

Quando l'«immagine» del magistrato si «appanna»

di Roberto Pinardi *

La legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario che è stata approvata ieri, in via definitiva, dalla Camera dei deputati, contiene una disposizione, relativa alla «tipizzazione» degli illeciti disciplinari, che merita, a caldo, qualche nota di commento. Si tratta, più precisamente, dell'art. 2, comma 6, lettera d), n. 8 della legge in parola, secondo cui costituisce illecito disciplinare, al di fuori dell'esercizio delle funzioni, «l'iscrizione o la partecipazione a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di centri politici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque appannare l'immagine del magistrato».

A mio avviso, la disposizione in oggetto suscita dubbi di illegittimità costituzionale sotto un duplice profilo.

(A) La nostra Costituzione, com'è noto, prevede, all'art. 98 comma 3, che il legislatore possa «stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici» per alcune categorie di funzionari, tra cui i magistrati. Ora, è indubbio che questa previsione normativa rappresenti «un indice rimarchevole» (come l'ha definito la Consulta nella sent. n. 196 del 1987) del peculiare *status* costituzionale che caratterizza la posizione del magistrato. Costituendo, quindi, il sintomo di un'esigenza più generale che è poi quella di preservare l'imparzialità di ogni membro della magistratura e per suo tramite la stessa credibilità della funzione giudiziaria. È altrettanto certo, tuttavia, da un lato, che essa rappresenta l'unica disposizione costituzionale che statuisce espressamente la possibilità di restrizioni ad un diritto fondamentale dei magistrati; e dall'altro, che si tratta di una previsione normativa eccezionale perché fa eccezione, per l'appunto, al diritto garantito a «tutti i cittadini» dall'art. 49 Cost. Sicché si tratta, in altre parole, di un precetto che non è suscettibile, per definizione, di interpretazione in via analogica, e cioè di applicazione oltre i casi in esso considerati. Ebbene, anche tralasciando la circostanza che l'art. 98 cit. parla della possibilità di stabilire delle «limitazioni» al diritto di iscriversi a partiti politici, ma non un «divieto» (A. Cerri) - come invece prevede, di fatto, la legge delega - ed anche prendendo a parametro le interpretazioni più estensive dell'art. 98, secondo cui è possibile ricondurre al divieto *de quo*, oltre all'atto formale di «iscrizione», ulteriori attività politiche svolte da magistrati e riconducibili al concetto, più generale, di «appartenenza» ad un partito (*contra*, tuttavia - tra gli altri - con solide argomentazioni, L. Carlassare), anche in questo caso, dicevo, il conto non torna. Poiché la disposizione ora approvata prevede restrizioni più ampie, che coinvolgono anche - a ben vedere - altre libertà di cui il magistrato è titolare, come quella, più in generale, di associazione (v. infatti il riferimento a «centri» - e non semplicemente a «partiti» - «politici») e di riunione (limitazioni, sotto questo profilo, potrebbero derivare dall'ampio divieto di «partecipazione»). Senza contare poi il fatto (che non implica, di per sé, un giudizio di illegittimità costituzionale della previsione in oggetto, ma che mi sembra, tuttavia, significativo ai fini di una corretta interpretazione del criterio direttivo in essa contenuto) che la disposizione in esame parla di «coinvolgimento», dei magistrati, «nelle attività di centri politici» - e non, ad esempio, più semplicemente, di «svolgimento di attività concernenti centri politici» - ed in tal modo compie una scelta lessicale che non può dirsi a-valutativa, ma che rivela, piuttosto, l'impostazione ideologica da cui procede il legislatore delegante, nel senso di ritenere comunque censurabile qualsivoglia attività di natura politica che venga svolta da membri della magistratura.

(B) Il secondo profilo di possibile tensione riguarda il rapporto con l'art. 21 Cost. Ed in particolare il contrasto che si viene a creare tra la disposizione in parola ed il diritto dei magistrati di manifestare opinioni di natura politica, visto che tale diritto potrebbe subire limitazioni in applicazione di una previsione normativa che vieta la «partecipazione» (ma anche «il coinvolgimento») dei componenti dell'ordine giudiziario «nelle attività» di «partiti» o di (non meglio precisati) «centri politici», pena la commissione di un illecito disciplinare: si pensi, per fare solo un esempio, alla possibilità di sanzionare, sotto questo profilo, la partecipazione di magistrati ad incontri o dibattiti pubblici che vengano organizzati da associazioni (in senso lato) politiche.

Si noti: non si contesta, sotto questo profilo, la circostanza che la considerazione della peculiare funzione che viene esercitata dai membri della magistratura possa condurre ad alcune restrizioni del loro diritto di espressione in campo politico. Tanto che si è criticato, in altra sede, l'orientamento permissivo della sezione disciplinare del C.S.M., secondo cui, al contrario, a parte il caso-limite di affermazioni ingiuriose, le manifestazioni del pensiero di magistrati riguardanti vicende o personaggi politici sono «prive», in linea di principio, «di rilevanza disciplinare». Il fatto è, tuttavia, che, con la disposizione contenuta nella legge delega, non ci si limita, come sarebbe auspicabile e finanche doveroso (vista, tra l'altro, la giurisprudenza della Corte costituzionale: cfr. sent. n. 100 del 1981), a censurare la condotta di magistrati che si dimostrino «pregiudizialmente ed *organicamente* schierati» a favore di una parte politica (G. Silvestri), così da «far

sorgere, nella persona che da quel magistrato si trova ad essere giudicata, l'impressione, seppure erronea, di una pregiudiziale tendenza alla simpatia o all'antipatia» (A. Galante Garrone). Ma statuendo, addirittura, la punibilità del magistrato anche se coinvolto in attività che possano (semplicemente) «appannare» la sua «immagine», si utilizza, in realtà, una formula assai ampia e del tutto indeterminata, che autorizza, di fatto, il Governo a prevedere la censurabilità, in sede disciplinare, delle più varie condotte "politiche" poste in essere da giudici o da membri del pubblico ministero (si noti, quindi, che, *in parte qua*, la critica in oggetto riguarda anche il profilo di possibile illegittimità costituzionale che è stato illustrato, *supra*, sub A).

In primo luogo, infatti, va posta in evidenza l'assoluta indeterminatezza del concetto di «immagine», perché qui si ripropone - quanto meno - l'antico dilemma tra la necessità di preservare il "prestigio" in senso formale o in senso sostanziale dell'ordine giudiziario, dato che non si capisce se la previsione in oggetto faccia riferimento all'esigenza di mantenere «*the public confidence*» (per utilizzare le parole della Corte europea dei diritti dell'uomo) nella funzione giudiziaria, mediante interventi volti a tutelare l'indipendenza e quindi l'imparzialità dell'azione svolta dai membri della magistratura, oppure, come si potrebbe desumere dall'utilizzo dell'espressione «o comunque», dopo il riferimento all'«esercizio delle funzioni», verranno puniti anche comportamenti ed opinioni che non risultino in sintonia con una concezione, ormai datata, di "decoro" meramente formale dell'ordine giudiziario.

In secondo luogo, anche ammesso e non concesso che si giunga, in sede normativa o giurisprudenziale, ad una puntuale definizione del concetto di «immagine», va detto che appare eccessivamente punitivo prevedere la censurabilità della condotta dei magistrati anche nel caso in cui tale «immagine» non risulti «compromessa», o quanto meno «lesa», ma semplicemente «appannata».

In terzo luogo, infine - e soprattutto - non può non colpire, negativamente, l'utilizzo di quest'ultima, onirica espressione, dal tono vagamente poetico ma dalla semantica assai pericolosa se rapportata alla tassatività che dovrebbe invece caratterizzare la previsione di un illecito disciplinare, tanto da far sospettare che la sua unica funzione sia quella di consentire la massima libertà d'azione nel rinvenire, prima, e censurare, poi, qualsivoglia comportamento tenuto od opinione espressa da magistrati che venga valutata politicamente "sconveniente".

In conclusione, pertanto, si può affermare che, con la previsione di cui si discute, il lodevole sforzo di pervenire ad una tipizzazione degli illeciti disciplinari non sortisce affatto gli esiti sperati. Ciò che risulta, se ben si considera, particolarmente grave, nel caso di specie, in rapporto alla peculiare natura del comportamento illecito cui fa riferimento la norma incriminante. Se è vero, infatti, che le violazioni dei tipici doveri d'ufficio ricollegabili all'attività professionale svolta dai membri dell'ordine giudiziario appaiono meno suscettibili di strumentalizzazioni in sede disciplinare, in quanto attinenti all'esercizio delle funzioni dei magistrati e quindi ad aspetti di deontologia in senso stretto (la diligenza, l'operosità, ecc.), non vi è chi non veda come il giudizio su condotte di «tipo politico» comporti, invece, un margine di apprezzamento senz'altro maggiore, perché qui si riflette, in maniera inevitabile, il modo stesso di concepire il ruolo del magistrato nella società che è proprio di chi valuta la condotta incriminata. Con il rischio, quindi, che, in presenza di indicazioni normative molto vaghe - e per ciò stesso omnicomprensive - come l'odierna, il controllo che viene effettuato dal giudice disciplinare si trasformi in uno strumento di omologazione ideologica dei magistrati, con grave pericolo per la loro indipendenza interna.

* Professore straordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Modena e Reggio Emilia -
pinardi@mail.unimo.it