "Operazione Mani Pulite"). Sarebbe assai azzardato affermare che la recente riforma da sola, tra l'altro entrata in vigore solo poche settimane prima del deposito delle liste elettorali, abbia dissuaso tanto i partiti quanto i diretti interessati dal valutare candidature di appartenenti all'ordine giudiziario, sebbene sia indubitabile che l'irrigidimento della disciplina per i non eletti abbia reso indispensabile una maggior ponderazione nelle decisioni. Non si può non notare, in parallelo, che assai sovente alcune forze politiche in prima persona, sebbene in sede di dibattito pubblico e parlamentare si fossero schierate in favore di una stretta sulla partecipazione dei magistrati all'attività politica, hanno inserito questi ultimi nelle proprie liste nelle varie consultazioni elettorali, assegnando loro anche incarichi di notevole rilievo. Inoltre, all'attività parlamentare potrebbe mancare

¹⁴ *Funditus* sul tema dei magistrati eletti in Parlamento dall'Unità ad oggi, F. VENTURINI, *I magistrati eletti al Parlamento italiano, 1861-2013: dati e metodologia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2017, pp. 175-226.

¹⁵ Nella XII Legislatura furono 26 i magistrati (di cui 24 in carica) ad essere eletti in Parlamento, ben 34 nella XIII (4 *ex* magistrati), tanto da rappresentare il 3,58% del totale dei membri delle Camere, 21 nella XIV (18 in carica). Il calo più evidente, invece, si è verificato nella XVII (8 magistrati in attività) e nella XVIII Legislatura, in particolare nell'ultima, in cui, oltre ai già citati Bartolozzi e Ferri, tra gli eletti vi era anche Pietro Grasso, che aveva tuttavia abbandonato la toga nel 2013.

l'apporto dell'esperienza giurisdizionale concreta dei magistrati, per quanto indubitabilmente esso sia già ben rappresentato a livello ministeriale.

Si potrebbe certamente supporre che il rischio legato alle c.d. "porte girevoli" sia stato sovradimensionato, a fronte della scarsa rilevanza pratica della questione nelle ultime due tornate elettorali; certo è che non è venuta meno la tendenza a inserire nelle liste i nomi di *ex* magistrati, i quali, pur non incontrando (e non potrebbe essere altrimenti) alcun esplicito limite alla partecipazione all'attività politica e partitica, non possono sottrarsi a valutazioni di opportunità e a dubbi sulla pregressa indipendenza e imparzialità relativi a una loro candidatura, specialmente se prossima temporalmente alla cessazione dell'attività giudiziaria.