

ESENTE



8906/20

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

STEFANO PETITTI	- Primo Presidente f.f. -
FRANCESCO ANTONIO GENOVESE	- Presidente Sezione -
BIAGIO VIRGILIO	- Presidente Sezione -
GIACINTO BISOGNI	- Presidente Sezione -
ANTONIO GRECO	- Consigliere -
LUCIA TRIA	- Consigliere -
LUIGI GIOVANNI LOMBARDO	- Consigliere Rel. -
LUIGI ALESSANDRO SCARANO	- Consigliere -
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -

DISCIPLINARE
MAGISTRATI

Ud. 08/10/2019 -
PU

R.G.N. 15910/2019

Rep. 8906

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 15910-2019 proposto da:

(omissis) , nato a (omissis) , elettivamente
domiciliato in (omissis) , presso lo studio dell'avvocato
(omissis) , che lo rappresenta e difende unitamente
all'avvocato (omissis) ;

- ricorrente -

436
19

contro

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro *pro tempore*;

- intimato -

avverso la sentenza n. 30/2019 del CONSIGLIO SUPERIORE DELLA
MAGISTRATURA, depositata l'11/04/2019.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
08/10/2019 dal Consigliere Luigi Giovanni Lombardo;

Udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale (omissis)
(omissis), che ha concluso per il rigetto del ricorso;

Uditi gli avvocati (omissis) .

FATTI DI CAUSA

1. – In data 30 ottobre 2014, la Procura Generale presso questa
Suprema Corte esercitò l'azione disciplinare nei confronti del dott.
(omissis), magistrato collocato in aspettativa e fuori dal ruolo
organico della Magistratura per lo svolgimento di vari mandati elettivi
ed amministrativi successivi.

In particolare, il dott. (omissis) venne incolpato *«dell'illecito
disciplinare di cui agli articoli 1, comma 1, e 3, comma 1, lettera h),
del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, nel testo modificato
dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269, per avere, quale magistrato
collocato in aspettativa e fuori dal ruolo organico della magistratura
per lo svolgimento del mandato amministrativo di Sindaco del
Comune di Bari (due mandati, senza soluzione di continuità, giugno
2004-giugno 2009 e, quindi, giugno 2009-giugno 2014), poi per
l'incarico di assessore del Comune di S. Severo (FG), quindi per lo
svolgimento del mandato elettivo di Presidente della Regione Puglia
(da giugno 2015 sino alla data odierna):*



(a) ricoperto, nel corso del suddetto periodo, gli incarichi di: segretario regionale del (omissis), dall'ottobre 2007 all'ottobre 2009; presidente del (omissis) (omissis), dal novembre 2009 al gennaio 2014; nuovamente segretario regionale del (omissis), a partire da febbraio 2014 al 21 maggio 2016; cariche dirigenziali che presuppongono per statuto l'iscrizione al partito politico di riferimento e che per converso non sono coessenziali all'espletamento dei mandati e dell'incarico suddetto presso enti territoriali;

(b) presentato, nel marzo 2017, a norma del Regolamento per le procedure di elezione del Segretario e dell'Assemblea nazionale, approvato dalla direzione del (omissis) in data 24 febbraio 2017, quale componente della Direzione nazionale, la propria candidatura e le relative linee programmatiche per l'elezione a Segretario nazionale del (omissis), carica di vertice di rappresentanza e di espressione dell'indirizzo politico del partito, funzionale alla successiva proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri (art. 3 dello Statuto); candidatura a Segretario nazionale che presuppone anch'essa l'iscrizione al partito, a norma dell'art. 9, paragrafo 3, dello Statuto del (omissis).

In tal modo il dott. (omissis), iscrivendosi ad un partito e svolgendovi attività partecipativa e direttiva in forma sistematica e continuativa, ha violato, a partire dal 2007, la disposizione dell'art. 3, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 109/2006, norma a sua volta attuativa della prescrizione dell'art. 98, terzo comma, della Costituzione, posta a garanzia dell'esercizio indipendente ed imparziale della funzione giudiziaria e valevole anche in relazione ai magistrati che non svolgano temporaneamente detta funzione per essere collocati fuori del ruolo organico della magistratura (Corte cost., sentenza n. 224 del 2009; C.S.M., Sezione disciplinare, sentenza n. 100/2010).



Notizia circostanziata dei fatti acquisita in data 27 novembre 2013 e successivamente fino a oggi».

2. – Iniziato il giudizio disciplinare, con ordinanza n. 111 del 27.7.2017, la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura sollevò la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, nel testo modificato dalla legge n. 269 del 2006, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 della Costituzione, nella parte in cui prevede quale illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici anche per i magistrati fuori dal ruolo organico della Magistratura perché collocati in aspettativa per motivi elettorali; dispose la rimessione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio.

In particolare, con l'ordinanza in questione, la Sezione disciplinare rilevò come la questione sottoposta alla Corte costituzionale fosse parzialmente diversa da quella dalla medesima decisa – con declaratoria di non fondatezza – con la sentenza n. 224 del 2009, relativa al caso di un magistrato collocato fuori dal ruolo organico della Magistratura per svolgere "funzioni tecniche di consulenza a favore di una Commissione Parlamentare"; che la libertà di associazione politica in capo ad ogni cittadino è sancita negli artt. 2 e 18 della Costituzione; che, a livello costituzionale (ex art. 51 Cost.) e legislativo primario e secondario, è consentita la partecipazione dei magistrati alla vita politico-amministrativa attraverso la candidatura alle elezioni nazionali, regionali e degli enti locali, oppure con la loro nomina ad assessori dei rispettivi organi esecutivi; che, conseguentemente, appariva irrazionale, contraddittorio e lesivo delle richiamate disposizioni costituzionali, da un lato, consentire ai magistrati l'assunzione di tali ruoli e, dall'altro, vietare loro e sanzionare disciplinarmente alcune condotte strettamente legate all'essenza di quei ruoli, quale è l'iscrizione al partito.



La Corte Costituzionale, con sentenza n. 170 del 20/07/2018, ha ritenuto non fondata la questione sollevata dalla Sezione disciplinare. Secondo il giudice delle leggi, il legislatore, stabilendo – con la disposizione censurata – che costituisce illecito disciplinare per i magistrati l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici, ha legittimamente esercitato la facoltà demandatagli dall'art. 98, terzo comma, Cost.

Infatti, la specifica scelta legislativa posta a fondamento dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 – compiuta all'esito del bilanciamento che la Costituzione impone tra titolarità, da parte dei magistrati, di tutti i diritti fondamentali, da una parte, e tutela dei principi di indipendenza ed imparzialità, dall'altra – non impedisce di riconoscere che il cittadino-magistrato gode dei diritti fondamentali di cui agli artt. 17, 18 e 21 Cost., tra i quali quello di manifestare legittimamente le proprie idee, anche di natura politica; il riconoscimento di tali diritti è però sottoposto alla condizione che essi vengano esercitati con l'equilibrio e la misura che non possono non caratterizzare ogni comportamento di rilevanza pubblica del magistrato.

Secondo la Corte costituzionale, non vi è alcuna irrazionale discrasia, in pretesa violazione dell'art. 3 Cost., né alcuna lesione dei diritti fondamentali di natura politica di cui agli artt. 2, 18 e 49 Cost., e neppure alcun abuso della facoltà che l'art. 98, terzo comma, Cost. demanda al legislatore, nella circostanza che il divieto di iscrizione ai partiti politici e di partecipazione sistematica e continuativa alla vita degli stessi si applichi anche ai magistrati fuori ruolo perché collocati in aspettativa per lo svolgimento di un mandato elettivo o di un incarico politico: *"Per i magistrati, infatti, un conto è l'iscrizione o comunque la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, che la fattispecie disciplinare vieta, altro è l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici di natura politica che, a*



determinate condizioni (sentenza n. 172 del 1982), la legislazione vigente consente loro".

3. – Dopo la pronuncia della Corte costituzionale il giudizio disciplinare ha ripreso il proprio corso e, ultimata l'istruzione del procedimento, la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura ha pronunciato la sentenza n. 30 del 2019, con la quale ha ritenuto il dott. (omissis) colpevole degli illeciti disciplinari a lui ascritti e gli ha irrogato la sanzione dell'ammonimento.

4. – Per la cassazione di tale sentenza ha proposto ricorso il dott. (omissis) sulla base di sei motivi.

Il Ministero della Giustizia, ritualmente intimato, non ha svolto attività difensiva.

In prossimità dell'udienza, il ricorrente ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Col primo motivo, si deduce – ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. c) ed e), cod. proc. pen. – la nullità della sentenza impugnata nonché la contraddittorietà e la manifesta illogicità della motivazione, per avere la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura ommesso di rilevare l'intervenuta decadenza del Procuratore Generale presso questa Suprema Corte dall'azione disciplinare, ai sensi dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006, per essere stata la medesima esercitata quando era già decorso il termine di un anno dall'acquisizione della notizia dei fatti contestati, trattandosi di fatti notori risalenti fin all'anno 2004; si deduce poi – sotto diverso profilo – l'erronea interpretazione dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, per avere il giudice disciplinare ritenuto tardiva la detta eccezione di decadenza in quanto proposta oltre il termine di cui alla richiamata disposizione.

Il motivo non è fondato.



Con riguardo al primo profilo del mezzo, attinente al *dies a quo* relativo al termine decadenziale di un anno per l'esercizio dell'azione disciplinare, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Suprema Corte, dalla quale non v'è ragione di discostarsi, in tema di procedimento disciplinare a carico di un magistrato, il termine decadenziale di un anno entro il quale deve essere iniziata l'azione disciplinare, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 109 del 2006, inizia a decorrere soltanto dall'acquisizione di una notizia "circostanziata" di un illecito disciplinare, ossia dalla conoscenza certa di tutti gli elementi costitutivi dello stesso, potendo solo da quel momento procedersi ad un'esauriente formulazione del capo di incolpazione (Cass., Sez. Un., n. 23780 del 24/11/2010; analogamente, *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., n. 14430 del 09/06/2017; Cass., Sez. Un., n. 50 del 08/02/2001).

Nella specie, come ha spiegato la Sezione disciplinare, la Procura Generale presso questa Corte ha avuto notizia circostanziata dei fatti contestati solo a seguito dell'acquisizione in data 2/12/2013 di un articolo di stampa pubblicato sul quotidiano ' (omissis) (omissis) il 27/11/2013 e del ricevimento in data 7/03/2014 di un esposto datato 22/02/2014; in particolare, proprio con tale esposto (molto particolareggiato) – ha aggiunto il giudice disciplinare – i fatti sono stati descritti in modo tale da consentire la formulazione del capo di incolpazione.

Ne deriva che l'esercizio dell'azione disciplinare, essendo avvenuto in data 30/10/2014, ossia prima del compimento di un anno dalla notizia circostanziata dei fatti, è stato del tutto tempestivo.

Inammissibile è poi la censura laddove richiama gli articoli di stampa prodotti dalla difesa dell'incolpato, risalenti financo all'anno 2007, allo scopo di dimostrare la notorietà – fin da quell'anno – dei fatti addebitati al dott. (omissis). La censura difetta, sul punto, di specificità, non trascrivendo il contenuto ritenuto rilevante di tali



articoli né indicando comunque in qual punto di essi fosse evincibile l'iscrizione del magistrato ad un partito politico o la sua partecipazione sistematica e continuativa ad esso.

Appare evidente, peraltro, come i fatti contestati (iscrizione al (omissis) e partecipazione sistematica e continuativa ad esso) non rientrino per nulla tra i fatti notori, trattandosi di fatti noti solo tra coloro che partecipano alla vita del (omissis) ; mentre la candidatura del dott. (omissis) all'incarico di Segretario Nazionale del (omissis) – che potrebbe in ipotesi presentare i caratteri del notorio – risale al marzo 2017, ossia a tempo successivo all'esercizio dell'azione disciplinare.

Né può aver rilievo il fatto che il Consiglio Superiore della Magistratura e il Procuratore Generale (quest'ultimo in quanto membro di diritto dell'organo di autogoverno) avessero contezza della circostanza che il magistrato era stato collocato da tempo in aspettativa per motivi elettorali: la conoscenza dello stato di aspettativa per motivi elettorali, infatti, non corrisponde affatto alla conoscenza delle condotte disciplinarmente illecite ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006.

Infondata è anche la doglianza circa l'asserita tardiva contestazione suppletiva di avere ricoperto l'incarico di assessore del Comune di San Severo. Invero, oggetto di contestazione disciplinare sono solo le condotte descritte alle lettere (a) e (b) del capo di incolpazione, tra le quali non è compresa l'assunzione dell'incarico di assessore del detto Comune (peraltro del tutto legittima), che è menzionata nella premessa di tale capo unicamente in relazione allo *status* del dott. (omissis) di magistrato collocato in aspettativa e fuori dal ruolo organico della Magistratura.

L'infondatezza delle superiori censure, con la conseguente insussistenza della decadenza dall'azione disciplinare, comporta l'assorbimento della doglianza circa la pretesa erronea interpretazione



dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006 con riferimento alla ritenuta tardività dell'eccezione di decadenza dall'esercizio dell'azione disciplinare.

2. – Col secondo motivo, si deduce – ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. b) ed e), cod. proc. pen. – l'inosservanza e l'erronea applicazione della legge nonché il difetto e l'illogicità della motivazione della sentenza impugnata, per avere la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura applicato retroattivamente la norma disciplinare a fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 109 del 2006; ciò avrebbe determinato anche la manifesta illogicità della motivazione della sentenza disciplinare, in quanto il ridimensionamento temporale della condotta illecita, con l'esclusione dei fatti commessi fino all'anno 2006, sarebbe stato decisivo ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo dell'illecito.

Il motivo è inammissibile, in quanto la censura non coglie la *ratio decidendi* della sentenza impugnata.

Dalla lettura del capo di incolpazione (ultimo capoverso) risulta che al dott. (omissis) è stata contestata la violazione dell'art. 3, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 109 del 2006, per essersi il medesimo iscritto ad un partito politico e per avervi svolto attività partecipativa e direttiva in forma sistematica e continuativa «a partire dal 2007».

L'esordio della condotta sanzionabile è stato dunque individuato nell'anno 2007, anno indicato dallo stesso dott. (omissis) come quello della sua adesione formale al partito mediante l'iscrizione ad esso (p. 7, quarto capoverso, della sentenza impugnata).

La pronuncia impugnata si è attenuta alla contestazione, mantenendosi entro i confini del *thema decidendum*, nonostante quanto si legga a p. 11 della sentenza: «trattandosi di illecito che è perdurato nel tempo dal 2004 in poi, anche a voler ritenere non punibile la condotta anteriore all'entrata in vigore, il 21.6.2006, del



d.lgs. n. 109 del 23.2.2006, l'illecito sussiste in ogni caso per tutto il periodo successivo».

Il Collegio ritiene, infatti, che la prima parte dell'espressione sopra riportata (*«trattandosi di illecito che è perdurato nel tempo dal 2004 in poi»*) costituisce un *obiter* rimasto ininfluenza ai fini della decisione della causa (anche sul piano della valutazione dell'elemento soggettivo dell'illecito), avendo la Sezione disciplinare manifestato di *«ritenere non punibile la condotta anteriore all'entrata in vigore, il 21.6.2006, del d.lgs. n. 109 del 23.2.2006»*.

Di ciò si ricava inequivocabile conferma dalla lettura del complesso della motivazione della sentenza impugnata, da cui emerge come la Sezione disciplinare abbia giudicato attenendosi alla condotta contestata, ossia a quella posta in essere dal 2007 in poi (v., in particolare, p. 10, primo capoverso della sentenza, laddove sono elencate le varie condotte valutate dal giudice disciplinare, tutte successive all'anno 2006).

Decisivo è poi il rilievo che la Sezione disciplinare ha ritenuto di non dover adottare – come pur sollecitato dall'incolpato – una pronuncia dichiarativa della non punibilità della condotta posta in essere nel periodo dal 2004 al giugno 2006, confermando con ciò di ritenere tale condotta estranea al *thema decidendum* del giudizio.

3. – Col terzo motivo, si deduce – ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. b) ed e), cod. proc. pen. – l'inosservanza e l'erronea applicazione della legge nonché il difetto e la manifesta illogicità della motivazione della sentenza impugnata, per avere il giudice disciplinare omesso di interpretare in modo costituzionalmente orientato l'art. 3, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 109 del 2006. Si deduce, in particolare, che la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura avrebbe interpretato la detta disposizione senza tener conto delle previsioni dello Statuto del (omissis), del Codice etico e del Regolamento-quadro del medesimo partito, nella parte in cui



configurerebbero l'iscrizione al partito e la disponibilità a far parte degli organi direttivi del medesimo come presupposti per la candidabilità alle cariche politico-istituzionali, così pervenendo all'erronea conclusione che la condotta contestata al dott. (omissis) non fosse coesistente all'assunzione di tali cariche.

La censura non può trovare accoglimento.

3.1. – Va innanzitutto ricordato come questa Suprema Corte abbia più volte statuito che i partiti politici sono associazioni private non riconosciute (Cass., Sez. Un., n. 10094 del 18/05/2015; Cass., Sez. 2, n. 17921 del 23/08/2007): i partiti sono quelle associazioni attraverso le quali i cittadini, come prevede l'art. 49 Cost., possono concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale (cfr. Corte cost., sent. n. 35 del 2017).

Orbene, la natura privatistica dei partiti politici implica che la normativa interna degli stessi (lo statuto, il codice etico, i regolamenti) non possa costituire fonte del diritto, costituendo invece mera espressione dell'autonomia privata.

Ne deriva che deve escludersi ogni possibile forma di eterointegrazione delle norme di legge da parte della normativa interna di un partito politico e, per quanto in questa sede rileva, deve in particolare escludersi che tale normativa interna possa integrare il precetto disciplinare, immettendovi – come pretende il ricorrente – nozioni che la legge non prevede.

A prescindere dalla considerazione che la tesi propugnata dal ricorrente condurrebbe a dover mutare – di volta in volta – il significato della norma disciplinare a seconda del deliberato di questo o di quel partito politico (con la paradossale conseguenza che l'illecito disciplinare sussisterebbe o meno a seconda della normativa interna del singolo partito, piuttosto che con riguardo alla previsione generale



della legge), una tale ricostruzione contrasta con i principi generali dell'ordinamento.

L'ordinamento costituzionale, infatti, è improntato al "principio di legalità", che regge l'intero sistema giuridico (artt. 23, 25, 97, 101, secondo comma, e 113 Cost.) e governa anche la materia delle sanzioni disciplinari.

Non può perciò trovare ingresso la pretesa del ricorrente di interpretare le norme di rango legislativo alla luce di quelle promananti dall'autonomia privata; tantomeno può ammettersi che la normativa interna di un partito politico possa scriminare, rendendole lecite, condotte che la legge vieta e configura come illeciti disciplinari.

3.2. – Occorre poi rilevare che la sentenza impugnata (p. 9) ha preso in esame lo Statuto del (omissis), pervenendo alla conclusione che l'art. 2, commi 2, 3 e 4, lett. c), del medesimo non subordina affatto la candidatura a ricoprire incarichi istituzionali all'iscrizione al partito (essendo, invece, a tal fine sufficiente rivestire la semplice qualifica di elettore). Questa interpretazione dello Statuto, posta a fondamento della decisione impugnata, non è stata specificamente criticata dal ricorrente, cosicché il motivo in esame risulta sotto tale profilo inammissibile per difetto di interesse.

3.3. – Va ancora osservato come sia priva di fondamento la tesi del ricorrente secondo cui l'iscrizione o, quantomeno, la partecipazione alla vita del partito politico sarebbero indispensabili, per lo meno in via di fatto, per consentire l'accesso del magistrato alle cariche elettive.

La questione è stata già esaminata dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 170 del 2018 (pronunciata nell'ambito del presente procedimento).

Nell'occasione, il giudice delle leggi ha mostrato di essere consapevole (par. 6 della sentenza) del fatto che *«la stessa iniziale accettazione della candidatura o della nomina, l'eventuale*



partecipazione ad una campagna elettorale, ed altre attività tipicamente richieste a coloro che concorrono per mandati ed incarichi di natura politica, presuppongono assai spesso contatti di varia natura con la vita dei partiti e dei movimenti politici e con le iniziative da questi assunte. E tali contatti, come è ovvio, proseguono nel corso dell'esercizio del mandato o dell'incarico»; ha tuttavia osservato che «per il magistrato, deve restar fermo che il riconoscimento della particolare natura della competizione e della vita politica, alla quale gli è consentito a certe condizioni di partecipare, non può tradursi nella liceità né della sua iscrizione, né della sua partecipazione stabile e continuativa all'attività di un determinato partito»; ed ha precisato che «non è senza significato che il divieto disciplinare in questione sia inserito all'interno di una disposizione che attrae nell'area del disciplinarmente rilevante altri comportamenti (come il «coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario») che, allo stesso modo della fattispecie qui in esame, possono implicare l'insorgere di legami suscettibili di condizionare (anche per il futuro) l'esercizio delle funzioni, oltre che di offuscare l'immagine del magistrato presso l'opinione pubblica».

La questione sottoposta dal ricorrente è stata, dunque, risolta in senso negativo dalla Corte costituzionale. Non vi è spazio perché la stessa venga ulteriormente discussa, né può pretendersi una sorta di inammissibile rivisitazione della richiamata sentenza del giudice delle leggi, reiterando – per profili ed argomenti già vagliati – i dubbi di legittimità costituzionale già dalla stessa dichiarati non fondati.

Deve perciò ritenersi che il magistrato può sì esercitare i diritti di elettorato passivo; può anche partecipare ai partiti politici purché in maniera “non sistematica né continuativa”. Egli, tuttavia, finché rimane magistrato, non può sottrarsi ai doveri inerenti alla sua posizione istituzionale; e, seppur collocato fuori dal ruolo organico della Magistratura, è tenuto a salvaguardare la propria indipendenza e



la propria imparzialità, nonché la stessa l'apparenza di queste ultime, in modo da non compromettere la fiducia di cui – in una società democratica fondata sul principio di legalità – l'ordine giudiziario deve godere presso l'opinione pubblica.

Il fatto che, in ipotesi, la disciplina interna di un partito politico condizioni la candidatura a cariche elettive all'iscrizione al partito, non fa venir meno i doveri professionali del magistrato che decida di rimaner tale, trovando tali doveri esplicito fondamento negli artt. 101, 104, 108 Cost.

3.4. – Infine, va osservato che la doglianza dedotta col motivo in esame non considera la specificità delle condotte che l'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 configura come illecito disciplinare. La disposizione, infatti, prevede – con riguardo ai rapporti del magistrato coi partiti politici – due fattispecie di illecito disciplinare alternative tra loro (separate dalla disgiunzione "o"): *«l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici»*.

L'iscrizione ad un partito politico, per la sua valenza di atto formale, di significato certo (con la quale – tra l'altro – l'iscritto accetta di sottoporsi alla disciplina interna del partito), costituisce per il legislatore una condotta di per sé *«rivelatrice (...) di una stabile e continuativa adesione del magistrato a un determinato partito politico e il cui obiettivo disvalore non è suscettibile di attenuazioni»* (così, Corte cost., sent. n. 170 del 2018); essa comporta di per sé la lesione dell'immagine del magistrato, sotto il profilo della sua indipendenza e della sua imparzialità, e del prestigio dell'ordine giudiziario.

Per questo il divieto di iscrizione a partito politico, che si ricava dall'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, è posto in modo secco e perentorio, nel senso che l'illecito disciplinare sussiste per il solo fatto dell'iscrizione e indipendentemente dal ricorso di particolari circostanze.



Nella specie, allora, essendo pacifica l'avvenuta iscrizione del dott. (omissis) al (omissis) nell'anno 2007, risultano evidentemente inconferenti tutte le argomentazioni svolte dal ricorrente circa pretesi errori di interpretazione della norma disciplinare: il divieto di iscrizione è chiaro e il dott. (omissis), iscrivendosi ad un partito politico, lo ha violato, consumando così l'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006.

Quanto alla diversa fattispecie di illecito disciplinare costituita dalla partecipazione a partiti politici (che prescinde dall'esistenza di una formale iscrizione), essa punisce non la partecipazione meramente saltuaria al partito, ma quella *«sistemica e continuativa»*.

In ordine alla partecipazione del magistrato a partiti politici, queste Sezioni Unite hanno avuto già occasione di sottolineare che *«sono (...) soprattutto la sistematicità e la continuità di quest'ultima attività a marcare la differenziazione tra ciò che per il magistrato è pienamente legittimo e ciò che invece costituisce condotta sanzionabile disciplinarmente»* (Cass., Sez. Un., n. 27987 del 16/12/2013, non massimata). E la Corte costituzionale ha sottolineato che la rilevanza disciplinare della partecipazione a partiti politici va valutata caso per caso e che *«la valutazione sui requisiti di sistematicità e continuità della partecipazione del magistrato alla vita di un partito esclude ogni automatismo sanzionatorio»* (così, Corte cost., sent. n. 170 del 2018).

Dunque, a differenza della condotta dell'iscrizione ad un partito politico, che perfeziona di per sé l'illecito disciplinare e non è suscettibile di graduazioni, la "partecipazione ad un partito politico" chiama il giudice disciplinare a valutare sul piano assiologico la condotta del magistrato, secondo i parametri contenuti nelle clausole generali della "sistematicità" e della "continuità". Allorquando la condotta di partecipazione ad un partito politico sia connotata da tali



caratteri, essa assume rilievo disciplinare per tutti i magistrati, senza che possa distinguersi tra magistrati che svolgono funzioni giudiziarie e magistrati fuori ruolo e senza che possano rilevare le ragioni per le quali questi ultimi sono stati collocati "fuori ruolo".

La Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, nel ritenere «*sistemica*» e «*continuativa*» la partecipazione del dott. (omissis) alla vita del (omissis), ha correttamente interpretato e applicato le clausole generali suddette.

La sentenza impugnata ha evidenziato (p. 10), infatti, che il magistrato ricorrente non solo ha ricoperto, all'interno del (omissis) (omissis), numerosi incarichi di notevole rilevanza per la vita politica del Paese (due volte Segretario regionale del (omissis) (omissis) Presidente regionale del medesimo partito per la (omissis); componente della Direzione Nazionale), ma si è pure presentato come candidato alla carica di Segretario Nazionale del menzionato partito, partecipando alle c.d. elezioni primarie dal medesimo indette nell'aprile 2017.

Tale candidatura, con la quale il dott. (omissis) si è proposto per ricoprire il ruolo di vertice di un partito politico di rilevanza nazionale, presenta di per sé spiccata valenza politica e costituisce indice sicuro della organica partecipazione del magistrato alla vita del partito.

Legittimamente, perciò, la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura ha ritenuto che l'attività svolta dal dott. (omissis) in seno al (omissis) configura quella «*partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici*» che perfeziona l'illecito disciplinare contestato, non potendo dubitarsi che trattasi di condotta contrastante con i doveri del magistrato – quale egli è rimasto – e lesiva dei valori della indipendenza e imparzialità della Magistratura (sul punto, v. *infra* par. 8).

4. – Col quarto motivo, si deduce – ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. b) ed e), cod. proc. pen. – l'inosservanza e l'erronea



applicazione della legge nonché il difetto e la manifesta illogicità della motivazione della sentenza impugnata, per avere la Sezione disciplinare, in violazione degli artt. 25 e 27 Cost. e 7 della C.E.D.U., applicato retroattivamente l'interpretazione dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 adottata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 170 del 2018, non considerando che si trattava di un'interpretazione innovativa, che finiva per considerare illecite sul piano disciplinare condotte che prima non erano considerate tali. Secondo il ricorrente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 170 del 2018, avrebbe esteso l'illecito disciplinare previsto dall'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 ai magistrati "fuori ruolo per lo svolgimento di mandato elettorale", che prima sarebbero stati esclusi dall'area del disciplinarmente rilevante, fornendo della detta disposizione un'interpretazione in *malam partem* con effetti retroattivi.

Il motivo è destituito di fondamento, dovendo del tutto escludersi che la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2018 abbia introdotto un *quid novi* sul piano dell'estensione del precetto di cui all'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006.

Occorre ricordare che l'introduzione, per i magistrati, del divieto di iscrizione ai partiti politici è frutto di un dibattito risalente fino alla Costituente, da allora mai interrotto; negli anni '70, a seguito della presentazione di diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare, tale dibattito culminò nel parere espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura con deliberazione adottata il 20/11/1986, con la quale l'organo di autogoverno giudicò favorevolmente l'introduzione di una norma di legge che prevedesse il divieto per i magistrati di iscriversi a partiti politici, sia per i vincoli di disciplina che tale iscrizione comporta, sia perché i partiti sono collegati «*al potere politico nelle sue fondamentali articolazioni di potere esecutivo e di potere*



legislativo (...) dai quali la Costituzione ha voluto che la magistratura restasse distinta».

Il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici è stato poi previsto nell'art. 8 del Codice Etico della Magistratura, recepito dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera del 12/07/1994 (codice adottato ai sensi dell'art. 58 *bis* del d.lgs. n. 29 del 1993, introdotto dall'art. 26 del d.lgs. n. 546 del 1993), che, con specifico riferimento al dovere di indipendenza del magistrato, stabilisce come il medesimo (art. 8) deve evitare *«qualsiasi coinvolgimento in centri di potere partitico o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle sue funzioni o comunque appannarne l'immagine»*.

A sua volta, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 224 del 2009 (relativa al caso di magistrato collocato fuori dal ruolo organico della Magistratura perché addetto allo svolgimento della funzione di consulenza parlamentare), ha avuto modo di osservare che l'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, *«ha dato attuazione alla previsione costituzionale stabilendo che costituisce illecito disciplinare non solo l'iscrizione, ma anche "la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici": accanto al dato formale dell'iscrizione, pertanto, rileva, ed è parimenti precluso al magistrato, l'organico schieramento con una delle parti politiche in gioco, essendo anch'esso suscettibile, al pari dell'iscrizione, di condizionare l'esercizio indipendente ed imparziale delle funzioni e di comprometterne l'immagine. Non è ravvisabile, pertanto, alcuna violazione dei parametri costituzionali invocati dal giudice rimettente, perché, nel disegno costituzionale, l'estraneità del magistrato alla politica dei partiti e dei suoi metodi è un valore di particolare rilievo e mira a salvaguardare l'indipendente ed imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie, dovendo il cittadino essere rassicurato sul fatto che l'attività del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero, non sia*



guidata dal desiderio di far prevalere una parte politica. In particolare, non contrasta con quei parametri l'assolutezza del divieto, ossia il fatto che esso si rivolga a tutti i magistrati, senza eccezioni, e quindi anche a coloro che, come nel caso sottoposto all'attenzione della Sezione disciplinare rimettente, non esercitano attualmente funzioni giudiziarie. Infatti, l'introduzione del divieto si correla ad un dovere di imparzialità e questo grava sul magistrato, coinvolgendo anche il suo operare da semplice cittadino, in ogni momento della sua vita professionale, anche quando egli sia stato, temporaneamente, collocato fuori ruolo per lo svolgimento di un compito tecnico».

Dunque, già con la sentenza n. 224 del 2009 la Corte costituzionale ha osservato che la norma disciplinare si rivolge, indifferentemente, «a tutti i magistrati, senza eccezioni» e, quindi, anche a coloro che non esercitano le funzioni giudiziarie.

Orbene, a fronte dei richiamati precedenti e del chiaro testo dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, appare evidente come la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2018 non abbia introdotto alcuna interpretazione estensiva della portata della previsione disciplinare, che ne abbia ampliato il campo applicativo, tantomeno *in malam partem*, limitandosi tale pronuncia a ribadire che la fattispecie disciplinare è applicabile anche ai magistrati collocati in aspettativa e fuori dal ruolo organico della Magistratura, senza potersi ritenere esclusi i magistrati la cui aspettativa sia dovuta a "motivi elettorali". Il giudice delle leggi, piuttosto che ampliare il campo di applicazione della fattispecie disciplinare ai magistrati in aspettativa per motivi elettorali (applicazione già chiara sulla base del testo normativo), ha semplicemente respinto l'assunto secondo cui tale applicazione sarebbe in contrasto con le norme costituzionali di cui è stata denunciata la violazione.

Semmai, con la menzionata sentenza n. 170 del 2018, la Corte costituzionale, con riferimento alla seconda delle richiamate fattispecie



di illecito disciplinare ("la partecipazione a partito politico") ha fornito una interpretazione garantista, *in bonam partem*, laddove ha affermato che «*la valutazione sui requisiti di sistematicità e continuità della partecipazione del magistrato alla vita di un partito esclude ogni automatismo sanzionatorio permettendo, al contrario, soluzioni adeguate alle peculiarità dei singoli casi*».

Sul punto, va da ultimo osservato come il divieto di iscrizione ai partiti politici non sia contraddetto – come sembra assumere il ricorrente – dalla possibilità, per il magistrato eletto al Parlamento, di iscriversi ai "gruppi parlamentari", diversa essendo la natura giuridica di questi ultimi rispetto a quella dei partiti.

Infatti, mentre i partiti politici sono – come si è detto – associazioni private non riconosciute, i gruppi parlamentari hanno natura istituzionale, costituendo organi dell'istituzione elettiva necessari al suo funzionamento (come tali sono menzionati dagli artt. 72 e 82 Cost.); tanto che l'iscrizione ad uno di essi (eventualmente al c.d. "gruppo misto") è obbligatoria in base ai regolamenti interni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e prescinde dall'iscrizione del parlamentare a un determinato partito politico.

Ogni comparazione tra le regole che governano l'iscrizione ai gruppi parlamentari e quelle che governano l'iscrizione ai partiti politici risulta, pertanto, priva di fondamento.

5. – Col quinto motivo, si deduce – ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen. – il difetto e la manifesta illogicità della motivazione della sentenza impugnata, per avere la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura ritenuto la sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito disciplinare ed escluso la buona fede dell'incolpato, nonostante che le prassi esistenti avessero indotto il dott. ^(omissis) a ritenere di agire in conformità alla legge ed ai suoi doveri deontologici di magistrato.

Il motivo è inammissibile.



Posto che, in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati, la ricorrenza di un illecito disciplinare presuppone che la condotta materiale sia accompagnata dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, quest'ultima talora diversamente graduata in relazione a talune fattispecie di illecito (Cass., Sez. Un., n. 1 del 03/01/2007; Cass., Sez. Un., n. 23668 del 09/11/2009), è principio costante, nella giurisprudenza di questa Suprema Corte, quello secondo cui il giudizio sulla sussistenza o meno della buona fede importa un apprezzamento di fatto, sottratto al sindacato di legittimità ove sorretto da esauriente motivazione e ispirato a esatti criteri giuridici (da ultimo, Cass., Sez. 2, n. 22585 del 10/09/2019; Cass., Sez. 6 - 1, n. 17036 del 25/06/2019).

Nella specie, la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura ha escluso la sussistenza della buona fede del dott. (omissis), considerata la chiarezza e la inequivocità del precetto disciplinare che vieta l'iscrizione ai partiti politici e tenuto conto del fatto che il magistrato aveva assunto per anni importanti incarichi direttivi in seno al (omissis), che infrangevano evidentemente il divieto legislativo di partecipazione sistematica e continuativa ad un partito. La motivazione del giudice disciplinare sul punto è esente da vizi logici e giuridici e rimane, pertanto, insindacabile in sede di legittimità.

Privo di fondamento è poi l'assunto secondo cui le condotte poste in essere dal dott. (omissis) non sarebbero state libere, ma sarebbero state imposte dalle regole del partito: il magistrato, invero, è tenuto in ogni caso a conformare la sua condotta alle previsioni della legge, senza che possano avere alcun rilievo scriminante, neppure sotto il profilo della buona fede, le regole interne delle associazioni cui egli abbia aderito.

6. – Col sesto motivo, si deduce – ex art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen. – la illogicità e l'incongruenza della motivazione della



sentenza impugnata con riferimento alla ritenuta insussistenza dell'esimente della "scarsa rilevanza del fatto" di cui all'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, per avere il giudice disciplinare omesso di considerare che il comportamento dell'incolpato, il suo percorso professionale e la stima di cui gode escludono qualsiasi lesione dell'indipendenza e del prestigio della Magistratura.

Anche questo motivo non può trovare accoglimento.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, cui il Collegio ritiene di dare continuità, la previsione di cui all'art. 3-*bis* del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (disposizione aggiunta dall'art. 1 della legge 24 ottobre 2006, n. 269), secondo cui l'illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza, risulta applicabile - sia per il suo tenore letterale che per la sua collocazione sistematica - a tutte le ipotesi di illecito disciplinare, allorché la fattispecie tipica risulti essere stata realizzata, ma il fatto, per particolari circostanze anche non riferibili all'incolpato, non risulti in concreto capace di ledere il bene giuridico tutelato, secondo una valutazione che è riservata alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, soggetta a sindacato di legittimità soltanto se viziata da un errore di impostazione giuridica oppure motivata in modo insufficiente o illogico (Cass., Sez. Un., n. 7934 del 29/03/2013; Cass., Sez. Un., n. 17327 del 13/07/2017).

Nella specie, la Sezione disciplinare ha spiegato come non ricorressero gli estremi dell'esimente della "scarsa rilevanza del fatto", in considerazione della pluralità e della importanza degli incarichi ricoperti dal dott. (omissis) all'interno del partito politico (due volte Segretario regionale del (omissis), Presidente regionale del medesimo partito per la (omissis), Componente della Direzione Nazionale, fino alla candidatura a Segretario Nazionale del (omissis)), di notevole rilievo nella vita politica del Paese, nonché in considerazione della particolare rilevanza mediatica della



sua vicenda politica – durata un lungo arco temporale – che aveva inevitabilmente compromesso l'immagine di indipendenza del magistrato e il prestigio dell'ordine giudiziario (pp. 10 e 12 della sentenza impugnata).

La motivazione della sentenza impugnata sul punto è esente da errori di diritto e da vizi logici, rimanendo così insindacabile in sede di legittimità.

Va aggiunto come risulti del tutto irrilevante, ai fini della esclusione della lesione del bene giuridico protetto, la dichiarazione del dott. (omissis) di voler rientrare, a fine mandato politico, nel ruolo organico della Magistratura con funzioni non giurisdizionali.

A parte il fatto che una tale dichiarazione di intenti non è vincolante per l'incolpato e che la sua attuazione è condizionata dalla concreta possibilità (tutta da verificare) di intraprendere percorsi professionali e istituzionali estranei alla giurisdizione, in ogni caso trattasi di un *post factum* che non può escludere la già consumata lesione dell'immagine del magistrato, sotto il profilo della sua indipendenza e della sua imparzialità, nonché del prestigio dell'ordine giudiziario.

7. – Rimane da esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, sollevata dal ricorrente sotto plurimi profili.

In proposito, va in primo luogo osservato che, seppure la questione sia stata sviluppata solo nella memoria depositata in prossimità dell'udienza e, successivamente, nella discussione orale (nel ricorso vi è solo un cenno, con rinvio *per relationem* a quanto dedotto dinanzi alla Sezione disciplinare del C.S.M.), il Collegio ritiene tuttavia di doverla prendere in esame, trattandosi di questione di diritto che il giudice può esaminare d'ufficio ove la ritenga rilevante.

Va ancora osservato che la dedotta questione di legittimità costituzionale non può ritenersi preclusa per il fatto che, nel presente



giudizio, è già intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2018.

Per costante giurisprudenza del giudice delle leggi, in presenza di una pronuncia di rigetto, la preclusione alla riproposizione della questione di legittimità costituzionale nel corso dello stesso giudizio – desumibile dall’art. 137, terzo comma, Cost. – opera soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione: ossia le norme censurate, i profili di incostituzionalità dedotti e le argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità (cfr. Corte cost., sent. n. 225 del 1994; ord. n. 183 del 2014; sent. n. 66 del 2019).

Nella specie, tale identità di elementi non sussiste. Infatti, pur nell’identità della norma censurata, la questione di legittimità ora prospettata risulta diversa da quella precedentemente sollevata dal ricorrente, sia in rapporto ai parametri costituzionali, sia in rapporto alle argomentazioni poste a fondamento della denuncia di incostituzionalità. Essa, pertanto, va ritenuta ammissibile.

Ciò premesso, va osservato che il ricorrente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 sotto tre diversi profili.

In primo luogo, il ricorrente ha eccepito l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento agli artt. 25, comma 2, 27, comma 1, e 117, comma 1, Cost., in relazione all’art. 7 della C.E.D.U., assumendo che l’interpretazione adottata dal giudice disciplinare avrebbe esteso retroattivamente la portata sanzionatoria della disposizione a condotte precedentemente non sanzionate.

In secondo luogo, il ricorrente ha eccepito l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento agli artt. 2, 3, 19, 48, comma 2, 49, 51, commi 1 e 2, 67, 121 e 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 9, 11 e 14 della



C.E.D.U., assumendo che il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici pregiudicherebbe, per il magistrato, la possibilità di essere candidato e di essere eletto, il pieno esercizio del mandato rappresentativo, la libertà di coscienza e il diritto di autodeterminazione nel campo della fede politica e comprometterebbe, altresì, il diritto di scelta e l'eguaglianza di voto del singolo elettore.

In terzo luogo, infine, il ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento agli artt. 2, 3, 36, comma 2, 51, commi 1 e 3, 67 e 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 9, 11 e 14 della C.E.D.U., assumendo che la previsione disciplinare costringerebbe il magistrato "entrato in politica", che non accetti di svolgere un ruolo politico-istituzionale "dimezzato", a violare la norma disciplinare, ponendo in pericolo così la conservazione del posto di lavoro.

8. - Prima di esaminare nello specifico i vari profili di incostituzionalità dedotti, appare opportuno procedere ad una ricognizione della posizione costituzionale della Magistratura e dei suoi singoli componenti, con particolare riguardo all'esercizio, da parte di questi ultimi, del diritto di elettorato passivo e di partecipazione alla vita politica del Paese.

8.1. - È noto come la Costituzione repubblicana abbia dedicato numerose disposizioni alla disciplina della funzione giurisdizionale, in ragione del ruolo centrale che essa assume in ogni Stato c.d. "di diritto", retto - come tale - dal principio di legalità.

In particolare, la Costituzione riconosce alla Magistratura, cui la funzione giurisdizionale è affidata, una speciale garanzia di autonomia e di indipendenza dagli altri poteri dello Stato (art. 104, primo comma: *«La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»*).



Il principio dell'autonomia e della indipendenza dell'ordine giudiziario è legato al peculiare rapporto che intercorre tra il giudice e la legge, tra la funzione giurisdizionale e la funzione legislativa, tipica espressione – questa seconda – di volontà politica.

La funzione legislativa, per sua natura, è libera nella determinazione dei fini e degli obiettivi da perseguire; perciò, essa è affidata al potere politico rappresentativo, espressione della sovranità popolare. La funzione giurisdizionale, al contrario, è vincolata ai fini individuati dal legislatore e immanenti nelle disposizioni di legge: essa deve attuare il componimento degli interessi prescelto dagli organi titolari della sovranità popolare. Dal che il "primato" della legge, quale espressione – appunto – della sovranità popolare, e la soggezione del giudice *«soltanto»* alla legge (art. 101, secondo comma: *«I giudici sono soggetti soltanto alla legge»*).

Il principio della soggezione del giudice *«soltanto»* alla legge sancisce non solo la subordinazione del giudice alla legge, il suo dovere di decidere in conformità ad essa, ma anche l'immediatezza del rapporto che deve intercorrere fra il giudice e la legge. Tale principio esclude, pertanto, che i giudici possano farsi portatori di programmi o di indirizzi politici di sorta, come tali estranei alla legge, ed implica – al contempo – che i medesimi non siano soggetti a ordini o direttive di chicchessia circa il modo di giudicare. In altre parole, la soggezione alla legge implica l'indipendenza del giudice: indipendenza interna, rispetto agli altri giudici, e – soprattutto – indipendenza esterna, rispetto agli organi che sono espressione del potere politico.

Come ha affermato la Corte costituzionale, *«Il principio dell'indipendenza del giudice, enunciato nel secondo comma dell'art. 101 della Costituzione, (...) esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini*



o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto» (Corte cost., sent. n. 40 del 1964; e prima sent. n. 70 del 1961).

Non sfugge al Collegio che i dogmi illuministici della “chiarezza” della legge e della “completezza” dell’ordinamento giuridico sono oggi posti in discussione; come largamente problematica, presso qualunque giurista avvertito, è l’idea che la giurisdizione sia mera applicazione di norme preesistenti e che l’interpretazione della legge sia pura attività di conoscenza della norma, meramente dichiarativa della *voluntas legis*.

L’interpretazione della legge, invero, ha ad oggetto non norme fatte e definite, ma enunciati linguistici – quelli che costituiscono le disposizioni legislative – di cui il giudice deve cogliere il significato non solo attraverso il ricorso alle regole semantiche del linguaggio comune e di quello giuridico, ma anche in rapporto a tutte le norme del sistema nel quale le singole disposizioni si collocano e con le quali interferiscono (a partire dalle norme costituzionali e dai principi generali dell’ordinamento giuridico). Tale complessa attività ermeneutica chiama il giudice ad una ponderazione dei valori sottesi alle norme giuridiche da applicare e degli scopi perseguiti dal legislatore: il giudice, nell’interpretazione della legge, deve determinarne il significato ponderando i valori, segnatamente quelli costituzionali, immanenti nell’ordinamento.

Nondimeno, l’interpretazione delle disposizioni di legge, cui sono chiamati gli organi della giurisdizione, non può significare libera scelta dei fini e dei valori da perseguire, essendo il giudice tenuto a far prevalere i fini e i valori fatti propri dall’ordinamento giuridico.

In questo quadro, l’autonomia e l’indipendenza di cui gode la Magistratura, lungi dal costituire privilegi dell’ordine giudiziario, sono funzionalmente necessarie per assicurare l’imparzialità del magistrato nell’applicazione della legge, costituiscono cioè le “guarentigie” dell’imparzialità del giudice e della sua soggezione alla legge.



È vero che il dovere dell'imparzialità vale per ogni funzione dello Stato (art. 97, secondo comma, Cost.); tuttavia, tale dovere assume un valore particolarmente pregnante per il magistrato, non solo per le peculiari garanzie di autonomia e di indipendenza a lui riconosciute dalla Costituzione (in questo senso, Corte cost., sent. n. 172 del 1982), ma soprattutto perché lo *ius dicere*, per sua natura, chiama il magistrato a collocarsi in una posizione di "terzietà", avendo egli il dovere, nell'attuare il precetto normativo, di rimanere equidistante dai contrapposti interessi in concreto coinvolti.

Essere imparziale vuol dire giudicare il caso sottoposto con obiettività e senza preconcetti, seguendo soltanto la propria coscienza nell'applicazione della norma giuridica; vuol dire non lasciarsi influenzare da simpatie, interessi personali, forze e interessi esterni di qualsiasi genere; vuol dire giudicare senza aspettative di vantaggi e senza timori di pregiudizi ("*sine spe, sine metu*").

Come ha affermato la Corte costituzionale, «*il principio dell'indipendenza è volto a garantire l'imparzialità del giudice, assicurandogli una posizione super partes che escluda qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere. A tal fine la legge deve garantire l'assenza, in ugual modo, di aspettative di vantaggi e di situazioni di pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione. La disciplina dell'attività del giudice deve perciò essere tale da rendere quest'ultima immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione, formale o sostanziale, ad altri organi, mirando altresì, per quanto possibile, a renderla "libera da prevenzioni, timori, influenze che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza"*» (Corte cost., sent. n. 18 del 1989; v. anche Corte cost., sent. n. 128 del 1974; Corte cost., sent. n. 60 del 1969).

Peraltro, l'esercizio della funzione giurisdizionale impone al giudice il dovere non soltanto di "essere" imparziale, ma anche di "apparire"



tale; gli impone non soltanto di essere esente da ogni "parzialità", ma anche di essere "al di sopra di ogni sospetto di parzialità".

Mentre l'essere imparziale si declina in relazione al concreto processo, l'apparire imparziale costituisce, invece, un valore immanente alla posizione istituzionale del magistrato, indispensabile per legittimare, presso la pubblica opinione, l'esercizio della giurisdizione come funzione sovrana: l'essere magistrato implica una "immagine pubblica di imparzialità".

La Corte costituzionale ha più volte rilevato che i magistrati «sono tenuti – più di ogni altra categoria di funzionari pubblici – non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni, secondo quanto prescritto dall'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006, ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto» (Corte cost., sent. n. 197 del 2018; v. anche, *ex plurimis*, Corte cost., ord. n. 81 del 1995).

L'importanza della "immagine pubblica di imparzialità" del magistrato è stata sottolineata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte EDU, avuto riguardo alla garanzia dell'equo processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, della C.E.D.U., ha affermato che l'imparzialità del giudice deve essere apprezzata secondo due criteri, quello "soggettivo" e quello "oggettivo": il criterio soggettivo consiste nello stabilire se dalle convinzioni personali e dal comportamento di un determinato giudice si possa desumere che egli abbia un'idea preconcepita rispetto a una particolare controversia sottoposta al suo



esame (da tale punto di vista, l'imparzialità del giudice è presunta fino a prova contraria); il criterio oggettivo, invece, impone di valutare se, a prescindere dalla condotta del giudice, esistano fatti verificabili che possano generare dubbi, oggettivamente giustificati, sulla sua imparzialità. Secondo la Corte EDU, anche le apparenze hanno importanza, perché *«non si deve solo fare giustizia, ma si deve anche vedere che è stata fatta»*, essendo in gioco la fiducia che i giudici, in una società democratica, debbono ispirare nell'opinione pubblica e nelle parti (v., *ex plurimis*, Corte EDU, sent. 16 ottobre 2018, Daineliene contro Lituania; sent. 31 ottobre 2017, Kamenos contro Cipro; sent. 20 settembre 2016, Karelin contro Russia; sent. Grande Camera, 23 aprile 2015, Morice contro Francia; sent. 15 gennaio 2015, Dragojevic contro Croazia).

Per questo, l'“immagine pubblica di imparzialità” – e non solo la imparzialità nella singola vicenda processuale – costituisce un dovere deontologico fondamentale del magistrato.

8.2. – Proprio il dovere del magistrato di assicurare la propria “immagine pubblica di imparzialità” rende particolarmente critico il rapporto tra il giudice e la politica ed oltremodo delicata la sua partecipazione alla vita politica del Paese.

Certamente il magistrato, come ogni altro cittadino, gode della garanzia dei diritti fondamentali che non interferiscono con l'attività politica: la “libertà di riunione” (art. 17 Cost), la “libertà di associazione” (art. 18 Cost.), la “libertà di professione della propria fede religiosa” (art. 19 Cost.), la “libertà di manifestazione del pensiero” (art. 21 Cost.). L'esercizio di tali diritti consente al magistrato di manifestare legittimamente le proprie idee, anche di natura o valenza politica, anche se ciò deve avvenire – come ha avvertito la Corte costituzionale – *«con l'equilibrio e la misura che non possono non caratterizzare ogni suo comportamento di rilevanza pubblica»* (così Corte cost., sent. n. 170 del 2018).



Non altrettanto può dirsi con riferimento all'esercizio di quei diritti che pongono il magistrato in rapporto col mondo della politica e, in particolare, con i partiti politici.

La Costituzione repubblicana – com'è noto – riconosce il ruolo centrale dei partiti politici come strumenti di mediazione della partecipazione politica dei cittadini. Essa configura il partito politico come espressione della generale libertà di associazione e – insieme – come strumento di integrazione fra la società e le istituzioni.

L'art. 49 Cost., in particolare, assicura ad ogni cittadino il «*diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*»; e – per quanto tale norma costituzionale non abbia trovato attuazione con l'adozione di una regolamentazione legislativa che assicuri agli iscritti la partecipazione democratica alla vita interna dei partiti e all'adozione delle loro decisioni (ma l'art. 18 Cost. espressamente proibisce «*le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare*») – i partiti sono, nel disegno del Costituente, lo strumento destinato a consentire ai cittadini di concorrere a determinare la politica nazionale (Corte cost., sent. n. 35 del 2017).

Ora, in un sistema costituzionale maturo, la condivisione di un'idea politica, di per sé incompressibile, e persino la manifestazione espressa di appartenenza ad un partito politico non sono, in quanto tali, incompatibili con l'esercizio imparziale dell'ufficio pubblico ricoperto, purché ovviamente l'attività politica sia svolta al di fuori del servizio e senza contaminazioni tra gli interessi perseguiti nell'esercizio delle pubbliche funzioni e quelli privatamente coltivati.

Il Costituente, tuttavia, ha sentito la necessità di consentire un particolare rafforzamento delle garanzie di imparzialità nei confronti di coloro che sono chiamati ad esercitare funzioni pubbliche particolarmente delicate, per le quali l'estraneità agli interessi politici



costituisce un valore di speciale rilievo e risponde a ben individuati valori costituzionali; ed ha così previsto – all'art. 98, terzo comma, Cost. – che il legislatore ordinario possa stabilire «*limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici*» per i magistrati e per altre categorie di funzionari pubblici (militari di carriera in servizio attivo, funzionari e agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero), così bilanciando la libertà di associarsi in partiti politici, tutelata dall'art. 49 Cost., con l'esigenza di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità di coloro che svolgono funzioni pubbliche in alcuni settori particolarmente delicati dell'attività statuale.

È una previsione, quella dell'art. 98, terzo comma, Cost., cui fa eco l'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che, nel sancire il principio della libertà di associazione, non manca di aggiungere che il riconoscimento di tale garanzia «*non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato*».

Orbene, la norma dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, nel vietare al magistrato l'iscrizione e la partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici, costituisce propriamente attuazione dell'art. 98, terzo comma, Cost.

Il Costituente e il legislatore ordinario vogliono che il magistrato non abbia "tessera di partito", affinché egli non sia percepito come "uomo di parte", affinché l'esercizio della giurisdizione non possa essere inteso come strumento di lotta politica.

Tale esigenza è particolarmente sentita nelle società costituzionalmente evolute, fondate sul modello dello Stato di diritto, nelle quali l'intervento della giurisdizione e il controllo di legalità è esteso a tutti i livelli delle istituzioni pubbliche: anche i parlamentari, depositari del potere legislativo, e gli amministratori pubblici, di qualsiasi livello, sono soggetti – al pari di ogni altro cittadino (art. 3,



primo comma, Cost.) – all'imperio della legge e sono sottoposti al controllo di legalità devoluto alla giurisdizione (salve, naturalmente, le prerogative che l'art. 68 Cost. riconosce ai membri del Parlamento). Ciò può provocare tensioni nei rapporti tra poteri dello Stato e rende necessario rafforzare le garanzie di imparzialità della Magistratura, mediante istituti in grado di assicurare non soltanto l'imparzialità del magistrato e la sua estraneità agli interessi politici che si contendono il campo, ma anche l'immagine esterna della sua imparzialità e terzietà.

D'altra parte, è la stessa nozione di partito politico che viene a confliggere con la necessità che il magistrato si mantenga *super partes*.

Il termine "partito" (*partitus*, dal verbo *partior*, dividere, separare) indica ciò che è stato diviso, separato, ciò che costituisce solo una parte del tutto; e indubbiamente tale termine, adottato a partire dal tardo medioevo per indicare una fazione politica contrapposta all'altra, ha mantenuto fino ad oggi il suo originario significato, laddove, negli ordinamenti statuali contemporanei, per "partito" si intende un'associazione di cittadini che condividono i medesimi valori, la medesima visione della società e, quindi, il medesimo particolare programma di governo, in contrapposizione – nel dibattito democratico e nella competizione elettorale – ad altre associazioni di cittadini, portatrici di diversi valori e programmi.

Dunque, l'iscrizione ad un partito o la partecipazione organica alla vita dello stesso implica la dichiarata adesione ad una parte politica contrapposta all'altra, ad una visione della società rispetto ad un'altra, a valori o interessi ritenuti preferibili rispetto ad altri; implica il "parteggiare" per la supremazia di un partito sugli altri.

Questa manifesta adesione ad un partito politico contrasta col dovere del magistrato di assicurare la propria "immagine pubblica di imparzialità", col suo dovere non solo di essere, ma anche di apparire



super partes, portatore e difensore dei soli valori incarnati nelle norme giuridiche di cui è chiamato a fare applicazione.

Certo è incompressibile il diritto dei magistrati a partecipare alla vita politica della società; ed è pura illusione immaginare la loro indifferenza ai valori, come la loro neutralità culturale. Occorre, tuttavia, tener distinta la "politica delle idee" – che, come tale, non contrasta con il dovere di imparzialità del magistrato ed è, perciò, ad esso consentita, sia pure col necessario equilibrio e la dovuta moderazione – dalla "politica partitica", dalla lotta tra gruppi contrapposti, alla quale il magistrato, per la particolare collocazione costituzionale dell'ordine giudiziario cui appartiene, deve astenersi dal partecipare, a tutela di quella "immagine pubblica di imparzialità" che è coesistente all'esercizio della funzione giurisdizionale che gli è demandata.

Perciò, come ha osservato la Corte costituzionale, l'assolutezza del divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici, *«il fatto che esso si rivolga a tutti i magistrati, senza eccezioni, e quindi anche a coloro che (...) non esercitano attualmente funzioni giudiziarie»*, non solo non contrasta con i parametri costituzionali, ma è correlato al dovere di imparzialità del magistrato, al suo dovere di evitare che l'esercizio delle funzioni possa risultare anche in ipotesi condizionato dall'essere egli legato ad una struttura partitica che importa anche vincoli gerarchici; un dovere che *«grava sul magistrato, coinvolgendo anche il suo operare da semplice cittadino, in ogni momento della sua vita professionale, anche quando egli sia stato, temporaneamente, collocato fuori ruolo (...)»* (Corte cost., sent. n. 224 del 2009).

E, anche nella recente sentenza pronunciata in seno al presente procedimento, il giudice delle leggi ha sottolineato che *«la Costituzione (...) 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».

In definitiva, non può ammettersi che il mandato elettorale liberi il magistrato dai doveri e dai vincoli che incombono sui componenti dell'ordine giudiziario.

Il magistrato non smette mai i propri panni, essendo chiamato a rispondere della condotta tenuta anche al di fuori dell'esercizio delle funzioni (cfr. art. 3 d.lgs. n. 109 del 2006, in tema di illeciti disciplinari c.d. extrafunzionali); e l'elezione non spezza, neppure temporaneamente, il legame di appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario, perché – allo stato della legislazione vigente – il magistrato eletto, una volta cessato il mandato elettorale, può tornare ad esercitare la giurisdizione.

Perciò, il magistrato, finché rimane tale, può sì accedere alle cariche elettive ed espletare il relativo mandato elettorale, ma solo con modalità tali da non compromettere i beni primari della indipendenza e della imparzialità, nonché della loro apparenza, che caratterizzano la sua figura di appartenente all'ordine giudiziario.

9. – Ciò premesso in ordine ai rapporti tra giurisdizione e politica, può passarsi ora all'esame dei singoli profili di incostituzionalità dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, come dedotti col ricorso.

9.1. – Innanzitutto, il ricorrente eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, con riferimento agli artt. 25, comma 2, 27, comma 1, 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 7 C.E.D.U., assumendo che l'interpretazione fornita dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della



Magistratura avrebbe esteso retroattivamente la portata sanzionatoria della disposizione a condotte precedentemente non sanzionate.

L'eccezione è manifestamente infondata.

La questione di legittimità costituzionale proposta dal ricorrente con riferimento ai parametri suddetti si fonda su un assunto inesistente: quello secondo cui la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2018 avrebbe adottato un'interpretazione dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 – fatta propria poi dalla Sezione disciplinare – tale da ampliare rispetto al passato l'ambito di applicazione della fattispecie di illecito disciplinare, rendendo sanzionabili condotte che prima non erano tali. Tale assunto, tuttavia, è privo di fondamento, dovendosi al contrario ritenere – per quanto già osservato *supra* a par. 4 – che la sentenza n. 170 del 2018 non ha mutato in alcun modo il senso e la portata della fattispecie disciplinare, il cui ambito applicativo è rimasto quello che era in precedenza, come delineato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 224 del 2009.

Tale ultima pronuncia del giudice delle leggi, contrariamente a quanto assume il ricorrente, non ha affatto affermato che il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ad un partito politico non è applicabile nei confronti del magistrato collocato fuori dal ruolo organico della Magistratura per lo svolgimento di un mandato elettorale e/o amministrativo (questione che esulava dal caso allora sottoposto), ma si è limitata ad affermare che tale divieto vale anche per il magistrato collocato fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche di consulenza a favore di una Commissione Parlamentare. Piuttosto, nell'occasione, la Corte costituzionale ha precisato che la norma disciplinare dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 si rivolge, indifferentemente «*a tutti i magistrati, senza eccezioni*».



Il fatto poi che la disposizione disciplinare non sia mai stata applicata in precedenza nei confronti di magistrati collocati in aspettativa per ragioni elettorali e che non si sia formata una specifica giurisprudenza sul punto costituisce un accadimento privo di rilievo giuridico, giacché – in disparte il rilievo che la fattispecie disciplinare è in vigore solo dal 2006 e che i fatti contestati risalgono al periodo dal 2007 in poi – necessariamente ogni nuova norma va incontro ad una sua prima applicazione, possibile soltanto quando – come nel caso di specie – ricorrono tutti gli elementi costitutivi della fattispecie giuridica.

Ogni altro profilo dell'eccezione rimane assorbito.

9.2. – Il ricorrente eccepisce poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento agli artt. 3 e 48, comma 2, Cost., assumendo che il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici renderebbe più difficoltosa, per il magistrato, la possibilità di essere eletto, rispetto a quanto vale per il candidato strutturato nel partito, e comprometterebbe l'eguaglianza di voto del singolo elettore.

Anche tale questione è manifestamente infondata.

Invero, le limitazioni che la legge ordinaria pone in ordine alla partecipazione del magistrato alla vita politica del Paese non violano affatto il principio di eguaglianza posto dall'art. 3 Cost., essendo tali limitazioni espressamente consentite dalla Carta costituzionale (art. 98, terzo comma, Cost.) nell'ambito del necessario bilanciamento con la tutela dei principi di indipendenza ed imparzialità dell'ordine giudiziario (artt. 101, 104, 108 Cost.). Tantomeno può risultare in alcun modo violato il diritto all'elettorato attivo riconosciuto ai cittadini dall'art. 48 Cost., non risultando predicabile una posizione pretensiva del cittadino-elettore per scegliere una rappresentanza categoriale di un tipo piuttosto che di un altro.



Va peraltro osservato che la pretesa maggiore possibilità del candidato strutturato in un partito politico di prevalere, nella competizione elettorale, sul candidato indipendente costituisce una petizione di principio non solo indimostrata, ma persino resistita dall'esperienza.

Non v'è interrelazione inscindibile tra iscrizione al partito, candidatura ed elezione, che – anzi – è d'ordinario esclusa, come l'esperienza storica del Paese insegna. E anche se – in ipotesi – taluno dei partiti o movimenti politici dovesse subordinare la candidatura alla pregressa iscrizione, ciò non varrebbe ad ipotizzare un'eterointegrazione del precetto legislativo mediante le norme interne dei partiti, esclusa per quanto detto a par. 3.1.

9.3. – È manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 dedotta in riferimento all'art. 67 Cost., con riguardo alle prerogative dei membri del Parlamento e al pericolo di pregiudizio per il pieno esercizio del mandato rappresentativo.

Invero, in disparte la non rilevanza della questione, non risultando che il dott. ^(omissis) sia o sia stato membro del Parlamento, va in ogni caso osservato che il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici non limita affatto la libertà del magistrato-parlamentare nello svolgimento delle sue funzioni di rappresentanza politica della Nazione, che vanno esercitate – come recita l'invocato parametro costituzionale – «*senza vincolo di mandato*», ossia in modo indipendente dai dettami di partito.

9.4. – Palesemente inconferente è poi l'invocato parametro dell'art. 121, quarto comma, Cost., concernente i poteri del presidente della Giunta regionale, il cui esercizio non presuppone l'iscrizione né la partecipazione sistematica e continuativa ad un partito politico.

9.5. – Manifestamente infondata è pure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006



dedotta in riferimento agli artt. 2, 3, 19, 49 e 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 9, 11 e 14 della C.E.D.U., sull'assunto che il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici comprimerebbe la libertà di coscienza del magistrato e il suo diritto di autodeterminazione nel campo della fede politica.

Invero, il divieto per i magistrati di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici in nessun modo comprime irragionevolmente l'esercizio dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dall'art. 2 Cost. e dalla C.E.D.U. (la libertà di associazione, la libertà di professione della propria fede, la libertà di manifestazione del pensiero), risultando invece tale divieto – per quanto sopra detto – ragionevole esercizio della discrezionalità che l'art. 98 Cost. ha riconosciuto al legislatore ordinario ed equilibrato contemperamento dei valori costituzionali in gioco (in questo senso, Corte cost., sent. n. 170 del 2018).

In questo quadro, è manifestamente infondata anche la dedotta questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame in riferimento all'art. 49 Cost., che garantisce la libertà di associarsi in partiti politici, in quanto – come già sopra rilevato (par. 8.2.) – tale libertà trova limite, per i magistrati e per altre categorie di funzionari pubblici, nell'art. 98, terzo comma, Cost., che attribuisce al legislatore ordinario la facoltà, in deroga all'art. 49 Cost., di introdurre *«limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici»*, a tutela della indipendenza e della imparzialità di coloro che svolgono funzioni pubbliche in alcuni settori particolarmente delicati dell'attività statuale. Come detto, analoga facoltà di deroga alla libertà di associazione è sancita nell'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

9.6. – Del tutto inconferente è poi la dedotta violazione dell'art. 36, secondo comma, Cost., che pone una riserva di legge per la determinazione della durata massima della giornata lavorativa,



trattandosi di questione non rilevante nel presente giudizio in assenza di alcuna doglianza del ricorrente sul punto.

9.7. – Rimane da esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento all'art. 51 Cost.

Il ricorrente solleva innanzitutto la detta questione con riguardo al primo comma dell'art. 51 Cost., che garantisce a tutti i cittadini il diritto di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive «*in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*».

Secondo il ricorrente, la disposizione dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, nel prevedere per il magistrato il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici, pregiudicherebbe il principio di eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, perché la candidabilità, l'eleggibilità e lo stesso pieno esercizio del mandato rappresentativo presupporrebbero – a suo dire – un collegamento stabile e continuativo tra il rappresentante e il partito di riferimento.

Ritengono le Sezioni Unite che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, così formulata in relazione all'art. 51, primo comma, Cost., è manifestamente infondata.

L'art. 51, primo comma, Cost., dopo aver affermato il principio di eguaglianza di tutti i cittadini nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, rinvia alla legge ordinaria per la determinazione dei requisiti necessari («*Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*»); mentre l'art. 65, primo comma, Cost., demanda al legislatore ordinario il compito di determinare i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato e di senatore.



Per effetto di tali rinvii il legislatore ordinario ha fissato nelle varie leggi i requisiti attitudinali necessari per l'accesso alle cariche elettive, talora giungendo a prevedere, per talune categorie, persino una ineleggibilità assoluta (così, ad es., per il capo della polizia, per i viceprefetti, per i funzionari di pubblica sicurezza: art. 7 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, in tema di elezione alla Camera dei deputati; art. 5 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, in tema di elezione al Senato della Repubblica). Per i magistrati, esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori, il legislatore ha previsto una forma di ineleggibilità solo "relativa", che ha riguardo al territorio in cui esercitano o hanno esercitato le loro funzioni; ed ha previsto, in ogni caso, la perdita della sede nel caso di soccombenza nelle elezioni o di cessato esercizio della funzione elettiva (art. 8 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361; art. 2 della l. 23 aprile 1981, n. 154; art. 60 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; art. 50 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160). Tali limitazioni, se contenute entro limiti razionali, sono state repute pienamente legittime dalla Corte costituzionale, la quale ha valutato non rilevante il fatto che la perdita della sede possa incidere negativamente sulla volontà del magistrato e sconsigliarlo a presentarsi quale candidato (Corte cost., sent. n. 172 del 1982).

Come si è detto, il diritto del magistrato di partecipare alla vita politica deve essere necessariamente bilanciato con la tutela di altri beni giuridici costituzionalmente protetti, quali il corretto esercizio della giurisdizione e il prestigio dell'ordine giudiziario (cfr. Corte cost., sent. n. 145 del 1976; n. 100 del 1981; n. 172 del 1982) nonché i principi di indipendenza e di imparzialità della Magistratura (artt. 101, 104, 108 Cost.), che costituiscono i capisaldi dello Stato di diritto, posto a base del disegno costituzionale.

Si tratta di un bilanciamento che trova il suo punto di equilibrio proprio nell'art. 98, terzo comma, Cost., ossia nella facoltà che il



Costituente ha conferito al legislatore ordinario di limitare, per i magistrati, il diritto di iscrizione ai partiti politici.

È pertanto errato leggere il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa alla vita dei partiti politici, previsto per i magistrati, in contrapposizione al diritto dei medesimi di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive; al contrario, in ragione della peculiare posizione istituzionale dell'ordine giudiziario, l'accesso dei magistrati agli uffici pubblici e alle cariche elettive deve ritenersi costituzionalmente condizionato alla salvaguardia dei principi di indipendenza e di imparzialità, anche sotto il profilo della "immagine pubblica" della indipendenza e della imparzialità, quali requisiti essenziali che devono sempre caratterizzare la figura del magistrato in ogni aspetto della sua vita pubblica.

In altre parole, il diritto di elettorato passivo e più in generale il diritto di partecipare alla vita politica del Paese non sono senza limitazioni per i magistrati (sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 224 del 2009), ma possono e devono essere consentiti, dal legislatore ordinario, in modo costituzionalmente compatibile con la salvaguardia dei valori primari della indipendenza e della imparzialità della Magistratura.

D'altra parte, con la sentenza n. 170 del 2018 (pronunciata proprio nell'ambito del presente procedimento), la Corte costituzionale – nel rispondere negativamente ai dubbi di costituzionalità sollevati dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, che aveva ritenuto irrazionale e contraddittorio, e perciò lesivo dell'art. 3 Cost. (ma anche degli artt. 2, 18, 49 e 98 Cost.), consentire ai magistrati di essere eletti o di assumere incarichi di natura politica e, nel contempo, vietare loro, attraverso la minaccia della sanzione disciplinare, lo svolgimento di attività di partecipazione alla vita dei partiti politici strettamente legate alla natura degli incarichi assunti – ha già riconosciuto come il divieto di iscrizione e di partecipazione



sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, previsto per i magistrati, sia perfettamente compatibile, sul piano costituzionale, con l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici di natura politica, che – a determinate condizioni – la legislazione vigente consente loro. Secondo la Corte costituzionale, non vi è alcuna irrazionale discrasia, in pretesa violazione dell'art. 3 Cost., né alcuna lesione dei diritti fondamentali di natura politica di cui agli artt. 2, 18 e 49 Cost., e neppure alcun abuso della facoltà che l'art. 98, terzo comma, Cost. demanda al legislatore, nella circostanza per cui il divieto in esame si applica anche ai magistrati fuori ruolo perché collocati in aspettativa per lo svolgimento di un mandato elettivo o di un incarico politico; ciò perché, *«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, 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. Di tali principi il divieto disciplinare in questione è saldo presidio, e come tale esso non può che dirigersi nei confronti di ogni magistrato, in qualunque posizione egli si trovi»*.

Si tratta di una conclusione esaustiva ed assorbente, che non consente di dubitare della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento all'art. 51, primo comma, Cost.; anche considerato che la norma di cui all'art. 51, primo comma, Cost. costituisce una declinazione ed una specificazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, primo comma, Cost., in relazione al quale – come si è veduto – la questione di legittimità costituzionale è stata già scrutinata dal giudice delle leggi, con la richiamata sentenza, in senso negativo per il ricorrente.

In definitiva, nel divieto di partecipazione organica alla vita dei partiti politici non può intravedersi alcuna discriminazione



costituzionalmente rilevante nei confronti del magistrato collocato in aspettativa per ragioni elettorali, rispetto all'attività consentita agli altri attori della scena politica, in quanto il magistrato che accede alle cariche elettive rimane comunque un magistrato (essendogli consentito, a fine mandato elettorale di tornare a svolgere la funzione giudiziaria) e come tale rimane soggetto ai doveri propri di tutti i magistrati.

9.8. – Il ricorrente dubita, infine, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 in relazione all'art. 51, terzo comma, Cost., nella parte in cui tale norma dispone che colui che è chiamato all'esercizio di funzioni pubbliche elettive ha diritto di conservare il suo posto di lavoro.

Secondo il ricorrente, il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici lederebbe il diritto del magistrato alla conservazione del posto di lavoro, come garantito dall'art. 51, terzo comma, Cost., perché la previsione disciplinare costringerebbe il magistrato "entrato in politica", che non accetti di svolgere un ruolo politico-istituzionale "dimezzato", a violare la norma disciplinare, inducendolo così a lasciare la Magistratura.

Va innanzitutto rilevato che la questione, così come posta, difetta di rilevanza. Nel presente giudizio disciplinare, invero, non si è fatta in alcun modo questione della garanzia in discorso, né vi è stata discussione sulla conservazione del posto di lavoro del ricorrente.

In ogni caso, la questione di legittimità costituzionale, pur se proposta in termini ipotetici, è manifestamente infondata.

Premesso che la norma costituzionale richiamata riconosce, a chi è chiamato ad esercitare funzioni pubbliche elettive, la garanzia di «*conservare il suo posto di lavoro*», di mantenere cioè il rapporto di lavoro o di impiego (così, Corte cost., sent. 18 febbraio 1960 n. 6; sent. n. 172 del 1982), tale garanzia non è posta in discussione dal divieto imposto al magistrato di iscriversi e di partecipare in modo



sistematico e continuativo ai partiti politici, in un contesto normativo che consente al medesimo di tornare ad esercitare le funzioni giurisdizionali nel caso di mancata elezione oppure al termine del mandato elettivo o dell'incarico politico.

Invero, ad oggi, nessuna disposizione impegna il magistrato chiamato a rivestire cariche elettive a effettuare una scelta irreversibile di abbandono della giurisdizione (solo *de iure condendo* si discute della possibilità di prevedere, per il magistrato che abbia cessato dal mandato elettivo o dall'incarico politico, il suo collocamento nei ranghi della dirigenza amministrativa o dell'Avvocatura dello Stato).

Neppure può ritenersi irragionevolmente compresso il ruolo politico-istituzionale del magistrato eletto o può assumere rilievo l'eventuale sua convenienza a lasciare la Magistratura.

Come si è detto, il magistrato che accede alle cariche elettive rimane comunque magistrato e non può sottrarsi ai doveri propri degli appartenenti all'ordine giudiziario, essendogli consentito, a fine mandato elettorale, di tornare a svolgere le funzioni giurisdizionali.

Egli, pertanto, nello svolgimento dell'attività politica, è tenuto a preservare la propria indipendenza rispetto al partito e a salvaguardare la propria "immagine pubblica di imparzialità"; e ciò giustifica il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa alla vita dei partiti politici, previsto dalla legge ordinaria e consentito dall'art. 98, terzo comma, Cost.

10. – A conclusione della disamina del ricorso, vanno enunciati i seguenti principio di diritto:

– «*In tema di responsabilità disciplinare dei magistrati, avendo i partiti politici natura di associazioni private non riconosciute, va escluso che il precetto disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, che vieta ai magistrati l'iscrizione ai partiti politici, possa essere integrato dalla normativa interna dei partiti, la*



quale non costituisce fonte del diritto, ma mera espressione dell'autonomia privata»;

- «In tema di responsabilità disciplinare dei magistrati, l'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 configura come illecito disciplinare due distinte fattispecie, alternative tra loro, costituite dalla "iscrizione a partiti politici" e dalla "partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici", entrambe lesive dell'immagine pubblica di imparzialità del magistrato e della indipendenza e del prestigio dell'ordine giudiziario. La condotta della iscrizione, per la sua valenza di atto formale, che rivela di per sé una stabile e continuativa adesione del magistrato a un determinato partito politico, costituisce illecito disciplinare indipendentemente dal ricorso di particolari circostanze. La condotta della partecipazione a partiti politici costituisce, invece, illecito disciplinare solo quando sia qualificabile secondo i parametri di cui alle clausole generali della "sistematicità" e della "continuatività"; con riguardo a tale fattispecie, è pertanto escluso ogni automatismo sanzionatorio, dovendo il Consiglio Superiore della Magistratura di volta in volta valutare se la partecipazione del magistrato ad un partito politico assuma i caratteri richiesti dalla legge»;

- «Il divieto per i magistrati di iscrizione ai partiti politici, che si ricava dall'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, vale per tutti i magistrati, sia che svolgano funzioni giudiziarie sia che siano collocati in aspettativa e fuori dal ruolo organico della Magistratura per qualunque ragione, ivi compreso lo svolgimento di un mandato elettorale e/o amministrativo»;

- «In tema di responsabilità disciplinare dei magistrati, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento agli artt. 2, 3, 19, 48, comma 2, 49, 51, comma 1, e 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 9, 11 e 14 della C.E.D.U., sollevata



sull'assunto che il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici renderebbe più difficoltosa per il magistrato la possibilità di essere eletto, comprimerebbe il suo diritto di autodeterminazione nel campo della fede politica e violerebbe il principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, atteso che il diritto del magistrato di partecipare alla vita politica non è senza limitazioni nella Costituzione e deve essere bilanciato con la tutela di altri beni giuridici costituzionalmente protetti, quali il corretto esercizio della giurisdizione, il prestigio dell'ordine giudiziario e i principi di indipendenza e di imparzialità della Magistratura (artt. 101, 104, 108 Cost.), a tutela dei quali l'art. 98, terzo comma, Cost., conferisce espressamente al legislatore ordinario la facoltà di introdurre, per i magistrati, "limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici"».

11. – Alla stregua dei principi sopra enunciati e delle ragioni dianzi esposte, il ricorso deve essere rigettato.

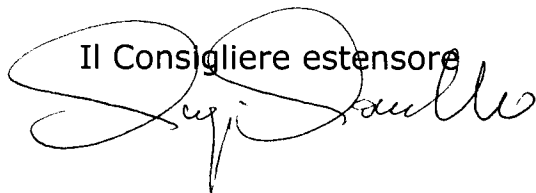
Nulla va statuito sulle spese, non avendo il Ministero della Giustizia svolto attività difensiva.

P. Q. M.

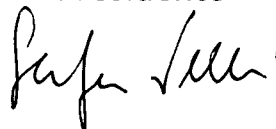
La Corte Suprema di Cassazione, pronunciando a Sezioni Unite, rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, addì 8 ottobre 2019.

Il Consigliere estensore



Il Presidente



IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi 14 MAG 2020

IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

