

Magistrati “in” politica: dalla Corte Costituzionale un forte richiamo all’indipendenza (ed alla sua immagine esteriore)*

di Giorgio Sobrino **
(8 agosto 2018)

Il 20 luglio scorso la Corte Costituzionale ha pronunciato una sentenza – la n. 170 del 2018 – su una questione assai importante e delicata (soprattutto in Italia). Si tratta del problema dell’attività politica dei magistrati e, in particolare, dell’ammissibilità – e degli eventuali *limiti* – della loro *partecipazione alla vita di un partito*, soprattutto qualora essi concorrano e vengano eletti ad una carica politica (come, per fare due esempi che si riscontrano con una certa frequenza nella realtà, quella di parlamentare o di Sindaco).

La questione sottoposta alla Corte Costituzionale – dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, nella sua funzione di Giudice disciplinare dei magistrati – era la seguente: se fosse compatibile con la Costituzione la regola, contenuta nell’ordinamento giudiziario, secondo cui costituisce illecito disciplinare per i magistrati (punibile, come tale, con una sanzione compresa tra l’ammonizione e – nei casi più gravi – la rimozione) la condotta consistente nell’«*iscrizione o [nella] partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici*» (art. 3 comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 109/2006). Tale regola era oggetto di censura nella parte in cui si applica *anche ai magistrati collocati “fuori ruolo” perché in aspettativa «per motivi elettorali»* (ai sensi dell’art. 8 comma 1 del D.P.R. n. 361/1957, sul quale si tornerà oltre). La questione di costituzionalità – è opportuno sottolineare – non riguardava quindi la previsione in sé di questa fattispecie di illecito disciplinare (non contestata dal Giudice *a quo*), cioè in sostanza il divieto per i magistrati di aderire in modo “attivo” ad un partito politico; ma esclusivamente la sua concreta *portata applicativa*, ed in particolare l’estensione di tale divieto (ricavabile dal tenore letterale del citato art. 3 d.lgs. n. 109/2006, che non prevede alcuna esenzione soggettiva) a quella specifica “sottocategoria” di magistrati collocati fuori ruolo – e che perciò non esercitano, temporaneamente, funzioni giurisdizionali – perché candidati o eletti ad una carica politica, come consentito ad essi dalla legge (e prima ancora dall’art. 51 della Costituzione, che riconosce a «*tutti i cittadini*» il diritto di concorrere alle cariche elettive).

Il dubbio di costituzionalità era sorto all’interno di un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un magistrato “fuori ruolo”, oggi noto esponente politico: il Presidente della Regione Puglia Michele Emiliano. Come espone la sentenza della Corte (punto 1.1 del “*Ritenuto in fatto*”), Emiliano – dopo (e oltre a) essere stato eletto Sindaco di Bari per due mandati consecutivi e, appunto, Presidente della Regione Puglia nel 2015 – ha ricoperto gli incarichi di Segretario regionale e di Presidente regionale della Puglia del Partito Democratico, e si è poi candidato a Segretario nazionale dello stesso P.D. alle elezioni del 2017 (vinte da Matteo Renzi). Tali condotte integrano senz’altro gli estremi della fattispecie di illecito prevista dall’art. 3 del d.lgs. n. 109/2006 (perché comportano la «*partecipazione*» “attiva” e «*sistematica*» alla vita di un partito politico); perciò il Procuratore generale della Cassazione ha promosso nei confronti di Emiliano il procedimento disciplinare (forse tardivamente, ma questo è un aspetto processuale estraneo al merito della questione di costituzionalità, su cui non è possibile qui soffermarsi), nonostante egli sia collocato fuori dal ruolo della Magistratura fin dal 2004, anno in cui fu eletto per la prima volta Sindaco di Bari.

* Scritto sottoposto a *referee*.

Secondo la Sezione disciplinare del C.S.M. l'applicazione ai magistrati "fuori ruolo" – «per motivi elettorali», o per l'espletamento di un mandato politico come appunto il Presidente Emiliano – della norma disciplinare in questione era da ritenere incostituzionale principalmente per due motivi (v. i punti 1.3 – 1.4 del "*Ritenuto in fatto*" e 1 del "*Considerato in diritto*" della sentenza in commento). In primo luogo, perché risultava «irrazionale e contraddittorio» da parte dell'ordinamento permettere ai magistrati di candidarsi e di essere eletti ad una carica politica – come fa l'art. 8 del D.P.R. n. 361/1957, sopra ricordato –, e dall'altro lato prevedere come illecito disciplinare l'adesione "attiva" ad un partito, condotta che di norma la presentazione di una candidatura o l'esercizio del mandato elettivo presuppongono (come ha riconosciuto la stessa Corte Costituzionale nella sentenza che si commenta, «nessun cittadino, nemmeno il cittadino-magistrato, si candida [alle elezioni: n.d.A.] "da solo"», e l'esercizio del mandato richiede necessariamente un «collegamento» del titolare della carica con uno o più partiti politici): di qui il rilevato contrasto con l'art. 3 Cost. In secondo luogo (e più in generale), la previsione dell'illecito disciplinare in esame eliminava del tutto la «libertà di associazione politica» garantita ai magistrati – al pari di tutti gli altri cittadini – dall'art. 49 della Carta, e non "bilanciava" quindi in modo ragionevole tale libertà con l'esigenza di preservare l'indipendenza dei magistrati stessi: con conseguente lesione – ad avviso della Sezione disciplinare – degli artt. 2, 18, 49 e 98 della Carta.

Così formulate, le questioni di legittimità costituzionale della norma disciplinare citata risultavano "insidiose" per la Corte, e di non facile soluzione. Da una parte, infatti, pareva innegabile la contraddizione segnalata dal Giudice *a quo* tra il pieno riconoscimento ai magistrati del diritto di candidarsi a (e di esercitare in concreto in caso di elezione) una carica politica – derivante dall'art. 51 Cost. e, a livello di legislazione ordinaria, dal D.P.R. n. 361/1957 (art. 8, cit.) –, collocandosi a tal fine in aspettativa ed in posizione di "fuori ruolo", e la previsione *anche per i magistrati "fuori ruolo"* del divieto (sanzionato disciplinarmente) di iscriversi e di partecipare alle attività di un partito. Dall'altro lato, era difficile probabilmente per la Corte Costituzionale dichiarare illegittimo tale divieto (sia pure soltanto per i magistrati collocati, appunto, "fuori ruolo" per «motivi elettorali») senza esporsi alla critica di "spianare la strada" ai magistrati nella politica, in un contesto caratterizzato da sempre da conflitti e tensioni tra il potere politico e la Magistratura come quello italiano e – soprattutto – in un quadro ordinamentale nel quale i magistrati possono subito tornare a svolgere le loro funzioni dopo essersi candidati ad una carica politica (in caso di mancata elezione: art. 8 del D.P.R. n. 361/1957, cit.) o aver svolto il mandato (art. 50 del d.lgs. n. 160/2006), salvo l'unico limite di non poter essere assegnati ad una sede compresa nella circoscrizione territoriale in cui si sono candidati o sono stati eletti (per l'analisi di questa disciplina v. il contributo di Salvatore Curreri, *Magistrati e politica: un equilibrio quasi impossibile*, in *laCostituzione.info*, 28 luglio 2018). Oltretutto, la Corte – come ricorda la sentenza qui in commento (punto 5 del "*Considerato in diritto*") – si era già pronunciata sulla norma disciplinare oggetto di censura nel 2009, proprio con riferimento alla sua applicabilità ai magistrati collocati fuori ruolo (sentenza n. 224 del 2009), e l'aveva giudicata legittima; ma allora il caso oggetto della questione di costituzionalità era diverso, perché il magistrato al quale era stato contestato l'illecito disciplinare si trovava in posizione di "fuori ruolo" per svolgere un «compito di natura tecnica» (consulenza a favore di una Commissione parlamentare), e non per esercitare un mandato elettivo, sicché il problema del suo legame con il partito politico si configurava in termini diversi (e meno "stringenti").

Con la sentenza depositata pochi giorni fa (relatore Zanon) la Corte Costituzionale ha respinto di nuovo le censure di incostituzionalità della norma e ha dichiarato non fondate le questioni sollevate dalla Sezione disciplinare del C.S.M. (“salvando” quindi per la seconda volta il divieto di partecipazione ai partiti politici dei magistrati “fuori ruolo”).

Questi gli argomenti utilizzati dalla Corte per motivare la sua decisione (punti 4 – 6 del “*Considerato in diritto*” della sentenza in commento).

In primo luogo la Corte ricorda di avere già affermato in passato che i magistrati godono degli stessi diritti di libertà degli altri cittadini, ma con dei *limiti*, «*giustificati sia dalla particolare qualità e delicatezza delle funzioni giudiziarie, sia dai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità ... che le caratterizzano*» (sentenze n. 100 del 1981 e n. 224 del 2009, sopra citata). Questi principi – sottolinea la sentenza – devono essere tutelati non soltanto nell’ambito dell’esercizio delle funzioni giurisdizionali in senso stretto, «*ma anche quali criteri ispiratori di regole deontologiche da osservarsi in ogni comportamento di rilievo pubblico [del magistrato: n.d.A.], al fine di evitare che dell’indipendenza e imparzialità dei magistrati i cittadini possano fondatamente dubitare*».

In secondo luogo la Corte Costituzionale si sofferma sui diritti *politici* dei magistrati, ed osserva che la Costituzione, all’art. 98, consente al legislatore ordinario di “bilanciare” il diritto degli stessi (e di altri funzionari pubblici) di associarsi in partiti, tutelato dall’art. 49, con l’esigenza di preservare – appunto – la loro indipendenza c.d. “funzionale” (cioè nell’esercizio delle funzioni, secondo la tassonomia proposta per esempio da N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della Magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2014, pp. 87 ss.). Tale “bilanciamento”, qualora operato dal legislatore, deve infatti «*impedire i condizionamenti all’attività giudiziaria che potrebbero derivare dal legame stabile che i magistrati contrarrebbero iscrivendosi ad un partito o partecipando in misura significativa alla sua attività*». La Costituzione – afferma al riguardo la Corte – «*mostra il proprio sfavore nei confronti di attività o comportamenti idonei a creare tra i magistrati e i soggetti politici legami di natura stabile, nonché manifesti all’opinione pubblica, con conseguente compromissione, oltre che dell’indipendenza e dell’imparzialità, anche della apparenza di queste ultime: sostanza e apparenza di principi posti alla base della fiducia di cui deve godere l’ordine giudiziario in una società democratica*».

La norma disciplinare oggetto del dubbio di costituzionalità, rileva la Corte, è espressione della ricordata facoltà di scelta del legislatore. Peraltro, il divieto di iscriversi e di partecipare in modo stabile all’attività di un partito non impedisce al magistrato di godere dei diritti fondamentali sanciti dagli artt. 17, 18 e 21 Cost., né di manifestare le sue idee ed orientamenti culturali e politici; «*a condizione che ciò avvenga – altra importante sottolineatura da parte della Corte – con l’equilibrio e la misura che non possono non caratterizzare ogni suo comportamento di rilevanza pubblica*».

Passando ad esaminare specificamente il contenuto della disposizione censurata, la Consulta osserva che tanto l’*iscrizione* quanto la *partecipazione* «*sistematica e continuativa*» (art. 3 comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 109/2006, cit.) ad un partito politico sono indici rivelatori dell’adesione e di uno «*schieramento stabile ed organico del magistrato*» con il partito stesso nella dialettica politica. E’ giusto – e non quindi irragionevole né contraddittorio – vietare tali condotte, attraverso la minaccia di una sanzione disciplinare, *anche ai magistrati collocati fuori ruolo perché candidati o eletti ad una carica politica* (o comunque nominati ad un incarico di tipo politico, come per esempio quello di Assessore): questo perché «*per i magistrati*» – afferma la Corte – una cosa è accedere alle cariche elettive e politiche, diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione (art. 51); altra cosa invece è stringere un legame “organico” con un determinato partito (fatto che l’art. 98 Cost., come si è ricordato sopra, limita). «*Tanto più in un contesto*

normativo che consente al magistrato di tornare alla giurisdizione, in caso di mancata elezione oppure al termine del mandato elettivo o dell'incarico politico – sottolinea la sentenza in commento –, va preservato il significato dei principi di indipendenza e imparzialità, nonché della loro apparenza, quali requisiti essenziali che caratterizzano la figura del magistrato in ogni aspetto della sua vita pubblica».

Ciò precisato, la Corte Costituzionale si pone il problema (evocato dalla Sezione disciplinare remittente) della difficoltà *in concreto* di configurare l'esercizio di una carica elettiva – e prima ancora, la presentazione di una candidatura alle elezioni da parte del magistrato – “svincolata” da un partito, o comunque da un'appartenenza politica. La Corte afferma, al riguardo, di essere conscia del fatto che per la Costituzione «*la rappresentanza politica ... è in principio rappresentanza attraverso i partiti*» (viene richiamata la recente sentenza sull'“*Italicum*”, n. 35 del 2017), e che nell'attuale contesto «*nemmeno il cittadino-magistrato – così come tutti gli altri cittadini – si candida “da solo”*», ma sempre almeno in «*collegamento*» con un determinato partito o coalizione (ed in questo modo esercita poi il suo mandato, qualora eletto). Tali circostanze tuttavia, secondo la sentenza in commento, «*non spostano i termini della questione*», dal momento che «*per il magistrato deve restar fermo che il riconoscimento della particolare natura della competizione e della vita politica ... non può tradursi nella liceità né della sua iscrizione, né della sua partecipazione stabile e continuativa all'attività di un determinato partito*». Il magistrato infatti – «*a maggior ragione*» rispetto ai “comuni” cittadini – può ugualmente «*svolgere una campagna elettorale o compiere atti tipici del suo mandato od incarico politico*», senza necessariamente assumere tutti i «*vincoli*» (di natura formale e sostanziale) che l'appartenenza ad un partito politico di norma comporta.

Infine – e sempre per smentire l'esistenza di una «*contraddizione*» tra il diritto dei magistrati di candidarsi e di esercitare una carica elettiva e, dall'altro lato, il divieto per gli stessi di iscriversi o di partecipare alle attività di un partito –, la Corte Costituzionale adduce un argomento ulteriore. Rileva la Corte che, in base alla disposizione censurata dal Giudice *a quo* (art. 3 comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 109/2006, *come modificata dalla legge n. 269/2006 – c.d. “legge Mastella”*: v. al riguardo D. Carcano (cur.), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 437 ss., nonché N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della Magistratura*, cit., pp. 285 ss. e 301 ss.), «*non ogni partecipazione a manifestazioni politiche o ad iniziative di partito*» costituisce illecito disciplinare, ed è perciò vietata ai magistrati. Per integrare la fattispecie di illecito disciplinare di cui trattasi, la partecipazione all'attività di un partito politico deve essere «*sistematica e continuativa*» (mentre l'«*iscrizione*», come già si è visto, è sufficiente *di per sé* a rivelare l'esistenza di un legame stabile ed “organico” tra il magistrato ed il partito stesso). Ne consegue che la norma impugnata «*esclude ogni automatismo sanzionatorio*» e lascia – in concreto – al «*prudente apprezzamento*» della Sezione disciplinare del C.S.M. la valutazione circa l'effettiva illiceità della condotta “politica” del magistrato (tanto più se si tratta di magistrato collocato fuori ruolo perché candidato od eletto ad una carica politica), e quindi sul fatto se sia stato superato o meno il confine tra la lecita manifestazione di un orientamento politico e l'illecita “adesione” vera e propria ad un determinato partito in lizza nell'agone politico (con tutte le conseguenze negative per l'immagine – e per la «*sostanza*» – dell'indipendenza del giudice che tale adesione implica).

In definitiva, secondo la sentenza in commento la «*partecipazione*» politica non è preclusa *del tutto* al magistrato: l'importante è che essa si mantenga nei limiti della “non sistematicità” ed “organicità” ad un partito, e – dal punto di vista della manifestazione esteriore – dell'«*equilibrio e [della] misura*» (punto 4 della motivazione).

Come tutte le decisioni giudiziarie – e a maggior ragione quelle che chiamano direttamente in causa principi costituzionali –, la sentenza n. 170 del 2018 si presta ad essere discussa sotto diversi profili. In questo specifico caso, poi, la delicatezza e la particolare “difficoltà” del problema di costituzionalità sollevato dal Giudice *a quo* – delle quali si è detto più sopra – probabilmente rendevano plausibili (cioè giustificabili con argomenti costituzionali validi) entrambe le soluzioni: tanto l'accoglimento delle questioni quanto (come in effetti è avvenuto) la dichiarazione di infondatezza.

Più che esaminare e criticare – legittimamente, beninteso, ed anche in chiave costruttiva – i singoli passaggi della pronuncia e gli specifici argomenti utilizzati dalla Corte, sembra allora preferibile, ad avviso di chi scrive, adottare uno sguardo più ampio e cercare di cogliere il significato profondo (il “senso” costituzionale *complessivo*) della stessa, valutandola in questa prospettiva. E questo significato è senza dubbio un forte (e, si ritiene, del tutto condivisibile) *richiamo all'indipendenza del magistrato* – e della Magistratura nel suo insieme come Potere dello Stato – *ed alla sua “immagine” esteriore*. Come afferma la Corte al punto 4 della motivazione della sentenza, la «sostanza» e l'«apparenza» dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice sono «*alla base della fiducia di cui deve godere l'ordine giudiziario in una società democratica*»: come tali, esse devono essere preservate entrambe nel modo più ampio – e rigoroso – possibile.

Questa è la “bussola” che ha guidato la Corte Costituzionale nella decisione in commento (e che, a nostro avviso, occorre utilizzare per comprenderla).

Invero, ad una prima ed immediata lettura, la soluzione adottata dalla sentenza può lasciare perplessi. La Sezione disciplinare del C.S.M., come si è visto, non aveva chiesto alla Corte di dichiarare incostituzionale il divieto di iscrizione e di partecipazione ad un partito politico per *tutti* i magistrati appartenenti all'Ordine giudiziario; ma solo per quei magistrati che – essendo candidati od eletti ad una carica politica (o comunque nominati ad un incarico di natura politica) – sono collocati fuori ruolo e quindi non esercitano funzioni giurisdizionali. E aveva fatto ciò segnalando l'intrinseca contraddittorietà di una disciplina che consente ai magistrati di candidarsi alle elezioni (e di esercitare poi il relativo mandato politico), collocandosi in posizione di “fuori ruolo”, e, dall'altro lato, prevede come illecito disciplinare la loro adesione ad un partito.

Tale contraddittorietà/irrazionalità non viene sciolta e resta, obiettivamente, dopo la pronuncia della Corte. Non pare infatti particolarmente convincente la sentenza in commento laddove – per giustificare la compatibilità, appunto, tra il divieto per i magistrati di partecipare alla vita di un partito ed il diritto di candidarsi alle elezioni e di esercitare un mandato politico – essa afferma che il magistrato può «*svolgere una campagna elettorale o compiere atti tipici del suo mandato od incarico politico senza necessariamente assumere ... tutti quei vincoli ... che normalmente discendono dalla partecipazione organica alla vita di un partito politico*» (punto 6 della motivazione). La Corte Costituzionale disegna in questo modo – forse più in chiave di “pedagogica” costruzione di un assetto (o meglio, “costume”...) futuro che non di descrizione di una situazione già esistente nell'attuale contesto – uno “statuto speciale” del magistrato “*in-* politica” (parafrasando la nota espressione di Gustavo Zagrebelsky, utilizzata per definire la stessa Corte: Id., *La Corte in- politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, pp. 273 ss.) che sembra poco realistico. Di fatto, si chiede al magistrato – che la Costituzione dichiara eleggibile ad una carica politica al pari di tutti gli altri cittadini – di “fare politica” (“nelle piazze” – reali o mediatiche che siano –, al momento della presentazione della candidatura e della competizione elettorale; e successivamente nelle istituzioni) *senza “fare politica”* (nei partiti, che secondo la Costituzione stessa sono il principale ed

ineliminabile strumento per esercitare la rappresentanza politica: il che viene del resto riconosciuto espressamente dalla sentenza in commento, sempre al punto 6 della motivazione, sopra riportato).

Inoltre – ed in stretta correlazione al rilievo che precede –, pur tenendo conto della peculiarità della posizione istituzionale dei magistrati, sostenere (o auspicare) che essi possano “fare politica”, nel senso appena visto, senza iscriversi né partecipare attivamente alla vita di un partito rischia di produrre l’effetto (quantomeno a livello di messaggio esteriore) di marginalizzare ulteriormente il ruolo dei partiti politici nel sistema costituzionale. Ciò in un contesto, come quello attuale italiano (ma non solo), in cui i partiti sono in grave crisi, tanto sul piano del funzionamento concreto quanto (prima ancora) su quello della legittimazione presso i cittadini. Questo è probabilmente il principale nodo critico della decisione in commento – di cui peraltro la Corte mostra, nella motivazione, di rendersi perfettamente conto (v. ancora il punto 6 del “*Considerato in diritto*”) –, al di là dell’“irrealismo pratico” di cui si è detto.

Tuttavia si deve tenere presente che tutte le decisioni dei Giudici costituzionali sono frutto di (spesso difficili) operazioni di bilanciamento; e che nel caso in esame, come si è osservato sopra, nella valutazione della Corte ha certamente prevalso sugli aspetti richiamati l’esigenza – di primaria importanza nel contesto istituzionale italiano – di *preservare ad ogni livello (sia “formale” che “sostanziale”) l’indipendenza e l’imparzialità dei magistrati*. Se si legge la sentenza n. 170 del 2018 nel suo complesso, ci si rende conto che è questo l’elemento decisivo e, correlativamente, il “filo rosso” che attraversa e tiene insieme (“sostenendole” anche dal punto di vista della loro validità) le diverse argomentazioni della Corte Costituzionale: la garanzia dell’indipendenza del magistrato nell’esercizio delle sue funzioni – e dell’*immagine pubblica* di un magistrato indipendente dalla politica e dai suoi orientamenti, indispensabile affinché i cittadini possano avere fiducia nei confronti del sistema giudiziario e rispettare le sue decisioni – è l’obiettivo costituzionale costantemente richiamato dalla sentenza, sul quale la Corte insiste a più riprese quasi a voler persuadere il suo uditorio (in questo senso la pronuncia ha anche un valore “pedagogico”, considerati i comportamenti di alcuni magistrati – non solo “fuori ruolo”, ma anche in servizio – che in passato non hanno dimostrato di avere questa attenzione a mantenere una giusta “distanza” dai partiti politici).

Si consideri proprio il passaggio della motivazione sopra commentato, in cui la Corte Costituzionale si sofferma sulle modalità attraverso cui si esercita la rappresentanza politica nella Costituzione (punto 6 del “*Considerato in diritto*”). Qui il discorso della Corte lascia intendere chiaramente che essa – pur rendendosi conto del problema costituito da una rappresentanza “sganciata” dall’appartenenza del rappresentante ad un partito politico (una rappresentanza “senza partito”) – è disposta a sacrificare il ruolo costituzionale dei partiti, in questo ambito, sull’altare dell’indipendenza e dell’imparzialità della Magistratura.

Questa scelta della Corte (come per l’appunto l’esito di ogni operazione di bilanciamento) è certamente opinabile; ma a nostro avviso condivisibile.

Intanto, non va dimenticato che è la stessa Costituzione, all’art. 98, a prevedere la possibilità di introdurre dei limiti al diritto dei magistrati (e di altri funzionari pubblici) di «*isciversi ai partiti politici*» – proprio per garantire la loro indipendenza –, così introducendo essa stessa un possibile (e sopra evidenziato) elemento di “tensione” con il diritto dei medesimi di concorrere e di esercitare una carica elettiva od un altro incarico politico, sancito dall’art. 51.

Ma a parte questo, la decisione di far prevalere (almeno sul piano dei principi) la salvaguardia rigorosa dell’indipendenza e dell’imparzialità dei magistrati sul loro diritto individuale di partecipazione politica – *sub specie* di “adesione attiva” ad uno specifico

partito – merita apprezzamento per il *messaggio* che essa trasmette ai destinatari della sentenza: in primo luogo agli stessi magistrati. Mantenendo fermo il divieto, sanzionato disciplinarmente, di iscriversi e di partecipare in modo «*sistematico*» alle attività di un partito, la Corte infatti ricorda a *tutti* i magistrati – non soltanto a quelli collocati fuori ruolo per «*motivi elettorali*», ma anche a quelli (e sono evidentemente la maggioranza) che esercitano le funzioni giurisdizionali – l'importanza dell'indipendenza dalla politica; e soprattutto l'esigenza di mantenerla intatta in ogni fase della loro carriera (anche perciò nell'ipotesi- limite dell'esercizio di una carica elettiva o di governo), sia dal punto di vista sostanziale che da quello – non meno rilevante – della “*forma*” (od “*immagine*”) *esteriore*. Anche la forma ha un significato per il diritto costituzionale. Ed il magistrato – ammonisce la Corte con la pronuncia in commento –, anche se ha il diritto di candidarsi ad una carica politica come ogni altro cittadino, non è un “cittadino qualsiasi” (e non può pertanto essere trattato come tale dall'ordinamento), perché dopo la sua esperienza/mandato politico *tornerà ad esercitare delle funzioni di garanzia* come quelle giurisdizionali. E' perciò fondamentale che egli, durante il suo eventuale mandato politico, da un lato, non stringa dei legami “organici” con un determinato partito e si mantenga (almeno relativamente) indipendente dalla sfera della politica; dall'altro lato – e di conseguenza –, non *dia segno verso l'esterno* di «*schierarsi*» in modo «*stabile ed organico*» (così afferma la sentenza n. 170 del 2018) con una delle parti politiche in competizione: appunto per salvaguardare anche l'“immagine” dell'indipendenza davanti alla collettività.

E' chiaro che, in concreto, non è semplice perseguire tutto ciò e “tenere insieme” l'esercizio della carica politica e l'indipendenza, così intesa. Ma è essenziale che il magistrato lo faccia, per preservare la credibilità dell'istituzione giudiziaria nel suo complesso e (utilizzando ancora le parole della Corte Costituzionale) la «*fiducia di cui* [essa: n.d.A.] *deve godere ... in una società democratica*», entrambe oggi particolarmente necessarie in Italia (sul punto si veda anche, a livello sovranazionale, il capitolo II, par. 20, della *Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici* del 17 novembre 2010: «*I giudici, che fanno parte della società che servono, non possono rendere giustizia in modo efficace senza godere della fiducia del pubblico*»). Considerata da questo angolo visuale, la scelta della Corte di respingere la questione di legittimità costituzionale, anziché di eliminare il divieto di partecipare alle attività di un partito per i (e limitatamente ai) magistrati “fuori ruolo”, appare pienamente comprensibile.

Sullo sfondo della questione di costituzionalità esaminata, evidentemente, c'è il problema della facoltà (o meglio, del diritto- dovere, in base all'attuale ordinamento: art. 50 del d.lgs. n. 160/2006, sopra ricordato) dei magistrati di “*rientrare alla giurisdizione*” dopo l'esercizio del mandato politico. Si tratta di un problema complesso e delicato nel nostro Paese, che chiama in causa esigenze contrapposte e – si ritiene – tutte meritevoli di considerazione: il diritto dei magistrati di candidarsi ad una carica elettiva senza vedere pregiudicata la loro carriera lavorativa (al pari degli altri cittadini), e dall'altro lato l'aspettativa della collettività ad un esercizio della giurisdizione indipendente e non condizionato dalle opinioni – né, tantomeno, dai legami – politici dei singoli giudici. Al riguardo in dottrina vi è chi sostiene che al magistrato debba essere impedito il rientro in ruolo dopo l'incarico politico (v., da ultimo, S. Curreri, *Magistrati e politica*, cit.), ed anche l'attuale maggioranza parlamentare sembra orientata a presentare una proposta di legge in tal senso (v. l'intervento del Ministro della Giustizia Bonafede al *Plenum* del C.S.M. del 27

giugno

scorso,

https://www.csm.it/documents/21768/41479/Intervento_del_Ministro_Bonafede_al_Plenum_del_Csm+%2827+giugno+2018%29/f96faefd-a92f-646d-56d9-2ae71f69f73e, p. 7). La

questione peraltro è stata affrontata di recente in modo approfondito dal Consiglio Superiore della Magistratura (Delibera del 21 ottobre 2015, <https://www.csm.it/documents/21768/41479/Delibera+su+rapporto+tra+giurisdizione+e+politica+21+ottobre+2015/84079d84-9dcb-6d8e-646f-fff3486daff9?version=1.0>, pp. 5 ss.), che ha formulato alcune proposte – tutto sommato equilibrate – e ha evidenziato che l'eventuale “divieto di rientro” dei magistrati dovrebbe confrontarsi con il testo del terzo comma dell'art. 51 Cost., che stabilisce che «*chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di ... conservare il suo posto di lavoro*». Le fonti di diritto internazionale non paiono invece risolutive, oscillando tra dichiarazioni “restrittive” (come quella contenuta nel *Rapporto del Gruppo di Stati contro la corruzione* in seno al Consiglio d'Europa del 21 ottobre 2016, citata da Salvatore Curreri in *Magistrati e politica*, cit.) e norme più “aperte” (come il par. 21 del capitolo II della già citata *Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa* del 17 novembre 2010, [http://www.federalismi.it/AppiOpenFilePDF.cfm?artid=17179&dpath=document&dfile=25112010161740.pdf&content=Par.+n.+12/2010,Raccomandazione+CM/+Rec+\(2010\)+12+del+Comitato+dei+Ministri+agli+stati+membri+sui+giudici:+indipendenza,+efficacia+e+responsabilit%C3%A0+-+unione+europea+-+documentazione+-+](http://www.federalismi.it/AppiOpenFilePDF.cfm?artid=17179&dpath=document&dfile=25112010161740.pdf&content=Par.+n.+12/2010,Raccomandazione+CM/+Rec+(2010)+12+del+Comitato+dei+Ministri+agli+stati+membri+sui+giudici:+indipendenza,+efficacia+e+responsabilit%C3%A0+-+unione+europea+-+documentazione+-+)).

Sul punto la Corte Costituzionale nella sentenza in commento, manifestando rispetto per la discrezionalità del legislatore, si limita ad affermare che l'ordinamento vigente «*consente al magistrato di tornare alla giurisdizione, in caso di mancata elezione oppure al termine del mandato elettivo o dell'incarico politico*», senza prendere posizione su questa regola; e che ciò concorre a giustificare il mantenimento del divieto anche per i magistrati “in politica” di iscriversi o di partecipare continuativamente alla vita di un partito (punto 5 della motivazione).

Un'ultima osservazione. Come si è esposto in precedenza, la sentenza n. 170 del 2018, nella parte finale della sua motivazione, afferma che la norma disciplinare censurata non è incostituzionale anche perché essa non preclude *del tutto* al magistrato di partecipare «*a manifestazioni politiche o ad iniziative di partito*»; ma soltanto di farlo in modo «*sistematico e continuativo*» (ferma restando l'illiceità dell'*iscrizione* al partito stesso, che la Corte reputa invece indice rivelatore intrinseco di un legame stabile tra il magistrato ed il partito). La sentenza lascia «*al prudente apprezzamento del giudice disciplinare*» valutare la sussistenza in concreto di questi due requisiti della condotta del magistrato, e la conseguente punibilità o meno della stessa.

Si tratta, ad avviso di chi scrive, di un giusto – sebbene forse inevitabilmente “sfumato” nella sua definizione – punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze che vengono in rilievo nella presente questione di costituzionalità (e che si è cercato di illustrare sopra). Per questo, tale argomento pare in realtà determinante, nell'economia della sentenza, per dichiarare infondata la questione: la tutela dell'indipendenza dei magistrati non sacrifica completamente il diritto di partecipazione politica degli stessi. Inoltre, dicendo che la norma è legittima perché rimette al Giudice disciplinare la decisione in ordine all'illiceità del comportamento del magistrato, la Corte Costituzionale si pone in linea con la sua giurisprudenza recente, che rifiuta i cc.dd. “automatismi legislativi” (o “sanzionatori”) in nome del principio di ragionevolezza e di un riequilibrato (nel quadro dello Stato *costituzionale*) rapporto tra il legislatore ed i giudici.

Se tutto ciò è vero, allora la Corte avrebbe forse potuto valorizzare di più questo argomento nella motivazione, dandogli maggiore evidenza e – inoltre – cercando di definire, almeno in via minimale, i requisiti della «*sistematicità*» e della «*continuatività*»

della partecipazione del magistrato ad un partito, in modo tale da dare alla Sezione disciplinare del C.S.M. un criterio orientativo di valutazione. L'argomento in parola, infatti, pare anche potenzialmente "scivoloso", perché demanda la decisione su un aspetto delicato come la "compromissione" del magistrato con un partito politico ad un Giudice che, in passato, non ha sempre dato prova di adeguato rigore ed attenzione nel valutare tali comportamenti (la Sezione disciplinare del C.S.M., appunto).

La Corte Costituzionale, con la sentenza in commento, ha insomma voluto, da un lato, richiamare i magistrati all'indipendenza dalla politica e ad assumere tutti i comportamenti – esteriori ed "interni" – che ne conseguono, in ogni situazione; dall'altro lato, responsabilizzare la Sezione disciplinare del C.S.M. nel giudicare tali condotte, distinguendo i "contatti innocui" tra i magistrati ed i partiti dalle condotte che invece comportano un'*effettiva* compromissione dell'indipendenza e dell'imparzialità dei magistrati stessi e che, come tali, «*meritano* [un': n.d.A.] *appropriata sanzione*» (così la significativa conclusione della sentenza). C'è da augurarsi che i destinatari della pronuncia tengano debitamente conto delle parole della Corte, e che tanto i richiami quanto l'"atto di fiducia" verso la Sezione disciplinare in essa contenuti non cadano nel vuoto.

** Ricercatore di Diritto costituzionale – Università di Torino