



## Su alcuni nodi critici della vicenda Emiliano

*di Stefania Leone,*

*Professoressa associata di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

Nel 2003, Michele Emiliano, che sino a quel momento aveva prestato servizio come sostituto procuratore nella Direzione distrettuale antimafia di Bari, entrava in aspettativa, dapprima, per ricoprire il ruolo di sindaco del Comune di Bari, poi quello di assessore del Comune di San Severo, e infine, a partire dal 2015, per assumere il mandato di Presidente della Giunta regionale della Puglia. Un arco di tempo notevole, che di per sé poteva far presagire come la gestione del “dopo” non sarebbe stata affatto semplice.

Vediamo, per ordine, le criticità che sono emerse.

Non si può anzitutto fare a meno di partire da una considerazione di carattere generale: quando un magistrato abbia reciso da più di vent'anni i legami con la funzione giurisdizionale, nel mentre dedicandosi a responsabilità squisitamente politiche, è difficile figurarselo nuovamente in un'aula giudiziaria. Sia per la prolungata “disabitudine” all'attività pratica (cui peraltro inevitabilmente si accompagna il venir meno della motivazione a restare aggiornati), sia per l'ombra che potrebbe gettare sulla sua immagine di imparzialità l'aver concluso un'esperienza contrassegnata da un intenso “collegamento” con uno schieramento politico.

Il problema, in realtà, per effetto della legge n. 71 del 2022, non si pone più, e indipendentemente dalla durata della permanenza nell'incarico politico. Cessato il quale, secondo quanto dispone l'art. 19, il magistrato viene collocato fuori ruolo presso il Ministero, oppure presso l'Avvocatura dello Stato o altre amministrazioni (purché non si tratti di posizione sovranumeraria); o ancora, in alternativa, ricollocato in ruolo ma destinato ad attività «non direttamente giurisdizionali» (categoria per vero ancora da decifrare). Un regime severo, che, si è detto, sembrerebbe spingere verso l'«esclusività» della carriera nell'ordine giudiziario, «a tutela dell'immagine di imparzialità della funzione giurisdizionale» (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione settima, 17 novembre 2025, n. 8958).

Il nuovo assetto legislativo, in forza di una previsione di carattere transitorio (art. 19, comma 2), si applica tuttavia esclusivamente a quanti abbiano assunto il mandato politico dopo la sua entrata in vigore, e viceversa non a coloro che abbiano imboccato quella strada nella precedente cornice normativa, nutrendo la legittima aspettativa di tornare, chiusa la parentesi politica, alla “casella di partenza” (pur con le limitazioni territoriali del caso). Per l'uscente Presidente della Regione Puglia, dunque, resta aperta la prospettiva di un reinserimento nei ranghi della magistratura in posizione pienamente operativa. Con tutte le perplessità che, come detto, tuttavia, accompagnano questo scenario.



Una seconda questione posta dalla scelta dei magistrati di dedicarsi ad attività politica riguarda il loro percorso di carriera nell'ordine giudiziario: resta bloccato o possono ugualmente darsi avanzamenti?

Il punto è tornato al centro dell'attenzione perché Emiliano, che nel 2003 era fermo alla quarta valutazione di professionalità, conclusa l'esperienza in Regione ha sollecitato il riconoscimento della quinta, della sesta e della settima. Certo, ci sarebbe anzitutto da capire perché in questi anni non si sia di volta in volta attivata la procedura per i vari passaggi, e se ciò sia avvenuto per omissioni degli organi o del magistrato interessato (evenienza che almeno per il futuro sembra comunque scongiurata, la nuova circolare in materia chiarendo, ad esempio, che il procedimento prosegue anche in assenza della relazione del magistrato). Sia quel che sia, la pratica di Emiliano è ora all'esame del Consiglio giudiziario di Roma: cfr. o.d.g. del 22 aprile 2026.

Per inquadrare la tematica, iniziamo col ricordare quel che dice la Costituzione a proposito della carriera dei «pubblici impiegati» che abbiano assunto un mandato politico. Ai sensi dell'art. 98 Cost. Cost., quando essi siano «membri del *Parlamento*» «non possono conseguire *promozioni* se non per anzianità». Ciò per evitare che l'ente pubblico di provenienza si senta «condizionato» dallo *status* politico acquisito dal suo dipendente, e che da ciò possano per quest'ultimo derivare indebiti vantaggi di carriera. È però da capire se la disposizione si applichi agli appartenenti all'ordine giudiziario, potendosi osservare, da un lato, come l'«assoluta peculiarità» della loro posizione renda non necessariamente conferenti le regole previste per la generalità dei dipendenti pubblici (cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 189 del 1992), dall'altro, allo stesso tempo, come nella redazione dell'art. 98 Cost. almeno alcuni dei Costituenti pensassero di certo anche ai magistrati. Così come occorrerebbe capire – ma i due aspetti si legano – se anche per un organo autonomo quale il Csm possano valere le preoccupazioni di decisioni viziate da *metus reverentialis*.

Di sicuro il legislatore ordinario il problema se l'è posto. L'art. 50, comma 3, del d.lgs. n. 160 del 2006 ha precluso infatti ai magistrati in mandato parlamentare di partecipare ai «concorsi», evidentemente ritenendo necessario, o quantomeno opportuno, far propria la *ratio* della disposizione costituzionale quantomeno per l'accesso ai ruoli dirigenziali.

Per lungo tempo, invece, in assenza di analoga preclusione posta da parte del legislatore, il Csm ha dato corso alle valutazioni di professionalità dei magistrati-parlamentari. Ciò non senza malumori, posto che, a prescindere da ogni ulteriore considerazione, esse richiedono l'accertamento di «doti» («capacità», «laboriosità», «diligenza» e «impegno») in questi casi difficilmente attestabili. Come lo stesso organo di autonomia non ha mancato per vero di segnalare già tempo fa, constatando «la scarsa compatibilità» della disciplina sulle valutazioni professionali «con l'attività condotta ... presso Organi di rappresentanza o di governo politico ed amministrativo, profondamente eterogenea per contesto, finalità e modalità in quanto espressione di un indirizzo politico non imparziale» (parere del 21 maggio 2014).

Solo con la riforma del 2022, tuttavia, il legislatore si è fatto carico del problema, stabilendo – sia pur con formulazione non particolarmente perspicua quanto all'ambito soggettivo di applicazione – che il periodo trascorso in costanza di «mandato o di incarico



di governo sia nazionale che regionale o locale» non è utile alla maturazione del quadriennio e non se ne può tenere conto ai fini delle qualifiche connesse alle valutazioni di professionalità e del trattamento economico che da esse dipende (cfr. art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 160, che richiama gli incarichi di cui all'art. 17, comma 1, della legge n. 71). Anche queste innovazioni paiono però estranee alla pratica Emiliana, perché ai sensi dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 44 del 2024 esse «si applicano ai magistrati che hanno assunto le cariche da esso previste dopo la data della sua entrata in vigore».

Non si può escludere, dunque, che la pratica venga istruita (pur come detto sollevando qualche interrogativo la circostanza che la richiesta arrivi oggi e riguardi tutte in fila le valutazioni di professionalità “perdute”). Ma a prescindere da questo profilo, ancora una volta il Consiglio giudiziario e il Csm si troveranno nella difficoltà di dover adoperare criteri pensati per sottoporre a valutazione il lavoro giudiziario a tutt'altro scopo. Vero che i magistrati fuori ruolo non sono esclusi dalla procedura, e che per essi tali criteri vanno evidentemente adattati alle funzioni non giurisdizionali svolte, ma quando si tratti di attività prive di caratura tecnica, come è nel caso di chi abbia unicamente gestito “fascicoli politici”, ogni tipo di “misurazione” pare davvero una forzatura.

Infine, l'ultimo nodo della vicenda, che sta da mesi tenendo impegnata la Terza Commissione.

Ad attestare come il principale intendimento dell'interessato non sia in realtà di tornare in magistratura, a gennaio è stato nominato dal Presidente De Caro «consigliere giuridico» «per lo studio e l'approfondimento di tematiche di particolare rilevanza collegate all'esercizio del mandato presidenziale»; un ufficio che comporterebbe, a titolo di esempio, supporto nella semplificazione normativa, nella gestione dei rapporti con il Consiglio nell'*iter legis*, analisi ed interpretazione di testi normativi, in special modo in ambito di crisi industriali, politiche del lavoro e sicurezza urbana (Delib. 16 gennaio 2026, n. 5, in B.U. regionale n. 7 del 26 gennaio 2026).

La Terza Commissione, investita della questione per la necessaria autorizzazione del Csm, ha tuttavia rilevato delle criticità, e per evitare un diniego secco ha attivato un'interlocuzione con l'organo regionale, che ha portato a diverse riformulazioni della richiesta. Ne è derivato, per quanto possibile apprendere da fonti giornalistiche, un botta e risposta inframezzato anche da una audizione del Presidente della Giunta regionale (si contano al momento quattro informali dinieghi della Commissione).

Ora, in assenza dei dettagli che solo una delibera conclusiva del Csm potrebbe rivelare, possiamo soltanto provare a ipotizzare i problemi emersi. Anzitutto ci sarebbe da chiedersi se si applichino in un caso del genere i nuovi limiti previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 45 del 2024, e in particolare l'obbligo di permanenza in ruolo per tre anni quando si sia rientrati da un incarico superiore ai cinque. Sul punto, si potrebbe però osservare: che la disposizione ragiona di incarico svolto «fuori ruolo»; che comunque l'art. 15, comma 3, in riferimento ai magistrati che abbiano assunto incarichi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, ne esclude l'applicazione per il caso quello nuovo sia autorizzato «senza soluzione di continuità rispetto al precedente»; e ancora che l'art. 14 lascia in generale fuori dal campo di applicazione della nuova disciplina recata dal d.lgs. n. 45 del 2024 le cariche elettive.



Pur nell'ambiguità di questo complesso di previsioni (sulle quali non si ha qui modo di soffermarsi oltre), proviamo a supporre che la pratica non si sia arenata già a questo stadio, e andiamo oltre.

Se il problema riguarda piuttosto il tipo di attività per la quale è stato richiesto l'assenso del Csm, è bene cominciare dall'inquadrare normativamente la fattispecie.

Ai sensi dell'art. 1, comma 66, della legge n. 190 del 2012, «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* ... devono essere svolti con contestuale collocamento in posizione di *fuori ruolo*». Mentre viene espressamente escluso il ricorso all'aspettativa.

Ma se il regime da applicare è quello del fuori ruolo, che peraltro comporta il mantenimento del trattamento economico, la questione che potrebbe essere sorta riguarda proprio la sussistenza del presupposto per consentire a un magistrato di accedervi, posto che di norma (fanno eccezione solo gli incarichi di cui all'art. 13 del d.l. n. 217 del 2001) il fuori ruolo è consentito per funzioni «attinenti all'interesse dell'amministrazione che lo dispone e che rientrano nei compiti istituzionali dell'amministrazione stessa» (art. 58 del d.p.r. n. 3 del 1957, recante il Testo unico sugli impieghi civili dello Stato, riferibile anche ai magistrati in forza dell'art. 276, comma 3 r. decreto n. 12 del 1941).

In buona sostanza, occorre che l'esperienza professionale per la quale il magistrato chiede l'autorizzazione sia, in prospettiva, di arricchimento per lo stesso ordine giudiziario. Come confermato, con indicazioni più puntuali, anche dalla disciplina ora prevista dal d.lgs. n. 45 del 2024: l'art. 5 ribadisce in effetti che l'incarico deve corrispondere «a un interesse dell'amministrazione di appartenenza» (comma 1); in quanto «consente al magistrato di acquisire competenze e conoscenze utili per l'esercizio della giurisdizione» (comma 2); e dovendosene senz'altro escludere la sussistenza se l'attività «non richieda un elevato grado di preparazione in materie giuridiche ovvero una particolare conoscenza dell'organizzazione giudiziaria o esperienza pratica maturata nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, giudiziaria, consultiva o di controllo» (comma 6). Il Csm, inoltre, tiene conto anche della «possibile lesione della immagine di imparzialità e indipendenza del magistrato» (comma 4).

Da quanto si è potuto apprendere, il problema che potrebbe essersi posto è come ricondurre l'incarico di consulenza che Emiliano svolgerebbe a favore della Giunta pugliese ad attività funzionali ad un interesse anche per l'ordine giudiziario. Ciò, presumibilmente, sia per la «atipicità» dell'incarico, sia per la circostanza che il richiedente è prossimo alla quiescenza, e che è quindi difficile apprezzare come il bagaglio di accrescimento professionale in ipotesi acquisibile possa produrre un ritorno positivo per l'amministrazione giudiziaria. Va detto, tuttavia, che non esiste un impedimento legislativo esplicito in tal senso, e che quello della prossimità alla pensione, dunque, potrebbe essere elemento che ha pesato unitamente al primo.

Per superare lo stallo, ad ogni modo, il Presidente della Giunta ha tentato la diversa strada di un incarico in regime di aspettativa senza assegni: un contratto di lavoro autonomo



finalizzato alla gestione di alcune pratiche relative al dossier Ilva, da svolgere con vincolo di continuità ed esclusività, per la durata di un anno rinnovabile fino ad un massimo di tre anni.

Ma anche in questo caso, la Terza Commissione avrebbe manifestato perplessità. L'aspettativa, come sappiamo, è istituito dal carattere poliedrico, al quale si può accedere per motivi elettorali, per un impedimento determinato da ragioni di famiglia o di malattia (cfr. artt. 66 e ss. d.p.r. T.U. impiegati civili), ma anche, per quanto qui interessa, per lo svolgimento di attività presso altri soggetti e organismi (secondo la formula piuttosto ampia contenuta nell'art. 23-bis del d.lgs. n. 165 del 2001). In ogni modo, l'amministrazione di provenienza conserva certamente voce in capitolo, potendo opporre motivato diniego «in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative».

Se è vero, dunque, che le perplessità in ordine alla prospettiva di un rientro in ruolo di un magistrato così a lungo prestatato alla politica avrebbero potuto indirizzare verso un *modus discessus*, dall'altra il Csm potrebbe aver ciò non di meno valutato negativamente la prospettiva, ancora una volta per il tipo di attività da autorizzare (che, a quanto pare, comporterebbe attività gestionale-amministrativa diretta da parte del magistrato) e, aspetto ovviamente connesso, per evitare di segnare così un precedente difficile da gestire in futuro.

Resta, a quanto pare, un'ultima possibilità. La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, istituita al Senato con delibera del 2023 ha manifestato interesse a conferire a Michele Emiliano un incarico di consulenza. Non sono però ancora noti i dettagli sulla specifica attività che verrebbe svolta in fuori ruolo e la durata della stessa. Certamente, in questo caso i precedenti ci sono, trattandosi di collaborazioni più "tipiche" – la stessa delibera istitutiva della Commissione prevedendo la possibilità di avvalersi di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato debitamente autorizzati (A.S., Delib. 22 marzo 2023) – e di un certo prestigio per lo stesso ordine giudiziario. Come visto, tuttavia, le valutazioni da soppesare sono molteplici, e non resta pertanto che attendere di sapere come il Csm si determinerà sul punto.

13 maggio 2026