Pubblicato il 17/11/2025

N. 08958/2025REG.PROV.COLL.
N. 04140/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 4140 del 2025, proposto da Cosimo Maria Ferri, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Mazzarella e Giovanni Montana, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia

contro

Consiglio superiore della Magistratura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi 12

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma (sezione prima) n. 21388/2024

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consiglio superiore della Magistratura;
Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2025 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Franco Coccoli, su delega di Giuseppe Mazzarella, e l'avvocato dello Stato Baetrice Gaia Fiduccia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante indicato in intestazione è un magistrato ordinario che, per quanto di specifico interesse nel presente giudizio, ha ricoperto l'incarico di consigliere comunale a Carrara, all'esito delle elezioni amministrative tenutesi nella primavera del 2022. Più precisamente, la sua elezione a componente dell'organo politico-amministrativo locale era proclamata il 28 giugno 2022, quale candidato sindaco non eletto al primo turno, svoltosi il precedente 12 giugno.

2. Su sua istanza in data 12 ottobre 2022 otteneva dal Consiglio superiore della Magistratura di essere collocato in aspettativa, ai sensi dell'art. 81 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, salvo poi domandare allo stesso organo di autogoverno, in data 23 gennaio 2023, di essere ricollocato in ruolo. Questa domanda veniva respinta, con delibera in data 17 maggio 2023, resa in conformità al preavviso di rigetto di cui alla nota prot. n. 4618 del 22 febbraio 2023 e all'esito del contraddittorio procedimentale con l'interessato.

3. A fondamento del diniego di collocamento in ruolo veniva posto il divieto previsto dall'art. 19, comma 1, della legge 7 giugno 2022, n. 71 (*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*).

4. La disposizione di legge delega richiamata prevede che i magistrati ordinari «*che hanno ricoperto la carica di* (…) *di consigliere comunale, al termine del mandato, qualora non abbiano già maturato l'età per il pensionamento obbligatorio, sono collocati*

fuori ruolo, presso il Ministero di appartenenza (…) *ovvero sono ricollocati in ruolo e destinati dai rispettivi organi di autogoverno allo svolgimento di attività non direttamente giurisdizionali, né giudicanti né requirenti*». Con specifico riguardo al caso di specie, tenuto conto dell'entrata in vigore della legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario il 21 giugno 2022, il divieto di collocamento in ruolo era ritenuto operante nei confronti del magistrato, in applicazione del disposto del successivo comma 2, a mente del quale le disposizioni del precedente comma 1 «*si applicano alle cariche* (…) *assunte dopo la data di entrata in vigore della presente legge*».

5. In conseguenza del diniego, l'interessato, dimessosi dalla carica di consigliere comunale, prendeva servizio presso il Ministero della giustizia. Nondimeno proponeva ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma, con il quale deduceva plurime illegittimità del medesimo diniego, imperniate sull'assunto secondo cui il divieto di collocamento in ruolo non sarebbe applicabile nei suoi confronti, perché l'assunzione della carica andrebbe fatta risalire all'accettazione della candidatura a sindaco di Carrara, e dunque ad epoca antecedente all'entrata in vigore della legge delega; così come in epoca antecedente ad essa si colloca il primo turno elettorale, al quale va fatta risalire la sua elezione a consigliere comunale, quale candidato sindaco non eletto.

6. Le censure così sintetizzabili erano tutte giudicate infondate dal giudice di primo grado adito, con la sentenza i cui estremi sono indicati in intestazione.

7. La pronuncia di primo grado escludeva per un verso che avesse rilievo giuridico l'accettazione della candidatura, in conformità alla giurisprudenza amministrativa secondo cui essa lungi dal produrre effetti giuridici sul procedimento elettorale «*dà luogo ad un impegno fiduciario, che può essere rinunciato attraverso un'autonoma dichiarazione di volontà*». Per altro verso rilevava che le dimissioni dalla carica erano state formalizzate il 23 marzo 2023, quando la legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario era già entrata in vigore: «*ben dopo – quasi nove mesi – la proclamazione degli eletti (28.6.2022): atto che*

sostanzia l'effetto costitutivo dell'elezione»; e che (anch'esso) era stato a sua volta assunto nel vigore della medesima legge.

8. Venivano inoltre respinte le ulteriori censure di istruttoria e motivazione carenti sulla possibilità di alternative al collocamento fuori ruolo; e ritenute manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente con riguardo al divieto di ricollocamento introdotto dalla legge delega.

9. Contro la pronuncia di primo grado il magistrato ha proposto appello, al quale resiste il Consiglio superiore della Magistratura.

DIRITTO

1. Con un primo motivo d'appello si censura la sentenza per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71. Sarebbe in contrasto con la disposizione di legge ora richiamata l'assunto secondo cui il ricorrente avrebbe dovuto abbandonare la competizione elettorale dopo il primo turno elettorale del 12 giugno 2022, una volta cioè acquisita la consapevolezza dell'impossibilità di essere eletto sindaco. Del pari errati sarebbero gli assunti della sentenza intesi a svalutare l'accettazione della candidatura, quale atto inidoneo a costituire impegni giuridicamente vincolanti. Si deduce in contrario che avrebbe comunque valore sul piano «*morale ed etico*» nei confronti del corpo elettorale.

2. Con un secondo motivo d'appello viene prospettata la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71, sotto un distinto profilo. La sentenza di primo grado non avrebbe considerato che la proclamazione a consigliere comunale del candidato sindaco non eletto segue regole diverse dai candidati ad un seggio nell'organo di indirizzo politico-amministrativo, ed in particolare è da essa «*del tutto sganciata*». La proclamazione del primo - si sottolinea - si caratterizza per il suo carattere meramente ricognitivo di un effetto già prodottosi al momento dell'elezione del sindaco, come evincibile dagli artt. 38, comma 4, e 73, comma 11, del sopra citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al

decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ne deriverebbe, nel caso di specie, che il divieto di rientro nel ruolo della magistratura ordinaria introdotto dall'art. 19 della legge 17 giugno 2022, n. 71, non potrebbe applicarsi nei confronti del ricorrente, candidatosi alla carica di sindaco in data 12 maggio 2022 e risultato non eletto all'esito del primo turno elettorale tenutosi il 12 giugno dello stesso anno. L'opposta tesi affermata dalla sentenza di primo grado determinerebbe, pertanto, una retroazione della norma di divieto. L'errore così commesso sarebbe evincibile *a posteriori* dalla disciplina attuativa della legge 17 giugno 2022, n. 71; nello specifico dalla disciplina transitoria prevista dal decreto legislativo 28 marzo 2024, n. 45 (*Disposizioni per il riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, in attuazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71*), il cui art. 15, comma 2, prevede quanto segue: «*Ai magistrati fuori ruolo al momento della data di entrata in vigore del presente decreto si applica la disciplina vigente al momento del conferimento o dell'autorizzazione dell'incarico*».

3. Con un terzo motivo d'appello viene ulteriormente argomentata l'erroneità dell'assunto secondo cui l'art. 19, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71, recherebbe una norma di immediata applicazione, anche rispetto alla carica assunta all'esito di un procedimento elettorale iniziato in epoca antecedente, in cui si colloca l'accettazione della candidatura a sindaco da parte del ricorrente. Viene sul punto sottolineato che tale ultimo atto, pur privo in tesi di effetti giuridici sul procedimento, nondimeno è stato compiuto sulla base di un quadro normativo diverso da quello successivamente intervenuto. In mancanza di una disciplina transitoria verrebbe così violato il principio generale espresso dal brocardo *tempus regit actum*, laddove «*l'"actum" qui da considerare non è la rinunzia, ma l'accettazione della candidatura*», da cui nei confronti del ricorrente ha avuto origine il procedimento elettorale. La contrapposta tesi dell'immediata applicabilità del divieto nei suoi confronti si risolverebbe pertanto in una lesione dell'affidamento da egli maturato sulla base del quadro normativo vigente all'epoca dell'accettazione della candidatura, attraverso

un'applicazione in via retroattiva di una disciplina normativa restrittiva in materia di collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, in assenza di motivi imperativi di interesse generale che ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, giustifica la deroga al principio generale secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire (art. 11 delle preleggi).

4. La medesima interpretazione retroattiva contestata si porrebbe in contrasto anche con il principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione, oltre a comportare un irragionevole limite al diritto di elettorato passivo, in violazione degli artt. 2 e 51 della Carta fondamentale, e dell'art. 20 della citata Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, con conseguente richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (*Uguaglianza davanti alla legge*).

5. Infine sono riproposte le censure di violazione dell'art. 19, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71, per carenza di istruttoria e motivazione, per essersi il Consiglio superiore sottratto al dovere di ricercare un'alternativa di impiego quale misura prevista per il caso di magistrati fuori ruolo.

6. Così sintetizzate le censure di cui si compone l'appello, va dato atto in via preliminare che all'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 la difesa erariale del Consiglio superiore della Magistratura ha chiesto un rinvio della trattazione, motivato dall'esigenza di esaminare la produzione documentale di controparte quando i termini ex art. 73, comma 1, cod. proc. amm. erano già scaduti.

7. Sennonché la produzione documentale in questione consiste nella delibera del medesimo organo di autogoverno in data 1° ottobre 2025, con cui è stata disposta l'applicazione del ricorrente ad altro ufficio giudiziario a distanza, ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge 8 agosto 2025, n. 117 (recante *Misure urgenti in materia di giustizia*; convertito dalla legge 3 ottobre 2025, n. 148). In base al comma 1 della disposizione ora richiamata l'applicazione è consentita anche per i magistrati ordinari fuori ruolo, per cui il documento non ha alcuna

rilevanza nel presente giudizio, dal momento che in esso la posizione fuori ruolo del medesimo ricorrente costituisce dato pacifico, che egli invece contesta. Difettano dunque i presupposti, di carattere eccezionale, per un rinvio della trattazione, ai sensi dell'art. 73, comma 1-*bis*, cod. proc. amm.

7. Nel merito, le censure nei confronti del contestato provvedimento del CSM recante il divieto di collocamento in ruolo sono nondimeno fondate, nei termini che seguono.

8. La disposizione di legge su cui si controverte, poc'anzi richiamata, prevede al comma 1 il collocamento obbligatorio fuori ruolo per i magistrati ordinari (per quanto di interesse nel presente giudizio) che abbiano ricoperto cariche politiche - parlamentare nazionale o europeo; consigliere regionale o delle province autonome; presidente delle giunte delle regioni o delle province autonome; sindaco o consigliere comunale - e che abbiano terminato il mandato. In alternativa è previsto il ricollocamento in ruolo e la loro destinazione «*allo svolgimento di attività non direttamente giurisdizionali, né giudicanti né requirenti*». Il comma 2, centrale nella presente controversia, precisa che le disposizioni del comma precedente «*si applicano alle cariche di cui al comma 1 assunte dopo la data di entrata in vigore della presente legge*».

9. Le questioni si concentrano dunque sul discrimine temporale così individuato, inteso evidentemente a non incidere su situazioni già in atto al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina di legge, e dunque a disporre soltanto «*per l'avvenire*», in conformità al canone generale della non retroattività enunciato dall'art. 11, comma 1, delle preleggi. A fronte del carattere non assoluto di quest'ultima regola al di fuori della legge penale incriminatrice (come stabilito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione), con essa si è inteso ribadire che la rigorosa disciplina ordinamentale con cui è stata sancita un'assoluta incompatibilità tra funzioni giurisdizionali e incarichi politico-amministrativi opera solo per il futuro. Nondimeno, in assenza di puntuali norme transitorie - come sottolinea l'appello – occorre stabilire se la indiscussa efficacia soltanto per l'avvenire

della disciplina normativa in questione comprenda, o meno, le ipotesi di incarichi «*assunt*(i)» formalmente dopo l'entrata in vigore della legge 17 giugno 2022, n. 71, ma sulla base e in diretta applicazione di atti compiuti in epoca precedente all'entrata in vigore del divieto.

10. La sentenza di primo grado ha optato per la tesi estensiva, ritenendo che la normativa in esame trovi applicazione anche in questi casi e dunque il diniego di rientro in ruolo impugnato nel presente giudizio è legittimo.

Secondo il TAR, sarebbe decisivo il dato di fatto - del tutto incontestato - che l'assunzione dell'incarico politico-amministrativo ricoperto dal ricorrente risale al momento della sua proclamazione alla carica di consigliere comunale, ai sensi dell'art. 38, comma 4, del testo unico degli enti locali, il quale dispone che i consiglieri «*entrano in carica all'atto della proclamazione*…».

Pertanto, a fronte di una proclamazione pacificamente successiva all'entrata in vigore della legge, in data 28 giugno 2022, anche questa carica rimane soggetta alla legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario, entrata in vigore il precedente 21 giugno.

11. L'assunto, tuttavia, prova troppo.

12. Da un lato, risulta infatti corretta ai sensi della disposizione di legge da ultimo richiamata l'individuazione nella proclamazione degli eletti in consiglio comunale del momento al quale va fatta risalire l'assunzione dell'incarico comportante l'incompatibilità con le funzioni giurisdizionali. Ciò - va precisato, in relazione all'opposta tesi di parte ricorrente - anche per il candidato sindaco non eletto, malgrado tale esito fosse certo già alla luce dei risultati delle votazioni del primo turno elettorale, in conformità alla specifica disciplina prevista per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ex art. 73 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Del pari, contrariamente alle deduzioni dell'appellante, la sentenza del TAR non erra nell'affermare che nel procedimento elettorale alcun rilievo giuridico riveste l'accettazione della candidatura alla carica di sindaco, in assenza di disposizioni di legge che valgano ad attribuirgliene.

13. Sennonché, dall'altro lato, non altrettanto può affermarsi per la rinuncia, quando il procedimento elettorale sia già pervenuto alla fase della votazione, sia pure al primo turno - svoltosi nel caso di specie prima dell'entrate in vigore della legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario - secondo il sistema previsto per i comuni aventi la poc'anzi menzionata consistenza demografica. Essa comporta infatti la vanificazione della volontà popolare espressa a favore del rinunciante e l'alterazione per questa parte del risultato complessivo, a favore di candidati alla carica di consigliere comunale che altrimenti non sarebbero stati eletti, secondo le modalità di assegnazione dei seggi prevista dall'art. 73, commi 8 e 11, del testo unico degli enti locali.

14. L'errore commesso dalla sentenza di primo grado è dunque quello di non considerare che l'assunzione dell'incarico politico-amministrativo di consigliere comunale, quale sindaco non eletto, benché formalmente proclamata dopo l'entrata in vigore della legge-delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, costituisce l'esito di un procedimento elettorale unitario che ha avuto origine in epoca antecedente, le cui fasi sono strettamente connesse.

Tale procedimento non può essere inciso da norme sopravvenute idonee ad alterare il regolare svolgimento della competizione, condizionando le scelte dei candidati degli elettori.

Sotto questo profilo va infatti considerato che la scelta circa l'accettazione della candidatura è evidentemente orientata anche dalla valutazione delle conseguenze sulla sfera professionale del soggetto interessato, al quale deve essere riservata la piena libertà di esprimere la propria opzione.

Nel caso di specie, se si ritenesse applicabile la disciplina sopravvenuta, il magistrato candidato sarebbe costretto a rivedere - ed eventualmente modificare - una scelta liberamente compiuta, nel contesto di una normativa che gli assicurava, al termine del mandato elettorale, il diritto al rientro nell'esercizio delle funzioni.

In particolare, qualora ritenesse imprescindibile la conservazione del diritto al rientro in ruolo, dovrebbe rinunciare alla candidatura ritualmente accettata. E ciò determinerebbe un *vulnus* ingiustificato non solo al suo diritto di elettorato passivo, ma comporterebbe pregiudizi – non ragionevolmente preventivabili - per le liste elettorali collegate alla candidatura, alterando il fisiologico dispiegarsi della competizione elettorale, menomando anche il diritto di elettorato attivo dei cittadini.

Non può trascurarsi, poi, la circostanza che, nel caso in esame, la legge è sopravvenuta in un'epoca successiva allo svolgimento del primo turno delle elezioni. Ora, anche ponendo da parte la constatazione che già in tale momento era agevolmente accertabile che l'appellante avesse già conseguito il risultato necessario per l'attribuzione del seggio di consigliere comunale, risulta evidente che al momento dell'entrata in vigore della legge gli elettori avevano già compiuto le proprie consapevoli scelte, correlate, anche, alla ragionevole convinzione che nessuna norma sopravvenuta avrebbe potuto condizionare l'accettazione, o meno, dell'incarico di consigliere comunale del candidato votato.

Sotto questo profilo, le conseguenze su di esso derivanti dalla rinuncia del magistrato candidatosi sindaco non eletto, poc'anzi descritte, vanno dunque fatte risalire ad un atto di volontà espresso dall'interessato al momento dell'accettazione della candidatura, quando la regola giuridica dell'incompatibilità assoluta tra funzioni giurisdizionali e incarichi politico-amministrativi non era ancora in vigore.

15. Ne deriva che la sua applicazione al caso di specie comporta un'incidenza sul procedimento di formazione della volontà popolare che evidentemente eccede le finalità della legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, con il rigoroso regime con esso introdotto. Con essa si è infatti voluto assoggettare i magistrati alla regola dell'esclusività della carriera nell'ordine giudiziario rispetto ad incarichi comportanti funzioni e responsabilità di carattere politico, a tutela dell'immagine di imparzialità della funzione

giurisdizionale. Risulta dunque evidente che in tanto la regola possa operare in quanto questa sia già in vigore al momento dell'espressione da parte del magistrato interessato della volontà di concorrere all'assunzione di una carica politico-amministrativa.

16. Nel caso di specie è pacifico che quest'atto di volontà si colloca in epoca antecedente, così come l'avvio del procedimento elettorale all'esito del quale il ricorrente ha assunto ai sensi dell'art. 19, comma 2, della legge 17 giugno 2022, n. 71, la carica di consigliere comunale a Carrara. Poiché dunque è a questo momento che occorre avere riguardo per l'applicazione del divieto previsto dal comma 1 della disposizione di legge delega ora richiamata, ne deriva in conclusione che ad esso il medesimo ricorrente non può ritenersi soggetto.

17. In conclusione l'appello deve essere accolto. Per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado ed in accoglimento del ricorso colà proposto, vanno annullati gli atti con esso impugnati.

L'assoluta novità della questione controversa giustifica ai sensi dell'art. 92, comma 2, cod. proc. civ. le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie il ricorso ed annulla gli atti con esso impugnati.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Daniela Di Carlo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero	**Marco Lipari**

IL SEGRETARIO