



# Storia della magistratura e dell'associazionismo

Quaderno 34



*Volume a cura di* Lorenza Calcagno, Costantino De Robbio, Fabrizio Di Marzio, Gianluca Grasso *già componenti del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura* e Francesco Antonio Genovese, *Presidente di sezione della Corte di cassazione*

*Contributo redazionale:* Antonella Licheri, *funzionario giudiziario della Scuola superiore della magistratura* e Giuliano Graniti, *nell'ambito del tirocinio curriculare presso la Scuola superiore della magistratura, a seguito della convenzione sottoscritta con la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli*

*Collana a cura del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura:* Silvana Sciarra, Gian Andrea Chiesi, Roberto Giovanni Conti, Fabio Di Vizio, Stefano Dorigo, Ines Maria Luisa Marini, Loredana Nazzicone, Mauro Paladini, Pier Lorenzo Parenti, Roberto Peroni Ranchet, Vincenzo Sgubbi, Federico Vianelli



*Coordinamento editoriale e cura del progetto grafico:*  
Camilla Pergoli Campanelli

© Scuola superiore della magistratura – Roma 2024  
ISBN 9791280600431

*I diritti di traduzione, adattamento, riproduzione con qualsiasi procedimento, della presente opera o di parti della stessa sono riservati per tutti i Paesi.  
I contenuti dei contributi riflettono le opinioni personali degli autori*



# Storia della magistratura e dell'associazionismo



## La Scuola e la collana dei Quaderni

*La Magna carta dei giudici, adottata dal Consiglio consultivo dei giudici europei, facendo proprio un principio condiviso nell'ambito dei diversi ordinamenti europei, riconosce nella formazione "un importante elemento di garanzia dell'indipendenza dei giudici, nonché della qualità e dell'efficacia del sistema giudiziario" (pt. 8).*

*In questa prospettiva la Scuola superiore della magistratura raccoglie l'esperienza maturata dal Csm nell'attività di preparazione e aggiornamento professionale dei giudici e dei pubblici ministeri, che è proseguita fino all'entrata in funzione della Scuola, cui la riforma dell'ordinamento giudiziario ha affidato la competenza esclusiva in tema di formazione dei magistrati (d.lgs. n. 26 del 2006).*

*Il primo Comitato direttivo si è insediato il 24 novembre 2011. Il 15 ottobre 2012 è stato inaugurato il primo corso di formazione della Scuola dedicato ai magistrati ordinari in tirocinio e nel gennaio 2013 è stato avviato il primo programma di formazione permanente.*

*Oggi la Scuola è impegnata in tutti i settori della formazione dei magistrati: iniziale, permanente, decentrata, dirigenti, onorari, tirocinanti, internazionale.*

*Accanto all'organizzazione e alla realizzazione delle sessioni di aggiornamento professionale, la documentazione giuridica rappresenta un tema centrale nelle attività di formazione.*

*La Scuola mette già a disposizione di tutti i magistrati italiani una ricca biblioteca telematica all'interno della sezione del sito dedicata alle banche dati. Altrettanto fondamentale è il materiale didattico elaborato nel contesto delle sessioni formative e disponibile sul sito istituzionale, nell'ambito di ciascun corso.*

*La collana dei Quaderni, resa possibile grazie alla collaborazione con il Poligrafico e Zecca dello Stato italiano, nasce con l'intento di consentire la più ampia fruizione dei contributi più significativi di questo materiale di studio e dei risultati dell'attività di ricerca svolta dall'istituzione.*

*La collana si collega idealmente a quella inaugurata negli anni '80 del secolo scorso dal Csm e dedicata agli incontri di studio per i magistrati organizzati nell'ambito della formazione iniziale e continua, all'epoca di competenza consiliare.*

*I singoli volumi sono disponibili liberamente sul sito della Scuola e nell'ambito della biblioteca virtuale che contiene le pubblicazioni ufficiali dello Stato.*



## INDICE

### **Francesco Antonio Genovese**

Da funzionario monade a magistrato associato.  
Le modificazioni del profilo socio-istituzionale  
della magistratura italiana tra XIX e XX secolo . . . . . 11

### **Guido Melis**

Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario:  
una complementarità necessaria . . . . . 33

### **Paolo Passaniti**

Sindacati del pubblico impiego e associazioni dei magistrati:  
distinguo, legittimità, profili laburistico-costituzionali  
nel periodo liberale . . . . . 51

### **Fernando Venturini**

Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione generale  
fra i magistrati italiani . . . . . 67

### **Antonella Meniconi**

Dalla «gelata» del fascismo alla Liberazione:  
la ricostituzione dell'Anm . . . . . 85

### **Edmondo Bruti Liberati**

Il modello costituzionale di ordinamento giudiziario:  
Csm e associazionismo giudiziario . . . . . 103

### **Riccardo Ferrante**

Tra Gardone e via Fani. Ideologie della giurisdizione  
tra associazionismo dei magistrati e storia politica del Paese . . . . . 119

### **Carlo Guarnieri**

Virtù e peccati dell'autogoverno:  
le correnti nel sistema giudiziario italiano . . . . . 147



**Giovanni Mammone**

Giovanni Mammone intervista Mario Cicala.  
Storia, vicende e idee di Magistratura Indipendente . . . . . 157

**Valeria Fazio**

Valeria Fazio intervista Vittorio Borraccetti.  
Storia, vicende e idee di Magistratura Democratica. . . . . 163

**Mirella Cervadoro**

Mirella Cervadoro intervista Wladimiro De Nunzio.  
Storia, Vicende e idee di UNICOST . . . . . 173

**Antonella Magaraggia**

Antonella Magaraggia intervista Armando Spataro.  
Storia, vicende e idee del Movimento per la Giustizia. . . . . 189

**Francesca Biondi**

Composizione del CSM, leggi elettorali e correnti associative . . . . . 213

**Giacomo Oberto**

L'associazionismo giudiziario internazionale  
e il suo ruolo nella difesa dell'indipendenza della magistratura. . . . . 227

**Mauro Volpi**

Il ruolo delle correnti dei magistrati nel sistema costituzionale italiano . . 251

**Giovanni Verde**

La vicenda Palamara e le ripercussioni sulla magistratura:  
una riflessione "eretica". . . . . 259

## Gli autori

Francesca Biondi

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

Edmondo Bruti Liberati

*già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano*

Mirella Cervadoro

*già Presidente di Sezione della Corte di cassazione*

Valeria Fazio

*già Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Genova*

Riccardo Ferrante

*Professore ordinario di Storia del diritto medievale e moderno  
presso l'Università degli studi di Genova*

Francesco Antonio Genovese

*Presidente di sezione, Corte di cassazione*

Carlo Guarnieri

*Professore presso l'Università degli studi di Bologna*

Giovanni Mammone

*Primo Presidente emerito della Corte di cassazione*

Guido Melis

*Professore emerito di Storia delle istituzioni politiche  
presso l'Università degli studi di Roma, Sapienza*

Antonella Meniconi

*Professoressa ordinaria di Storia delle istituzioni politiche  
presso l'Università degli studi di Roma, Sapienza*

Antonella Magaraggia  
*già Presidente del Tribunale di Verona*

Giacomo Oberto  
*Giudice, Tribunale di Torino*

Paolo Passaniti  
*Professore associato di Storia del diritto medievale e moderno  
presso l'Università degli studi di Siena*

Fernando Venturini  
*già Consigliere parlamentare, ora consulente  
della Biblioteca della Camera dei deputati*

Giovanni Verde  
*Professore emerito di diritto processuale civile presso l'Università degli Studi di  
Roma, già vice presidente del Consiglio superiore della magistratura*

Mauro Volpi  
*Professore emerito di Diritto costituzionale  
presso l'Università degli Studi di Perugia*

## Da funzionario<sup>1</sup> monade a magistrato associato. Le modificazioni del profilo socio-istituzionale della magistratura italiana tra XIX e XX secolo

### 1. Cento anni di storia socio-istituzionale

Nel corso dei circa cento anni, che vanno dalla proclamazione dell'Unità d'Italia all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e, ancora un po' oltre, fino a quell'evento topico per la storia della magistratura italiana, che è stato il Congresso di Gardone (1965) dell'ANM, si consuma, nella sua completezza, la mutazione genetica del magistrato italiano che da funzionario tendenzialmente singolo, da isolato individuo, geloso della sua riservatezza personale e familiare, articolazione della giurisdizione nazionale attraverso i suoi organi (monocratici o collegiali), diventa sempre più, consapevolmente, un magistrato associato, un aderente all'organizzazione di categoria (pressoché totalitaria) della magistratura italiana, l'ANM (già AGMI). L'isolamento e la riservatezza vengono superate dalla socialità di categoria e consentono una condivisione di temi e problemi, di difficoltà di professione e di vita. Comincia una fase nuova destinata a conoscere tappe discontinue, accelerazioni improvvise ed entusiasmi, cesure e fasi di stanca ma anche – com'è dimostrato – degenerazioni e crisi sistemiche.

Come e perché avviene questo passaggio decisivo e a quando risale?

Gli studi storici, compresi quelli che appaiono in forma di saggio in questo volume, fanno risalire questa trasformazione<sup>2</sup> alla fine del XIX secolo quando,

---

<sup>1</sup> «La Costituzione, quindi, rompe lo schema del giudice funzionario, mero applicatore della legge e soggetto alla funzione nomofilattica dei giudici superiori. Un giudice, che esce anche dal modello "burocratico" del semplice funzionario statale e che comincia a prendere posizione. È emblematica di questa diversa concezione del ruolo del giudice la vicenda che vede protagonisti Guido Galli e altri magistrati milanesi, costretti a subire un procedimento disciplinare in ragione della scelta di manifestare il proprio dissenso rispetto alla decisione di trasferire il processo della strage di Piazza Fontana da Milano a Catanzaro»: M. D'AMICO, *Storia della magistratura italiana. Capitale sociale, principi costituzionali e recenti vicende storiche*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), Roma 2021, 181-202.

<sup>2</sup> Per una proposta di complessiva periodizzazione della storia della Magistratura italiana, rimando al mio *Presentazione* a SSM Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 11-19.

a mano a mano che la presenza del magistrato nella nuova articolazione della giurisdizione nazionale presenta le difficoltà proprie di una amministrazione oggettiva e imparziale nella funzione, e mostra le difficoltà che sono da affrontare e soprattutto da gestire da parte di questi uomini catapultati nei più periferici centri del Paese, si comprende la necessità di percorrere la strada in modalità collettiva, non più dando risposte individuali e incentrate solo sulla propria personalità e professionalità, abbandonando progressivamente la rassegnazione o la pratica della richiesta di protezioni esterne.

Osserva in questo volume Passaniti

che l'associazionismo dei magistrati contiene almeno tre livelli: quello solidaristico-mutualistico più agevolmente accettabile, quello relativo alla carriera e al trattamento economico e infine quello, in assoluto il più insidioso, concernente l'indipendenza, al rapporto con il potere politico<sup>3</sup>.

Le ragioni di una risposta associativa alla precarietà della condizione del magistrato italiano sono tutte insite nella prima fase della sua storia.

Ci ricorda Venturini, nel saggio pubblicato in questa raccolta, che già prima dell'avvento della sinistra, vi erano state modifiche che avevano attenuato i poteri del ministro sulle carriere, imponendo una sorta di condivisione del potere di nomina con l'alta magistratura, attraverso commissioni locali presso le corti d'appello e poi una commissione consultiva centrale per le promozioni ed i tramutamenti (1880). In seguito, la riforma Zanardelli del 1890 aveva stabilito la regola del concorso per l'accesso in magistratura, un'unica graduatoria nazionale che unificava magistratura requirente e giudicante, l'unificazione delle due strade alternative del pretore e dell'aggiunto giudiziario. Il vincitore del concorso per uditore era quindi costretto a trascorrere un congruo periodo in piccoli centri dove la vita del pretore non era né comoda né tranquilla<sup>4</sup>.

E Passaniti, che «il R.D. 5230 del 4 gennaio 1880, istituì(va) una Commissione consultiva centrale per le promozioni e i trasferimenti con poteri consultivi, composta da magistrati di Cassazione», e si trattava già di una risposta istituzionale diversa da quella costituita dal soddisfacimento delle richieste individuali dei singoli magistrati: quelle, assai importanti, quasi basilari, del ritorno ai luoghi di elezione; quelle, ulteriormente anelate, degli avanzamenti di grado e della correlata fruizione delle connesse retribuzioni.

---

<sup>3</sup> P. PASSANITI, *Sindacati del pubblico impiego e associazioni dei magistrati: distinguo, legittimità, profili laburistico-costituzionali nel periodo liberale*, in questo volume, 53.

<sup>4</sup> F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione generale fra i magistrati italiani*, in questo volume, 68.

Tutta la ricerca di Pietro Saraceno<sup>5</sup>, al riguardo, rappresenta una ricostruzione per tessere del mosaico di questo passaggio<sup>6</sup> dalla magistratura post-unitaria e dalla carriera per nomine politiche<sup>7</sup>, valorizzatrice della generazione che fece il Risorgimento nazionale, al suo superamento attraverso l'incardinamento di una magistratura di origine burocratica, reclutata per concorso e proiettata negli avanzamenti attraverso meccanismi di selezione oggetto di contrapposizioni e poi di contrattazione. Ecco, dunque, la prima radice del formarsi di una coscienza associativa-sindacale che è alla base del movimento di fine Ottocento. Una scommessa che poi ha visto trionfatore il magistrato associato e la linea sindacalistica dell'Associazione giudiziario, se è vero – com'è vero – che, a completamento della lunga e tormentata battaglia, i frutti si sono raccolti tra il 1951 (con la legge Piccioni n. 392, unificatrice dei ruoli relativi alle funzioni di base: pretorili e di tribunale), il 1963 (con l'abolizione del concorso per titoli: la legge n. 1), il 1966 (con la legge Breganze n. 570, garante dell'avanzamento dei magistrati di tribunale in appello, a “ruoli aperti”), il 1970 (con la legge n. 357 abolitiva dell'esame di aggiunto giudiziario per gli uditori con funzioni) e il 1973 (con la legge “Breganzone”, estensiva del sistema di avanzamento a “ruoli aperti” dei magistrati di appello anche alla qualifica di Consigliere di Cassazione)<sup>8</sup>.

Poi occorre risolvere il problema dei trasferimenti e presidiare il diritto alla sede (e alle funzioni) con la guarentigia dell'inamovibilità. Ricorda ancora Passaniti la vicenda che ebbe in Italia il «principio di inamovibilità, oggetto di una traumatica rilettura nel 1879. Sulla base del R.D. 4686 del 5 gennaio 1879 del Guardasigilli Tajani si arriva al trasferimento d'ufficio di 122 magistrati con ben 211 spostamenti»<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> In ordine al grande debito che hanno gli studiosi della storia della Magistratura verso il lavoro e gli studi svolti da PIETRO SARACENO, sono una prima testimonianza gli scritti di G. NEPPI MODONA, *In ricordo di Pietro Saraceno, storico della magistratura italiana*, in *Le Carte e la Storia*, 2000, 65-69 e F. VENTURINI, *Pietro Saraceno bibliografo e studioso delle fonti*, ivi, 70-76.

<sup>6</sup> P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione: linee di una analisi sociopolitica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma, 1979, p. 31 e ss.; ID, *Il rinnovamento del personale giudiziario negli anni dell'unificazione nazionale: i presidenti di tribunale e i procuratori del re*, in (a cura di P. SARACENO), *I magistrati italiani dall'Unità al fascismo: studi biografici e prosopografici*, Roma, 1988, 13-69.

<sup>7</sup> P. SARACENO, *Il reclutamento dei magistrati italiani dall'unità al 1890*, in *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, a cura di A. MAZZACANE, C. VANO, Napoli 1994, 539-588. Le relative vicende sono ora riepilogate da A. MENICONI, *Storia della Magistratura italiana*, Bologna, 2012, 57 e ss.

<sup>8</sup> Una sintesi efficace in A. PIZZORUSSO, *L'Organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990, 45-50.

<sup>9</sup> P. PASSANITI, *Sindacati del pubblico impiego e associazioni dei magistrati*, cit., 53 e A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., 73.

Una risposta da parte del Ministero che poneva ai magistrati il problema di come organizzarsi per attenuarne i colpi e farvi fronte.

Vi erano aspetti – osserva Venturini – controversi – ad esempio l'indipendenza del pubblico ministero – ma sul fatto che si dovesse rafforzare la qualità del reclutamento dei magistrati, aumentarne lo stipendio, rafforzarne l'indipendenza dalle inframettenze della politica erano tutti sostanzialmente d'accordo. Anche le particolari difficoltà della bassa magistratura, in parte derivanti dalla riforma Zanardelli del 1890, erano note.

E aggiunge, poco oltre, che anche

L'alta magistratura, dal suo canto, viveva il confronto con le altre categorie del pubblico impiego, dell'esercito e della carriera universitaria con crescente insofferenza. Per tutti, l'inadeguatezza del trattamento economico e la caduta del prestigio sociale apparivano forse più importanti del quadro giuridico. Come si legge in un articolo su uno dei primi numeri del Bollettino dell'Agmi, nel 1909: *Quando la signora del Prefetto o del Generale esce dal suo sontuoso alloggio per andare a far visita alla signora di S.E. il Primo presidente [di Corte d'Appello] che abita al quarto piano di una casa modesta, nell'atto che scendendo dalla carrozza si accinge alla faticosa salita, non può fare a meno di pensare che il titolo di Eccellenza più che altro si conviene all'altitudine dell'alloggio.*<sup>10</sup>

Insomma, alla base dell'impulso organizzativo v'erano ragioni di tipo diverso: da un lato, quelle sindacali in senso stretto, dovute alle ristrettezze economiche cagionate anche da una vita svolta da questi funzionari (e dalle loro famiglie) nella periferia profonda del neonato Stato unitario, con stipendi modesti e una loro progressione assai lenta e contenuta<sup>11</sup>; da un altro, quella più nobile, costituita dalle difficoltà del magistrato (sia giudice che PM) di svolgere la propria funzione in modo imparziale e senza condizionamenti (una sorta di tema eterno, valido per ogni magistratura a estrazione burocratica), certo difficile in un contesto istituzionale ancora gerarchizzato, diviso in una bassa magistratura e in una alta (arbitra delle valutazioni e progressioni di carriera soprattutto della prima), mentre quest'ultima era posta in relazioni con il contesto più ampio

---

<sup>10</sup> F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione generale fra i magistrati italiani*, in questo volume, 69.

<sup>11</sup> Basti richiamare la letteratura, anche memorialistica, che offre un quadro assai concreto e chiaro della vita del giovane magistrato e della sua difficile carriera. Per un compendio di queste testimonianze autobiografiche, si veda A. MENICONI, *Storia della Magistratura italiana*, cit., *passim* (particolarmente, a 76 e ss., sul magistrato Antonio Raimondi). Ma per primo, con metodo storico, P. SARACENO, *Retribuzioni e condizioni economiche dei magistrati italiani dall'unità alla grande guerra*, in *I magistrati italiani dall'Unità al fascismo*, cit., 241-256.

delle istituzioni statali<sup>12</sup>. Le due questioni, però, avevano stretti legami: l'avanzamento di carriera in una organizzazione piramidale premiava pochi magistrati in ascesa e penalizzava molti in posizioni stagnanti; tra i criteri di progressione non erano estranei gli incidenti di percorso cui metteva capo l'amministrazione della funzione giudiziaria nei mille centri cittadini di ogni dimensione (spesso piccolissimi: i comuni polvere). L'interlocuzione con il momento ministeriale, in genere, e con il ceto politico, dava luogo a frizioni e a richieste di interventi o modificazioni legislative, alle prime rivendicazioni normative, alle prime richieste di riforme e miglioramenti, anche economico-corporativi.

La scintilla fu il fatto, divenuto noto come il Proclama di Trani, ossia l'appello, per quanto «formulato in uno stile accorato e deferente» (Venturini), che venne diffuso il 5 maggio 1904 tra 116 magistrati (giudici, aggiunti e uditori), considerato come il primo seme di "riforma giudiziaria", qualcosa che andava ben oltre la mera formulazione di obiettivi economico-sindacali e mirava (sia pure in un'ottica interlocutoria e dal tratto bonario) a coinvolgere le più alte istituzioni dello Stato. Un appello che però non intendeva minimamente far deflagrare il potenziale offensivo che si era così innescato e, come ci ricorda Venturini, nel saggio qui riportato:

Giolitti cercò di svuotare il significato del congresso attraverso la presentazione di una riforma del guardasigilli Gallo apparentemente aperta al contributo dei magistrati. Il tutto si risolse con la riunione a Roma, il 3 gennaio 1907, di un centinaio di magistrati in rappresentanza dei comitati sorti un po' in tutta Italia per dar vita al congresso e con la pubblicazione di una serie di proposte di modifica al progetto Gallo, che presentano convergenze notevoli con la prima legge Orlando (L. 14 luglio 1907, n. 511) che, tra l'altro, istituiva un Consiglio superiore della magistratura con compiti consultivi e amministrativi.

Erano le premesse per la fondazione dell'AGMI, che non tardò a venire, come narra ancora Venturini:

Il 13 giugno 1909, in una casa di Corso Buenos Aires, 44 magistrati deliberarono la costituzione dell'Associazione generale fra i magistrati italiani. Si trattava di un gruppo di magistrati che si mosse con il consenso più o meno esplicito dell'ambiente giudiziario milanese e delle gerarchie, fino a comprendere il probabile nulla osta degli ambienti vicini al ministro Orlando (il primo presidente della Corte d'appello di Milano, Mariano D'Amelio, era in quel momento capo di gabinetto del ministro Orlando). Dei 44 magistrati fondatori,

---

<sup>12</sup> Al riguardo, ancora P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione: linee di una analisi sociopolitica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma, 1979.



20 lavoravano nei tribunali di Milano. Peraltro, nessuno dei magistrati milanesi che parteciparono all'assemblea del giugno 1909 ebbe alcuna parte nella storia successiva dell'Agmi<sup>13</sup>.

Il vaso (delle inquietudini, insoddisfazioni e frustrazioni) era pieno ed esso traboccava e doveva incanalarsi in un organismo capace di dettare le linee organizzative e le finalità condivise tra tutti i magistrati italiani.

## 2. La risposta dei magistrati: l'associazionismo tra movimenti sindacali. Prime anime del movimento e prime rivendicazioni

La nascita dell'Associazione dei magistrati pone alla Politica nazionale molti problemi.

Oltre alle specifiche problematiche riguardanti la Magistratura, infatti, sullo sfondo delle inquietudini e dei fermenti sociali c'è la recente approvazione della legge Giolitti-Orlando (25 giugno 1908 n. 290), sugli impiegati statali, destinata a diventare parte integrante del testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili dello Stato (il R.D. 693 del 1908)<sup>14</sup>. Ma le riforme che toccano anche e più specificamente la magistratura, come ad es. la legge n. 511 del 1907, che istituisce il Consiglio Superiore della magistratura, e la legge n. 438 del 1908, che si occupa delle gaurentigie e della disciplina della magistratura<sup>15</sup>, costituiscono due temi di grande delicatezza, tutt'ora oggetto di discussione, che trovano in quell'avvio di dibattito e proposta "politica" la radice delle attuali problematiche (e delle divisioni correntizie).

Insomma, la nascita del nuovo organismo associativo mostra i suoi intrecci con le grandi questioni istituzionali dell'Italia a cavallo tra i due secoli, con i suoi problemi insoluti e con le nuove esigenze di ammodernamento e stabilità.

Ricorda Passaniti, nel suo saggio contenuto in questo volume, che

Nell'intervista al "Corriere della Sera" del 30 novembre 1909, sulla costituzione dell'Associazione generale dei magistrati d'Italia, Vittorio Emanuele Orlando sintetizza l'atteggiamento della politica liberale rispetto all'associazionismo dei magistrati. (Per) Orlando (...) è da escludere un'azione repressiva del governo prima ancora che il processo di fondazione giunga a conclusione, ma ammette che un problema c'è: (...) *la magistratura costituisce già di per sé un ordine e un ordine supremo, un ordine autonomo, cui lo Stato affida questa funzione deli-*

---

<sup>13</sup> F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione generale fra i magistrati italiani*, in questo volume, 71.

<sup>14</sup> ID, Ivi, 60.

<sup>15</sup> ID, Ivi, 71.

*catissima, con la garanzia di una organizzazione data dallo Stato stesso e alla quale non si può opporre un'organizzazione libera*<sup>16</sup>.

La risposta di Orlando è però un po' deludente, poiché il costituzionalista liberale ritiene concepibile solo «un'associazione di mutuo soccorso, una fratellanza come quelle artigiane (da Lui) studiate negli anni giovanili», una prospettiva davvero impraticabile, secondo i magistrati che, invece, si organizzano con ben diversi moduli.

Del resto, si è osservato, in quegli anni, in cui è cresciuta la questione sociale e sono arrivate anche le spinte politico-sindacali dall'Europa delle manifatture e della correlata questione delle abitazioni nelle città sempre più concentrate<sup>17</sup>,

il corpo giudiziario (è) attraversato anche da fermenti democratici che si traducono nella prospettiva dell'indipendenza e delle garanzie. Giovan Battista Impalomeni, il magistrato che, insieme a Luigi Lucchini, aveva contribuito alla scrittura finale del codice penale di cui diventerà uno dei primi autorevoli commentatori, dalla fede zanardelliana di partenza slitta su posizioni radicali sino a diventare un quasi socialista, un "amico della democrazia" e di Turati a livello personale, difensore dei Fasci siciliani e poi dei socialisti nella repressione del Novantotto, costituisce un vistoso se non clamoroso, ma non unico esempio, di un progressivo non allineamento tra un autorevolissimo giurista che si era formato nella magistratura e la politica liberale. Una politica, peraltro, in fase di grande evoluzione dopo il 1901, con una apertura alle riforme che si avvale anche dell'apporto tecnico di qualche giudice progressista<sup>18</sup>.

L'attività associativa, allora, comincia a mostrare – fin dalla sua partenza – qualche evidente deviazione, in chiave politicistica, se non partitistica.

Ad alcuni suoi protagonisti non basta più rivendicare gli obiettivi di una razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria e la soluzione di problemi economici e di carriera, ma la visione si sposta all'intero impianto dello Stato e la tentazione, da alcuni coltivata, diviene quella di dare il proprio illuminato parere per la soluzione dei problemi generali, se non addirittura il proprio contributo di lotta alla trasformazione. L'invasione di campo nella politica, indotta dalle tensioni sociali, rimarrà un vizio strisciante nella crescita dell'attività associativa e durerà – venendone sempre criticata da diverse sponde – fino ai nostri giorni, costituendo un problema atto a indebolire la stessa azione dell'Associazione, facilmente accusabile di interferenze con le forze politiche o di collusioni o di

<sup>16</sup> Id, Ivi, 54.

<sup>17</sup> Si veda ad es. F. Engels, *La questione delle abitazioni* (1887), trad. it. Roma (Editori Riuniti), 1971, 130.

<sup>18</sup> P. PASSANITI, *Sindacati del pubblico impiego e associazioni dei magistrati*, cit., 64.

collateralismo riguardo alle soluzioni dei problemi di spettanza altrui. Sembra di assistere a una rappresentazione attuale.

Ricorda Venturini che

il gruppo milanese puntava a creare un'associazione facendo leva sulla compattezza della categoria, con il pieno appoggio della gerarchia, facendola portavoce e tramite di sollecitazioni provenienti dalla base, sganciandola dal personale e libero rapporto con i notabili della politica (. ma) il gruppo romano, dove prevaleva largamente la bassa magistratura, intendeva invece sensibilizzare l'opinione pubblica e fare pressione sul Governo e sul Parlamento attraverso l'attività pubblicitaria ed i congressi, evitando i lacci della gerarchia e mobilitando intorno ad alcune idee magistrati e forze politiche e sociali<sup>19</sup>.

E non mancavano coloro che ritenevano che l'associazione fosse uno strumento di epurazione dei magistrati più compromessi con il potere e di moralizzazione della vita pubblica... I due rappresentati più intelligenti ed impegnati di questo gruppo furono Saverio Brigante e Antonio Gismondi, destinati ad avere un lungo rapporto con l'Agmi, peraltro con esiti completamente diversi<sup>20</sup>.

### 3. I primi congressi (un rituale che conoscerà varie declinazioni)

L'attività associativa cominciò a snodarsi con i rituali propri della politica ma anche delle organizzazioni sindacali, ossia con i congressi nazionali, il primo dei quali fu il Congresso di Roma del 1911. A esso:

parteciparono 592 magistrati di cui 555 soci. La partecipazione dell'alta magistratura fu assai ridotta: solo 11 presidenti di tribunale, 1 presidente di corte d'appello, un consigliere di cassazione. Il gruppo romano aveva prevalso ma questo non significa che non restassero canali aperti con l'alta magistratura, come dimostrano le calorose lettere ai congressisti di Oronzo Quarta e di Lodovico Mortara, da poco, rispettivamente, primo presidente e procuratore generale della Cassazione. Nel 1911 l'associazione contava 1651 iscritti. I dati che abbiamo per gli anni successivi si mantengono su questo ordine di cifre, con un massimo di 1934 iscritti al 31 agosto 1913, una certa comprensibile flessione durante la guerra e il dopoguerra, con 1446 soci nell'ottobre del 1921 e una crescita parallela all'avvento del fascismo. Diversamente dall'attuale Associazione nazionale magistrati, l'Agmi si trovò sempre di fronte al rifiuto inattaccabile di molto più della metà dei magistrati italiani, che avrebbero costituito da allora la cosiddetta "magistratura non associata"<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione generale fra i magistrati italiani*, in questo volume, 72.

<sup>20</sup> ID, *ivi*, 72.

<sup>21</sup> ID, *ivi*, 73.

Al congresso di Roma fece seguito quello di Napoli (nel 1913), importante perché esso identificò

anche gli obiettivi di massima dell'associazione che, del resto, derivavano dalla lunga tradizione di progettate riforme dell'ordinamento giudiziario italiano. A Napoli furono approvati ordini del giorno su 5 punti: semplificazione della carriera; ruoli aperti; revisione delle circoscrizioni giudiziarie; eleggibilità del CSM da parte di tutti i gradi della magistratura, estensione delle guarentigie della magistratura giudicante anche al pubblico ministero<sup>22</sup>.

#### 4. Dal Primo dopoguerra al fascismo: l'ultima fase di vita dell'AGMI e il suo scioglimento

Dalla crisi economica del dopoguerra ai nuovi fermenti del biennio rosso: cosa accade in Magistratura?

Se l'AGMI<sup>23</sup> puntava a conseguire due grandi obiettivi per l'azione dei suoi associati, ossia, l'elezione del CSM da parte di tutto l'ordine giudiziario e la riduzione della scala gerarchica,

Ambedue questi obiettivi, almeno parzialmente, furono ottenuti alla vigilia del fascismo, attraverso l'estensione alla magistratura del sistema dei ruoli aperti che unificò, dal punto di vista economico, i gradi di giudice e consigliere di appello; e attraverso il decreto Rodinò, che stabilì l'eleggibilità di secondo grado del CSM<sup>24</sup>.

Ma le simpatie politiche per la Magistratura non erano affatto univoche poiché, ad es. per

il Partito socialista, dominato dall'ala massimalista, la magistratura era tutt'uno con il blocco di potere borghese e solo il giudice elettivo ne avrebbe potuto modificare la natura classista. Più attenzione, se si vuole, venne dal primo guardasigilli popolare, cioè quel Giulio Rodinò che concesse l'elezione del Csm, certamente contro il parere di Lodovico Mortara e dell'alta magistratura. (..) Il gruppo dirigente dell'Agmi cercò, appena Mussolini prese il potere, di mettere in risalto gli aspetti di rinnovamento che il programma fascista aveva sempre ostentato e abbandonò senza rimpianto l'ultimo governo liberale. Il nuovo ministro della giustizia del Governo Mussolini, Aldo Oviglio, fu accolto benevolmente ed

<sup>22</sup> Nel «Comitato centrale di agitazione (..) emersero nuove personalità, tra le quali spiccavano Raffaele De Notaristefani, avvocato generale presso la Cassazione di Roma e Roberto Cirillo, quest'ultimo giudice a Roma con simpatie socialiste. Ad essi si affiancavano Saverio Brigante e Filippo Alfredo Occhiuto. Iniziò così quella che possiamo chiamare la stagione diciannovista della magistratura associata»: F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione*, 75.

<sup>23</sup> F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione*, 76.

<sup>24</sup> F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione*, 76.

i primi mesi del governo Mussolini trovarono l'Associazione in un atteggiamento di incertezza ma anche di fiduciosa attesa<sup>25</sup>.

Fatto sta che, se i primi decreti-legge emanati da Oviglio in base alla legge sui pieni poteri, incontrarono l'approvazione de «La Magistratura» (il d.l. 24 marzo 1923 sulla modifica delle circoscrizioni giudiziarie che unificava la Cassazione civile e sopprimeva un certo numero di tribunali e preture), il quadro presto di offuscò, e nel giro di pochi mesi alle inquietudini subentrarono i turbamenti e le preoccupazioni. Infatti,

Già nel settembre 1923, il d.l. 1921 contro-riformava l'ordinamento giudiziario: il CSM tornò ad essere di nomina regia, la carriera fu riorganizzata secondo principi gerarchici piuttosto rigidi rafforzati dalla riforma De Stefani che dava vita ad un nuovo stato giuridico degli impiegati civili modellato sulla carriera militare<sup>26</sup>. La Cassazione romana fu decapitata con il collocamento a riposo del Presidente Lodovico Mortara e del Procuratore generale De Notaristefani. Roberto Cirillo fu trasferito e dovette abbandonare la direzione de «La Magistratura». Lo stesso Mussolini intervenne per ottenere una diffida dei dirigenti dell'Agmi. E il guardasigilli Oviglio si adoperò perché fosse revocata all'Agmi la concessione dei locali utilizzati all'interno del Palazzo di Giustizia di Roma. Anche da questa opera di "restaurazione" è possibile percepire il cammino percorso dai magistrati italiani negli anni del cosiddetto "biennio rosso"<sup>27</sup>.

In altri termini, la Magistratura nel suo insieme e la sua parte più sensibile alle vicende complessive dell'istituzione, comprese che gli anni dell'ottimismo erano ormai finiti. Cominciava una china capace di riportare indietro la ruota della Storia. Pur nel fortino, presidiato, del loro lavoro quotidiano cominciarono ad avvertirsi i segni laceranti del precipitare della crisi<sup>28</sup>. Si arriva così all'epilogo. L'AGMI, assediata da un complesso di forze ostili, guidate dal Governo e dal suo

---

<sup>25</sup> Sottolinea F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione*, 81, che «Nel novembre 1921, Piero Calamandrei legge il discorso inaugurale dell'anno accademico dell'Università di Siena sul tema *Governo e magistratura*. Confessa di aver assistito al congresso dei magistrati italiani del 1921, a Firenze, e di aver constatato le condizioni di disagio morale della magistratura e «il senso di profonda amarezza, prorompente talora in aperto sdegno, suscitato nei magistrati nel veder giornalmente insidiata e ostacolata la loro opera dalle autorità politiche».

<sup>26</sup> Osserva A. MENICONI, *Dalla «gelata» del fascismo alla Liberazione: la ricostituzione dell'Anm*, in questo Volume, che «Nel 1923, con la riforma del guardasigilli Aldo Oviglio, il Csm fu reso ancora una volta di nomina governativa, la carriera fu nuovamente irrigidita secondo schemi quasi militari, al pari del resto del pubblico impiego, cui la magistratura fu assimilata», 85.

<sup>27</sup> F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione*, 82.

<sup>28</sup> G. SCARPARI, *Quando il magistrato era un funzionario (1915-1925): dalla Grande guerra allo scioglimento dell'AGMI*, in *Storia della Magistratura*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE) Roma 2021, 53-64.

Capo, dalla Milizia, dalle squadacce, nonché da una Stampa che ha purtroppo smarrito il senso e la missione del suo libero informare, condizionata fortemente dalla compagine ministeriale e dagli apparati repressivi, all'indomani del delitto Matteotti (10 giugno 1924),

si sciolse in un'assemblea generale tenuta il 21 dicembre 1925 per ottemperare al disegno di legge sui sindacati (poi l. 3 agosto 1926, n. 563) che all'art. 11 vietava qualsiasi sodalizio tra magistrati. In un primo momento, l'autoscioglimento dell'Agmi si verificò senza alcuna conseguenza per i suoi dirigenti. Essi, però, furono colpiti un anno dopo, pochi giorni prima che scadesse il termine per l'applicazione della legge di epurazione 24 dicembre 1925 n. 2330, con decreto 16 dicembre 1926. Saverio Brigante, Roberto Cirillo, Filippo Alfredo Occhiuto, Vincenzo Chieppa, Giovanni Macaluso furono giudicati in condizioni di incompatibilità «con le generali direttive politiche del Governo». Furono decisive la responsabilità alla guida dell'Agmi negli anni immediatamente successivi alla guerra e le manifestazioni di dissenso quando il fascismo aveva già assunto il potere. Per contro, alcune figure di primo piano nella storia dell'associazione non incontrarono alcun ostacolo nel percorrere una carriera spesso brillante. Per esempio, Gaetano Miraulo, attivo esponente del Consiglio centrale guidato da De Notaristefani e poi da Brigante, divenne nel 1927 addetto al gabinetto del guardasigilli Rocco e poi seguì un *cursus honorum* che lo avrebbe portato nel dopoguerra alla Procura generale della Cassazione (...) L'ultimo numero de «La Magistratura» del 15 gennaio 1926, pubblicò un editoriale non firmato (certamente scritto da Vincenzo Chieppa) dal titolo *L'idea che non muore*.<sup>29</sup>

Comincia così la lunga e silente marcia della Magistratura nel suo lavoro quotidiano, nel risolvere i problemi di diritto rifugiandosi nella neutralità dei concetti e delle formule, quella neutralità che costituirà una sorta di usbergo rispetto ai tentativi di utilizzazione della funzione giudiziaria da parte del fascismo. Tutta la vicenda codificatoria, ad es., ne costituisce una importante cartina di tornasole<sup>30</sup>.

## 5. Dal Secondo dopoguerra alla Costituzione: la rinascita dell'associazionismo, l'ANM, l'Autogoverno

La rinascita dell'organizzazione associativa ha luogo il 21 ottobre 1945, sotto il nome ancora attuale di ANM, e ai suoi vertici troviamo importanti figure di

<sup>29</sup> F. VENTURINI, *Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione generale fra i magistrati italiani*, in questo volume, 83.

<sup>30</sup> E. DE CRISTOFARO, *Giuristi e cultura giuridica dal fascismo alla Repubblica (1940-1948)*, in *Le vie intellectuelles entre fascisme et République 1940-1948*, n. 12 (2012), 1-13; F.A. GENOVESE, *La Codificazione Civile Italiana: un grande laboratorio*, in CSM, *Nell'ottantesimo del Codice Civile. Giurisprudenza e dottrina a confronto* (Roma, Aula Magna della Corte di Cassazione, 20-21 giugno 2022), in corso di stampa, 381-390 (ove altra bibliografia).

magistrati destinati a una importante carriera (da Emanuele Piga, al Direttore dell'organo ufficiale, «La Magistratura», Ernesto Battaglini, futuro membro della Corte costituzionale, e la collaborazione rinnovata del già citato Vincenzo Chieppa).

Ma a tale rinnovato protagonismo si arriva dopo che molti magistrati, sia singolarmente, sia in forma associata, avevano partecipato in modo attivo e coraggioso alla Resistenza, in special modo al Nord, sotto la guida di Peretti Griva, nel gruppo piemontese (guidato da Giorgio Agosti, Alessandro e Carlo Galante Garrone), e in quello veneto (sotto l'esempio di Giovanni Colli). Nel vivido racconto (apparso nel libro del 1956 *Esperienze di un giudice*) di Peretti Griva (designato clandestinamente capo della magistratura piemontese dal Cln), emergono figure esemplari di giudici, che costruirono la rete della Resistenza in campo giudiziario, concentrata soprattutto a Torino, dove convenivano magistrati da tutto il Nord (...) <sup>31</sup>.

Ma anche a Roma ci furono forme di adesione alla resistenza e partecipazioni qualificate. Infatti:

si costituì all'interno della magistratura un Comitato di liberazione nazionale (Cln), quasi una «proiezione» della magistratura come «corpo autonomo» nello stesso Cln. Ne furono componenti: Michele Fragali (futuro giudice costituzionale dal 1960 al 1969), Paolo Silvio Migliori, Nicola Picella (di lì a poco segretario della Presidenza della Repubblica), Salvatore Zingale, Romolo Gabrieli, Italo D'Abbiero e Andrea Lugo (dal 1947 consigliere di Stato). Alcuni di loro, caddero vittime della rappresaglia nazifascista, come il giudice Mario Fioretti a Roma <sup>32</sup>.

Ricorda Antonella Meniconi che, anche il Comitato nazionale provvisorio romano <sup>33</sup> «(nato nel 1943, e in cui Battaglini e Piga ebbero un ruolo di rilievo) contribuì alla rinascita dell'Anm, partecipando, inoltre, alle manifestazioni organizzate dal Comitato forense di agitazione nei giorni del 5 e 6 aprile 1944 nel

---

<sup>31</sup> A. MENICONI, *Dalla «gelata» del fascismo alla Liberazione: la ricostituzione dell'Anm*, in questo volume, 85; P. BORGNA, *Dal fascismo alla Liberazione. Figure luminose di magistrati italiani in un difficile passaggio della Storia*, in *Storia della Magistratura*, SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 65-74.

<sup>32</sup> A. MENICONI, *Dalla «gelata» del fascismo alla Liberazione*, cit., 93.

<sup>33</sup> «Nel Comitato nazionale provvisorio romano del 1943 troviamo i magistrati Ernesto Battaglini (presidente), Ginevrino Celentano, Andrea Lugo e Andrea Torrente; e nel Comitato nazionale provvisorio del 1945 Piga (presidente), Andrea Lorusso Caputi, Pietro Rossi, Angelo Santoni Rugini. I primi comitati antifascisti, e quello romano, si impegnarono anche a scoraggiare l'adesione dei giudici al giuramento e alla adesione alla Rsi, e sostennero materialmente e moralmente i magistrati destituiti»: A. MENICONI, *Dalla «gelata» del fascismo alla Liberazione*, cit., 85.

Palazzo di giustizia a Piazza Cavour, dopo la strage delle Fosse ardeatine (avvenuta il 24 marzo)».

Il primo bersaglio della nuova attività associativa dei magistrati, all'indomani della riconquistata libertà fu senza dubbio l'ordinamento giudiziario del 1941, un testo che è ben lontano, per le connessioni esistenti tra parti oggi abrogate o rimaneggiate, da quello che è attualmente in vigore ma che fu un indubbio prodotto del fascismo e della cd. codificazione Grandi<sup>34</sup>. Chi siano stati gli autori di quella codificazione è problema (e soluzione) che meriterebbe una apposita trattazione<sup>35</sup>.

Difatti, nonostante la legge delle guarentigie del 1946 (r.d.lg. n. 511 del 1946) avesse rimosso alcune norme dell'ordinamento Grandi «particolarmente autoritarie (come ovviamente il requisito della razza, l'estensione dell'inaffidabilità ai pubblici ministeri, tra l'altro), restarono allora in vigore due elementi di continuità:

Il primo fu rappresentato dalla rigidità della struttura gerarchica, riconfermata dai poteri di sorveglianza attribuiti ai dirigenti degli uffici; il secondo dalla titolarità dell'azione disciplinare, che restava in mano al guardasigilli (cui era affiancato ora il procuratore generale della Cassazione), mentre il giudizio era affidato alla Corte disciplinare (già prevista negli ordinamenti precedenti) e ai tribunali disciplinari nelle Corti d'appello (che venivano istituiti). La differenza sostanziale consisteva nel riconoscimento di una giurisdizione piena ed esclusiva a questi organi, nel senso che le decisioni definitivamente adottate (con forma ed efficacia di sentenza) non erano soggette ad alcun atto di controllo del ministro né ad alcun gravame (a parte la revisione in alcuni, limitati, casi). Sia il Csm (precedente a quello repubblicano) sia la Corte disciplinare restavano formati da consiglieri della Cassazione al massimo livello<sup>36</sup>.

L'azione della nuova associazione si sarebbe perciò proiettata verso la democratizzazione dell'ordinamento giudiziario nel suo complesso, ma anche verso una sensibile attesa/sollecito del quadro istituzionale e normativo che metteranno capo alle preziose disposizioni contenute nella Carta costituzionale del

<sup>34</sup> Secondo quanto Franco Cipriani ebbe a riferirmi *de visu* in alcuni colloqui, quantomeno l'articolo 65 dell'O.G. era stato, in realtà, opera di Piero Calamandrei. Non mi pare, tuttavia, che tale affermazione sia mai stata da lui successivamente documentata, se si prescinde dalla n. 17 al saggio *La relazione al re e l'apostolato di Chiovena*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1997, 749 ss., ora in F. CIPRIANI, *Piero Calamandrei e la procedura civile*, Napoli, 2007, 123 ss., su cui sia consentito il rinvio critico a F.A. GENOVESE, *Gli Uffici del Massimario e del Ruolo dalle origini all'unificazione nella Cassazione (1924-1941)*, in *Le Carte e la storia*, 2022, 59-73.

<sup>35</sup> Qui ci si limita a rinviare all'opera di A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012, 145 e ss.

<sup>36</sup> A. MENICONI, *Dalla «gelata» del fascismo alla Liberazione*, cit., 94.



1948<sup>37</sup>. È la cornice entro la quale può finalmente svilupparsi la crescita della nuova Magistratura, quella legata allo Stato costituzionale e alle libertà nate dalla lotta antifascista.

È in questo quadro che si terrà il XII congresso dell'Associazione nazionale magistrati che si svolse a Gardone nel 1965<sup>38</sup>.

La relazione introduttiva (*Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*) fu affidata a Giuseppe Maranini (..) una personalità di grande rilievo, che proprio di magistratura nel sistema costituzionale italiano – rivendicandone l'indipendenza – si era ampiamente occupato fino ad organizzare, qualche anno prima, un imponente “simposio” tenuto a Firenze nel 1961 e dedicato al tema *Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura* di cui aveva curato gli atti, (nel 1962, presso le milanesi Edizioni di comunità). Gli atti avevano preso il nome di *Magistrati o funzionari?* che certo meglio esprimeva la linea teorica espressa da Maranini stesso. La magistratura andava difesa nella sua indipendenza sganciandola radicalmente dagli altri poteri e soprattutto sovvertendo il modello di matrice napoleonica, che vedeva appunto nei giudici dei funzionari dello stato<sup>39</sup>.

Il Congresso di Gardone<sup>40</sup> fu un momento tipico dell'associazionismo dei magistrati italiani, ma esso cominciò già a venarsi di coloriture diverse e a mostrare i primi segni della non compattezza e uniformità del tessuto di cui si fasciava. Esso si

chiudeva (..) sotto il segno dell'unanimità fra correnti, ma non fu esattamente così. La relazione Barile/Bianchi d'Espinosa fu approvata solo da MD e Terzo potere, come avvenne per altre quattro mozioni. MI ne fece oggetto di una mozione a parte, comunque approvata, e poi “andò da sola” con altre tre, non approvate dall'assemblea<sup>41</sup>.

Sono anni tumultuosi.

nel medesimo 1965 otto donne, per la prima volta, (entrano) in magistratura. Il primo concorso aperto ad entrambi i generi era stato bandito nel 1963, e proprio

---

<sup>37</sup> A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., 275-286, a cui si rimanda per la ricostruzione del dibattito in quel ricco momento per le sorti della Nazione e dello Stato, all'indomani del crollo del fascismo e della lotta partigiana. Si veda altresì le riflessioni di M. D'AMICO, *Storia della magistratura italiana. Capitale sociale, principi costituzionali e recenti vicende storiche*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 181-202; E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Bari-Roma, 2018, 3-108.

<sup>38</sup> R. FERRANTE, *Tra Gardone e via Fani. Ideologie della giurisdizione tra associazionismo dei magistrati e storia politica del Paese*, in questo volume, 119 e ss.

<sup>39</sup> ID, ivi, 122.

<sup>40</sup> G. MELIS, *Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario: una complementarità necessaria*, in questo volume, 40, richiama i tratti essenziali di quel Congresso.

<sup>41</sup> ID, ivi, R. FERRANTE, *Tra Gardone e via Fani*, cit., 124.

il congresso di ANM di Palermo del 1961 si era pronunciato per questa “innovazione”, cui era seguita la legge 66 del 1963<sup>42</sup>.

Ma gli eventi incalzano con un ritmo impressionante e il ripercorrerli nelle loro strette scansioni temporali mette un brivido al lettore. La sequenza è così ricostruita da Riccardo Ferrante:

Nel 1969 si inizia con la vicenda che passa sotto l’etichetta di “ordine del giorno Tolin”, adottato da MD in Assemblea nazionale il 30 novembre. Un segmento importante della magistratura aveva criticato pesantemente l’operato del PM Vittorio Occorsio, a causa di un suo ordine di cattura per “reato d’opinione” a mezzo stampa del direttore di Potere operaio Francesco Tolin, e invocava l’intervento della ANM. È MD – non senza resistenze interne, sul caso specifico – a proporsi come la componente che batte in breccia sui principi rivendicati a Gardone. La situazione prende una piega inaspettata: il 12 dicembre esplode la bomba di piazza Fontana...<sup>43</sup>.

È una storia che ben conosciamo, ma che l’A. di questa ricostruzione declina e conduce fino a trovare, nel sequestro e nell’omicidio dell’on. Moro, le radici di quella glaciazione del diritto, dell’inverno che ha gelato la primavera nata con gli sviluppi effervescenti e promettenti del dibattito giuridico e giurisprudenziale italiano, possibile proprio grazie alla Costituzione repubblicana. L’ipotesi è quella della frattura (ma in fondo è la tesi di queste minime pagine) (capace di) provocare i successivi fenomeni involutivi: il passaggio dal collettivo al privato, dallo Stato alla società, dal dato politico a quello economicistico, ecc. Comunque sia, era impossibile che tutto ciò non coinvolgesse anche la magistratura e le sue “tendenze culturali” organizzate...<sup>44</sup>

Comincia così anche l’ultima fase del ricco movimento della Magistratura italiana verso la *difficile conquista dell’Autogoverno*, come l’ha definita Paolo Alvazzi del Frate<sup>45</sup>: un movimento che era cominciato all’indomani dell’unificazione nazio-

<sup>42</sup> ID, *ivi*, 124. Sul punto I. STOLZI, *Donne e Magistratura*, in SSM; Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 89 e ss..

<sup>43</sup> R. FERRANTE, *Tra Gardone e via Fani. Ideologie della giurisdizione tra associazionismo dei magistrati e storia politica del Paese*, in questo volume, 127; si veda anche G. MELIS, *Storia della magistratura e storia dell’associazionismo giudiziario: una complementarità necessaria*, in questo volume, 43.

<sup>44</sup> R. FERRANTE, *Tra Gardone e Via Fani*, cit., 144.

<sup>45</sup> P. ALVAZZI DEL FRATE, *Una rivoluzione culturale: la difficile conquista dell’autogoverno della Magistratura*, in *Storia della Magistratura*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 75-88. Di *lunga marcia* parla invece L. VIOLANTE, *Sull’attuale condizione storico-spirituale della magistratura italiana*, in SSM; Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 215 e ss..

nale e che aveva colto già un primo successo con le leggi Orlando del 1907-1908<sup>46</sup>, per poi subire l'involuzione del fascismo e la riscossa costituzionale repubblicana<sup>47</sup>, dove si era illuso della sua crescita lineare e illimitata. Ma era movimento che, come dimostrano le recentissime vicende (il cd. *caso Palamara*)<sup>48</sup> che hanno scosso e scioccato la Magistratura italiana, e turbato l'opinione pubblica<sup>49</sup>, ha subito un duro contraccolpo che non è ancora fermo nei suoi effetti negativi, se vero che – di fronte a tali indubitabili e disvelate fragilità della capacità di autogoverno della Magistratura tutta (giudicante e requirente) – il decisore politico sembra voler approfittare di questa grave difficoltà per mutare gli equilibri<sup>50</sup> tra i poteri stessi e l'assetto costituzionale medesimo, non solo materiale, ma anche formale<sup>51</sup>.

## 6. Le vicende associative nella cornice della Costituzione: la formazione delle correnti, il loro sviluppo e l'attuale fase problematica. I possibili rimedi

In questo contesto, del tutto mutato, e caratterizzato da un effervescente recupero di decenni di repressione libertà, conculcata dalla gerarchia e dall'autoritarismo, si delinea il nuovo quadro, quello dell'essere magistrati nello stato costituzionale e pluralista. L'attività associativa comincia a espandersi; non è più appannaggio di pochi ma diventa attività di massa essa stessa. Accanto ai compiti istituzionali del magistrato, si svolgono attività laterali<sup>52</sup>: riunioni di ufficio, di micro gruppi, as-

---

<sup>46</sup> A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., 113-130.

<sup>47</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Chi governa i giudici? Il modello italiano di Consiglio Superiore della Magistratura*, in SSM; Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 161-180; V. ZAGREBELSKY, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d'Italia, Annali*, 14, *Legge Diritto Giustizia*, 713-790.

<sup>48</sup> Sul punto, in questo volume, le considerazioni di G. VERDE, *La vicenda Palamara e le ripercussioni sulla magistratura: una riflessione "eretica"*, ivi, 259 e ss.

<sup>49</sup> Considerazioni critiche anche in M. D'AMICO, *Storia della magistratura italiana. Capitale sociale, principi costituzionali e recenti vicende storiche*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), Roma 2021, 199-202.

<sup>50</sup> Con riferimento alle leggi elettorali, ad es., si veda la ricostruzione diacronica che, in questo volume, svolge F. BIONDI, *Composizione del CSM, leggi elettorali e correnti associative*, 213 e ss.

<sup>51</sup> Un diverso approccio verso la soluzione della crisi è invece nelle riflessioni di L. VIOLANTE, *Sull'attuale condizione storico-spirituale della magistratura italiana*, in SSM; Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 215 e ss., e di G. VERDE, *La vicenda Palamara e le ripercussioni sulla magistratura: una riflessione "eretica"*, ivi, 203-214.

<sup>52</sup> «Un po' provocatoriamente io vorrei sostenere che proprio il modello Costituzionale di una magistratura come potere diffuso e di un Csm elettivo, calato nel contesto ben presente ai costituenti di una radicata tradizione italiana di associazionismo giudiziario, è stato quello che ha "creato" le associazioni di magistrati, le "correnti".» È questa la tesi di E. BRUTI LIBERATI, *Il modello costituzionale di ordinamento giudiziario: Csm e associazionismo giudiziario*, in questo volume, 118.

semblee, attività editoriali funzionali alla diffusione delle idee correntizie, seminari; nascono persino scuole di formazione, sul tipo di quelle che sono state fondate dalle principali formazioni partitiche nazionali, che si occupano di tematiche professionali e che sembrano anticipare o fare concorrenza alla formazione ufficiale del magistrato, quella che esordirà con i corsi di studio organizzati dal CSM e poi metterà capo alla creazione di una vera e propria scuola (la SSM) sul modello di esperienze straniere. Si tratta però di una formazione, questa privatistico-correntizia, che risponde a orientamenti di valori che vivono attraverso i protagonismi di quei magistrati che hanno in comune tra loro una particolare visione del mondo e della professione. Le riviste delle correnti (più o meno organizzate e tenute in vita con una certa continuità, veri e propri documenti della loro storia) esprimono questi valori, consegnano analisi e riflessioni, orientano i giuristi pratici (non solo magistrati, ma anche avvocati, operatori, ecc.) verso l'interpretazione conforme ai valori portanti del sodalizio associativo. Infatti, osserva Guarnieri,

L'attuazione della Costituzione non è (...) priva di contrasti fra le forze politiche e, in misura crescente, fra le forze di governo e la magistratura – ormai ben rappresentata dall'Associazione nazionale magistrati (ANM) – che si scontrano su poteri e composizione del CSM, oltre che sul trattamento economico e sulla carriera. Vengono crescentemente criticati i poteri dei magistrati di grado più elevato, specie quelli in tema di promozioni. Così, al conflitto fra magistratura e governo si affianca quello, interno all'organizzazione giudiziaria, fra "alta" e "bassa" magistratura. L'esito di questi conflitti è, fra la metà degli anni '60 e quella degli anni '70 del secolo scorso, il prevalere di coloro che – nella magistratura e anche nella classe politica – intendono riformare l'assetto esistente. Ne consegue un netto aumento delle garanzie di indipendenza esterna ed interna: in pratica, ci troviamo di fronte all'introduzione di una forma di autogoverno o, se si vuole, di governo separato, vista la presenza nel Consiglio anche di membri laici<sup>53</sup>.

E, in questo ambito che

si ha l'emergere ed il consolidarsi, all'interno dell'ANM, delle c.d. "correnti", cioè di raggruppamenti organizzati di magistrati dotati di uno specifico profilo programmatico pur operando all'interno della stessa associazione. Per certi versi, si potrebbe parlare di veri e propri "partiti giudiziari" tenuti insieme da una sorta di legame confederale. Così, a partire dalla prima metà degli anni '60, Terzo potere, Magistratura indipendente e Magistratura democratica articolano, con varie modalità e contenuti, le domande della magistratura nei confronti dei governi<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> C. GUARNIERI, *Virtù e peccati dell'autogoverno: le correnti nel sistema giudiziario italiano*, in questo volume, 148.

<sup>54</sup> C. GUARNIERI, *Virtù e peccati dell'autogoverno: le correnti nel sistema giudiziario italiano*, in questo volume, 149. Sulla nascita e gli sviluppi delle correnti giudiziarie, è fondamentale lo studio

Un fenomeno che va spiegato anche considerando il complesso dei dati socioculturali dell'Italia uscita dalla Guerra, dal Fascismo e dal Sottosviluppo.

Annota Guido Melis,

Un punto decisivo fu la coincidenza (...) tra l'emergere di questo mutamento interno della magistratura e lo sviluppo della società italiana del dopoguerra. Il sociologo Domenico De Masi, in un articolo su "Nord e Sud" che suscitò all'epoca discussioni<sup>14</sup>, annotava nel 1965 dati interessanti: intanto il 77% dei magistrati in servizio proveniva da zone rurali, spesso sottosviluppate, spessissimo del Mezzogiorno; molti erano sì laureati, ma nelle piccole università del Sud, al riparo cioè dalle correnti innovatrici che si erano o si stavano affermando negli atenei-leader del Nord e del Centro Italia. Profonde asimmetrie si registravano quanto al servizio della giustizia (allo stato dei tribunali, ad esempio) e ciò si traduceva in una differente (spesso assai differente) risposta alle istanze dei cittadini: tempi più o meno lunghi, giurisprudenza più o meno accurata<sup>55</sup>.

Insomma, le correnti vanno contestualizzate e capite anche all'interno di quella società in fermento che rimuoveva lacci secolari ed era smaniosa di trovare le forme della propria libertà.

Correnti la cui storia è in corso di ricostruzione<sup>56</sup>, attività intellettuale che è parso utile incentivare, anche in questa sede, attraverso la formazione di documenti originali ricapitolativi, formati per questa specifica occasione, con il mezzo dell'intervista, condotta e svolta da due esponenti delle stesse correnti giudiziarie: uno, che interroga e formula i quesiti; l'altro, che risponde e illustra le ragioni di questo o quel comportamento o di questa e quella presa di posizione e di azione.

Il volume, che qui si presenta, ha volutamente delegato a esponenti delle stesse correnti (quelle che erano attive fino all'anno 2000, considerata la necessità di utilizzare un *discrimen* temporale, capace di non far scivolare troppo il dibattito nella quotidianità della tenzone correntizia) la storia e i programmi

---

ricostruttivo fatto da E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, cit. 60 e ss. Va comunque menzionato il volume (a cura di BRUTI LIBERATI e PALAMARA), *Cento anni di associazione magistrati*, Milano, 2009, 304 (con scritti di MAMMONE, VENTURINI, MARINARI, LUCCIOLI, SABATO, BRUTI LIBERATI e PALAMARA e documenti di rilievo storico a firma di Beria d'Argentine, Criscuolo, Bertoni, Cicala, Abbate, Paciotti, Gennaro, Riviezzo, Bruti Liberati e Palamara).

<sup>55</sup> G. MELIS, *Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario: una complementarietà necessaria*, in questo volume, 39. E l'A. soggiunge: «un'inchiesta che fece in qualche modo epoca, quella del giornalista Gian Carlo Venè sull' "Europeo" del 1966: Venè intervistò una serie di magistrati di diversa estrazione, posizione in carriera, collocazione ideologica, scelti tra le nascenti correnti. E a tutti pose a domanda chiave: "Che cosa non va nella giustizia?"», 40.

<sup>56</sup> G. MELIS, *Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario: una complementarietà necessaria*, in questo volume, 39 e ss., compie una schedatura-sinossi delle correnti storiche e indica le principali tracce della loro azione.

di ciascuna corrente (storica). L'intervista è apparsa a chi scrive lo strumento più efficace per rendere meglio fruibile l'auto-narrazione dei gruppi associativi, così che tali documenti costituiscono propriamente anche una ulteriore fonte di conoscenza storica del tragitto compiuto dai singoli aggregati storici della magistratura italiana<sup>57</sup>.

Va tenuto presente, peraltro, che il fenomeno associativo non può esclusivamente ridursi al modello italiano, dovendo misurarsi con quelli di altre esperienze giudiziarie e a contesti multistatali (non solo di tipo latino e legati al *civil law* ma anche quelli anglosassoni). Al punto che, come ricorda e ci illustra la trattazione di Giacomo Oberto<sup>58</sup>, si è ormai pervenuti all'elaborazione di principi generali sull'associazionismo giudiziario internazionale<sup>59</sup>.

Resta aperto, ovviamente, non solo il problema di una più imparziale ricostruzione della storia delle correnti giudiziarie italiane (da parte di storici di professione, esterni alle contese dei gruppi), e di un bilancio della loro azione e una valutazione, condotta da diversi punti di vista, sul ruolo che le stesse hanno svolto nel funzionamento dell'autogoverno ma anche in quello della sua crisi d'immagine e di prestigio (pressoché condivisa da tutti gli autori di questo volume).

Ha osservato Carlo Guarnieri, che

Sono infatti le correnti che hanno canalizzato le domande di riforma avanzate da gran parte dei magistrati, acquisendo le simpatie dell'opinione pubblica ed esercitando una forte pressione sulla classe politica, pressione che alla fine ha avuto sostanziale successo. Non deve quindi stupire che le correnti abbiano svolto – e in realtà svolgano tuttora – un ruolo di assoluto rilievo nel sistema giudiziario italiano. Questa situazione ha spinto però molti a indicare nelle correnti le principali responsabili delle disfunzioni del nostro apparato giudiziario e, fra queste, dell'inefficacia dei meccanismi di valutazione della professionalità. Da qui le ricorrenti proposte volte, se non ad “abolirle”, senz'altro a circoscriverne il più possibile l'azione. Purtroppo, sono proprio i limiti dei meccanismi di valutazione della professionalità che lasciano alle correnti un vasto – troppo vasto – spazio. Le correnti vanno quindi intese non tanto come causa quanto come segnale del

---

<sup>57</sup> Si vedano, nel volume, in ordine d'impaginazione, le interviste a Mario Cicala (da parte di Giovanni Mammone), ad Armando Spataro (da parte di Antonella Magaraggia), a Wladimiro De Nunzio (da parte di Mirella Cervadoro) e a Vittorio Borraccetti (da parte di Valeria Fazio), rispettivamente alle 157-212. Sul problema delle fonti per una storia delle correnti giudiziarie, si veda la ricca messe richiamata nel già citato E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, cit., *passim*.

<sup>58</sup> G. OBERTO, *L'associazionismo giudiziario internazionale e il suo ruolo nella difesa dell'indipendenza della Magistratura*, in questo Volume, 227 e ss.

<sup>59</sup> Id., *ivi*, 227 e *passim*.

cattivo funzionamento del nostro apparato giudiziario. Quindi, solo la creazione di efficaci meccanismi di valutazione delle capacità professionali – non inficiati da conflitti di interesse – potrà contribuire a circoscrivere il ruolo delle correnti e soprattutto a contenere le conseguenze negative della loro azione<sup>60</sup>.

Si tratta di un giudizio assai equilibrato, che tuttavia sembra rimandare il rimedio del male, pur sempre, alla cd. autoriforma della Magistratura.

Neanche l'elaborazione di Mauro Volpi ignora il dato degenerativo<sup>61</sup>; ma il costituzionalista (e anche ex componente del CSM), sulla premessa dei valori costituzionali che sono alla base di tali formazioni associative, non chiede alcuna significativa modifica del modello costituzionale che ne è alla base<sup>62</sup>, che anzi considera tuttora assai valido, parendogli invece necessaria una sorta di autoriforma interna, dei singoli e della categoria:

il problema di fondo del correntismo e delle degenerazioni interne alla magistratura potrà essere avviato a soluzione solo se vi sarà un soprassalto di natura etica e ideale che riscopra le radici costituzionali della professione di magistrato<sup>63</sup>.

Non dissimile la posizione di Edmondo Bruti Liberati, il quale anzi rimette ogni possibile soluzione all'iniziativa auto-risanatrice della stessa ANM:

Spetta all'Anm, ai magistrati tutti, ai componenti togati eletti nel Csm operare affinché il pluralismo associativo, grazie anche al confronto con i componenti laici, operi come rottura dell'ottica corporativa secondo il modello costituzionale.

Non mi pare questa, però, anche la posizione di due ex magistrati e professori, ma anche uomini delle istituzioni: Luciano Violante (ex Presidente della Ca-

---

<sup>60</sup> C. GUARNIERI, *Virtù e peccati dell'autogoverno: le correnti nel sistema giudiziario italiano*, in questo volume, 154.

<sup>61</sup> Si veda anche G. MELIS, *Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario: una complementarità necessaria*, in questo volume, 33.

<sup>62</sup> Giudizio sul quale, sostanzialmente concorda anche M. D'AMICO, *Storia della magistratura italiana. Capitale sociale, principi costituzionali e recenti vicende storiche*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 198-199.

Laddove afferma «Si può, dunque, auspicare che venga introdotto un sistema elettorale, che valorizzi la persona e non la lista e che assicuri al consigliere oppure alla consigliera una maggiore autonomia.

Sono personalmente convinta che si debba tentare comunque una riforma dall'interno, senza ricorrere a modifiche costituzionali, che sono espressione della completa sfiducia nei confronti di tutta la magistratura e di tutti i magistrati. Una così forte delegittimazione non si giustifica neanche alla luce dei fatti pur gravi che stanno succedendo e, soprattutto, appare molto rischiosa, contribuendo ingiustamente a ledere la fiducia delle persone nei confronti dei loro giudici».

<sup>63</sup> M. VOLPI, *Il ruolo delle correnti dei magistrati nel sistema costituzionale italiano*, in questo volume, 258.

mera dei deputati) e Giovanni Verde (ex Vicepresidente del CSM). Pur nella differente formazione culturale, essi sembrano indicare vie diverse per la soluzione del problema: se per Verde, attento all'area dei diritti e alla centralità del processo<sup>64</sup> e alla feconda dialettica nell'ambito del giudizio, l'idea del *self-restraint* degli appartenenti alla categoria professionale costituisce il suggerimento più efficace per fronteggiare un mondo politico non meno inquietante<sup>65</sup>, e poco illuminato, di quello che vive in questa fase storica la Magistratura italiana e le sue formazioni interne; per Violante, che ha conosciuto un importante tragitto all'interno delle istituzioni repubblicane, la rinnovata condizione della Magistratura come corpo ritornato "separato" si accompagna a una vera e propria «condizione spirituale» di essa Magistratura, forse sintetizzabile in una sorta di sua autocoscienza e di autoelezione a forza protettrice della democrazia, assumendo così il ruolo di una sorta di magistratura di scopo<sup>66</sup>. Un ruolo improprio e riduttivo, ma anche pericoloso, che non indulge alle sole esortazioni ma richiede perciò anche una risposta istituzionale, esplicitamente articolata in misure legislative afferenti al CSM e all'istituzione di un nuovo organo costituzionale:

la costituzione di un'Alta Corte, composta da personalità con le stesse caratteristiche richieste per accedere alla Corte Costituzionale, che sia giudice di primo e di secondo grado nei confronti di tutte le decisioni, disciplinari e amministrative non solo del Csm, ma anche dei consigli di presidenza della giustizia amministrativa e di quella contabile<sup>67</sup>.

Insomma, il capezzale dell'associazionismo italiano è fin troppo affollato e molte sono le diagnosi e le terapie consigliate dai tanti che l'attorniano. Tra questi esperti ci sono anche le stesse correnti giudiziarie, considerate come la croce e delizia del fenomeno associativo; ma esse, allo stato, sembrano incapaci di negoziare una strategia di risanamento del corpo collettivo e meno che mai di raggiungere un accordo per dare regole certe, da far rispettare. È più probabile, allora, che l'unità – se verrà mai raggiunta – seguirà solo, in via empirica e sotto la spinta della necessità, a terapie drastiche date dall'esterno all'intero corpo

<sup>64</sup> G. VERDE, *Considerazioni sul ruolo del giudice nel tempo presente*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 203-214. Sulla robustezza della cultura giuridica della Magistratura italiana di vertice lungo la storia dell'istituzione, si rinvia a L. LACCHÉ, *Storia della scienza giuridica italiana e storia della magistratura: metodo, problemi e intersezioni*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 21-36.

<sup>65</sup> G. VERDE, *La vicenda Palamara e le ripercussioni sulla magistratura: una riflessione "eretica"*, in questo volume, 259 e ss.

<sup>66</sup> L. VIOLANTE, *Sull'attuale condizione storico-spirituale della magistratura italiana*, in SSM, Quaderno n. 6 (a cura di CONSOLO, DI MARZIO, GRASSO e GENOVESE), cit., 227-229.

<sup>67</sup> ID., *ivi*, 232-234.



giudiziario, verosimilmente impartite dal decisore politico attraverso misure istituzionali, ordinamentali, processuali e costituzionali, in prevedibili dosi sempre più massicce.

Uno degli snodi particolarmente delicati è senza dubbio quello della legge elettorale per il rinnovo della componente elettiva del CSM. Infatti, com'è stato osservato da Francesca Biondi, in tale ambito, il legislatore non si comporta come un giocatore neutrale, ma

scegliendo l'una o l'altra formula elettorale, ha implicitamente mostrato ora favore, ora disfavore per la rappresentazione, in Consiglio, del peso delle diverse correnti. Insomma, la storia del sistema elettorale del Csm è capace di restituire anche una prova dei rapporti tra politica e magistratura<sup>68</sup>.

In questo quadro previsionale, un ruolo sempre più importante sarà giocato dall'opinione pubblica, rispetto alla quale anche le correnti giudiziarie stanno cercando di trovare linee tattiche di comunicazione e di persuasione<sup>69</sup>. Il dilagare delle inchieste e dei dibattiti su ogni forma di media, dimostrano la grande attenzione che le forze politiche e sociali dirigono sulle vicende e sull'organizzazione del potere giurisdizionale, nel suo complesso. Per l'ANM, questa, è una fase difficile ed è una sfida impegnativa per chi – come si è sempre detto – non è propriamente vocato a tale attività comunicativa.

---

<sup>68</sup> F. BIONDI, *Composizione del CSM, leggi elettorali e correnti associative*, in questo vol., 213 e ss. La tesi è ben suffragata dalla disamina storica dell'evoluzione di tale legislazione elettorale e del mutamento che essa ha subito ad opera di un'attività, da un lato, di *lobbying*, da parte di questo o quel gruppo associativo, di quella componente (alta o bassa) della Magistratura italiana; ma anche da parte delle volute ingerenze di questo o di quel partito o coalizione politica.

<sup>69</sup> Sia consentito il rimando a F.A. GENOVESE, *Persuasione dell'opinione pubblica e persuasione del decisore*, in (a cura di B. BALDI) *Persuasione*, Milano, 2023, 129-144.

## Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario: una complementarità necessaria

SOMMARIO: 1. Due parole per introdurre. – 2. Nascita dell'associazionismo giudiziario. – 3. Il dopoguerra. – 4. Nascono le prime correnti. – 5. Le tre emergenze e i magistrati. Ascesa e declino.

### 1. Due parole per introdurre

Chi vi parla non è nuovo rispetto al tema della relazione. Ricorderò solo una relazione precedente intitolata *Le correnti della magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*. Quella relazione (novembre 2019) divenne poi grazie alla cortesia di Nello Rossi un saggio in “Questione Giustizia” 10 gennaio 2020<sup>1</sup>. Avendola scorsa per preparare questa attuale, vi ho trovato – ahimé – molti passaggi che suonavano come un grido di allarme. E del resto l'ultima parola di quel titolo, “degenerazioni”, dice da sé molte cose. Se cercate il termine sul Vocabolario della Treccani, leggerete:

“1. Il degenerare, l'aver degenerato, come perversimento morale o, più genericamente, come passaggio da uno stato originario a una condizione peggiore”.

Questa mia relazione non evoca la degenerazione nel titolo solo perché abbiamo così convenuto con l'amico Francesco Antonio Genovese. Ciò per escludere ab origine il sospetto che si vogliano drasticamente sottovalutare i valori democratici faticosamente affermatasi in oltre 70 anni di storia virtuosa dall'associazionismo dei magistrati, per assumerne, appunto, la sola fase degenerativa. Non è questo l'intento del relatore. Io proverò, come già feci nel 2019, a ripercorrere la storia della magistratura illustrandone le pagine virtuose senza tacere però quelle meno nobili. Cercherò nelle pieghe di quella storia gli indizi, troppo a lungo trascurati, di ciò che ha provocato la crisi. Miseria e nobiltà, si intitolava

---

<sup>1</sup> G. MELIS, *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in “Questione Giustizia”, 10 gennaio 2020 ([https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-correnti-nella-magistratura-origini-ragioni-ideali-degenerazioni\\_10-01-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-correnti-nella-magistratura-origini-ragioni-ideali-degenerazioni_10-01-2020.php)).

una celebre commedia di Scarpetta messa in scena in modo straordinario da Eduardo De Filippo. Luci e ombre, si usa scrivere, quando le ombre minacciano di spegnere le luci.

## 2. Nascita dell'associazionismo giudiziario

La storia dell'associazionismo giudiziario è ormai molto lunga. Investe l'intero secolo che abbiamo alle spalle. In questo nostro corso parlerà dopo di me Fernando Venturini, che ha scritto ormai anni fa su quella prima fase, aurorale, dell'associazionismo dei giudici un libro pionieristico<sup>2</sup>; egli vi illustrerà meglio di quanto non possa fare io la nascita nel 1909 e lo scioglimento nel 1925-26 dell'Agmi (l'Associazione generale tra i magistrati d'Italia), costretta in realtà ad autosciogliersi dal governo fascista quando il regime vietò l'associazionismo sindacale ai dipendenti dello Stato. Della fase successiva, ovvero la ricostituzione dell'Anm nel nuovo quadro democratico, vi parleranno domani approfonditamente anche Antonella Meniconi e Edmondo Bruti Liberati<sup>3</sup>.

Quella prima stagione, poco più di quindici anni, pose però le basi per una sorta di processo di autocoscienza, nel senso che la parte più avanzata della magistratura dell'epoca, profittando del clima liberale instaurato da Giolitti e dal suo ministro della Giustizia Vittorio Emanuele Orlando, prese atto agli inizi del secolo della propria funzione nell'ordinamento istituzionale e dei valori che stavano alla sua base. I primi congressi dell'Agmi furono, certo, in prevalenza dominati da tematiche sindacali (gli stipendi di fame della "bassa magistratura"), ma anche dalla difesa dell'indipendenza del magistrato. Un valore, quello dell'indipendenza, che, se non figurava esplicitamente nello Statuto albertino, tuttavia era implicito nell'articolo 69 della Carta: "I Giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio". Inamovibili: garanzia, poi consolidata nell'ordinamento Orlando del 1908, che all'epoca era del tutto sconosciuta invece in tutto il personale pubblico, soggetto, a differenza dei magistrati, a frequenti "trasmutamenti. Non a caso, commentando i provvedimenti di Orlando, Eduardo Piola Caselli avrebbe parlato di "una sostanziale e formale indipendenza"<sup>4</sup>. I due concetti, inamovibilità e indipendenza, andavano di pari passo.

---

<sup>2</sup> F. VENTURINI, *Un "sindacato" di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione Generale fra i magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, il Mulino, 1987.

<sup>3</sup> Cfr. in generale A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2012; e più di recente E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2018. Si tratta delle due storie più recenti della magistratura italiana.

<sup>4</sup> Traggio la citazione da A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., 119.

La creazione nel 1907 del primo Csm (ben diverso dall'organo costituzionale attuale) fu uno degli effetti di quel movimento. Scrive Antonella Meniconi: “con il pieno funzionamento dell'organo centrale, la carriera del giudice prese a svolgersi secondo un corso abbastanza prefissato e in qualche modo prevedibile”; anche se – aggiunge – “sempre con un forte peso determinato nelle destinazioni dalla rete delle relazioni familiari, amicali, professionali, politiche e geografiche”<sup>5</sup>. I poteri del ministro restavano dominanti e il Csm, sin dalle prime decisioni, si autoimpose “un *self-restraint*” che ne fece più un organo di collaborazione col ministro e di consultazione che non di decisione autonoma (ancora Meniconi).

Il fascismo, dunque, fece calare la tela su un mondo della giustizia che, pur condizionato dalla tradizione gerarchica, mostrava però i primi segnali di una sua interna vitalità.

Il tema del rapporto tra magistratura e fascismo durante il regime di Mussolini è stato molto indagato dagli storici. Guido Neppi Modona ebbe a osservare come il consenso dei magistrati italiani al fascismo non ebbe mai a mancare e anzi si espresse spesso, oltre che nelle sentenze, in forme esplicite e pubbliche di omaggio e di adesione al regime (talvolta convinta, entusiastica persino, ma non perciò meramente opportunistica)<sup>6</sup>.

Occorre qui aprire una parentesi e ragionare per un momento sulla identificazione dei ceti borghesi del primo Novecento coi valori (e con i miti anche) che il fascismo aveva fatto propri sin dalle sue origini e si era poi sforzato di tradurre in azione concreta di governo: il prestigio della toga, la stabilità e relativa sicurezza della collocazione lavorativa, la non avarizia degli stipendi costituivano la base di questa sostanziale convergenza delle toghe sul regime; cui poi si univa quel complesso di riferimenti ideali, tipici della borghesia risorgimentale e della generazione immediatamente successiva, dei quali il fascismo sin dall'inizio si ammantava: il concetto di Patria (un collante che univa classi dirigenti “alte” e ceti medi), il riferimento primigenio alla guerra mondiale e alla vittoria più o meno mutilata (molti magistrati avevano combattuto), il concetto cruciale dell'ordine sociale come premessa indispensabile al benessere e al progresso della nazione. L'ideologia del giudice italiano tra le due guerre (per riprendere il titolo di un libro di Ezio Moriondo riferito però alla fase successiva, quella del dopoguerra

<sup>5</sup> Ivi, 125.

<sup>6</sup> G. NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, a cura di G. QUAZZA, Torino, Einaudi, 1973, 17-181, e, più recentemente, Id., *Diritto e giustizia penale nel periodo fascista*, in *Penale Giustizia Poiere. Metodi, Ricerche, Storiografie. Per ricordare Mario Sbriccoli*, Macerata, Eum, 2007, 341-378.

repubblicano)<sup>7</sup> era cioè assolutamente in linea con il sistema di valori sul quale il regime costruiva in quegli stessi anni il suo dominio autoritario.

E tuttavia – va riconosciuto – la magistratura, in un difficilissimo equilibrio con la politica del regime (equilibrio non privo di cedimenti: la leggenda tutta incentrata sulla autonomia del corpo togato è appunto una leggenda), in molti casi pronunciò sentenze e in qualche modo rese giustizia come si poteva fare, spesso aggrappandosi a un diritto vigente che era ancora quello di prima del fascismo e che il regime tardò o forse faticò a mutare radicalmente. Del resto, il Codice Rocco del 1931, l'unico dei grandi codici del 1865 riscritto dal fascismo nella prima fase della sua ascesa (vennero tardivamente invece quello civile e quello di procedura civile), si ispirava sì a una tradizione autoritaria (recepita essa stessa nei valori identitari del regime e in essi integrata), ma appunto coglieva i frutti e sistematizzava, grazie all'opera di Arturo Rocco, il grande penalista fratello del ministro della Giustizia Alfredo, idee, principi, soluzioni tecnico-giuridiche già *in nuce* sin dall'età giolittiana. Neppi Modona, nel suo libro sullo sciopero e il potere edito nel 1969, ce lo ha dimostrato, analizzando le sentenze e gli atti giudiziari del periodo liberale<sup>8</sup>. In tema di diritto del lavoro e di libertà di manifestazione del pensiero quella giurisprudenza fu severissima, persino oltre lo stesso codice vigente. Sicché quando Rocco promosse la riscrittura “fascista” del Codice penale molto attinse da quel consolidato deposito, cui del resto fece esplicito riferimento. Salvo la pena di morte, naturalmente, che Zanardelli aveva abolito a fine Ottocento e che, reintegrata, rappresentò, se così si può dire, la vera firma fascista del Codice Rocco. Come erano i giudici, in quanto ceti sociale e per antropologia per così dire professionale, durante il periodo del fascismo? Qui bisogna ricorrere a studi ancora embrionali, come sono in genere in Italia tutti i primi approcci storiografici alla storia delle classi sociali e della loro ideologia. Piero Calamandrei però ce ne ha lasciato un ritratto memorabile nel suo *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*<sup>9</sup>. Nel quale rimane impressa la pagina straordinaria del giudice modesto, sobrio, silenzioso, che si ritira nel suo ufficio anch'esso modestissimo, tra le sue carte processuali isolato da ogni altra voce, e si concentra, in un dialogo con la sua sola coscienza, sulla decisione che dovrà prendere. Il “rumore del mondo”, tanto meno quello della politica, non lo raggiunge. Egli giudica scisso dalle passioni. Retorica certamente; ma altissima. Che vuole cogliere le virtù nascoste, mai esi-

---

<sup>7</sup> E. MORIONDO, *L'ideologia della magistratura italiana*, Bari, Laterza, 1967.

<sup>8</sup> G. NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura (1870-1922)*, Bari, Laterza, 1979.

<sup>9</sup> P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, Le Monnier, 1935; poi ed. raddoppiata a cura di P. Barile, ibidem, 1954; ora da ultimo Firenze, Ponte alle Grazie, 1999.

bite, di un modello di magistrato che pure esistette accanto a quello inneggiante al duce, e che in certo modo mantenne nel ventennio della dittatura il suo dignitoso *apartheid*.

Ad onta di questo ritratto virtuoso, tuttavia, i magistrati operanti negli anni Venti e specialmente Trenta furono in prevalenza fascisti. Alcuni in modo “militante”, per adesione ideale al regime o per opportunismo di carriera (ve ne sono diversi esempi nella storiografia citata). Altri nel modo che fu tipico del consenso al fascismo in quegli anni, cioè passivamente. Gli alti gradi della magistratura, del resto, dettero l'esempio: Antonella Meniconi lo ha dimostrato di recente nell'ultimo volume scritto insieme a Neppi Modona e stampato dal Mulino relativo alla epurazione intervenuta blandamente nel dopoguerra<sup>10</sup>.

Ma, viene da domandarsi, quanto fu “fascista” anche la giurisprudenza del periodo fascista?

Qui occorre che lo storico faccia il suo mestiere, e lo faccia con la fatica e l'umiltà che esso sempre richiede. Voglio dire che quelle sentenze (e non solo quelle più eclatanti) dovrebbero essere fatte oggetto di studio più ravvicinato di quanto sinora non si sia fatto<sup>11</sup>. Lette e sezionate, analizzate nel loro rapporto con le prescrizioni normative, indagate cogliendo l'interpretazione che della legge dà il giudice rapportando la norma al caso, studiate nella sostanza e nella forma con cui sono state rese, persino nel linguaggio, nelle citazioni della giurisprudenza pregressa, e soprattutto nei riferimenti (se presenti o meno) agli ideali imposti dal regime.

Sarebbe un lavoro lungo, e necessariamente sistematico, ma certo necessario.

### 3. Il dopoguerra

Uscita in pratica indenne dall'epurazione antifascista la magistratura ricompose le sue fila, avendo al vertice la Cassazione, nella quale sedettero spesso i “reduci” del fascismo. L'Associazione nazionale magistrati (come ora si chiamò, in sigla Anm) rinacque nel 1945, ma su posizioni fortemente moderate. Riprese

<sup>10</sup> *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e democrazia*, a cura di A. MENICONI e G. NEPI MODONA, Bologna, il Mulino, 2022.

<sup>11</sup> Anche se qualcosa è stato realizzato per singoli aspetti o organi: ma lavori simili avrebbero bisogno di scavi in profondità, di indagini a tutto campo e non solo su sentenze “esemplari”, di équipes dedicate di ricercatori. Si veda ad es. il pionieristico studio curato da F. GOVERNATORI, *Stato e cittadino in tribunale. Valutazioni politiche nelle sentenze*, Bari Laterza, 1970; o più di recente O. ABBAMONTE, *La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il Fascismo*, Milano, Giuffrè, 2003.

ad uscire anche un giornale dei magistrati, “La Magistratura”. Il tema di questo primo periodo, che coincise con la stagione politica del centrismo, fu – sì – la rivendicazione dell’indipendenza dalla politica, ma da una politica tenuta lontana e invisibile perché “sovversiva”, strutturalmente antifascista, spesso di impronta ciellenistica. L’idea chiave, che a quella paventata politicizzazione del giudice si opponeva, era invece la totale neutralità del potere giudiziario (lo si chiamava già “potere” in quelle fonti, non “funzione”, come avrebbe dovuto farsi, si badi); e la conseguente rappresentazione quasi castale del magistrato che ne era l’interprete (*Il sacerdote di Temi*, si intitolò un libro del 1945 del magistrato Guido Raffaelli)<sup>12</sup>.

Il giudice, isolato dai fermenti della società contemporanea, doveva vivere in un mondo quasi separato, rinchiuso in una campana di vetro. Il suo dialogo doveva svolgersi solo con la legge, non mai con la società. Era un po’ il giudice nella sua stanzetta che Calamandrei aveva appena celebrato per sottrarlo alla politicizzazione fascista; ma era al tempo stesso una concezione del magistrato carica di significati conservatori, se non reazionari. La società, la sua naturale evoluzione, dovevano rimanere fuori delle aule giudiziarie.

La Cassazione – anche per la ritardata creazione della Corte costituzionale – dominava la scena.

Nei primi congressi della Anm si parlò molto di stipendi (tutta la prima legislatura repubblicana fu attraversata dalla richiesta dei magistrati) e quasi altrettanto di carriera. Quest’ultima era affidata a meccanismi di valutazione interna interamente governati dall’alto: sicché i giovani magistrati che entrarono nei primi concorsi (quelli per uditori giudiziari ripresero dal 1946 per proseguire poi al ritmo di uno per anno: sino al 1950 se ne tennero 15, anche se uno, nel 1947, riservato ai soli reduci di guerra) erano in pratica assoggettati non solo al rispetto delle regole gerarchiche esplicitamente stabilite *ex lege* (sebbene la Costituzione – ma inattuata, lo si è detto – prescrivesse che i magistrati si distinguessero tra di loro solo per funzioni) ma anche dal timore di urtare la suscettibilità di coloro che avrebbero domani assunto le decisioni inerenti alla loro carriera.

Bisognò attendere la svolta politica del centro-sinistra (primo governo Moro a partecipazione socialista nel 1963) e in generale il mutamento di clima nel Paese perché anche nei congressi Anm cominciasse a spirare un’aria nuova: a Napoli, nel 1957, fu criticata la carriera e si chiese a gran voce l’instaurazione di un meccanismo di progressione economica automatico basato sulla anzianità; a Sanremo (1959) fu evocato il necessario controllo della stampa sulla giurisdizione attraverso una informazione giudiziaria competente e puntuale; a Palermo (1961) e ad Alghero (1963) furono posti i problemi di funzionamento della giu-

---

<sup>12</sup> G.A. RAFFAELLI, *Il sacerdote di Temi*, Milano, Ed. Gentile, 1945.

stizia sia civile che penale e criticato il prevalere del pubblico ministero nonché il formalismo e gli eccessi del tecnicismo giuridico.

Cosa stava avvenendo, a motivare queste nuove spinte? Stava emergendo una nuova generazione, di giovani entrati nei ranghi dopo la caduta del fascismo: i posti messi a concorso nel periodo 1946-1957 erano stati in tutto 3.154, e, per quanto non tutti fossero stati coperti, costituivano una possente leva di ricambio sul totale dei magistrati; l'organico del 1946 prevedeva meno di 5 mila posti, e come ricorda Meniconi si registrarono 1.000 titolari in meno.

Una generazione nuova, tuttavia, avrebbe scritto dagli anni Sessanta nella sua bandiera la attuazione della Costituzione (finalmente messa in opera con le prime sentenze della Corte costituzionale, essa stessa creata con 11 anni di ritardo nel 1959). Questi giovani agli inizi della carriera dirigevano le preture. Furono ii pretori-ragazzi primi protagonisti della rivoluzione che si annunciava.

#### 4. Nascono le prime correnti

Fu in quel clima che nacquero le correnti<sup>13</sup>. Spontaneamente, senza che vi fosse una mano politica esterna a incoraggiarle e guidarle (anzi si dovrebbe notare che la politica dei partiti ne diffidò, tardò alquanto a rendersi conto del fenomeno). Un punto decisivo fu la coincidenza (ma nella storia le coincidenze non sono mai frutto del caso) tra l'emergere di questo mutamento interno della magistratura e lo sviluppo della società italiana del dopoguerra.

Il sociologo Domenico De Masi, in un articolo su "Nord e Sud" che suscitò all'epoca discussioni<sup>14</sup>, annotava nel 1965 dati interessanti: intanto il 77% dei magistrati in servizio proveniva da zone rurali, spesso sottosviluppate, spessissimo del Mezzogiorno; molti erano sì laureati, ma nelle piccole università del Sud, al riparo cioè dalle correnti innovatrici che si erano o si stavano affermando negli atenei-leader del Nord e del Centro Italia. Profonde asimmetrie si registravano quanto al servizio della giustizia (allo stato dei tribunali, ad esempio) e ciò si traduceva in una differente (spesso assai differente) risposta alle istanze dei citta-

---

<sup>13</sup> Il termine, entrato nell'uso comune forse attraverso la mediazione giornalistica, richiamava – lo si volesse o no – le correnti dei partiti. E sarà questa una constatazione non del tutto priva di un suo significato. È interessante ma non risponde sulla creazione del termine M. CICALA, *Relazione al convegno: Storia, valori e personaggi di Magistratura Indipendente nell'associazionismo giudiziario, nei rapporti con i Poteri dello Stato e con l'Avvocatura. Roma 19 ottobre 2018* (<https://www.magistraturaindipendente.it/le-correnti-della-magistratura-italiana.htm>).

<sup>14</sup> D. DE MASI, *La giustizia senza qualità*, in "Nord e Sud", XII, n.s., n. 69, settembre 1965, 64 ss.; cui fece seguito *La crisi dei magistrati*, ivi, n. 79, 1966, 73 ss.



dini: tempi più o meno lunghi, giurisprudenza più o meno accurata. Gravavano in genere sulle corti, persino sulla Cassazione, pesanti arretrati. Il Sud e le isole apparivano nella fotografia di De Masi fortemente svantaggiati.

Una domanda crescente di giustizia, collegata spesso alle mutazioni economiche e sociali del Paese (si pensi allo sviluppo del diritto del lavoro, alle novità del diritto commerciale e bancario), non trovava le risposte che avrebbe dovuto invece trovare. Le correnti nascevano proprio in un momento peculiare, nel quale il tema “giustizia” si affacciava per la prima volta sulle prime pagine dei giornali e anche nei programmi dei governi. Come correggere quelle storture? Quali riforme introdurre? E come modificare la formazione e la cultura dei giudici perché potessero apprezzare pienamente la trasformazione in atto?

Nella relazione del 2019 riproponevo un'inchiesta che fece in qualche modo epoca, quella del giornalista Gian Carlo Venè sull'“Europeo” del 1966: Venè intervistò una serie di magistrati di diversa estrazione, posizione in carriera, collocazione ideologica, scelti tra le nascenti correnti. E a tutti pose a domanda chiave: “Che cosa non va nella giustizia?”<sup>15</sup>. Rinvio alla relazione del 2019 per le risposte, tutte molto interessanti. Registro le molte insoddisfazioni, gli spunti critici e spesso le intelligenti analisi e terapie correttive che esse contenevano. Era un mondo, quello della magistratura della seconda metà degli anni Sessanta, finalmente in movimento<sup>16</sup>.

Nel 1965 appunto si era celebrato a Gardone il XII Congresso nazionale dell'Anm, sotto la presidenza prestigiosa dell'avvocato generale Mario Berutti, uno dei giudici più sensibili alle istanze di innovazione<sup>17</sup>.

A Gardone si presentarono forse per la prima volta in pubblico tutte insieme le tre correnti appena nate: Magistratura indipendente, Terzo Potere, Magistratura democratica.

Ignoro come sia stata adottata la parola “correnti”. Certo era un lemma nato nel linguaggio della politica dei partiti, essendo il partito di maggioranza relativa, la Democrazia cristiana, appunto divisa al suo interno in “correnti”. Per contagio si applicò alla magistratura organizzata.

---

<sup>15</sup> G. VENÈ, *Che cosa non va nella giustizia?*, in “L'Europeo”, XXII, 14 aprile 1966, 36-39.

<sup>16</sup> Cfr. A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., 310 ss. e 322 ss.; in generale E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura*, cit., specie la prima parte.

<sup>17</sup> Di Berutti cfr. un volumetto di racconti, *Giustizia*, che suscitò all'epoca qualche polemica (cfr. A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., 298; E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura*, cit., 47). Nel 1966, da presidente Anm, avrebbe “sollecitato il ministro della Giustizia a svolgere accertamenti sulle modalità della visita medica [corporale] predisposta dal p.m. di Milano” su una delle studentesse coinvolte nel caso del giornalino del Liceo Parini “La Zanzara”; in seguito al fatto sarebbe stato costretto a dimettersi dalla presidenza della Associazione (cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società*, cit., 90).

La corrente più tradizionalista, Magistratura indipendente, era in origine la figlia di una Unione delle Corti creata nel 1960 dai soli giudici di Cassazione, culminata poi a sua volta in una nuova organizzazione, l'Umi, Unione dei magistrati italiani, 1961, che, turbata dalle "intemperanze" registratesi nell'Anm, aveva addirittura promosso una scissione proponendosi da sola come unica interprete legittima dell'alta magistratura e rivendicando nello stesso tempo, contro "ogni tipo di livellamento", il principio supremo della gerarchia. Erano – si disse subito – i giudici di destra.

Una parte degli aderenti alla Magistratura indipendente, tuttavia, non aveva aderito alla scissione ed era rimasta nell'Anm a presidiare diciamo così il settore di destra della Associazione. Nello statuto di MI figuravano principi e richiami tradizionalisti non meno evidenti di quelli propagandati dall'Umi.

Terzo Potere aveva tutta un'altra storia. Si era formata nel 1957, forse anche riferendosi al primo annunciarsi della svolta di centro-sinistra nella politica italiana. Parlava o voleva parlare soprattutto a quella che era un tempo "la bassa magistratura", quindi principalmente ai giovani neofiti. Aveva un leader carismatico, Salvatore Giallombardo, che anni dopo avrebbe creato i Comitati per la giustizia, una organizzazione decentrata che metteva insieme i riformisti fossero essi magistrati o avvocati o comunque operatori di giustizia. Terzo Potere ebbe almeno inizialmente una grande influenza, anche al di là dei confini del suo reclutamento. Come ha scritto Vladimiro Zagrebelsky in una delle ricostruzioni più complete della storia della magistratura nel dopoguerra<sup>18</sup>, nel 1958 era stato costituito (anch'esso per prescrizione costituzionale, ma come la Corte in forte ritardo) il Consiglio superiore della magistratura (CSM). Nelle elezioni del direttivo Anm del 1964 Terzo Potere fu la corrente di maggioranza con il 41% dei voti (il 33% ottenne M.I., il 19% l'appena costituita Magistratura democratica, MD, di cui subito dirò).

MD, appunto, era nata a Bologna proprio nel 1964, alla vigilia di Gardone, e aveva subito evidenziato la capacità di raccogliere i magistrati giovani e di collegarsi col mondo nuovo degli studi (si trattava naturalmente della generazione più giovane dei giuristi, come Rodotà, Cassese, Amato, Bricola, Giugni, Ghezzi, Smuraglia, Treu, Cordero, Proto Pisani, Mancini...). Non si deve trascurare quest'ultimo aspetto: significava rompere le barriere ancora sussistenti tra l'ambito chiuso dei giudici e la cultura giuridica esterna, in primo luogo quella universitaria ma non solo, già "militante" nel campo delle riforme. "Attuare la Costituzione" era la parola d'ordine della corrente progressista. Essa si

---

<sup>18</sup> V. ZAGREBELSKY, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in *Storia d'Italia. Annali 14., Legge diritto giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, 765.

esprimeva, prima ancora che nelle mozioni congressuali, nella giurisprudenza innovativa dei giovani, specie dei pretori.

A Gardone l'Associazione discusse animatamente (anche animosamente). Condivise, sia pure con qualche malumore e una reazione contraria di M.I., la relazione generale, che era stata affidata al politologo Giuseppe Maranini, dal titolo *Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico della Costituzione*. Maranini era un intellettuale molto noto. Aveva scritto importanti libri e saggi sulla magistratura e nel 1961 era stato il promotore di un pionieristico convegno tenutosi a Firenze su *Indipendenza della magistratura e ordinamento giuridico*. La sua tesi di fondo insisteva sulla "coscienza del giudice": il quale – sostenne – "non può essere un perfetto robot, produttore di perfetti sillogismo giuridici; è necessariamente una travagliata coscienza umana che si consuma nello sforzo di individuare la norma nel rispetto delle fonti, ma anche e soprattutto di renderla compatibile con il sentimento della giustizia che si identifica con tutto il suo io". E poi, alquanto provocatoriamente: "l'indirizzo politico del giudice entra necessariamente e utilmente come componente biologica, nella sua attività giurisdizionale". Ce n'era abbastanza per sollevare un putiferio di critiche, il che avvenne puntualmente. Ma il professore, polemizzando con Giovanni Leone sul fatto che il Parlamento e solo il Parlamento potesse rappresentare il popolo, giunse a ribattere che giudicare "in nome del popolo italiano" significava nient'altro che rappresentare il popolo.

Si sarebbe potuto pensare che Maranini con ciò preconizzasse la politicizzazione della magistratura in quanto potere esorbitante verso la sfera politica: non era così, giacché egli semmai esortava a guardarsi dalle forze esterne, dalle influenze di partiti e interessi<sup>19</sup>. L'identità del magistrato, in perenne dialogo con la propria coscienza, era l'unica bussola valida: ma questa identità, appunto, non poteva essere amputata da una sensibilità aperta al mondo esterno, né fissata rigidamente nel modello inattuale e inattuabile del giudice *bouche de loi*.

Non piacque a tutti, ma l'intervento di Maranini segnava in certo modo un punto di svolta. Contraria, si è detto, M.I.; contrario, ma da sinistra, una personalità democratica come Lelio Basso, che allargava il discorso ai compiti nuovi

---

<sup>19</sup> Sulla evoluzione della personalità intellettuale di Maranini (1902-1969) cfr. il bel profilo biografico di E. CAPOZZI in *Dizionario del liberalismo italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, t. II, 716-720. Da vedere, per la pertinenza col tema di questo saggio, il suo volume *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958, specie la parte VI, *La partitocrazia contro l'indipendenza dei giudici*; e la *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967, nel quale cfr. in particolare il capitolo V, *Contrastata affermazione del terzo potere nel ventennio repubblicano*, 451-472.

dei giudici nella società in trasformazione. La mozione finale approvata dalle tre correnti, opera della mediazione di un magistrato che a Gardone ebbe una grande affermazione anche personale, Adolfo Beria d'Argentine, scelse l'espressione forse un po' criptica di "portata politico-costituzionale" della funzione di garanzia impersonata dal giudice, ma soprattutto insistette fermamente sul dovere di applicare la Costituzione.

Sin qui gli esordi, in un quadro ancora non irrigidito ma anzi ricco di spunti e aperture che finivano per permeare trasversalmente le stesse correnti. Le quali correnti però avrebbero dovuto ben presto misurarsi con quella che fu la svolta politico-sociale più significativa del dopoguerra italiano: il biennio '68-'69 e il decennio successivo degli anni Settanta.

Intendo la rivolta degli studenti nel quadro del più vasto movimento europeo se non mondiale; l'avanzata dirompente della classe operaia e dei sindacati culminata nel 1970 nella conquista dello statuto dei lavoratori; l'innovazione profonda nei costumi, nei modelli di vita e nelle abitudini degli italiani; il definitivo passaggio (ma questo fenomeno era per la verità iniziato col miracolo economico dei secondi anni Cinquanta) da una società agricolo-industriale ad una industriale-agricola, con il conseguente protagonismo delle aree fortemente urbanizzate e delle grandi città a discapito della eterna, torpida provincia italiana; i primi movimenti di affermazione femminista; la conseguente crisi irreversibile della famiglia tradizionale; l'introduzione nell'ordinamento del divorzio (con il referendum vinto dai "no") e poi dell'aborto; il nuovo diritto di famiglia, la riforma sanitaria del 1978.

In verità accadeva sinteticamente che l'Italia, ultima arrivata tra i grandi *competitors* europei, stava avviando finalmente il suo peculiare *welfare*. Che si sarebbe realizzato con una irruenza e una rapidità inaspettate nel giro di pochissimi anni (a differenza di altri Paesi d'Europa dove il balzo in avanti nei diritti era stato "digerito", per così dire spalmato, in parecchi decenni). Ciò avrebbe provocato febbrili avanzate ma generato profonde contraddizioni (si accentuarono gli squilibri storici Nord-Sud e non solo quelli), rimodellato le classi sociali, ma anche le culture. La società dei consumi da una parte avrebbe livellato gli italiani facendone dei consumatori. Ma dall'altra avrebbe rotto i blocchi sociali storici nei quali l'Italia del dopoguerra era strutturata, innescando cambiamenti epocali.

MD fu forse la corrente che più delle altre colse e interpretò l'entità del cambiamento in atto. Un primo segnale si ebbe nell'assemblea della corrente tenuta a Bologna nel 1969, quando fu approvato il cosiddetto ordine del giorno Tolin (Tolin era il direttore del giornale di uno dei gruppi della sinistra extraparlamentare "Potere operaio") che metteva sotto accusa (forse persino con qualche timidezza, a dire il vero) non solo la polizia ma stessa magistratura che aveva giudicato il professore pisano per ciò che aveva scritto e pubblicato. Era la caduta di un tabù,

come ebbe a commentare uno dei leader di MD, Marco Ramat<sup>20</sup>; per la prima volta i magistrati criticavano i magistrati. Ne venne infatti una scissione interna dolorosa e non priva di conseguenze negli stessi equilibri della Associazione.

I fatti del '69 evidenziavano soprattutto un bivio: si doveva puntare a una radicale opposizione politica al potere, ormai non più solo a quello giudiziario, ovvero mantenersi nei limiti prudenti di un gradualismo riformista? Ciò che si contestava, da parte dei magistrati di sinistra, era tutta una concezione della giustizia. Il fenomeno giuridico – scrisse Federico Governatori nella presentazione di “Quale giustizia”, l'organo di MD – ha un contenuto sociale e politico<sup>21</sup>. E non si trattava solo di articoli sui giornali, perché quella rivendicazione poi veniva tradotta dalle sentenze esemplari dei pretori, che la rivista puntualmente pubblicava e commentava favorevolmente e che risultavano quanto di più diverso sia come sostanza che come forma dalle sentenze della Corte di cassazione, ancorate senza dubbio al rigoroso formalismo giuridico tradizionale.

Fu troppo politica quella giurisprudenza? Si aprì allora e proseguì negli anni successivi un dibattito assai vivace tra i cultori dell'una e dell'altra posizione. Rileggendo una garbata ma franca polemica di qualche anno dopo, quella tra Marcello Maddalena e Michele Coiro, entrambi magistrati di spicco, si coglie meglio quale fosse il punto del contendere. Maddalena sostenne che l'obiettivo primitivo di realizzare la Costituzione era debordato in una specie di collateralismo con la politica di estrema sinistra; Coiro rivendicò a MD di avere – come aveva detto il Ramat che ho già citato – rotto finalmente un tabù: quello che vietava le critiche interne alle pronunce dei colleghi<sup>22</sup>.

Ma non vorrei ridurre la ricchezza del dibattito alle sue manifestazioni estreme. Terzo Potere, ad esempio, criticava MD per far dipendente le riforme da un quadro generale di rivolgimenti generali dell'intero ordinamento (mentre esistevano spazi – sosteneva Terzo Potere – per un riformismo dei piccoli passi); e anche – un tema che spesso si è ignorato e che in effetti suona paradossale date le istanze egualitarie presenti nella corrente di sinistra – per aver difeso, MD, un tipo di selezione del magistrato “attitudinale”, che avrebbe voluto trasferire alla selezione i metodi applicati nell'industria.

---

<sup>20</sup> M. RAMAT, *Una piccola storia in una grande storia*, in *Storia di un magistrato*, a cura di M. Ramat, Roma, 1986. Di Ramat cfr. anche il saggio *Che cosa abbiamo voluto dire*, in “Il Ponte”, XXIV, 1968, n. 6-7, interamente dedicati a “La magistratura in Italia” ma incentrato specialmente sull'esperienza di MD.

<sup>21</sup> L'editoriale non è firmato: *Quale giustizia?*, I, n. 1, febbraio 1970, 1. E ancora: “La ricerca che intendiamo svolgere ha concrete finalità di demistificazione: diretta com'è a mettere in luce i significati sociali e politici della normativa positiva e dell'interpretazione, finirà necessariamente col verificare la pretesa neutralità dell'una e dell'altra”.

<sup>22</sup> Per una più ampia trattazione di quel dibattito rinvio alla mia precedente relazione di cui alla nota 1.

Anche MI reagiva, ma questa volta criticando specialmente l'influenza della politica nella magistratura (ma anche – come fece nel 1968 di fronte a un progetto di riforma appoggiato invece da MD e da Terzo Potere) denunciando che si volesse modificare l'intero sistema istituendo Corti di Cassazione regionali e inserendo i laici nei ruoli della suprema Corte.

Non si creda tuttavia che questi conflitti, pure profondi, bloccassero l'evoluzione ormai in atto. Per certi versi le cose cambiavano anche da sole. Nel 1965 (la legge era del 1963, approvata dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1960) si svolse il primo concorso aperto alle donne: l'inizio di un processo epocale; la legge Breganze del 1966, seguita poi nel 1973 dalla cosiddetta legge "Breganzone", stabilirono il criterio della progressione in carriera per automatismi legati alla anzianità. Criteri che oggi forse ci paiono criticabili: perché è vero che mettevano fine alle carriere gestite dall'alto, alle cooptazioni di fazione, ma anche è vero che a ciò sacrificavano il valore del merito, in nome di una visione "egualitaria" che fu tipica di quel decennio (Vladimiro Zagrebelsky, pur ricordando che restava pur sempre la valutazione del Csm – inefficace tuttavia –, ha ritenuto queste norme una sorta di autonomizzazione pura e semplice della carriera)<sup>23</sup>.

Un aspetto da non trascurarsi, infine (lo tocco qui di sfuggita, ma non per sminuirne la rilevanza) fu quello inerente alla riforma del sistema elettorale del Csm per designarvi la componente togata. Nel 1958 il Csm era sorto come sostanziale rappresentanza degli alti gradi; era stato progressivamente riformato ma senza effetti pratici di rilievo. Ora, nel 1967, una legge, la n. 1198, corresse largamente il sistema, includendo il voto generalizzato di tutti per tutti i rappresentanti dei vari gradi. E poi la legge del 1975 (la n. 695) completò la riforma, instaurando il sistema di voto a base proporzionale, costituendo un collegio unico nazionale e stabilendo parità di voto a prescindere dalle categorie. Era in pratica, quella che così di delineava, una vera e propria "arena elettorale" il che non poteva non enfatizzare il ruolo delle correnti, trasformandole quasi inavvertitamente in "partitini" protagonisti e registi delle elezioni. Sarebbero sopraggiunte poi le modifiche del 1990 (collegi territoriali) e del 2002 (voto uninominale) ed ora – ma qui non me ne occuperò – la riforma Cartabia.

## 5. Le tre emergenze e i magistrati. Ascesa e declino

Nel decennio degli anni Ottanta però avvenne una svolta decisiva: la magistratura divenne però prima attrice della storia d'Italia. Ciò avvenne nell'ocasio-

<sup>23</sup> V. ZAGREBELSKY, *La magistratura ordinaria*, cit., 758-760.

ne di tre tragiche emergenze accavallantesi nell'arco di pochi anni: il terrorismo rosso e nero (in realtà già attivissimo sin dai primi anni Settanta e culminato nel delitto Moro del 1978); l'offensiva della mafia e della grande criminalità organizzata avente per obiettivo proprio la magistratura, lasciata drammaticamente sola da una politica a volte intimidita a volte complice; l'esplosione infine della corruzione con conseguente crisi della politica.

Si deve riconoscere che in tutte e tre queste occasioni la magistratura ha pagato un tributo altissimo, in primo luogo in termini di vite umane; in tutte e tre (anche se forse di meno nella prima) è stata lasciata sola, ha rappresentato l'unico scudo per le istituzioni; in tutte ha dovuto elaborare, incalzata da eventi drammatici, metodi di azione nuovi, riforme organizzative interne, modalità inedite di comunicazione con la società.

In coincidenza con le tre emergenze è avvenuto tuttavia uno slittamento, più o meno consapevole, di responsabilità: al magistrato, in particolare ai P.M. che dei tre processi sono stati primattori, si è delegata da parte dello Stato una funzione che proprio allo Stato invece, e in esso alla politica, apparteneva, e cioè quella di progettare e di coordinare le politiche di repressione dei fenomeni (e prima ancora quelle preventive). Il che ha prodotto – anche grazie alla influenza dei media (ai quali troppi protagonisti togati si sono docilmente piegati: è nata allora quell'assuefazione a esporsi davanti alle telecamere che si potrebbe definire, per la rilevanza che vi ebbe all'origine l'allora p.m. Antonio Di Pietro, come il “dipietrismo mediatico”) – una sovraesposizione dei nuovi attori rispetto a quelli istituzionali. Nessuno lo ha voluto, forse: ma di fatto è sorto un “partito dei magistrati”, al quale una parte dell'opinione pubblica delusa dalla politica e dalle sue troppe compromissioni ha guardato dapprima fideisticamente, giacché quel “partito” colmava un vuoto, più tardi con crescente delusione. Molti magistrati scelsero allora la via del fiancheggiamento o addirittura della candidatura personale nelle liste dei partiti. Una verifica sulla composizione delle commissioni Giustizia di Camera e Senato nelle legislature di fine secolo e in quelle dei primi anni Duemila offrirebbe in questo senso una conferma: i luoghi di elaborazione della legislazione sulla giustizia sono stati occupati, spesso presieduti, comunque influenzati, a destra come a sinistra, da esponenti della magistratura. Si aggiunga che per antica prassi (se ne trova un cenno già nel primo provvedimento sul tema, il regolamento per l'esecuzione della legge Cavour del 1853 sull'ordinamento dell'amministrazione centrale)<sup>24</sup> anche nel Ministero

---

<sup>24</sup> Rd 23 ottobre 1853, n. 1611, dove all'art. 4, dopo aver stabilito che i segretari particolari del ministro dovessero essere scelti nel personale del Ministero stesso, si menziona tra le eccezioni l'amministrazione centrale della Giustizia ammettendo la nomina di un magistrato.

della giustizia (cioè nell'esecutivo stesso) i ruoli chiave del gabinetto e quelli delle principali articolazioni dell'apparato amministrativo sono stati occupati da magistrati in carriera.

Sappiamo benissimo perché questo fenomeno di slittamento è accaduto: per la profonda crisi della politica dei partiti, per la cronica incapacità e insufficienza di quelle classi dirigenti, per la pavidità – anche – dimostrata nelle fasi roventi di almeno due delle tre emergenze. Non se ne può accollare la responsabilità ai magistrati. Del resto, nel campo delle istituzioni – è noto – non possono esistere vuoti, e se vuoti si creano qualche altro potere occupa fatalmente lo spazio lasciato disponibile da chi ne era il titolare.

Ne derivò comunque una deformazione della normale dialettica tra le istituzioni: una nuova collocazione centrale della magistratura in quanto corpo unitario (come tale sentito dalla opinione pubblica, con punte di adesione altissime), sino a conferire al Csm (cito Sabino Cassese, autore recente di un lucido atto d'accusa)<sup>25</sup> il ruolo improprio di “rappresentante del potere giudiziario verso l'esterno”.

Tutto ciò si è riflesso anche sulle correnti. Mentre si esercitava la supplenza si innescava una sorta di deideologizzazione delle correnti. Queste – lo si è visto – venivano da lontano e non erano prive di un passato virtuoso. Ma ora, nella nuova fase sembravano quasi stemperarsi le ragioni ideali che le avevano prodotte e divise; e si trasformava lo stesso collateralismo del passato nei confronti dei partiti: più che dipendere da essi erano le correnti stesse, adesso, a determinarne i comportamenti e le scelte. Si potrebbe dire, senza forzare troppo l'interpretazione, che da strumento di elaborazione di valori, di portatrici “sane” di visioni della giustizia e dei suoi problemi, le correnti ora si rattrappissero, chiudendosi in sé stesse.

Lo testimonia il mutare della geografia interna. Nel 1979 era avvenuta la fusione tra Terzo potere e il gruppo minore di Impegno costituzionale, da cui era sorto l'ulteriore raggruppamento di Unità per la Costituzione (Unicost). Quest'ultima avrebbe poi subito negli anni Ottanta una ulteriore scissione (Movimento per la giustizia), per protesta interna contro l'appoggio dato alla candidatura a presidente della Anm di Giacomo Caliendo, un esponente della destra che nei governi Berlusconi avrebbe ricoperto importanti responsabilità. Prevaleva insomma – lo si vedeva anche in quell'episodio, ma non solo in quello – una logica correntizia e spartitoria del potere interno, non più basata su presupposti per così dire di politica del diritto (su una visione cioè ineren-

---

<sup>25</sup> S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, Roma-Bari, Laterza, 2022. Ma molto prima va ricordato A. PIZZORUSSO, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Roma-Bari, Laterza, 1998.



te allo specifico della giustizia e del ruolo del giudice) ma invece su rapporti correnti tra magistrati e leader politici (e spesso anche su mere convenienze contingenti). L'influenza esterna dei partiti si faceva sentire cioè come forse era avvenuto anche in precedenza, ma adesso in modo e per canali diversi rispetto al passato. Il mare in tempesta dei due decenni precedenti si andava ora placando sino a dar luogo a un oceano apparentemente sereno, nel quale però sarebbe stato difficile individuare le identità culturali dei vari vascelli che lo percorrevano e che convivevano senza più troppo combattersi, se non per l'attribuzione dei posti e le nomine. Un po' come nella metafora celebre inventata da Italo Calvino per descrivere il mutamento del Partito comunista nel dopoguerra ("la grande bonaccia delle Antille") anche i vascelli delle correnti avevano perso il vento in favore, e beccheggiavano l'uno accanto all'altro in acque stagnanti.

Ciò sul piano dei valori. Perché invece sul terreno pratico e quotidiano non v'era nomina o atto disciplinare o intervento del Csm nel quale le correnti non si manifestassero decisive, spesso ingaggiando trattative preventive, stipulando tra loro accordi più o meno segreti e (nel caso delle nomine) creando i cosiddetti "pacchetti", cioè le nomine strettamente bilanciate sul peso di ciascuna provenienza correntizia.

Un'utile ricostruzione, quella di Daniela Piana e Antoine Vauchez (nel loro volume su *Il Consiglio superiore della magistratura*)<sup>26</sup> ci dà alcuni elementi statistici interessanti sugli equilibri interni tra le correnti: a partire dal 1980 Magistratura indipendente perse la leadership (pareggiando col 42% con Unicost.); da allora fu sempre sconfitta, nel 1987 (33% contro il 45% dei rivali), 1988 (31% contro il 47%); 1992 (24,5% contro il 41%); 1996 19,5% contro il 41,5%); 1999 (22% contro il 38%); 2003 (19% contro il 34%); 2007 (24% contro il 38%). MD, che nel 1999 arrivò al suo massimo storico del 28% si attestò poi su valori pari al 24-25%. Ci si sarebbe potuto attendere da questa dinamica la rottura dell'unità della stessa Anm, o quanto meno una ribellione delle minoranze. Ma successe esattamente il contrario, e anzi la Associazione unitaria trovò momenti di intesa assai significativi.

Caduta delle motivazioni ideali, sostanziale politica degli accordi tra le correnti, pacificazione del conflitto. È questo il quadro nel quale si sono definitivamente affermati quei rapporti di reciproco coinvolgimento e di intese con segmenti rilevanti della politica emersi poi nel "caso Palamara". Ciò mentre lo stato generale della giustizia andava peggiorando, accentuandosi elementi di crisi già segnalati nei decenni precedenti: 6 milioni di cause pendenti, ritardi epocali nei processi e non solo in quelli più complessi, deficit eterni negli organici, standard

---

<sup>26</sup> Bologna, il Mulino, 2013.

di efficienza mortificanti dell'apparato della giustizia, un rendimento generale della "macchina" che ci pone statisticamente tra gli ultimi in Europa.

Frattanto la politica, interlocutrice delle correnti, è essa stessa cambiata: non è più capace di rappresentare nel dialogo istituzionale con la magistratura l'elemento dominante, il potere "forte", il soggetto decidente. Accade esattamente il contrario. La lunga, generosa ma per certi versi anche contraddittoria stagione dell'impegno dei P.M. (di loro, più che dell'intera magistratura) sul fronte del contrasto alla grande criminalità organizzata e soprattutto alla corruzione ha prodotto un suo paradossale effetto perverso: ha in certo senso posto la politica intera sul banco degli imputati (e lasciamo qui da parte il bilancio di quei processi che non sempre hanno confermato le responsabilità fatte oggetto delle indagini), riducendola in una condizione di fisiologica minorità. Ed è in quel contesto di debolezza organica della politica che si devono collocare alcuni dei fatti recenti come quei collegamenti tra influenti esponenti della magistratura e della politica emersi nelle cronache dei giornali.

Non esiste al momento (a meno che io non pecchi di scarsa informazione) un dibattito incisivo, coinvolgente le varie correnti, sulla crisi della giustizia, pure così evidente e drammatica. Di più: neanche le pur timide riforme Cartabia, contestate con una precipitazione forse eccessiva dall'Associazione nazionale magistrati, hanno coinvolto il corpo complessivo della magistratura ingenerando per reazione una qualche risposta (negativa magari, capace di suggerire semmai soluzioni alternative). Quelli che erano un tempo laboratori di idee (le correnti, appunto), si sono trasformati negli anni, in cucine specializzate in distribuzione di potere.

Dunque, alla fine di questa breve e certo deficitaria messa a punto, mi pongo un quesito al quale confesso di non saper rispondere: si può fare a meno delle correnti? È ancora possibile riformarle per riportarle alla "purezza" originaria? Oppure si debbono sostituire questi che furono attori così vitali nell'ultimo scorcio del Novecento con forme diverse e diversamente legittimate di rappresentanza? Persino – come pure si è proposto e in parte sperimentato – ricorrendo per le nomine alla carta estrema dell'estrazione a sorte?

E non si dovrebbe ripensare criticamente a problemi troppo spesso evocati ma per essere poi prontamente accantonati quali l'assenza sostanziale di valutazione delle carriere, l'automatismo che caratterizza gli avanzamenti, l'assenza (se non per palliativi irrilevanti) dei concetti stessi di merito e valutazione alla base di qualunque apparato organizzato che voglia funzionare correttamente?

Sono le stesse domande che ci poniamo più in grande anche quando parliamo della crisi dei partiti. Sono in fondo le domande chiave della democrazia contemporanea, e non solo in Italia. Ognuno intende che non è facile rispondere ma che al tempo stesso il farlo non è più eludibile.



## Sindacati del pubblico impiego e associazioni dei magistrati: distinguo, legittimità, profili laburistico-costituzionali nel periodo liberale

SOMMARIO: 1. Premessa. Carriere e garanzie politiche nel nodo dell'associazionismo. – 2. Il diritto di associazione nell'orizzonte liberale. – 3. La carriera dei magistrati e l'inquadramento degli impiegati. – 4. Il sistema orlandiano e l'associazionismo giudiziario nella crisi dello Stato liberale.

### 1. Premessa. Carriere e garanzie politiche nel nodo dell'associazionismo.

Dopo qualche settimana dall'insediamento del governo della Sinistra storica, il quotidiano napoletano "Roma" riportava il 25 marzo 1876 la notizia: "comincia a diminuire la folla dei magistrati e degli altri pubblici ufficiali amministrativi che vennero per ossequiare i nuovi ministri. Questi perciò possono respirare un poco più a loro agio". Il "Corriere della Sera", nel suo primo anno di pubblicazioni, commenta il fenomeno il 15 aprile 1876:

meno male pei polmoni degli onorevoli ministri! Se non che si potrebbe ingenuamente domandare: Che razza d'impiegati e magistrati sono cotestoro, che al momento d'una crisi abbastanza radicale, che tiene l'intero paese in sensibile agitazione, disertare il loro posto per correre a chiedere favori e promozioni ai nuovi governanti? Poiché nessuno ci darà a credere che quei signori magistrati ed ufficiali amministrativi siano andati per altro e che quell' «ossequiare i nuovi ministri» significhi altra cosa che il correre a ricordarsi loro ed a sollecitare per favore ciò che si sa di non poter ottenere per merito.

Si tratta naturalmente di un'immagine che rimanda al colore dello stile giornalistico dell'epoca, che contiene qualche utile punto di partenza sui contenuti giuridici della professione di magistrato visti dentro un passaggio politico fondamentale nella storia dell'Italia liberale. L'alto prestigio del ruolo non è infatti ancorato a un solido inquadramento della professione. Non è nel diritto, ma nel profilo istituzionale del rapporto tra politica e alta magistratura<sup>1</sup>, che si colgono

---

<sup>1</sup> N. TRANFAGLIA, *Politica e magistratura nell'Italia unita*, in Id., *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano, 1973, 155-184; P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione: linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma, 1979; M. D'ADDIO, *Politica e magistratura 1848-1976*, Milano, 1976.

le contraddizioni intorno a quel prestigio, parametro mutevole di epurazioni e trasferimenti sulla base di normative congiunturali.

La magistratura si distingue da ogni altro impiego per la garanzia statutaria dell'inamovibilità<sup>2</sup>. Una garanzia che introduce il tema dell'indipendenza<sup>3</sup> già percepito ma carente di profili giuridici per esprimersi, considerando che l'utilità del servizio ben può giustificare il trasferimento con il mantenimento del grado e dello stipendio<sup>4</sup>. Senza ulteriori garanzie è difficile anche l'individuazione di uno spazio tecnico e apolitico per il merito. Per l'ordinamento giudiziario, il magistrato è un funzionario<sup>5</sup> con un obiettivo di carriera irto di difficoltà<sup>6</sup>: “doveva uniformarsi alla giurisprudenza di chi un domani lo avrebbe esaminato ai fini della tanto attesa promozione. Doveva quindi conoscere bene la legge e manifestare un'accorta dose di conformismo, ma poi, se tutto questo non bastava, il magistrato, se poteva, era solito ricorrere alla raccomandazione”<sup>7</sup>. Vi era dunque ben poco di estemporaneo nell'ossequio al ministro commisurato all'altezza delle ambizioni. La dipendenza alla politica poteva anche costituire la preconditione per l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni.

Questa incertezza di fondo favorisce l'inevitabile contiguità non solo istituzionale ma anche professionale con il potere politico<sup>8</sup>. La contiguità alimenta sospetti che si riflettono sulla leva del principio di inamovibilità oggetto di una

---

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 69 dello Statuto “i Giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio”.

<sup>3</sup> V.P. MAROVELLI, *Indipendenza e autonomia della magistratura in Italia dal 1848 al 1923*, Milano, 1967; A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano, dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano, 1999.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 199 della legge sull'Ordinamento giudiziario: “I funzionari dell'ordine giudiziario che hanno, a termini dell'Art. 69 dello statuto, acquistato l'inamovibilità, non possono essere privati del loro grado, o sospesi, né posti, senza il loro consentimento, in disponibilità, in aspettativa o riposo, anche con pensione, salvo nei casi previsti dalla presente legge, e secondo le forme in essa prescritte.

Possono bensì per l'utilità del servizio essere tramutati da una corte o da un tribunale ad altra corte o tribunale, con parità di grado e di stipendio”.

<sup>5</sup> G. SCARPARI, *Quando il magistrato era un funzionario (1915-1925): dalla Grande guerra allo scioglimento dell'AGMI*, in *Storia della magistratura*, Scuola Superiore della Magistratura, quaderno 6, Roma, 2022, 53 ss.

<sup>6</sup> Art. 6. Sono funzionari dell'ordine giudiziario gli uditori, i conciliatori, i pretori, i vice-pretori mandamentali e comunali, gli aggiunti giudiziari, i giudici d'ogni grado dei tribunali e delle corti, i membri del pubblico ministero, i cancellieri, i vice-cancellieri e vice-cancellieri aggiunti, i segretari, i loro sostituti ed aggiunti. Sono ufficiali addetti all'ordine giudiziario gli uscieri.

<sup>7</sup> G. SCARPARI, *Quando il magistrato era un funzionario*, cit., 53.

<sup>8</sup> C. GUARNIERI, *Magistratura e politica in Italia: pesi senza contrappesi*, Bologna, 1992.

traumatica rilettura nel 1879. Sulla base del R.D. 4686 del 5 gennaio 1879 del Guardasigilli Tajani si arriva al trasferimento d'ufficio di 122 magistrati con ben 211 spostamenti, in una sorta di "spoils system ante litteram"<sup>9</sup>. Solidarietà nascoste si annidano nella comunanza di destino e destinazione (sgradita).

Un equilibrio di sistema è raggiunto con il R.D. 5230 del 4 gennaio 1880<sup>10</sup>, che istituisce una Commissione consultiva centrale per le promozioni e i trasferimenti con poteri consultivi, composta da magistrati di Cassazione<sup>11</sup>. Si crea così il soggetto istituzionale di riferimento, dando un minimo di coerenza al sistema, lasciando inalterato il problema a monte: il corpo professionale nella sua interezza in grado di esprimere una linea collettiva<sup>12</sup>. Per il Guardasigilli Pessina, "il concetto fondamentale a cui il provvedimento si ispira fu di circondare di maggiori cautele, senza nulla togliere alla responsabilità ministeriale, quelle deliberazioni del potere esecutivo che hanno diretta influenza sulla sorte o sulle condizioni dei magistrati"<sup>13</sup>.

Una soluzione precaria, quella delle *maggiori cautele*, fondata su una sorta di razionalizzazione dell'esistente, che tiene insieme la dimensione particolare della magistratura con il quadro costituzionale connotato dal rifiuto del diritto di associazione professionale. Le origini della domanda di associazionismo forse si ritrovano in questi aggiustamenti normativi, che evidentemente non possono non creare una comunanza di interessi nei magistrati sempre a rischio di spostamento.

I limiti del sindacalismo inibiscono per lungo tempo lo sbocco associativo nella magistratura. Ma i due profili non sono sovrapponibili, considerando che l'associazionismo dei magistrati contiene almeno tre livelli: quello solidaristico-mutualistico più agevolmente accettabile, quello relativo alla carriera e al trattamento economico e infine quello, in assoluto il più insidioso, concernente l'indipendenza, il rapporto con il potere politico. Il tratto specifico dell'associazionismo giudiziario è dato dall'intreccio tra pretesa di carriera e istanza di indipendenza, particolarmente evidente già nell'atto di nascita dell'AGMI.

<sup>9</sup> A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012, 73.

<sup>10</sup> A. MENICONI, *Disciplina e garanzie. Alle origini dell'attuale CSM*, in "Studi Storici", 2010, 51, n. 4, *La magistratura tra età liberale e fascismo* (ottobre-novembre 2010), 826.

<sup>11</sup> Perfezionata con il R.D. 7229 del 10 novembre 1890.

<sup>12</sup> E.R. PAPA, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Venezia, Marsilio, 1973, 363; E. BRUTI LIBERATI, *La magistratura dall'attuazione della Costituzione agli anni Novanta*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. BARBAGALLO, vol. III, 2, Torino, 1997, 141-237.

<sup>13</sup> Relazione S.M del Ministro Guardasigilli fatta nell'udienza del 14 dicembre 1884 intorno alla Commissione consultiva per le nomine, promozioni e tramutamenti dei magistrati giudicanti, in "Gazzetta Ufficiale" del 20-12-1884, n. 313, 5758.

Un'altra citazione giornalistica, sicuramente più nota, può essere utile per la comprensione del punto di svolta costituito dall'associazionismo dei magistrati, in una fase in cui problematicamente avanza il discorso sull'associazionismo professionale. Nell'intervista al "Corriere della Sera" del 30 novembre 1909, sulla costituzione dell'Associazione generale dei magistrati d'Italia, Vittorio Emanuele Orlando<sup>14</sup> sintetizza l'atteggiamento della politica liberale rispetto all'associazionismo dei magistrati. Orlando premette che è da escludere un'azione repressiva del governo prima ancora che il processo di fondazione giunga a conclusione, ma ammette che un problema c'è:

non può concepirsi un'associazione tra magistrati che abbia per scopo di contrapporre una organizzazione e una attività libere all'organizzazione ed all'attività organizzate dallo Stato con le funzioni affidate ai gradi gerarchici. In ciò intercede una vera differenza sostanziale fra tutte le associazioni professionali e le associazioni fra magistrati, perché la magistratura costituisce già di per sé un ordine e un ordine supremo, un ordine autonomo, cui lo Stato affida questa funzione delicatissima, con la garanzia di una organizzazione data dallo Stato stesso e alla quale non si può opporre un'organizzazione libera.

E aggiunge: "d'altra parte non posso disconoscere che, per quanto riguarda altri fini e altre attività può benissimo costituirsi una associazione tra magistrati. Basterebbe citare quelle forme di mutualità, sia economica che spirituale che così larga importanza acquistano nelle forme della società moderna"<sup>15</sup>. L'associazione magistrati concepita dunque come un'associazione di mutuo soccorso, una *fratellanza* come quelle artigiane studiate da Orlando negli anni giovanili<sup>16</sup>.

È un giudizio mortificante per la magistratura, dichiaratamente ostile, oppure attesta il livello medio della dimensione costituzionale del diritto di associazione nell'Italia liberale? Un livello che nell'ambito professionale si attesta sul fragile parallelismo tra il riconoscimento delle società di mutuo soccorso nel 1886<sup>17</sup> e la depenalizzazione dello sciopero con il codice penale che porta il nome di quello stesso Zanardelli che nel discorso d'Iseo del 3 novembre 1878, aveva affermato: "il diritto di associazione, se non è nella lettera, è nello spirito dello Statuto, il quale sancisce ogni libertà che non sia espressamente vietata dalla legge, poiché

---

<sup>14</sup> Sull'associazionismo giudiziario secondo Vittorio Emanuele Orlando, v. L. FERRAJOLI, *Associazionismo dei magistrati e democratizzazione dell'ordine giudiziario*, in *Questione Giustizia* 4/2015,

<sup>15</sup> *Ivi*.

<sup>16</sup> V.E. ORLANDO, *Delle fratellanze artigiane in Italia*, Firenze, 1884.

<sup>17</sup> P. PASSANITI, *Il mutuo soccorso nell'ordine liberale. Il sotto-sistema della solidarietà: la legge 3818 del 15 aprile 1886*, in *Volontariato e mutua solidarietà. 150 anni di previdenza in Italia*, a cura di G. SILEI, Manduria-Bari- Roma 2011, 63-88.

la libertà è appunto il diritto di fare tutto ciò che la legge non proibisce<sup>18</sup>. Si entra nel paradosso liberale dell'associazionismo diffuso interno ai gruppi sociali senza un diritto di associazione professionale.

## 2. Il diritto di associazione nell'orizzonte liberale

Il diritto di associazione<sup>19</sup> è ricondotto all'art. 32 dello Statuto Albertino che prevede il diritto di adunanza pacifica<sup>20</sup>. Un diritto ottenuto non sulla base di una mera dichiarazione di principio, ma di un preciso incastro normativo: il legislatore piemontese ha dovuto creare uno spazio all'interno della legislazione penale per rendere credibile il diritto di adunanza, con l'abrogazione degli artt. 483-486, intervenuta con decreto legge del 26 settembre 1848, delle norme sul reato di associazione. Il margine di operatività è lasciato alla legislazione ordinaria in un quadro di persistente incertezza<sup>21</sup>.

In Piemonte, tra il 1848 e l'Unità, si assiste a una crescita imponente del mutualismo con le Società operaie che riempiono il vuoto lasciato dalle corporazioni abrogate con le regie patenti del 1844. Ben presto il diritto di adunanza diventa di-

<sup>18</sup> Citazione tratta dalla ripubblicazione del discorso d'Iseo del novembre 1878 in *Realtà contadina e aperture democratiche agli inizi del '900*. Atti del convegno svolto il 27 ottobre 2001 al Museo Cervi di Gattatico, in "Annali dell'Istituto Cervi", 24, Reggio Emilia, 2002, 102.

<sup>19</sup> Sulla libertà di associazione tra Ottocento e Novecento, si vedano almeno A. Pace, *La libertà di riunione*, in P. BARILE (a cura di), *La Tutela del cittadino*, 2, *La Pubblica sicurezza*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, 1967, 241-271; E. CHELI, *Libertà di associazione e poteri di polizia: profili storici*, ivi, 275-301; G. BRUNELLI, *Alle origini dei limiti alla libertà di associazione politica. Giurisprudenza e prassi di fine Ottocento*, "Quaderni fiorentini", 18, 1989, 395-539; R. CAMBRIA, *Alle origini del ministero Zanardelli-Giolitti. L'ordine e la libertà*, "Nuova rivista storica", LXXIII, 1989, 67-132 e 609-656; F. SOFIA, *Il diritto di associazione nella crisi di fine secolo: l'Italia in una prospettiva comparata*, "Cheiron", XVIII, 2001, *La morte del re e la crisi di fine secolo*, a cura di M. MALATESTA, 85-138.

<sup>20</sup> Art. 32: "È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia".

<sup>21</sup> "La libertà di riunione, sancita all'ultimo momento con l'art. 32 dello Statuto, dopo lo scoppio dei moti parigini del febbraio che l'avevano pretesa, riprende il testo della costituzione belga, ma in modo alquanto più riduttivo. Il dettato statutario riconosce in modo espresso unicamente – ed a condizioni ben precise – il diritto di riunione, non quello di associazione. Questo non fu sempre pacificamente ammesso per estensione analogica, specie nei primi tempi" (G.S. PENE VIDARI, *I Diritti fondamentali nello statuto albertino*, in *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti nelle carte costituzionali europee. Profili storici e comparatistica*. Atti di un convegno in onore di Francisco Tomàs y Valiente, Messina 15-16 marzo 1993, a cura di A. ROMANO, Milano, 1994, 62).



ritto di riunione e anche diritto di associazione sia pure con un limite importante: diritto di associazione anche di natura operaia purché con scopo mutualistico, ma con l'espressa esclusione della finalità sindacale, stante le norme del codice penale di ispirazione napoleonica che prevedono la punibilità dello sciopero pacifico inteso come concerto di due o più operai volto a rincarare il costo del lavoro.

Con l'Unità d'Italia, il quadro non muta, considerando la permanenza del reato di sciopero nel codice penale sardo nazionalizzato, con la sola eccezione della Toscana, dove tra l'altro il codice penale del 1853 prevede la punibilità soltanto dello sciopero violento.

Nel processo di unificazione legislativa la legge 1797 del 29 maggio 1864 abrogava ogni genere di corporazione. Perché mai si doveva cancellare qualcosa che non c'era più? Le corporazioni erano state archiviate tra il 1770 (Granducato di Toscana) e il 1844 (Regno di Sardegna). Nei lavori preparatori emergeva la finalità di superare le sopravvissute corporazioni dei facchini del porto di Genova e Livorno. Di fronte alle proteste dei portuali in tema di sussidi e pensioni, la risposta del governo era chiarissima: la legge interveniva soltanto sul profilo del privilegio corporativo, affermando la libertà del lavoro. La parola d'ordine era costituita dallo scioglimento delle corporazioni, con possibilità di ricostituire società di mutuo soccorso onde continuare a perseguire le finalità mutualistiche<sup>22</sup>.

Questa legge può essere considerata sotto il profilo dell'affermazione della laicità, secondo il principio *libera chiesa in libero Stato*, come affermazione del principio di eguaglianza da perseguire con il superamento delle corporazioni religiose, ma anche come una svolta di portata costituzionale volta a separare la promozione indiretta del tessuto associativo di stampo solidaristico dal potenziale sindacale annidato nel residuale corporativismo da estirpare.

Il reato di sciopero diventa la grande barriera che impedisce la formazione di sindacati professionali, ma anche di partiti politici di ispirazione operaia<sup>23</sup>. L'associazione con finalità sindacale non può non proporsi lo scopo di mutare le condizioni contrattuali attraverso l'arma dello sciopero. Tra associazioni professionali, costruite intorno all'astensione collettiva dal lavoro, e lo sciopero, che dà forma al soggetto associativo, esiste un nesso strettissimo: due elementi intercambiabili nella logica della repressione.

---

<sup>22</sup> P. PASSANITI, *Eguaglianza, diritto di associazione e laicità. Il significato dell'abolizione delle corporazioni nel 1864*, in *Honus alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri*, IV, *L'età moderna e contemporanea*, a cura di P. MAFFEI, G.M. VARANINI, Firenze 2014, 111-120.

<sup>23</sup> P. PASSANITI, *Diritto, lavoro e sciopero. Il processo ai contadini mantovani de La Boje!*, in *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di F. COLAO, L. LACCHE, C. STORTI, Bologna, 2008, 343-376.

La svolta istituzionale avviene con il Codice penale Zanardelli del 1889 che prevede la punibilità soltanto dello sciopero caratterizzato da violenza o minaccia. Una svolta da apprezzare più nel senso della progressiva apertura al pluralismo politico che non nello stretto ambito penalistico di repressione dello sciopero<sup>24</sup>, considerando che con il Codice “liberale” è possibile l’incriminazione anche degli attivisti sindacali, e non più soltanto dei lavoratori e che il parametro della “minaccia” nella sua genericità mantiene sempre in stato di allarme il movimento socialista<sup>25</sup>.

Tre anni dopo a Genova viene fondato il partito dei lavoratori italiani, come contenitore di associazione operaie. Nel 1893 è istituita la magistratura dei probiviri fondata sulle rappresentanze elettive dei lavoratori, con una competenza per la conciliazione delle controversie collettive. La crisi di fine secolo congelerà questo processo che riprenderà forza all’inizio del secolo con la svolta giolittiana sulla neutralità dello Stato nei conflitti collettivi. Il pluralismo politico e la giustizia del lavoro si fondano su quello che il giuslavorista Giuseppe Pera ha definito il regime della “tolleranza legale”<sup>26</sup>.

La storia della magistratura è naturalmente ben diversa da quella sindacale. Eppure la questione sindacale appare come una barriera insormontabile per concepire l’idea stessa della magistratura come corpo professionale. Il profilo storico dell’associazionismo in magistratura è infatti racchiuso nella formula il “sindacato dei giudici”<sup>27</sup>. L’accostamento tra magistratura e sindacato contiene nodi difficili da sciogliere, ma prima ancora di capire se gli interessi dei giudici possono avere una congrua forma sindacale, occorre comprendere il livello giuridico nel pubblico impiego, partendo dall’inquadramento professionale.

### 3. La carriera dei magistrati e l’inquadramento degli impiegati

La questione dell’associazionismo non può non risentire dell’inquadramento giuridico del rapporto che si stabilisce tra il singolo magistrato con lo Stato de-

<sup>24</sup> V. il contributo ancora oggi fondamentale di G. NEPPI MODONA, *Sciopero potere politico e magistratura 1870/1922*, Bari, 1969.

<sup>25</sup> “Non soffermiamoci a considerare come si prestino a essere interpretate le parole violenze e minacce. Ognuno capisce che la loro portata è tale che anche la semplice violenza morale esercitata da una società di resistenza, anche la semplice minaccia di espulsione da un sodalizio operaio può dar luogo alla applicazione della pena” (L. BISSOLATI, *La ipocrisia del nuovo Codice penale*, in “Critica Sociale”, I (1891), n° 1, 15 gennaio 1891, 11).

<sup>26</sup> G. PERA, *Diritto del lavoro*, 6ª ed., Padova, 2000, 21.

<sup>27</sup> F. VENTURINI, *Un “sindacato” di giudici da Giolitti a Mussolini. L’Associazione generale fra i magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, 1987.

rivante dal reclutamento. Con le sue prerogative che richiedono un apparato di garanzie, la magistratura fornisce elementi per la costruzione pubblicistica del rapporto di impiego pubblico più che riceverne in una fase iniziale in cui regna l'incertezza sulla natura giuridica di quel rapporto. Molte garanzie pensate per la magistratura possono essere imitate in altri settori.

La giurisprudenza, in una prima fase, allorché gli elementi normativi coincidono con le solite norme codicistiche<sup>28</sup> appena scalfite da qualche legge speciale, deve teorizzare il carattere contrattuale del rapporto impiegatizio, addirittura per farlo uscire da una condizione di mera fattualità, sublimata nello *status* onorario<sup>29</sup>.

Per Adeodato Bonasi la posizione giuridica dei funzionari rispetto allo Stato configura sicuramente un contratto. Un contratto che non è una locazione o, peggio, una compravendita, che non è un mandato anche se vi sono elementi di contatto. In piena sintonia con la sentenza della Corte di Appello bolognese del 4 dicembre 1869, il Bonasi si toglie da ogni impiccio ritendendo che l'impiego configura un contratto "sui generis", e quindi innominato regolato dall'art. 1103 del codice civile<sup>30</sup>.

Secondo Mario Rusciano, "una netta e precisa diversificazione si profila così fin dall'origine, sul piano normativo, tra impiego pubblico e *locatio operarum* e riguarda, oltre alla pensione, la durata del rapporto, la stabilità del posto, l'anzianità e quindi la carriera; e si ritiene che tale diversificazione già di per sé escluda la possibilità di inquadrare il pubblico impiego nel diritto contrattuale"<sup>31</sup>.

In assenza di effettivi principi ordinanti, spetta al canale giudiziario creare un quadro ideologico-concettuale in cui inserire la sempre più vivace dialettica tra

---

<sup>28</sup> Art. 1568: "il contratto di locazione ha per oggetto le cose o le opere; Art. 1570 la locazione delle opere è un contratto per cui una delle parti si obbliga a fare per l'altra una cosa mediante la pattuita mercede"; Art. 1627: "Vi sono tre principali specie di locazione di opere e d'industria: 1) quella per cui le persone la propria opera all'altrui servizio, 2) quella de vetturini 3) quella degli imprenditori di opere ad appalto o cottimo".

<sup>29</sup> "Negare come per lungo tempo si negò, che fra i funzionari e l'amministrazione sorgesse un *vinculum juris*, che le relazioni che intercedono fra quelli e questa avessero radice in un rapporto contrattuale, era un assurdo giuridico. Eppure un simile assurdo era stato per l'addietro elevato a sistema. Basta dare uno sguardo alle decisioni del Consiglio di Stato nella materia. Secondo quel falso sistema l'impiegato non aveva diritti; a mala pena gli si riconosceva un diritto alla percezione dell'assegno di pensione, quando questa prima gli fosse stata regolarmente liquidata. Non gli si riconosceva nemmeno il diritto allo stipendio!" (C. LANZA, Nota a Cass. Roma 3-1-1880, Ministero dei lavori pubblici c. Falconieri, in "Foro Italiano", V (1880), I, 73).

<sup>30</sup> V.A. BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno e la giurisprudenza*, Bologna, 1874, 602-608.

<sup>31</sup> M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978, 43.

cittadino-impiegato e Stato-datore di lavoro. Con la libertà ermeneutica imposta dal ruolo di supplenza, la giurisprudenza individua agili costruzioni eclettiche tese ad armonizzare contratto e rapporto autoritativo di diritto pubblico.

Per Vittorio Emanuele Orlando<sup>32</sup>, il rapporto Stato-impiegato è un problema che attiene più alla funzione che non alla struttura<sup>33</sup>. La pretesa di coprire sul piano pubblicistico il rapporto sin dal momento genetico, mediante il richiamo alla sovranità statale tradotta nell'atto d'imperio, non regge: lo Stato non ha il diritto di imporre la nomina al privato e questi il dovere di accettarla. Se non è pensabile l'accesso ai ruoli della burocrazia con dinamiche militari, si rientra in una vera e propria locazione d'opera, che talvolta può abbinarsi al mandato in presenza di funzioni di rappresentanza: "il rapporto, per quanto generato con forme e fini di diritto privato, ha per causa il pubblico diritto, e necessità di ordine pubblico sottopongono ad un regime speciale le relazioni reciproche tra le parti"<sup>34</sup>.

Ed è proprio la portata delle garanzie (legislative) – come ha notato Massimo Severo Giannini – a determinare la natura del rapporto e non il contrario: "il rapporto d'impiego pubblico era concepito come un rapporto, secondo l'ordine concettuale dell'epoca, di *locatio operarum*, ma corredato di un insieme di tratti particolari, che furono, via via con gli sviluppi dei vari interventi legislativi, il diritto alla pensione, la disciplina degli avanzamenti in carriera, la disciplina dei congedi delle aspettative e degli altri fatti modificativi delle prestazioni del prestatore d'opera, la disciplina dei concorsi di assunzione, e simili"<sup>35</sup>.

Quando, il 9 giugno 1907, Giovanni Giolitti presenta un nuovo disegno di legge si comprende come il discorso giuridico sulla burocrazia stia per aprirsi finalmente a una grande svolta, dopo una lunga preparazione fatta di anticipazioni. La penetrazione del sindacalismo nella burocrazia<sup>36</sup>, favorita da una legislazione frammentaria che non apre, ma non chiude, alla contrattualità, impone ormai una sintesi a livello di sistema. L'approvazione di leggi settoriali sullo stato giuridico<sup>37</sup> costituiscono il formidabile alibi per l'intervento generale. Nella presentazione della riforma, Giolitti motiva la necessità di approvare la legge anche tenendo conto della legge 8 aprile 1906 n. 141 sullo stato giuridico degli

<sup>32</sup> Sul ruolo di Orlando nel diritto pubblico, v. G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giurispubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, 1980.

<sup>33</sup> V.E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, 1891.

<sup>34</sup> Ivi, 95-96.

<sup>35</sup> M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XX (1970), 297.

<sup>36</sup> V. il contributo fondamentale di G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna, 1980.

<sup>37</sup> Ivi, 75-86.

insegnanti delle scuole medie e della legge 7 luglio 1907 n. 429 sul personale delle ferrovie<sup>38</sup>

In questo contesto deve essere storicamente letta l'approvazione della legge Giolitti-Orlando del 25 giugno 1908 n. 290, sullo stato civile degli impiegati, destinata a diventare parte integrante del R.D. 693 del 22-11-1908 avente ad oggetto il testo unico delle leggi sullo stato civile degli impiegati civili. L'art. 1 del testo unico, che recepisce l'analogo articolo della legge del 1908, descrive il percorso esistenziale che si instaura all'atto della formazione del rapporto: nomina, gerarchia, anzianità ovvero costituzione del rapporto, attuazione e funzionamento dello stesso anche in termini di estinzione del rapporto. Il rapporto nasce per volontà unilaterale dello Stato-reclutatore, si attua in virtù di una sottomissione dell'impiegato all'amministrazione, ed è oggetto di retribuzione commisurata all'anzianità di servizio e, quindi, in buona sostanza, alla sottomissione alla gerarchia.

L'essenza del rapporto non è rinvenibile nella tipizzazione del compimento di mansioni: sotto il profilo dell'inquadramento giuridico non rileva ciò che l'impiegato *fa* durante il servizio, ma l'ubbidienza all'ordine di servizio. I singoli atti dell'impiegato hanno un significato giuridico mediato, nella misura in cui rispondono all'attuazione di un ordine. Non c'è quindi alcun spazio per elementi di contrattualità, l'impiegato pubblico non si obbliga ad un *fare* tipico, *ma si sottomette* alla gerarchia.

Appena qualche settimana prima dell'approvazione del testo unico, Filippo Turati<sup>39</sup> denunciava i mali cronici della burocrazia contestando l'impianto della riforma, in termini che risulteranno profetici:

sullo stipendio minimo [...] è fondato il reclutamento dei nostri impiegati, il quale è la base di tutto; perché quando voi avrete reclutati degli straccioni morali e materiali, ossia gli scarti sociali, perché gli altri, i migliori, preferiscono entrare nelle industrie o in altri impieghi più remunerati e più promettenti, non li ridurrete buoni e ottimi con successivi aumenti; non potrete cambiare la natura di costoro che avete cercato fra la zavorra sociale, fra coloro che proprio non trovano altro modo di vivere. [...] Importa moltissimo che vi siano dei buoni direttori generali, ma importa anche più che la massa degli impiegati sia intelligente, solerte ed rincuorata al lavoro; altrimenti create una selezione al rovescio, scremate cioè la parte peggiore del paese per le pubbliche amministrazioni<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Atti parlamentari, Senato, leg. XXII, sess. 1904-1907, Disegni di leggi e relazioni, doc. n. 721, 1.

<sup>39</sup> L'attenzione del Turati per il settore impiegatizio trova conferma nelle vicende del Turati sindacalista, dal 1902 a capo della Federazione nazionale postale telegrafica e dal 1909 leader della Confederazione generale degli impiegati delle pubbliche amministrazioni.

<sup>40</sup> Discorso tenuto alla Camera dei deputati nella tornata del 28 maggio 1908, in *Discorsi parlamentari di Filippo Turati*, I, Roma, 1950, 721-722.

E proprio sul brusco distacco della burocrazia dall'area della contrattualità sindacalizzata e sindacalizzabile si registra l'attacco frontale dei socialisti all'approvazione del testo unico<sup>41</sup>. Senza troppi passaggi logici, il Turati arriva al nodo della questione, ironizzando sul diverso atteggiamento giolittiano allorquando controparte dei lavoratori non sono più gli industriali capitalisti ma lo Stato:

Giolitti [...] cambia completamente punto di vista quando si tratta del rapporto in cui il padrone non è più l'industriale o il proprietario tal dei tali, ma il padrone è egli stesso.... Allora il suo punto di vista si modifica. Ed eccolo presentare al Senato un progetto pel quale, con un poco di buona voglia che ci si metta, sarà concesso di distruggere ogni libertà di pensiero, di propaganda, di controllo, di organizzazione degli impiegati<sup>42</sup>.

Nell'impostazione di Turati, la sindacalizzazione nel pubblico impiego guarda alla prospettiva di un impiegato pensante, in grado di contrattare politicamente. La pubblicizzazione interviene in questo percorso, creando l'impiegato pensato a livello normativo per occupare un ruolo, non per interpretarlo. Un impiegato mero destinatario di provvidenze legislative, dentro un gioco politico che può e deve fare a meno della mediazione partitica e sindacale.

L'opposizione di Turati, che non riusciva a vedere la Camera del lavoro come l'ambiente naturale dell'impiegato<sup>43</sup>, è stata giustamente ridimensionata da Stefano Battini: "Turati contestò aspramente, in parlamento, i contenuti dello «statuto Giolitti», ma mai mise in discussione che fosse il parlamento, e solo il parlamento, la sede per discutere della disciplina del rapporto di impiego pubblico. Quello che, in termini storicamente assai imprecisi, potremmo definire il (tacito) «Patto Giolitti-Turati» è stato, dunque, in Italia, alla radice dell'affermazione del *principio della regolamentazione unilaterale* del rapporto di impiego con le pubbliche amministrazioni"<sup>44</sup>.

All'interno di questo patto si concentra la dialettica tra pubblicizzazione dell'impiego e associazionismo in cerca di espressione giuridica e di autore politico. La magistratura di inizio secolo rappresenta un'altra storia che tuttavia

<sup>41</sup> G. MELIS, *Burocrazia e socialismo*, cit.

<sup>42</sup> *Discorsi parlamentari di Filippo Turati*, cit., 726-727.

<sup>43</sup> F. TURATI, *Gli agenti dello Stato e i partiti reazionari*, in "Critica sociale", 16 agosto 1902, p. 255, chiarisce che "se lo sciopero non può essere il programma degli agenti dello Stato (...) e se altra è l'azione da eleggersi per camminare, non per saltabeccare come kanguri, è chiaro, e viene da sé, che le Camere di lavoro, preordinate essenzialmente a disciplinare gli scioperi, non sono l'ambiente naturale degli agenti dello Stato".

<sup>44</sup> S. BATTINI, *Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni: da una regolamentazione unilaterale all'altra*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 57 (2007), 3, 628.

risente e rielabora ciò che avviene nel suo esterno politico e giuridico, a partire dal pubblico impiego e dall'associazionismo sindacale. Molte delle risposte, più o meno gradite, ricevute dalla magistratura sono una diretta conseguenza di ciò che avviene nell'ambito sindacale, il grande nodo nella crisi dello Stato liberale.

#### 4. Il sistema orlandiano e l'associazionismo giudiziario nella crisi dello Stato liberale

Vi sono evidenti punti di contatti tra la riforma del pubblico impiego e le riforme che toccano la magistratura con la legge 511 del 1907 che istituisce il Consiglio Superiore della magistratura e la legge del 24 luglio 1908 n. 438 *per le guarentigie e la disciplina della magistratura*, "naturale corollario"<sup>45</sup>, e non solo per la comune paternità riconducibile a Vittorio Emanuele Orlando e la mera vicinanza cronologica.

La visione del ruolo della magistratura non poteva non dipendere dall'idea generale intorno ai corpi burocratici. La Riforma Orlando abbina "garanzie assolute e disciplina di ferro"<sup>46</sup>. Un abbinamento che può essere compreso soltanto nell'ambito di un marcato processo di burocratizzazione con copertura integrale, dall'alto al basso, con cui modellare e fissare il rapporto tra politica e magistratura, riassorbendo nel telaio della struttura istituzionale l'istanza di autonomia connessa alla funzione. Con la creazione di un rito, l'apparato disciplinare è destinato nella prassi a pronunciarsi sulla disciplina e le regole della carriera, senza troppi margini per essere disatteso. Come hanno evidenziato Ferdinando Venturini e Antonella Meniconi, Orlando persegue l'obbiettivo di "governare" il corpo giudiziario<sup>47</sup>, avvertendo come il patto tra politica e magistratura sia da ricostruire e consolidare.

L'associazionismo è così rielaborato dentro la prospettiva burocratica che fornisce le chiavi di accesso al corretto dialogo tra magistratura e politica. La riforma guarda al passato, inserendo e perfezionando regole inseguite nel periodo postunitario, a partire dal principio dell'inamovibilità riletto e aggiornato con il collegamento alla sede<sup>48</sup>, per dare risposta al presente costituito dalla domanda

---

<sup>45</sup> A. MENICONI, *Disciplina e garanzie*, cit., 835.

<sup>46</sup> Ivi, 826.

<sup>47</sup> F. VENTURINI, *Un "sindacato" di giudici*, cit., 283; A. MENICONI, *Storia della magistratura*, cit., 107.

<sup>48</sup> Ai sensi dell'art. 1 della legge 438/1908, "i magistrati che hanno conseguito il grado di giudice e ne hanno esercitato per tre anni le funzioni sono inamovibili. I magistrati inamovibili non possono essere privati dalla loro carica e del loro stipendio, né sospesi, né senza il loro consenso posti in disponibilità, in aspettativa o a riposo, oppure tramutati in altra sede, tranne che nei casi previsti dalla legge e secondo le forme dalla medesima prescritte".

di associazionismo intrisa di nodi politico-istituzionali, abbandonando al regime della tolleranza il residuale aspetto mutualistico e solidaristico. La creazione del primo CSM si inserisce in quello che è stato definito il “modello dei consigli superiori”<sup>49</sup>, connotato dall’amministrativizzazione degli interessi professionali, in una sorta di mediazione traslata nel diritto pubblico<sup>50</sup>.

La posizione tecnica e politica di Vittorio Emanuele Orlando<sup>51</sup>, il teorico giuridico della pubblicizzazione e l’interprete politico della sua attuazione legislativa<sup>52</sup>, era sicuramente coerente rispetto all’idea del sindacato dei giudici in un ordinamento liberale che, da una parte, tollerava meramente l’associazionismo professionale e che era ancora alle prese con la grande questione dell’efficacia del contratto collettivo e, dall’altra, aveva compiuto una svolta decisiva per rompere l’omogeneità sindacale tra lavoro privato e lavoro pubblico. La pubblicizzazione strisciante toccava anche gli addetti ferroviari divenuti pubblici ufficiali<sup>53</sup>. Non poteva essere concepito anche con l’uso delle virgolette un *sindacato dei giudici*, ma poteva essere tollerata un’associazione strettamente concentrata sulla prospettiva mutualistica. Più che una soluzione si tratta del vero inizio del problema: l’associazionismo della magistratura nella crisi dello Stato liberale. Con l’avanzamento della questione sindacale, in un quadro fattuale che il diritto stentava a lambire, diventa altrettanto difficile la legittimazione e la negazione di un sindacato dei giudici alla luce proprio dell’istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura. In questa contraddizione si muovono i settori democratici della magistratura.

Come ha evidenziato Enrico Raffaele Papa, la prima “protesta collettiva organizzata” costituita dal *Proclama di Trani* avviene nel 1904, l’anno del primo scio-

<sup>49</sup> S. SEPE, Politici e lavoratori in un tentativo di mediazione degli interessi. Il Consiglio Superiore del lavoro come organo amministrativo, in *Il Consiglio Superiore del Lavoro (1903-1923)*, a cura di G. VECCHIO, Milano, 1988, 182.

<sup>50</sup> G. MELIS, *Amministrazione e mediazione degli interessi. Le origini delle amministrazioni parallele*, in “Archivio Isap”, Milano, 1985, n. 3, t. 2, 1429 ss.

<sup>51</sup> D. QUAGLIONI, *Ordine giuridico e ordine politico in Vittorio Emanuele Orlando*, in “Le Carte e la storia”, 13 (2007), 17-26.

<sup>52</sup> G. MELIS, *Elaborazione giuridica e burocrazia nell’età giolittiana*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, 1986, 291-306.

<sup>53</sup> La legge 429 del 7 luglio 1907 infatti recitava: “tutti gli addetti alle ferrovie esercitate dallo Stato, qualunque sia il loro grado e ufficio, sono considerati pubblici ufficiali. Senza pregiudizio dell’azione penale secondo le leggi vigenti, coloro che volontariamente abbandonano o non assumono l’ufficio e prestano l’opera propria in modo da interrompere o perturbare la continuità e le regolarità del servizio sono considerati come dimissionari e sono surrogati”.



pero generale nazionale<sup>54</sup>. Il senso del corto circuito è evidente: tra la magistratura intesa come braccio funzionale della repressione sociale modulata a livello governativo e la magistratura che alza la testa e avanza la pretesa di guarentigie non inferiori a quella cui la stessa è tenuta ad applicare nell'amministrazione della giustizia, premettendo la necessità di distinguersi da "altre classi che nelle colleganze cercano l'energia dell'operare per la conquista della propria mèta"<sup>55</sup>.

L'obbiettivo di una magistratura garantita *nello* Stato per poter garantire anche *dallo* Stato è già oggettivamente destabilizzante nella prospettiva liberale, implicando il riconoscimento del bisogno di indipendenza derivante dall'inserimento in un gioco democratico<sup>56</sup> tutto ancora da costruire, di cui l'associazionismo costituisce un frammento importante.

All'inizio del Novecento neanche i giudici sono più quelli di una volta. Eccezioni, più o meno clamorose, forniscono l'immagine di un corpo giudiziario attraversato anche da fermenti democratici che si traducono nella prospettiva dell'indipendenza e delle garanzie. Giovan Battista Impallomeni, il magistrato che, insieme a Luigi Lucchini, aveva contribuito alla scrittura finale del codice penale di cui diventerà uno dei primi autorevoli commentatori, dalla fede zanardelliana di partenza slitta su posizioni radicali sino a diventare un quasi socialista, un "amico della democrazia"<sup>57</sup> e di Turati a livello personale, difensore dei Fasci siciliani e poi dei socialisti nella repressione del Novantotto, costituisce un vistoso se non clamoroso, ma non unico, esempio, di un progressivo non allineamento tra un autorevolissimo giurista che si era formato nella magistratura<sup>58</sup> e la politica liberale. Una politica peraltro in fase di grande evoluzione dopo il 1901, con una apertura alle riforme che si avvale anche dell'apporto tecnico di qualche giudice progressista<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> E.R. PAPA, *Magistratura e politica*, cit., 43.

<sup>55</sup> Ivi, 45.

<sup>56</sup> Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2018.

<sup>57</sup> E. CARNEVALE, *Discorso commemorativo*, in G.B. IMPALLOMENI, *Istituzioni di diritto penale*, opera postuma curata da V. LANZA, Torino, 1908, XIV.

<sup>58</sup> Giovanni Battista Impallomeni (1846-1907), figlio del magistrato Giovanni e di Caterina Cambria sorella di un magistrato, entra in magistratura nel 1873 diventando Pretore a Taormina, Palermo e Catania. Nel 1895 è nominato sostituto procuratore a Caltanissetta. Nel 1888 è nominato vice-segretario della commissione interparlamentare per il coordinamento del Codice penale. Nel 1890 abbraccia la carriera accademica. Cfr. M.A. COCCHIARA, *Impallomeni Giovanni Battista*, Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo, diretto da I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILLETTI, Bologna, 2013, 1106-1107.

<sup>59</sup> Basti pensare alla figura del giudice milanese Camillo Cavagnari, uno dei protagonisti del solidarismo giuridico che può essere considerato uno dei padri del diritto minorile e segretario della

Nell'apertura alla società e nella difesa delle garanzie statutarie si possono trovare gli spunti, le idealità alla base dell'associazionismo giudiziario, senza peraltro nessun automatismo. Un associazionismo che è una voce significativa della crisi dello Stato liberale. Una crisi che assorbe e riunisce il Lucchini difensore della legalità statutaria<sup>60</sup> con il Lucchini aspro critico della dimensione associativa<sup>61</sup>.

L'associazionismo giudiziario risente inevitabilmente dell'ondata di pubblicizzazione, diventando, come soggetto tollerato, anche un possibile modello per ripensare il sindacalismo impiegatizio dopo la frattura determinata dalla Riforma Orlando.

---

Commissione per la riforma del contratto di lavoro nel 1901. V.P. PASSANITI, *Il ceto forense e la costruzione di uno Stato laico. Le prospettive di Camillo Cavagnari per una società solidale postunitaria*, in *Avvocati protagonisti e rinnovatori del primo diritto unitario*, a cura di S. BORSACCHI e G.S. PENE VIDARI, Bologna, 2014, 947-967.

<sup>60</sup> F. VENTURINI, *Un "sindacato" di giudici*, cit., 68.

<sup>61</sup> *Lo scioglimento delle associazioni socialiste*, in "Rivista Penale", XLI, 1895, 78.

*Contro il domicilio coatto*, in "Rivista Penale", 23, 1897, *Cronaca*, 206-207. Una mobilitazione che vede la rivista di Lucchini schierata con Felice Cavallotti, Luigi Majno, Giuseppe Marcora e Filippo Turati. Sullo "Stato costituzionale" come "sorgente e la custodia delle libertà individuali", v. L. LUCCHINI, *Della dignità politica del diritto penale*, Prolusione al corso di diritto e procedura penale letta il 6 maggio 1878 all'Università di Siena, Siena, 1878, 16.



## Nascita, sviluppo e scioglimento dell'Associazione generale fra i magistrati italiani

SOMMARIO: 1. Il contesto. – 2. Dal “Proclama di Trani” all’idea di un congresso dei magistrati. – 3. Nascita dell’Agmi: il gruppo milanese e il gruppo romano. – 4. I congressi di Roma e di Napoli. – 5. L’Agmi nel primo dopoguerra. – 6. Dall’avvento del fascismo allo scioglimento.

Cercherò di riassumere, così come mi è stato richiesto, la storia dell’Associazione generale fra i magistrati italiani (da ora in poi: Agmi), che ebbe una vita piuttosto breve, poco più di 16 anni, dal giugno 1909 al dicembre 1925, mettendo in luce alcuni aspetti peculiari che credo possano essere interessanti per la platea a cui mi rivolgo. Mi soffermerò, in particolare, sul momento della fondazione e sul primo dopoguerra. In quest’ultimo, è possibile, a mio parere, percepire i segnali di quello che poi, in anni più recenti, sarebbe diventato il cosiddetto “modello italiano” di magistratura: magistratura burocratica ma, nello stesso tempo, dotata di uno status di indipendenza e poteri di autogoverno sconosciuti alle altre magistrature burocratiche<sup>1</sup>.

Premetto che la storia dell’associazionismo tra i magistrati, più ancora di altre categorie, è sempre occasione di rievocazioni celebrative che vanno alla ricerca, nel passato, di elementi della realtà attuale, secondo una prospettiva di progressiva affermazione dei valori, nel nostro caso, di indipendenza e autonomia. È

---

<sup>1</sup> Riutilizzo, naturalmente, il mio antico studio: *Un “sindacato” di giudici da Giolitti a Mussolini: l’Associazione generale fra i magistrati italiani, 1909-1926*, Bologna, 1987 e il più recente: *La magistratura nel primo dopoguerra: alla ricerca del “modello italiano”*, in *Le carte e la storia*, 2007, n. 2. Sulle origini si veda anche E.R. PAPA, *Magistratura e politica: origini dell’associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Padova, 1973, con una ricca appendice documentaria. Il cosiddetto “modello italiano” (fondato sul pilastro del Csm, organo esponentiale del pluralismo ideologico della magistratura nell’ambito del suo movimento associativo) è ricavato sinteticamente da A. PIZZORUSSO nel commento all’art. 108 del *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA. *La magistratura*, t. 3, art. 108-110, Bologna-Roma, 1992. Per una prospettiva critica, ma convergente sulle caratteristiche del “modello”, si veda C. GUARNIERI, *Magistratura e politica in Italia: pesi senza contrappesi*, Bologna, 1992, poi ripubblicato in edizione aggiornata con il titolo *Giustizia e politica: i nodi della seconda Repubblica*, Bologna, 2003.

un'operazione legittima – la storia è sempre contemporanea – ma è un'operazione delicata, che porta con sé il pericolo costante di schiacciare il passato sul presente, precludendoci la possibilità di comprenderlo nelle sue reali dinamiche.

## 1. Il contesto

Qual era la situazione della magistratura all'inizio del Novecento? Possiamo riassumerla nelle espressioni: estrazione burocratica, gerarchia, carrierismo, inamovibilità garantita dallo Statuto ma che non si estendeva alla sede, circoscrizioni giudiziarie troppo piccole, inadeguatezza del trattamento economico, inframmettenze della politica, dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo. L'ordinamento era ancora, grosso modo, quello del 1865, e quindi esisteva ancora quel "reticolo gerarchico piramidale" che avvolgeva la magistratura, ben descritto da Antonella Meniconi<sup>2</sup>. Tra i contemporanei, si può ricorrere a un articolo di Lodovico Mortara del 1894, dal titolo *Un pericolo sociale: la decadenza della magistratura* dove emerge la piaga del magistrato impiegato, del magistrato in carriera, disegnata mescolando sarcasmo e compatimento<sup>3</sup>.

Tuttavia, già prima dell'avvento della sinistra, vi erano state modifiche che avevano attenuato i poteri del ministro sulle carriere, imponendo una sorta di condivisione del potere di nomina con l'alta magistratura, attraverso commissioni locali presso le corti d'appello e poi una commissione consultiva centrale per le promozioni ed i tramutamenti (1880). In seguito, la riforma Zanardelli del 1890 aveva stabilito la regola del concorso per l'accesso in magistratura, un'unica graduatoria nazionale che unificava magistratura requirente e giudicante, l'unificazione delle due strade alternative del pretore e dell'aggiunto giudiziario. Il vincitore del concorso per uditore era quindi costretto a trascorrere un congruo periodo in piccoli centri dove la vita del pretore non era né comoda né tranquilla.

---

<sup>2</sup> A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012, 62-63.

<sup>3</sup> «Vedeteli, i nostri magistrati, nelle preture, nei tribunali, nelle corti d'appello. Li sorprenderete più di una volta chini e cogitabondi su di un libro. Pensate che meditino il codice, o un qualche famosissimo commentario? Vi ingannate. Quel libro, l'unico libro che non manca mai alla biblioteca del magistrato italiano, è la Graduatoria, stupenda trovata della ignoranza ufficiale che regna sovrana nell'italica amministrazione. E il magistrato che studia quel libro, si assorbe in calcoli e combinazioni che a noi profani, quando udiamo esporli, ricordano esattamente la cabala del lotto. [...] Onde voi, ascoltando i sottili ragionamenti, le ben congegnate induzioni, che escono dalla bocca del magistrato, nel mentre che i numeri della graduatoria danzano innanzi ai vostri occhi una ridda fantastica, dovete meravigliarvi che quell'uomo, così abile ed eloquente in codesta materia, sia del tutto incapace a scrivere una sentenza senza errori di grammatica, od a recitare un'arringa all'udienza, senza far ridere o dormire l'uditorio»: *Riforma sociale*, 1894, 2, 625.

Più in generale, al di là delle timide modiche normative, si era sviluppato un dibattito politico e dottrinale che aveva messo in evidenza i limiti della situazione italiana e aveva anche individuato alcune linee di riforma. Vi erano aspetti controversi – ad esempio l'indipendenza del pubblico ministero<sup>4</sup> – ma sul fatto che si dovesse rafforzare la qualità del reclutamento dei magistrati, aumentarne lo stipendio, rafforzarne l'indipendenza dalle inframettenze della politica erano tutti sostanzialmente d'accordo. Anche le particolari difficoltà della bassa magistratura, in parte derivanti dalla riforma Zanardelli del 1890, erano note.

Si può concludere che, all'inizio del Novecento, la stessa inerzia del processo legislativo spinse la magistratura a far sentire la propria voce. Questa esigenza accomunò, in qualche modo, sia la bassa che l'alta magistratura. La prima vi aggiunse anche l'insofferenza per una classe parlamentare costituita in gran parte da avvocati, che, da un lato, esercitavano la professione accanto al magistrato, dall'altro, spesso sollecitati dagli stessi magistrati, ne potevano favorire traslochi e promozioni attraverso il rapporto con gli ambienti ministeriali.

Si tengano presenti poi due aspetti importanti relativi al contesto nel quale nacque l'associazionismo.

In primo luogo, la bassa magistratura avvertì, nell'Italia giolittiana, una sorta di ridimensionamento del ruolo tradizionale del giudice come "apostolo della giustizia", portavoce dello stato liberale in una società dove era ancora forte il retaggio dell'iniquità e della sopraffazione. Ormai la composizione degli attriti sociali sembrava affidata al confronto di organismi sindacali sempre più legittimati, anche nel pubblico impiego. Nella percezione di una parte dell'opinione pubblica borghese si assisteva al cedimento dello Stato di fronte al peso della forza numerica e degli interessi settoriali.

L'alta magistratura, dal suo canto, viveva il confronto con le altre categorie del pubblico impiego, dell'esercito e della carriera universitaria con crescente insofferenza. Per tutti, l'inadeguatezza del trattamento economico e la caduta del prestigio sociale apparivano forse più importanti del quadro giuridico. Come si legge in un articolo su uno dei primi numeri del Bollettino dell'Agmi, nel 1909:

Quando la signora del Prefetto o del Generale esce dal suo sontuoso alloggio per andare a far visita alla signora di S.E. il Primo presidente [di Corte d'Appello] che abita al quarto piano di una casa modesta, nell'atto che scendendo dalla

---

<sup>4</sup> Su questo si veda lo studio di I. BRUNELLI, *Del pubblico ministero: cenni storici e di legislazione comparata: appunti critici con particolare riguardo all'Italia*, Torino, 1904, dove si deduce la prevalenza, nella dottrina italiana, fin dal Carrara, della tesi sull'assoluta indipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo, nonostante l'art. 129 dell'ordinamento giudiziario del 1865 che lo poneva «sotto la direzione del Ministero della giustizia».

carrozza si accinge alla faticosa salita, non può a meno di pensare che il titolo di Eccellenza più che altro si conviene all'altitudine dell'alloggio<sup>5</sup>.

In secondo luogo, in questa fase, la magistratura non aveva e non poteva avere sponde politiche fuori dalla classe dirigente liberale. I primi fermenti nascono nel totale disinteresse del socialismo riformista, che pure in quegli anni sosteneva – e in parte guidava – il sindacalismo del pubblico impiego. Se vi fu una sponda politica iniziale fu quella della destra di Sonnino che si opponeva alla politica di apertura sociale di Giolitti.

Per capire il punto di vista socialista, si può leggere quanto scriveva Claudio Treves nel 1899 su «Critica sociale»:

in Italia manca una coscienza netta di casta giudiziaria; tutta la nostra magistratura è un po' una neo arrivata; essa difetta di tradizioni di corpo; di fronte al Governo si è lasciata ingabbiolare come una branca qualunque della burocrazia famelica e servile – epperò non ha sul Governo nessuna azione moderatrice, anzi – non gode presso il Governo di nessuna considerazione. [...] Non abbiamo mai avuta una magistratura che fosse solo la magistratura – senza aggiunte e senza qualifiche – non clericale e non framassona, non monarchica e non repubblicana, non crispina e non zanardelliana. E pazienza! Consoliamoci per ciò, che è lecito sperare, che un giorno avremo la magistratura...socialista! È solo questione che noi diventiamo la maggioranza ed il Governo!... Solo questo...<sup>6</sup>

## 2. Dal “Proclama di Trani” all’idea di un congresso dei magistrati

In concreto, l’agitazione della magistratura nacque nei primi anni del Novecento intorno ad alcuni giornali giudiziari tra i quali spiccava il settimanale romano «Il Corriere giudiziario». Ad esso collaborava un certo numero di giudici – soprattutto pretori – che lavoravano nella capitale o in piccoli centri della provincia laziale o di altre regioni centro-meridionali. «Il Corriere giudiziario» pubblicò il 5 maggio 1904 il cosiddetto “Proclama di Trani”, un appello alla realizzazione della riforma giudiziaria firmato da 116 tra giudici, aggiunti e uditori. L’appello, formulato in uno stile accorato e deferente, non ha molto rilievo e, del resto, nessuno dei firmatari ebbe un ruolo nella storia dell’associazione. Tuttavia, sulla scia di questo proclama, la magistratura delle preture percepì che l’attività pubblicistica – pienamente confacente ad un ceto intellettuale come quello dei magistrati – era ora in grado di trasmettere con forza e con risultati del tutto nuovi, frustrazione ed esperienze comuni, con un’imprevista risonanza all’interno

---

<sup>5</sup> *La nostra magistratura*, in *Associazione generale tra i magistrati italiani. Bollettino della Commissione esecutiva*, 1909, n. 3, 9.

<sup>6</sup> C. TREVES, *La “giustizia” giacobina*, in *Critica sociale*, 8 (1898-99), n. 16, 242-244.

dell'ordine giudiziario e dell'opinione pubblica. L'elemento coagulante fu l'idea di un congresso della magistratura da tenersi a Roma nel 1906, alla presenza del Ministro di grazia e giustizia. Attraverso il congresso, vi era la possibilità di porre di fronte all'opinione pubblica il problema dell'amministrazione della giustizia e tastare il polso della magistratura stessa: contarsi in primo luogo, scambiare idee ed esperienze, dibattere infine l'idea di costituire un'associazione (o federazione come fu chiamata in un primo tempo).

L'iniziativa del congresso fu avviata nel marzo 1906 quando, con il primo governo Sonnino, si posero condizioni ritenute favorevoli da parte dei promotori. Ma il ritorno di Giolitti, nel maggio successivo, rese tutto più complicato. Giolitti cercò di svuotare il significato del congresso attraverso la presentazione di una riforma del guardasigilli Gallo apparentemente aperta al contributo dei magistrati. Il tutto si risolse con la riunione a Roma, il 3 gennaio 1907, di un centinaio di magistrati in rappresentanza dei comitati sorti un po' in tutta Italia per dar vita al congresso e con la pubblicazione di una serie di proposte di modifica al progetto Gallo, che presentano convergenze notevoli con la prima legge Orlando (L. 14 luglio 1907, n. 511) che, tra l'altro, istituiva un Consiglio superiore della magistratura con compiti consultivi e amministrativi<sup>7</sup>.

### 3. Nascita dell'Agmi: il gruppo milanese e il gruppo romano

Diverso fu il tentativo di aggregazione promosso da un gruppo di magistrati milanesi nel 1909, con l'obiettivo immediato dell'associazione. Il 13 giugno 1909, in una casa di Corso Buenos Aires, 44 magistrati deliberarono la costituzione dell'Associazione generale fra i magistrati italiani. Si trattava di un gruppo di magistrati che si mosse con il consenso più o meno esplicito dell'ambiente giudiziario milanese e delle gerarchie, fino a comprendere il probabile nulla osta degli ambienti vicini al ministro Orlando (il primo presidente della Corte d'appello di Milano, Mariano D'Amelio, era in quel momento capo di gabinetto del ministro Orlando). Dei 44 magistrati fondatori, 20 lavoravano nei tribunali di Milano. Peraltro, nessuno dei magistrati milanesi che parteciparono all'assemblea del giugno 1909 ebbe alcuna parte nella storia successiva dell'Agmi.

Il gruppo milanese e quello romano che aveva nel «Corriere giudiziario» una sorta di organo di riferimento, esprimevano prospettive diverse che si contrap-

---

<sup>7</sup> Ne facevano parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Cassazione. Nove membri (sei consiglieri e tre sostituti procuratori generali) erano designati dalle cinque corti di cassazione del Regno. Altri nove membri, scelti tra magistrati di grado non inferiore a quello di primo presidente di Corte d'appello, erano di designazione ministeriale.



posero fino al primo congresso di Roma del settembre 1911. Semplificando, si può dire che il gruppo milanese puntava a creare un'associazione facendo leva sulla compattezza della categoria, con il pieno appoggio della gerarchia, facendola portavoce e tramite di sollecitazioni provenienti dalla base, sganciandola dal personale e libero rapporto con i notabili della politica. Se vi era un modello, era quello dell'associazione dei giudici austriaci, nata nel 1906 senza alcun ostacolo da parte delle autorità. Da questo punto di vista, la prospettiva del congresso era un problema perché dissolveva la struttura gerarchica in un'assemblea dove tutti i magistrati erano sullo stesso piano<sup>8</sup>.

Il gruppo romano, dove prevaleva largamente la bassa magistratura, intendeva invece sensibilizzare l'opinione pubblica e fare pressione sul Governo e sul Parlamento attraverso l'attività pubblicistica ed i congressi, evitando i lacci della gerarchia e mobilitando intorno ad alcune idee magistrati e forze politiche e sociali. Non mancava chi riteneva l'associazione anche uno strumento di epurazione dei magistrati più compromessi con il potere e di moralizzazione della vita pubblica. Ne era fondamento la convinzione che il da farsi fosse ben chiaro e che *sola quaestio* fosse quella di trovare il modo per vincere le resistenze che vi si opponevano, con una fiducia talvolta ingenua nell'affermazione delle idee ragionevoli. I due rappresentanti più intelligenti ed impegnati di questo gruppo furono Saverio Brigante e Antonio Gismondi, destinati ad avere un lungo rapporto con l'Agmi, peraltro con esiti completamente diversi.

Queste due prospettive entrarono in rotta di collisione su vari temi, in primo luogo sul progetto di riforma del ministro Fani, che prevedeva l'affidamento delle preture dei comuni con meno di 30.000 abitanti a magistrati ausiliari (il gruppo milanese era favorevole, quello romano contrario). Ma l'elemento decisivo fu il rapporto tra il comitato centrale espressione del gruppo milanese e il comitato ordinatore del primo congresso di Roma. È indicativo che il punto di contrasto fosse la modalità di votazione dell'assemblea generale dell'associazione che il primo Consiglio centrale avrebbe voluto affidare ai delegati delle sezioni, per non favorire i soci della sezione nella quale si sarebbe tenuto il congresso. La

---

<sup>8</sup> Come disse il ministro Orlando in un'intervista pubblicata dal «Corriere d'Italia»: «una discussione da pari a pari (e un'associazione non si concepisce se non sulle basi di una perfetta eguaglianza fra i soci) una discussione – io dico – da pari a pari con quella vivacità che contraddistingue il nostro temperamento latino, fra un uditore ed un primo presidente di cassazione, difficilmente si può credere che non danneggi la dignità e l'autorità di quest'ultimo». L'intervista apparve il 23 agosto 1909 ed è interessante per la prudenza e l'atteggiamento attendista del ministro che confessò di aver seguito la nascita del movimento associativo fin dall'inizio: «è naturale che io non abbia atteso questo momento di discussione pubblica per interessarmi di quella manifestazione e seguirne attentamente le fasi». L'intervista in E.R. PAPA, cit., 361-363.

vivace reazione del comitato ordinatore provocò le dimissioni a catena del gruppo dirigente lombardo e l'abbandono dell'Agmi, da parte, tra gli altri, di Antonio Raimondi presidente del tribunale, di Giulio Venzi deputato e magistrato, genero di Giolitti, dello stesso Lodovico Mortara che si era da poco iscritto.

#### 4. I congressi di Roma e di Napoli

Il congresso di Roma si tenne nel settembre 1911. Vi parteciparono 592 magistrati di cui 555 soci. La partecipazione dell'alta magistratura fu assai ridotta: solo 11 presidenti di tribunale, 1 presidente di corte d'appello, un consigliere di cassazione. Il gruppo romano aveva prevalso ma questo non significa che non restassero canali aperti con l'alta magistratura, come dimostrano le calorose lettere ai congressisti di Oronzo Quarta e di Lodovico Mortara, da poco, rispettivamente, primo presidente e procuratore generale della Cassazione. Vi fu sempre un spicchio dell'alta magistratura all'interno dell'Agmi, e contatti più o meno sotterranei con il Ministero e con le più alte gerarchie avrebbero fatto parte della storia dell'associazione e ne avrebbero spesso condizionato l'azione. A più riprese, l'alta magistratura cercò di indirizzare l'associazione, di guidarla e orientarla anche come strumento di pressione verso la classe politica. Si pensi alla presidenza dell'Agmi di Giovanni Appiani dal 1914 al 1917, quando era consigliere di cassazione a Firenze, nonché al ruolo successivamente svolto da Lodovico Mortara, primo presidente della cassazione romana che aderì di nuovo all'associazione nel 1916. Per sua volontà, dall'anno dopo, l'Agmi poté trasferire la propria sede in alcuni locali del Palazzo di Giustizia di Roma.

Tornando al Congresso di Roma, l'assetto dell'Agmi che ne uscì prevedeva un organo di indirizzo rappresentato dal Consiglio centrale formato da 21 membri: cinque della prima categoria (uditori e aggiunti giudiziari), nove della seconda (giudici e sostituti procuratori del Re), quattro della terza (consiglieri di appello e parificati), tre della quarta (gradi superiori).

Il consiglio centrale veniva eletto dall'assemblea generale dei soci che si riuniva ogni due anni a conclusione del congresso giudiziario. Ogni magistrato poteva votare con il sistema del voto limitato per i candidati di tutte le categorie. Il congresso giudiziario, vero e proprio organo dell'associazione, aveva funzioni scientifiche e programmatiche ma ebbe sempre una valenza più esterna che interna, come momento di mobilitazione e pressione della magistratura più che di dibattito sulle diverse strategie che l'associazione poteva perseguire. L'assemblea generale che concludeva il congresso era un collegio elettorale dove era possibile esercitare deleghe. L'impostazione della politica associativa era di fatto affidata al consiglio centrale e grande peso rivestì sempre il «Bollettino» dell'Agmi (dal

1911 al 1913 «La Magistratura italiana»; dal 1913 al 1926: «La Magistratura») come sede di confronto delle diverse linee presenti all'interno dell'Agmi.

Nel 1911 l'associazione contava 1651 iscritti. I dati che abbiamo per gli anni successivi si mantengono su questo ordine di cifre, con un massimo di 1934 iscritti al 31 agosto 1913, una certa comprensibile flessione durante la guerra e il dopoguerra, con 1446 soci nell'ottobre del 1921 e una crescita parallela all'avvento del fascismo. Diversamente dall'attuale Associazione nazionale magistrati, l'Agmi si trovò sempre di fronte al rifiuto inattaccabile di molto più della metà dei magistrati italiani, che avrebbero costituito da allora la cosiddetta “magistratura non associata”<sup>9</sup>. Questa parte della magistratura ebbe comunque un ruolo significativo, poiché contribuì al manifestarsi di forme di protesta spontanea, dirette a ottenere miglioramenti economici immediati, scavalcando in più di un'occasione le direttive e le linee programmatiche dei vertici associativi.

Con il congresso di Roma del 1911, e soprattutto con quello di Napoli del 1913, si identificarono anche gli obiettivi di massima dell'associazione che, del resto, derivavano dalla lunga tradizione di progettate riforme dell'ordinamento giudiziario italiano. A Napoli furono approvati ordini del giorno su 5 punti: semplificazione della carriera; ruoli aperti; revisione delle circoscrizioni giudiziarie; eleggibilità del CSM da parte di tutti i gradi della magistratura, estensione delle guarentigie della magistratura giudicante anche al pubblico ministero.

## 5. L'Agmi nel primo dopoguerra

Veniamo al primo dopoguerra. Tra la metà del 1917 e i primi mesi del 1919, le difficoltà economiche furono alla base di un crescente fermento della magistratura. Si riteneva, in generale, che i pieni poteri di cui disponeva l'esecutivo rendessero possibili interventi che avevano sempre trovato ostacoli nell'ambiente parlamentare. Non è un caso che, dal novembre 1918, sotto la testata de «La Magistratura», organo dell'Agmi, comparissero due frasi tratte dal manifesto dei mutilati di guerra: *“I vecchi partiti sono morti. Problemi preliminari della nuova Italia sono Scuola e Giustizia”*. Ma le spinte più importanti arrivarono dall'esterno dell'associazione. Nella primavera del 1917, si ebbe notizia di un'istanza presentata a Ettore Sacchi, ministro della Giustizia del ministero Boselli, firmata

---

<sup>9</sup> Come elemento di confronto, si può ricordare che, in occasione del convegno per il centenario della fondazione dell'associazionismo tra i magistrati, il presidente dell'ANM, Luca Palamara, poteva dichiarare che aderiva all'associazione il 93,81 dei magistrati italiani (8339 iscritti su 8889 magistrati in servizio a fine maggio 2009): *Cento anni di Associazione magistrati*, a cura di E. BRUTI LIBERATI, L. PALAMARA, Milano, IPSOA, 2009, ix.

da quasi tutti i consiglieri di cassazione, per sollecitarlo ad affrontare il problema della riforma giudiziaria con gli strumenti che gli derivavano dai pieni poteri. Ad essa seguì, in parte sotto la regia dell'associazione, una mobilitazione di tutto l'ordine giudiziario che si manifestò in un gran numero di appelli, voti, petizioni provenienti da tutti i tribunali italiani, trasmessi per via gerarchica al ministro, spesso accompagnati da note di adesione firmate dai capi dei tribunali o delle corti d'appello. In tutti, gli argomenti ricorrenti furono la lentezza della carriera, le gravissime difficoltà economiche giunte al punto di compromettere la dignità del proprio lavoro, l'assoluta necessità di approfittare dei pieni poteri per scavalcare tutte le resistenze parlamentari alla diminuzione delle sedi giudiziarie e alla riforma dell'ordinamento. Al di là dei provvedimenti che furono presi per la rivalutazione degli stipendi di tutti i dipendenti statali, non si andò oltre al fatto, fortemente simbolico, di un'audizione della delegazione dell'Agmi, il 18 giugno 1918, presso la commissione della Camera incaricata di esaminare il disegno di legge del ministro Ettore Sacchi.

In realtà, fu ancora da Milano, all'inizio del biennio rosso, che partì una nuova stagione dell'associazione. Il 3 febbraio 1919, il «Corriere della sera» pubblicava un ordine del giorno nel quale 45 magistrati milanesi affermavano che l'amministrazione della giustizia versava in condizioni indegne di un paese civile e chiedevano di costituire i giudici in una condizione di preminenza in confronto agli altri funzionari dello Stato. All'appello, nato completamente al di fuori dell'Agmi, si accompagnava la minaccia di una serie di dimissioni. L'eco giornalistica e politica fu molto forte con interventi su tutti i giornali e anche un articolo di sostegno firmato da Mussolini sul «Popolo d'Italia»<sup>10</sup>.

Seguì una mobilitazione spontanea che, con sorprendente velocità e intensità, si diffuse in tutti i centri giudiziari della penisola, costringendo la magistratura associata ad un cambio di passo. Si costituì così un Comitato centrale di agitazione, ed emersero nuove personalità tra le quali spiccavano Raffaele De Notaristefani, avvocato generale presso la Cassazione di Roma e Roberto Cirillo, quest'ultimo giudice a Roma con simpatie socialiste. Ad essi si affiancavano Saverio Brigante e Filippo Alfredo Occhiuto.

Inizìò così quella che possiamo chiamare la stagione diciannovista della magistratura associata. Al di là delle battaglie e dei successi non trascurabili del nuovo corso dell'Agmi, i tre aspetti più interessanti di questa fase dell'associazione si possono così riassumere.

- a) In primo luogo, gli obiettivi dell'Agmi non furono più soltanto materia di risoluzioni congressuali da affidare alle autorità ministeriali, ai notabili

<sup>10</sup> *Il problema della giustizia*, in *Il Popolo d'Italia*, 3 marzo 1919.

politici o alle gerarchie più illuminate della magistratura, ma divennero concreto oggetto del contendere, in una logica sindacale che, in quanto tale, tendeva a contrapporsi all'interlocutore governativo. Il sindacalismo della magistratura, tipico della conduzione De Notaristefani-Cirillo-Brigante, fece il ricorso a forme di mobilitazione che oggi ci possono sembrare poca cosa ma che all'epoca apparvero clamorose. Nel luglio del 1920 fu emanato un decreto legge sul personale amministrativo del Ministero che concesse ai magistrati applicati al ministero la facoltà di percorrere l'intera carriera giudiziaria fino all'eventuale volontario ritorno in magistratura. La reazione dell'Agmi fu immediata e giunse alla decisione di presentare una petizione al Parlamento firmata da più di 1300 magistrati, certamente la più imponente manifestazione collettiva della storia della magistratura italiana nel periodo liberale.

Proprio per sterilizzare il tema della carriera e delle interferenze ministeriali, l'Agmi si concentrò su due punti: in primo luogo, l'elezione del CSM da parte di tutto l'ordine giudiziario e la drastica riduzione della scala gerarchica. Ambedue questi obiettivi, almeno parzialmente, furono ottenuti alla vigilia del fascismo, attraverso l'estensione alla magistratura del sistema dei ruoli aperti che unificò, dal punto di vista economico, i gradi di giudice e consigliere di appello; e attraverso il decreto Rodinò, che stabilì l'eleggibilità di secondo grado del CSM<sup>11</sup>.

b) In secondo luogo, allentati i legami con le autorità ministeriali e con l'alta magistratura romana, l'attenzione alla società e alla dimensione politica della giustizia entrarono a far parte del dibattito associativo, in modo tale che si dovranno aspettare gli anni Sessanta, credo, per trovare qualcosa di simile, ovviamente in un contesto e con modalità molto diverse.

Da un lato alcuni dirigenti dell'associazione ritennero di poter prendere la parola sull'evoluzione drammatica della società italiana di quegli anni, interpretandola come un rivolgimento sociale destinato a far emergere le classi lavoratrici. Sfogliando l'organo dell'associazione di quei mesi, soprattutto ne-

---

<sup>11</sup> In una delle prime leggi del governo Bonomi fu concessa una delega per riformare gli ordinamenti amministrativi e giungere a una riduzione del personale (legge 13 agosto 1921, n. 1080). Questo estremo tentativo di riforma dell'amministrazione riguardò anche la magistratura poiché, sulla base di tale delega, il nuovo ministro di grazia e giustizia, il popolare Giulio Rodinò, fece approvare il regio decreto 14 dicembre 1921 n. 1978, che ripristinava il grado di pretore, fissava il limite di età a 70 anni per tutti i magistrati e soprattutto chiamava tutta la magistratura all'elezione del Csm, sia pure in secondo grado. Le elezioni si svolsero il 25 giugno 1922 e l'Agmi vide il buon esito di 20 candidature della propria lista su 33 grandi elettori proclamati in primo grado.

gli articoli del direttore Roberto Cirillo, si percepisce la volontà di vincere lo spirito di casta dell'ordine giudiziario, "democratizzare" e convincere i magistrati italiani di essere parte delle altre classi di lavoratori dell'intelletto che nulla avevano da guadagnare da un regime dominato dal privilegio e dalla sperequazione economica:

Le esigenze della nostra professione – scriveva Cirillo – il contatto quotidiano con la debolezza degli umili e con le miserie dei grandi, ci mettono in condizione di sperimentare e comprendere meglio di altri l'aspirazione incoercibile della folla oscura verso forme di giustizia e di eguaglianza sociale non ancora raggiunte. Noi non possiamo e non dobbiamo dare al popolo l'impressione di accordarci a raggruppamenti d'interessi contrari a quell'aspirazione. A ciò ripugnano la nostra coltura, la nostra condizione e il nostro interesse di lavoratori<sup>12</sup>.

Difficile valutare il reale consenso intorno alle posizioni di Cirillo e Brigante. Si ha l'impressione che molti associati le accettassero come utile strumento di lotta sindacale e di tutela corporativa e, comunque, non è un caso che si abbia in questo periodo un tentativo di scissione, presto fallito. Comunque, la bassa rappresentatività dell'Agmi da un lato era un elemento di debolezza, dall'altro rendeva più compatta l'associazione e riduceva la distanza tra il vertice e i soci. Il magistrato "in giacchetta" sembrava fatta apposta per allontanare le gerarchie. Da questo punto di vista, si possono misurare le differenze rispetto alla situazione dei primi anni del secondo dopoguerra, quando l'associazione si presentò all'appuntamento con la Repubblica più coesa e compatta, senza divisioni apprezzabili tra bassa e alta magistratura.

Si tenga presente comunque che, nello stesso periodo, l'Agmi continuò a non avere sponde politiche. Per il Partito socialista, dominato dall'ala massimalista, la magistratura era tutt'uno con il blocco di potere borghese e solo il giudice elettivo ne avrebbe potuto modificare la natura classista. Più attenzione, se si vuole, venne dal primo guardasigilli popolare, cioè quel Giulio Rodinò che concesse l'elezione del Csm, certamente contro il parere di Lodovico Mortara e dell'alta magistratura.

Dall'altro lato, di fronte alla radicalizzazione e alla degenerazione della lotta politica, la magistratura si autorappresentò come baluardo dell'ordine giuridico e della convivenza. È interessante notare come l'estensione al pubblico ministero delle guarentigie della magistratura giudicante non fosse più un obiettivo di generica equiparazione ma assumesse contorni inediti tra il '19 e il '22. Si veda quanto affermava un magistrato conservatore e antisocialista

<sup>12</sup> R. CIRILLO, *I due poli*, in *La Magistratura*, 23 settembre 1919, 226.

come il procuratore generale e senatore Raffaele Garofalo, nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario 1919:

Non si può escludere l'ipotesi che, nelle vicende parlamentari, pervengano al potere i rappresentanti di tendenze inconciliabili con i principi giuridici che sono per noi una religione. Siamo noi sicuri che quegli uomini non vorrebbero indirizzare ai propri fini l'opera della magistratura? E non sarebbe loro di ausilio prezioso un pubblico ministero dipendente?<sup>13</sup>

c) Infine, nacque una dialettica di tipo nuovo tra la cultura giuridica e l'associazionismo della magistratura. Una parte della scienza giuridica raccolse e diede senso comune ad alcune posizioni della magistratura associata.

Tra il 1918 e il 1921, si affrontarono due prospettive: la prima, che possiamo dire impersonata da Lodovico Mortara ma anche da un giurista come Luigi Lucchini, mirava a creare nell'evoluzione della magistratura italiana una cesura, immaginando un magistrato proveniente dai ranghi del foro sul modello anglosassone, prospettiva completamente rifiutata dall'associazionismo. Da questo punto di vista, è interessante l'esito fallimentare del disegno di legge che Mortara, ministro del Governo Nitti, presentò nel novembre 1919 e su cui si è soffermato qualche anno fa Francesco Antonio Genovese parlando di utopia italiana di una magistratura di estrazione non burocratica<sup>14</sup>.

La seconda tendeva ad assecondare l'evoluzione del magistrato impiegato, facendone un impiegato del tutto *sui generis*, in termini di trattamento economico, di guarentigie, di autogoverno. Diversi furono gli interventi della dottrina in questo senso, ma il più noto e il più importante dal nostro punto di vista fu quello di Piero Calamandrei.

Nel novembre 1921, Piero Calamandrei legge il discorso inaugurale dell'anno accademico dell'Università di Siena sul tema *Governo e magistratura*<sup>15</sup>. Confessa di aver assistito al congresso dei magistrati italiani del 1921, a Firenze, e di aver constatato le condizioni di disagio morale della magistratura e «il senso di profonda amarezza, prorompente talora in aperto sdegno, suscitato nei magistrati nel veder giornalmente insidiata e ostacolata la loro opera dalle autorità politiche». Come è noto, Calamandrei individua varie forme di ingerenza della politica nella giustizia: le più importanti sono l'«ingerenza preventiva» strettamente legata alla dipendenza gerarchica del pubblico mi-

---

<sup>13</sup> *Discorso del Procuratore generale del Re Raffaele Garofalo senatore del Regno all'assemblea generale del 7 gennaio 1919*, Roma, 1919.

<sup>14</sup> *Lodovico Mortara guardasigilli e il "progetto" impossibile (ovvero, l'utopia italiana di una magistratura di estrazione non "burocratica")*, in *Le Carte e la storia*, 2004, 1, 191-200.

<sup>15</sup> Il testo è in *Opere giuridiche*, a cura di M. CAPPELLETTI, vol. 2, Napoli, 1966, 216-217.

nistero dal ministro di Grazia e giustizia e l'ingerenza che il Governo e il Parlamento – soprattutto tramite i deputati avvocati – possono ancora esercitare sulla carriera dei giudici. Da tutto ciò deriva una grave condizione di disagio morale dei magistrati. Calamandrei si esprime in termini di vera e propria invettiva: la crisi della giustizia sta nella svalutazione morale della magistratura.

Questi magistrati che sono la voce vivente della legge e la incarnata permanente riaffermazione della autorità dello Stato, si accorgono che lo Stato agisce talora come se fosse il loro più aperto nemico: sentono che se vogliono seguitare a rendere giustizia, devono farlo, più che in nome dello Stato, a dispetto dello Stato, il quale [...] fa di tutto per neutralizzare, per corrompere, per screditare [...] l'opera loro. [...]. Essa sola, la magistratura, continua a battersi quotidianamente per la legalità, simile a un eroico esercito di veterani fedeli, che mentre nel paese le congiure politiche depongono il vecchio sovrano, continuano lungo il confine, fronte al nemico, ad immolarsi in nome di un re che più non regna.

Qualche anno fa, questo intervento di Calamandrei è stato letto da Augusto Barbera come il nucleo originario delle idee difese dal giurista fiorentino all'interno della seconda Commissione Forti nel 1945 e poi, dopo qualche mese, in Assemblea costituente<sup>16</sup>. Esse andranno a costituire la struttura portante del nuovo testo costituzionale in contrapposizione alla linea del Partito comunista, favorevole all'elezione popolare diretta dei magistrati, e della Democrazia cristiana, favorevole al controllo governativo del pubblico ministero.

In ogni caso, il passaggio da Mortara a Calamandrei è il passaggio da un rapporto unilaterale di guida e patrocinio, svolto, tra l'altro, da una giurista-giudice, a un rapporto di sostegno, in una prospettiva che vede la magistratura al centro di una rigenerazione morale, su di un terreno di impietosa critica alle classi dirigenti liberali, all'inerzia e alla corruzione derivanti dal parlamentarismo e nella convinzione che sia necessaria una vera e propria rifondazione dello Stato.

## 6. Dall'avvento del fascismo allo scioglimento

Tutto ciò è importante anche per capire il controverso rapporto tra fascismo e magistratura associata. L'Agmi, negli anni dello squadristico, cercò sempre di evitare prese di posizione troppo esplicite e reagì con fastidio alle richieste di intervento dell'autorità politica nei confronti di una magistratura ritenuta troppo

---

<sup>16</sup> A. BARBERA, *Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in *Rassegna parlamentare* 2006, n. 2, 359-393, disponibile anche sul sito <<http://www.forumcostituzionale.it/>>. Si tratta della relazione al convegno "Piero Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico", Firenze, 18 febbraio 2006.



debole verso il fascismo. Solo nell'aprile del 1922, quando due magistrati bolognesi, Mario Neri e Mario Bergamo, furono picchiati dai fascisti, «La Magistratura» uscì con un articolo indignato contro la «violenza reazionaria» dove affioravano, anche nel linguaggio, le idee di Cirillo e Brigante<sup>17</sup>.

In realtà, il vertice dell'Agmi era consapevole della responsabilità di molti magistrati per debolezza o inettitudine e chiese ai propri iscritti più coraggio e più imparzialità, per difendere l'autorità della funzione giudiziaria in quella difficile fase della vita nazionale, e per evitare «che si ritenga necessaria l'ingerenza diretta del potere politico nella funzione giudiziaria, come alcuni domandano preoccupati degli avvenimenti»<sup>18</sup>. Quando questa ingerenza si manifestò nei discorsi parlamentari e nelle circolari ministeriali, l'Associazione reagì con fastidio. In particolare, la circolare del ministro dell'ultimo governo Facta, Giulio Alessio, che chiedeva ai procuratori generali di essere tempestivamente informato dei reati provocati da passioni politiche per poter controllare il modo con cui l'azione penale era esercitata, fu giudicata un tentativo di scaricare sulla magistratura le responsabilità della classe dirigente liberale<sup>19</sup>. Alessio rappresentava agli occhi

---

<sup>17</sup> *Sadismo reazionario*, 11 aprile 1922, 61.

<sup>18</sup> *Il dovere della magistratura*, 19 luglio 1922, 133.

<sup>19</sup> *La circolare del nuovo Guardasigilli*, 10 agosto 1922, 143. Della magistratura si parlò molto nel corso del dibattito sulla crisi del primo Governo Facta. Il Presidente del Consiglio si espresse con durezza: «Occorre che il Paese abbia la sensazione chiara ed aperta di un'azione che vada diritta al suo scopo: bisogna che chi ha l'incarico di questa azione non esiti, ed operi. La Magistratura ha in mano, essa, il maggiore strumento per questa opera: essa è investita dell'ufficio supremo. La Magistratura deve pensare che se di questo strumento non si servisse, vibrerebbe al Paese il colpo più atroce, e che se la sua azione potesse anche lontanamente ingenerare il sospetto che non sia pari alla sua natura, fatta di giustizia e di uguaglianza, la sua opera si convertirebbe nell'arma più micidiale. (*Commenti*). I funzionari preposti all'ordine pubblico non possono né debbono avere debolezze o riguardi. Tradisce il suo dovere quel qualunque funzionario che porti sentimenti di predilezioni o di simpatia. Chi viola la legge, attenta allo Stato: coloro che ne hanno la difesa diventano i complici, se non oppongono immediatamente, contro, la loro opera doverosa. Il Governo seguirà vigile l'opera dei suoi organi. Esso fa ciò con fiducia, ma è bene aggiungere immediatamente che non transigerà verso nessuno sulla linea del loro ufficio e dei loro doveri. Il Governo non può tenere intorno a sé, né degli incapaci, né dei pavidi: qualunque disposizione, per quanto dolorosa, si impone quando il rendimento che si attende da un investito di delicato ufficio non è pari, intellettualmente o moralmente».

Nell'occasione, Mussolini si erse a difensore della magistratura: «avete dato l'impressione che gli organi esecutivi dell'autorità dello Stato siano insufficienti, deficienti o complici di una delle fazioni che lottano attualmente nel Paese. Io devo dire invece che la magistratura italiana è ancora una delle poche gerarchie statali contro le quali sia assai difficile elevare critiche fondate, e che non partono da presupposti di ordine personale o di partito. (*Approvazioni a destra – Commenti*). E poi il Governo ha l'obbligo di coprire i suoi funzionari, di assumere esso le sue responsabilità. Il generale non punisce l'ultimo caporale. (*Approvazioni – Commenti*)», AP, Camera, Disc., 19 luglio 1922, 8249 e 8253.

dell'Associazione un modo vecchio e ormai sorpassato di guidare l'amministrazione giudiziaria e comunque un modello non più familiare.

Certamente, non è possibile pretendere dall'Agmi una consapevolezza del pericolo fascista superiore a quella che fu della classe politica non solo moderata. Inoltre, l'esigenza di non schierarsi in un momento così conflittuale rispondeva anche all'esigenza di evitare ripercussioni all'interno dell'Associazione, dove il fascismo aveva, è presumibile, un buon numero di simpatizzanti. Tuttavia, l'atteggiamento dell'Agmi era anche la spia della drammatica delegittimazione della classe dirigente liberale agli occhi degli uomini che incarnavano gli apparati dello Stato. Il fascismo era considerato, in quel momento, non un corpo estraneo, bensì un frutto del rivolgimento sociale del dopoguerra, un momento, magari infausto e transitorio, del cammino verso la necessaria rifondazione dello Stato e della politica.

Per questo, il gruppo dirigente dell'Agmi cercò, appena Mussolini prese il potere, di mettere in risalto gli aspetti di rinnovamento che il programma fascista aveva sempre ostentato e abbandonò senza rimpianto l'ultimo governo liberale. Il nuovo ministro della giustizia del Governo Mussolini, Aldo Oviglio, fu accolto benevolmente<sup>20</sup> ed i primi mesi del governo Mussolini trovarono l'Associazione in un atteggiamento di incertezza ma anche di fiduciosa attesa. Si può affermare che il fascismo giunse al potere con la tollerante accoglienza di magistrati che per il fascismo non avevano simpatie e dal fascismo sarebbero stati perseguitati da lì a non molto.

In particolare i primi decreti legge emanati da Oviglio in base alla legge sui pieni poteri incontrarono l'approvazione de «La Magistratura». Ad esempio, il d.l. 24 marzo 1923 sulla modifica delle circoscrizioni giudiziarie che unificava la Cassazione civile e sopprimeva un certo numero di tribunali e preture fu considerato coraggioso, una vittoria dello Stato sugli interessi locali e parlamentari. L'organo dell'Agmi giunse a ripubblicare l'articolo che Mussolini aveva scritto nel febbraio 1919 su «Il Popolo d'Italia» dopo le proteste della magistratura milanese.

Il quadro si modificò nel giro di pochi mesi. Già nel settembre 1923, il d.l. 1921 riformava l'ordinamento giudiziario. Il CSM tornò ad essere di nomina regia, la carriera fu riorganizzata secondo principi gerarchici piuttosto rigidi rafforzati dalla riforma De Stefani che dava vita ad un nuovo stato giuridico degli impiegati civili modellato sulla carriera militare. La Cassazione romana fu decapitata con il collocamento a riposo del Presidente Lodovico Mortara e del Procuratore generale De Notaristefani. Roberto Cirillo fu trasferito e dovette abbandonare la direzione de «La Magistratura». Lo stesso Mussolini intervenne per ottenere una diffida dei dirigenti dell'Agmi<sup>21</sup>. E il guardasigilli Oviglio si adoperò perché fosse revocata

---

<sup>20</sup> Si veda l'articolo *Rinnovamento?*, in *La Magistratura*, 3 novembre 1922.

<sup>21</sup> Il carteggio tra Mussolini e Oviglio in ACS, Presidenza del consiglio dei ministri, 1924, f. 1, sf. 1.1, n. 122.

all'Agmi la concessione dei locali utilizzati all'interno del Palazzo di Giustizia di Roma. Anche da questa opera di "restaurazione" è possibile percepire il cammino percorso dai magistrati italiani negli anni del cosiddetto "biennio rosso".

L'impedimento di ogni attività sindacale, l'arretramento del quadro normativo, l'emarginazione degli esponenti più in vista, impose all'Agmi un nuovo corso che fu interpretato dal Consiglio centrale eletto nel 1923. Il segretario generale fu Vincenzo Chieppa che guidò l'associazione fino al suo scioglimento, avvenuto il 21 dicembre 1925 per ottemperare, in anticipo, al disegno di legge sui sindacati che all'art. 11 vietava qualunque sodalizio tra magistrati.

La gestione di Chieppa, condotta con coraggio e coerenza, si caratterizzò per un ritorno alla difesa dei valori classici dell'indipendenza e dell'autonomia del potere giudiziario dalle contese politiche. Riemerse, in quel momento, una visione tecnica del giudice, senza cedimenti né a prospettive di mediazione degli interessi sociali né a ipotesi di utilizzazione dell'organizzazione di categoria per trasformare il patrimonio culturale e il sistema di valori della magistratura. Su queste basi, il consenso intorno all'associazione si rafforzò. Dopo il delitto Matteotti, sembrò per un momento che potesse spezzarsi l'atmosfera plumbea imposta dal fascismo e che l'enorme dibattito suscitato dal delitto Matteotti rappresentasse una presa di coscienza finalmente popolare dei problemi della giustizia. Si affacciò l'antica aspirazione ad una riforma che nascesse da un'ampia mobilitazione della società civile, anche con riferimento all'indipendenza del pubblico ministero e all'istituzione di una polizia giudiziaria alla esclusiva dipendenza della magistratura<sup>22</sup>.

Il forte accento posto sul pubblico ministero e sulla giustizia penale dimostrava lo stretto legame tra la nuova vitalità dell'Agmi e la battaglia morale che andava svolgendosi nel paese. Con il fallimento della battaglia aventiniana anche questa speranza si rivelò illusoria.

Dopo il discorso di Mussolini del 3 gennaio 1925, che segna tradizionalmente la nascita del regime, l'Agmi sopravvisse e continuò a chiedere il rispetto delle elementari guarentigie della magistratura, facendo argine intorno ai valori essenziali di certezza del diritto e di autonomia delle funzioni statali, valori la cui sostanza andava trasfigurandosi proprio in quei mesi, sotto la spinta delle modificazioni alla costituzione materiale operate dal fascismo. L'associazione era alla ricerca di uno

---

<sup>22</sup> V. CHIEPPA, *Il problema della giustizia*, «Rassegna di diritto ed economia», 2 (1924), n. 11. Si veda anche l'ordine del giorno approvato nel corso dell'assemblea di magistrati tenutasi a Milano il 20 dicembre 1924 nel quale il problema economico assumeva un rilievo secondario a favore di un quadro giuridico che garantisse l'effettiva indipendenza delle funzioni giudiziarie, con particolare attenzione al pubblico ministero e all'esecuzione dei provvedimenti penali: *I magistrati lombardi per l'indipendenza della magistratura*, in *La Magistratura*, 27 dicembre 1924, 143.

“spazio tecnico” a tutela della funzione giudiziaria, separato, se possibile, dal quadro istituzionale in cui tale funzione si collocava. Si trattava di una visione angusta e, per certi versi paradossale, in un società priva di libertà civili e politiche quale si avviava ad essere quella italiana. Eppure, questo “spazio tecnico”, questa visione professionale “sterilizzata”, fu probabilmente un ostacolo alla completa fascistizzazione della magistratura e certamente il fondamento della resistenza passiva svolta dall’Associazione nel 1925, resistenza che era come sospesa nel vuoto, priva di agganci nella società o in una tradizione politica prefascista più o meno esplicitamente rifiutata.

Come si è detto, l’Agmi si sciolse in un’assemblea generale tenuta il 21 dicembre 1925 per ottemperare al disegno di legge sui sindacati (poi l. 3 agosto 1926, n. 563) che all’art. 11 vietava qualsiasi sodalizio tra magistrati. In un primo momento, l’autoscioglimento dell’Agmi si verificò senza alcuna conseguenza per i suoi dirigenti. Essi furono colpiti un anno dopo, pochi giorni prima che scadesse il termine per l’applicazione della legge di epurazione 24 dicembre 1925 n. 2330, con decreto 16 dicembre 1926. Saverio Brigante, Roberto Cirillo, Filippo Alfredo Occhiuto, Vincenzo Chieppa, Giovanni Macaluso furono giudicati in condizioni di incompatibilità «con le generali direttive politiche del Governo». Furono decisive la responsabilità alla guida dell’Agmi negli anni immediatamente successivi alla guerra e le manifestazioni di dissenso quando il fascismo aveva già assunto il potere. Per contro, alcune figure di primo piano nella storia dell’associazione non incontrarono alcun ostacolo nel percorrere una carriera spesso brillante. Per esempio, Gaetano Miraulo, attivo esponente del Consiglio centrale guidato da De Notaristefani e poi da Brigante, divenne nel 1927 addetto al gabinetto del guardasigilli Rocco e poi seguì un *cursus honorum* che lo avrebbe portato nel dopoguerra alla Procura generale della Cassazione.

Con altro decreto, sempre in data 16 dicembre 1926, furono esonerati dal servizio altri 12 magistrati. Alfredo Rocco pilotò questo intervento di epurazione, con oculata determinazione, nell’ambito della definitiva svolta autoritaria intrapresa dal fascismo nella seconda metà del 1926 e si oppose ai tentativi di ampliarlo oltre i limiti che aveva fissato, nonostante le sollecitazioni provenienti dalle correnti più intransigenti del fascismo.

Sembra anzi, prima dell’autoscioglimento, che il guardasigilli avesse cercato di convincere i dirigenti dell’Agmi a trasformare l’associazione in un sindacato fascista. L’ultimo numero de «La Magistratura» del 15 gennaio 1926, pubblicò un editoriale non firmato (certamente scritto da Vincenzo Chieppa) dal titolo *L’idea che non muore*, dove si spiegavano così le ragioni dell’autoscioglimento. «Forse, con un po’ di comprensione – come eufemisticamente suol dirsi – non ci sarebbe stato impossibile organizzarci una piccola vita senza grandi dilemmi e senza rischi... la mezzafede non è il nostro forte: la “vita a comodo” è troppo complessa per spiriti semplici come i nostri. Ecco perché abbiamo preferito morire».



## Dalla «gelata» del fascismo alla Liberazione: la ricostituzione dell'Anm

SOMMARIO: 1. Breve premessa. – 2. La repressione fascista contro l'Agmi. – 3. Una transizione difficile, anche per la magistratura (1943-1946). – 4. La rinascita dell'Associazione nazionale magistrati (Anm). – 5. Uno sguardo all'interno della nuova Anm. – 6. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta: lenti movimenti.

### 1. Breve premessa

La storia dimostra – se vi fossero dubbi – che l'associazionismo giudiziario e i valori di autonomia che esso incarna non erano (e non sono) compatibili con un regime autoritario. Nel suo importante libro sulla nascita dell'Associazione generale fra i magistrati d'Italia (Agmi), e nel saggio che precede in questo volume, Fernando Venturini ha ben raccontato l'epilogo della prima associazione tra i magistrati italiani<sup>1</sup>.

Con la presa del potere di Mussolini, nel 1922, non fu più tollerabile l'esistenza stessa di un'associazione di magistrati che propugnasse l'autonomia e l'indipendenza della categoria. Nel 1923, con la riforma del guardasigilli Aldo Oviglio, il Csm fu reso ancora una volta di nomina governativa, la carriera fu nuovamente irrigidita secondo schemi quasi militari, al pari del resto del pubblico impiego, cui la magistratura fu assimilata, perdendo le proprie specificità (e i propri diritti) che l'Agmi avrebbe voluto invece incrementare.

In occasione dell'unificazione della Cassazione civile, anch'essa frutto delle riforme del 1923, la Corte di Roma fu subito decapitata, con il collocamento a riposo di due magistrati di sicura fede democratica e appartenenti all'Agmi, come Lodovico Mortara e Raffaele de Notaristefani (da primo presidente Mortara aveva deciso di ospitare l'Agmi nei locali del Palazzo di giustizia di piazza Cavour, dove attualmente si trova ancora la sede dell'Anm). Il regime pose a capo del nuovo organo Mariano D'Amelio (destinato a guidare la Suprema

---

<sup>1</sup> F. VENTURINI, *Un "sindacato" di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione Generale fra i magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, 1987.

corte fino al 1941) e Giovanni Appiani, sostenitore di una torsione pienamente fascista della giurisprudenza della Corte, il quale sarebbe stato in seguito, nel 1929, espulso dalla magistratura per un suo improvvido attacco proprio contro il primo presidente<sup>2</sup>.

Mortara, figura esemplare di magistrato, a cui mancavano al momento della sostituzione solo pochi anni alla pensione – era nato nel 1855 –; studioso di grande valore e uomo politico, aveva ricoperto la carica di guardasigilli nel primo Governo Nitti nel 1919-1920, proponendo un'audace riforma dell'ordinamento giudiziario, destinata però all'insuccesso (come rilevato qualche anno fa da Francesco Antonio Genovese), per l'ostilità dei magistrati (e della stessa Agmi), nonché per le critiche degli avvocati, perché giudicata troppo «rivoluzionaria»<sup>3</sup>. L'allontanamento del giurista mantovano fu sia una punizione per il suo essere stato un sincero democratico a fianco di Nitti anche negli anni successivi al 1920, in aperta ostilità del regime, sia una sorta di beffa, avendo egli da anni propugnato convintamente la riforma della Cassazione unica. Per de Notaristefani, la «cacciata», a ben otto anni dalla pensione (a Mortara ne mancavano due) e dopo solo un anno dalla nomina, si dovette senza dubbio al ruolo svolto nell'Agmi, ma anche alla necessità del nuovo governo di affermare il controllo pieno sul vertice della magistratura inquirente: garanzia questa che un personaggio «ingombrante» come il procuratore generale, troppo legato ai governi liberali e fedele alle sue idee, altrettanto liberali e democratiche, non poteva ovviamente assicurare<sup>4</sup>.

## 2. La repressione fascista contro l'Agmi

Quando, nel 1925, la trasformazione del regime in chiave autoritaria divenne con le leggi eccezionali effettiva, la repressione si esercitò anche sull'As-

---

<sup>2</sup> Mi permetto di rinviare, anche per la bibliografia, ad A. MENICONI, *Inaugurazioni giudiziarie: tre discorsi ufficiali (ma non troppo)*, in *Le Carte e la Storia*, 2014, 2, 104-116.

<sup>3</sup> F.A. GENOVESE, *Lodovico Mortara Guardasigilli e il "progetto" impossibile (ovvero, l'utopia italiana di una magistratura ordinaria di estrazione non burocratica)*, in *Le Carte e la Storia*, 2004, 1, 191-200, 192-193. Anche per la bibliografia ivi contenuta, cfr. A. MENICONI, *L'azione di Lodovico Mortara tra avvocatura e politica, ovvero del riformismo giudiziario di Mortara*, in *Riv. dir. processuale*, 2019, LXXIV, 4-5, 1214-1225. (ma tutto il fascicolo è dedicato alle relazioni a un convegno tenutosi in suo onore nel 2019). Nella vasta bibliografia ci si limita a citare la biografia di Mortara a opera di M. BONI, *Il figlio del rabbino. Lodovico Mortara, storia di un ebreo ai vertici del Regno d'Italia*, Roma, 2018.

<sup>4</sup> Al rapporto tra fascismo e magistratura ho dedicato una parte della mia *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012, 145-242, cui si rinvia anche successivamente.

sociazione, costretta in un primo momento a trasferire la propria sede fuori dagli uffici del Palazzo di giustizia. Poi l'Agmi si autosciolse, prima di essere soppressa in base alla nuova legge del 1926, che vietava agli impiegati pubblici l'adesione a qualunque sindacato e imponeva di devolvere la propria Cassa a un qualche sindacato fascista creato ad hoc (ma i fondi dell'Agmi furono invece, grazie all'atto volontario di scioglimento, devoluti alla Cassa pensioni dei magistrati).

Com'è stato notato da Venturini in questo volume, l'editoriale sull'ultimo numero del periodico dell'Associazione *La Magistratura* del 15 gennaio 1926 (prima di interrompere le pubblicazioni) avrebbe risuonato come un gesto di sfida non solo al regime, ma anche al conformismo che ben presto avrebbe oppresso il mondo della magistratura (non solo ovviamente) man mano che il fascismo si fosse affermato.

Dopo il suo forzato auto-scioglimento i dirigenti furono trasferiti prima in sedi disagiate (Roberto Cirillo, Vincenzo Chieppa, Saverio Brigante, Giovanni Macaluso e Filippo Alfredo Occhiuto) e poi nel 1926 «epurati» dalla magistratura.

Nel 1925 era stata, infatti, approvata la nuova legge sulla dispensa dal servizio per «incompatibilità con le direttive politiche» del regime, che – nonostante le voci contrarie levatesi alla Camera (dell'opposizione liberale, dello stesso ex ministro – sino al gennaio di quell'anno – Oviglio, e dell'avvocato fascista senese Gino Sarrocchi, già ministro dei Lavori pubblici) – per volere espresso dello stesso Mussolini fu applicata anche ai magistrati. E senza dubbio, dall'ascesa di Alfredo Rocco alla guida del Ministero della giustizia nel gennaio 1925 si rafforzò ancora di più una sistematica politica dei trasferimenti d'ufficio, gestita dallo stesso dicastero e mirante a colpire i settori politicamente meno allineati del corpo giudiziario. Il nuovo guardasigilli, impegnato come fu a costruire l'edificio dello Stato autoritario<sup>5</sup>, intese creare, se non una magistratura formalmente «fascista», almeno una magistratura che non creasse problemi al nascente regime, ovvero che non ostacolasse la «rivoluzione fascista» da realizzare (furono le sue parole del 19 gennaio 1925 alla Camera dei deputati).

Nel fascicolo personale di Chieppa si può leggere il provvedimento di espulsione, cui lo stesso magistrato replicò inutilmente punto per punto: «ritenuto che ad opera di essi [oltre a Chieppa ci si riferiva qui ai principali e più attivi dirigenti dell'Agmi *n.d.r.*] l'Associazione assunse un indirizzo antistatale, sovvertitore della disciplina e della dignità dell'Ordine Giudiziario, che fu propagandato a mezzo del periodico di classe “La Magistratura” dai medesimi redatto e pubblicato [...],

<sup>5</sup> Cfr. G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, 2018.



ritenuto che solo per formale ossequio alla legge sui sindacati essi deliberarono lo scioglimento dell'Associazione, la soppressione del periodico [...] ma in sostanza mantennero saldi i vincoli associativi mediante atti simulati [...] sono dispensati dal servizio». Nella memoria ministeriale il guardasigilli Rocco descrisse, poi, la dirigenza dell'Agmi come dedita «ad imprimere al sodalizio un indirizzo demagogico-bolscevizzante»<sup>6</sup>.

Tra questi magistrati, va ricordata, inoltre, la vicenda del giudice istruttore di Roma Occhiuto, dispensato dal servizio per essersi occupato con troppa «solerzia» dei processi per gli attentati ad Amendola, a Nitti e a Mazzolani e per questo denunciato dai suoi superiori (il procuratore del re del Tribunale e quello generale della Corte d'appello, Giuseppe Fachinetti). Lo stesso giudice si era occupato dell'istruttoria del delitto Matteotti, di cui era stato privato per l'avocazione da parte della sezione di accusa della Corte d'appello.

### 3. Una transizione difficile, anche per la magistratura (1943-1946)

Cessata la dittatura, nel 1944, il nuovo governo democratico richiamò i magistrati espulsi, compresi i 16 cacciati per motivi razziali, nonché Giuseppe Pagano, che si era dimesso nel 1939 per ragioni politiche e sarebbe divenuto nel 1945 il primo presidente della Cassazione nel nuovo ordine democratico.

Tra i riammessi Saverio Brigante era forse una delle figure meno note. Già «segnalato» per simpatie socialiste all'inizio del Novecento – come si legge nel suo fascicolo personale – fu, lo si è accennato, tra gli espulsi in quanto dirigente dell'Associazione generale dei magistrati italiani nel 1926. Dopo quasi vent'anni di allontanamento, rientrato nel 1944 in magistratura, egli si distinse per il suo ruolo propulsore dell'epurazione antifascista, ponendosi con ciò in aperto contrasto con i suoi colleghi alla Cassazione, che ritrovava dopo vent'anni. Innanzitutto, il 1° agosto 1944 fu nominato commissario per l'epurazione (ovvero vice dell'alto commissario aggiunto Scoccimarro, e responsabile dell'Ufficio giustizia) e, in quella veste, vergò molti dei ricorsi contro le decisioni della Commissione di I grado che assolvevano suoi colleghi (vecchi e nuovi) della Corte. Poi, consigliere «occulto» del ministro Togliatti nel 1946, svolse un ruolo attivo anche nell'assicurare che la Corte di cassazione non cedesse ai ricorsi presentati dai monarchici contro i risultati del referendum monarchia-repubblica del 2 giugno. Ma in Cassazione, pur essendo tra i più anziani presidenti di

---

<sup>6</sup> Archivio centrale dello Stato, *Ministero della giustizia, Ufficio superiore del personale e Affari generali, Ufficio II, Magistrati fascicoli personali*, IV vers., b. 543, fasc. 82739.

sezione, sarebbe stato relegato poi a presiedere la poco influente Commissione per il gratuito patrocinio<sup>7</sup>.

Quanto all'associazionismo giudiziario in quegli anni di transizione dal fascismo alla democrazia non si può non accennare al tema che in quegli anni cruciali coinvolse, angustiò e in parte minore forse appassionò l'intero corpo giudiziario: l'epurazione, in quegli anni perseguita (come si dirà con effetti tuttavia modesti) in tutti gli apparati pubblici. Gli esiti di questa c.d. giustizia di transizione (che più in generale presentò anche risvolti di carattere penale dei processi per collaborazionismo), e cioè il tentativo di eliminare i magistrati più compromessi con il regime dal corpo giudiziario, non ebbero – come oramai accertato da diversi studi – il successo sperato dal legislatore dell'immediato dopoguerra. Fin da subito si parlò, anche con accenti polemici e di indignazione, di un'epurazione «mancata». Come confermano i pur disordinati dati statistici a disposizione, nella stragrande maggioranza dei casi, coloro che avevano collaborato con la politica giudiziaria del fascismo o avevano propagandato le idee razziste con conferenze, manifestazioni pubbliche e soprattutto scritti, o avevano supportato addirittura l'applicazione delle leggi antiebraiche in uffici pubblici e con responsabilità anche evidenti, non furono epurati. Solo alcuni di essi si dimisero prima dell'ondata epurativa più forte (sottraendosi così al giudizio), per poi, in molti casi, chiedere di rientrare nel ruolo (ed essere accontentati persino senza pregiudizio della carriera) negli anni successivi.

La «macchina», se così la si può chiamare, si mise in moto complessivamente dalla fine del 1943 al giugno del 1946 (amnistia Togliatti). Fu nel complesso farraginoso, contraddittorio, anche perché basata, come scrisse Piero Calamandrei, a giustificare almeno in parte gli orientamenti giurisprudenziali letti «con amarezza e rammarico» – con «superlativa imperizia tecnica» dai «legislatori usciti dalla lotta

---

<sup>7</sup> Brigante, nato a Pignola (Potenza) il 28 febbraio 1875, entrò in magistratura nel 1899, sempre per merito giunse a ricoprire il ruolo di presidente di Sezione di Corte d'appello (fu poi tramutato alla Cassazione, su sua domanda nel 1925), fino a quando fu dispensato dal servizio il 16 dicembre 1926, ai sensi dell'art. 1 della legge 24 dicembre 1925, n. 2300. Dopo la sua riammissione nel 1944, fu nominato presidente di Sezione della Cassazione, dove rimase fino al 31 dicembre 1947; essendo trattenuto in servizio, poi, dal 1° gennaio 1948, «per attendere a studi legislativi». Morì a Roma il 21 febbraio 1960. Archivio centrale dello Stato, *Corte suprema di cassazione, Segreteria, Prima Presidenza*, b. 10, fasc. 782. Cfr. F. VENTURINI, *Un sindacato di giudici da Giolitti a Mussolini*, cit., 101; A. MENICONI, *Foto di gruppo in movimento: la Corte di cassazione, l'epurazione e la Repubblica*, in *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, a cura di A. MENICONI, G. NEPI MODONA, Bologna, 2022, 199-241, 228-233.

clandestina»<sup>8</sup>. O, come scrisse Massimo Severo Giannini nell'immediatezza dei fatti e da un osservatorio privilegiato (era il capo di Gabinetto del Ministero per la Costituente), applicata – quella imperfetta legislazione –, nel quadro dell'inefficienza complessiva degli apparati a essa preposti: mancanza di uffici inquirenti adeguatamente istruiti; incapacità di orientarsi nel groviglio delle norme confuse; ambiguità di fondo, dipendente dalle caratteristiche stesse del giudizio di epurazione, in cui – era assai arduo provare, come le norme pretendevano, che «i generici sentimenti fascisti della maggioranza dei dipendenti pubblici si fossero tradotti in una delle condotte illecite tipizzate dal legislatore»<sup>9</sup>.

Le norme, poi (ed era questo il punto cruciale) assegnavano alla magistratura l'ambiguo ruolo, al tempo stesso, di epuratrice e di possibile epuranda: da un lato, infatti, i numerosi testi legislativi (decreti, ovviamente) emanati dopo l'8 settembre 1943 per disciplinare l'epurazione del personale maggiormente compromesso con il ventennale regime fascista e con la Repubblica sociale italiana (Rsi) prevedevano che alle varie Commissioni di epurazione avessero parte attiva dei magistrati in ruolo, specie di alto grado; dall'altro il corpo giudiziario – non fosse altro che per le sue funzioni istituzionali – figurava tra gli apparati necessariamente coinvolti con il regime e con la stessa Rsi e molti dei «giudici» avrebbero subito, prima, durante e dopo, indagini personali sul proprio passato.

Al tema è stato dedicato un libro molto recente, che evidenzia proprio le difficoltà, le resistenze che bloccarono un reale cambiamento nell'amministrazione della giustizia (come, peraltro in tutta l'amministrazione pubblica)<sup>10</sup>. Da questo studio emerge ancora di più con nettezza quello che è forse il problema vero dell'epurazione «mancata»: i conti con il passato fascista non furono mai veramente non solo chiusi ma spesso neanche iniziati: e lo Stato repubblicano, a onta della Costituzione, dovette scontare nei primi anni del suo operare del dopoguerra un pesante lascito autoritario. «Troppe eredità, scorie, vischiosità» che avevano attraversato il regime fascista finirono «per transitare – in misura da accertare con precisione, per certi aspetti più o meno intatte, per altri comunque non mutate nel profondo – fin dentro il cuore medesimo» della Repubblica democratica<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> P. CALAMANDREI, *Restaurazione clandestina*, in *Il Ponte*, 1947, 11-12, 959-968, in particolare 965 ss.

<sup>9</sup> M.S. GIANNINI, *L'epurazione del secondo dopoguerra*, in Id., *Scritti giuridici*, X. Milano, 2008, 283 ss.

<sup>10</sup> *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, cit.

<sup>11</sup> E. FIMIANI, «Guardare l'Italia dalla parte delle radici: il male oscuro della Repubblica», in *Dal fascismo alla Repubblica: quanta continuità? Numeri, questioni, biografie*, a cura di M. DE NICOLÒ, E. FIMIANI, Roma, 2019, 12.

Al tempo stesso, non può sfuggire una domanda, la cui risposta è destinata però a rimanere sul piano delle ipotesi: cosa sarebbe accaduto se queste persone, quei magistrati spesso costituenti l'élite della magistratura italiana, fossero state allontanate dall'esercizio delicato della giurisdizione, usando degli strumenti politici più che giudiziari?

Sicuramente – si può affermare – la nuova Repubblica avrebbe camminato più velocemente sul piano delle conquiste democratiche e dei diritti, senza dover attendere ulteriori decenni. Si può supporre però che se ne sarebbero nell'immediato avute le conseguenze sul piano della legittimazione della magistratura nel suo complesso e dell'efficacia dell'amministrazione della giustizia.

In realtà il ritardo stesso dell'attuazione costituzionale nel primo decennio repubblicano risentì moltissimo, certamente, della permanenza al vertice dello Stato di una generazione di giudici formatasi e maturata negli anni della dittatura fascista, e, in qualche caso non isolato, anche in quella stagione autoritaria che era stata, per lo meno nel campo della giustizia, lo stesso Stato liberale: liberale sì, ma pur sempre autoritario. A distanza di quasi ottant'anni è tempo di riconoscere, anche sulla base dei documenti nel frattempo resi disponibili, che nel biennio tra il 1943 e il 1945 si profilò quella che sarebbe stata una possibile alternativa al permanere nel loro ruolo di persone così pesantemente coinvolte nel passato e così, comprensibilmente, poco disponibili, a fare i conti con esso. Duole concludere che l'opportunità di quell'alternativa non fu colta, né dal corpo della magistratura nel suo complesso, né dalla politica.

Non è questa la sede per approfondire questi aspetti, ma sia sufficiente ricordare come, da un lato, il mancato rinnovamento fu dovuto senza dubbio al quadro politico generale, con la fine dei governi di unità nazionale nel giugno del 1947 e poi soprattutto con la netta prevalenza della Dc nelle elezioni del 1948; si era – si usa dire – ormai nel clima della guerra fredda: ma in verità già prima, negli anni nei quali ancora soffiava il «vento del Nord», molti segnali avevano preannunciato il nuovo equilibrio che si andava creando nella chiave della «pacificazione nazionale». Precocemente si era venuto a creare, infatti, un nuovo compromesso tra la parte più conservatrice della magistratura e i nuovi governanti, basato sulla condivisione di valori e di una rete di rapporti di potere risalente nel tempo. Un compromesso destinato a durare a lungo, per oltre un ventennio, e che riproduceva, certo in termini diversi, vale a dire democratici, quello antico «patto» tra magistratura e governo fascista.

Eppure, nella magistratura italiana lavoravano – la recente ricerca sull'epurazione lo ha dimostrato – anche personalità rivelatesi capaci, anche in frangenti difficili come durante la Rsi, di mantenere la propria dignità; magistrati di alta tenuta non solo professionale ma morale, che però non vennero presi in considerazione quando si trattò di ricoprire ruoli dove avrebbero certo bene operato e

soprattutto con il loro esempio avrebbero potuto dare un segnale di cambiamento all'intera magistratura italiana. Si può, a tal proposito, limitarsi a menzionare tra i molti i nomi di due magistrati sicuramente antifascisti: Saverio Brigante e Domenico Riccardo Peretti Griva.

L'epurazione, come è stato autorevolmente sostenuto<sup>12</sup>, non era quindi del tutto «impossibile». Se non la si fece fu per una scelta consapevole<sup>13</sup>.

#### 4. La rinascita dell'Associazione nazionale magistrati (Anm)

È in questo quadro generale, ancora dagli esiti incerti ancorché prevedibili, che si inserì la (ri)nascita ufficiale il 21 ottobre 1945 dell'Anm – presieduta da Emanuele Piga e la significativa ripresa delle pubblicazioni (il 1° aprile dello stesso anno) de «La Magistratura», sotto la direzione di Ernesto Battaglini, futuro membro della Corte costituzionale, e con il fondamentale apporto del già citato Vincenzo Chieppa (vicepresidente dal 1949 al 1952 e presidente dal 1956 al 1962).

La ricostruzione immediata dell'Associazione fu favorita anche da un altro fattore determinante. Nei mesi tra l'inverno del 1943-44 e il 25 aprile del 1945, infatti, molti magistrati, sia singolarmente, sia in forma associata, avevano partecipato in modo attivo e coraggioso alla Resistenza, in special modo al Nord, sotto la guida di Peretti Griva, nel gruppo piemontese (guidato da Giorgio Agosti, Alessandro e Carlo Galante Garrone), e in quello veneto (sotto l'esempio di Giovanni Colli). Nel vivido racconto (apparso nel libro del 1956 *Esperienze di un giudice*)<sup>14</sup> di Peretti Griva (designato clandestinamente capo della magistratura piemontese dal Cln), emergono figure esemplari di giudici, che costruiscono la rete della Resistenza in campo giudiziario, concentrata soprattutto a Torino,

---

<sup>12</sup> «Era possibile che le cose andassero diversamente? L'ideale sarebbe stato un completo, radicale rinnovamento della classe dirigente: uomini nuovi, dappertutto. Purtroppo non era possibile. Il carcere e l'esilio ci hanno restituito uomini elettissimi, ma non i quadri per questo completo rinnovamento. [...] Non c'era alcun modo di rinnovare l'amministrazione, sia pure soltanto nei primi quattro gradi, la magistratura, le forze armate, l'università, senza rischiare di distruggere l'ossatura del paese. E nessun uomo politico si assumerebbe la tremenda responsabilità di terminare di distruggere un paese già così rovinato, per attuare la giustizia»: A.C. JEMOLO, *Le sanzioni contro il fascismo e la legalità*, in «Il Ponte», I, 1945, n. 4, 284 (e ivi, la postilla di P. CALAMANDREI), cit. da G. FOCARDI, *Le sfumature del nero: sulla defascistizzazione dei magistrati*, in «Passato e Presente», 2005, n. 64, 61-87, 62. Condivide questa tesi P. SARACENO, *I magistrati italiani tra fascismo e repubblica. Brevi considerazioni su un'epurazione necessaria ma impossibile*, in «Clio», 1999, n. 1, 65-109, ora ripubblicato in *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, cit., 29-64.

<sup>13</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, ed. 2020, 410 ss.

<sup>14</sup> Torino.

dove convenivano magistrati da tutto il Nord. Lo stesso Peretti Griva organizzò una rete «clandestina» di magistrati antifascisti, pronti a rivestire ruoli apicali nella magistratura piemontese alla fine dell'occupazione nazista per evitare forme di giustizia sommaria. Il magistrato piemontese avrebbe, poi, ricoperto il ruolo di alto commissario all'epurazione tra il luglio e il dicembre 1945, per poi tornare a Torino deluso da quell'esperienza, e assumervi la carica di primo presidente della Corte d'appello fino al 1952, quando sarebbe stato collocato a riposo<sup>15</sup>.

A Roma, in base alle rappresentanze dei partiti, si costituì all'interno della magistratura un Comitato di liberazione nazionale (Cln), quasi una «proiezione» della magistratura come «corpo autonomo» nello stesso Cln. Ne furono componenti: Michele Fragali (futuro giudice costituzionale dal 1960 al 1969), Paolo Silvio Migliori, Nicola Picella (di lì a poco segretario della Presidenza della Repubblica), Salvatore Zingale, Romolo Gabrieli, Italo D'Abbiero e Andrea Lugo (dal 1947 consigliere di Stato). Alcuni di loro, caddero vittime della rappresaglia nazifascista, come il giudice Mario Fioretti a Roma<sup>16</sup>. Da notare anche come il rifiuto opposto alla richiesta di giuramento di fedeltà alla Rsi risultò tra i magistrati molto diffuso. Dopo averlo chiesto ripetutamente ai magistrati nelle diverse sedi, il guardasigilli Piero Pisenti dovette addirittura rinunciare alla pretesa<sup>17</sup>.

Anche il Comitato nazionale provvisorio romano (nato nel 1943, e in cui Battaglini e Piga ebbero un ruolo di rilievo) contribuì alla rinascita dell'Anm, partecipando, inoltre, alle manifestazioni organizzate dal Comitato forense di agitazione nei giorni del 5 e 6 aprile 1944 nel Palazzo di giustizia a Piazza Cavour, dopo la strage delle Fosse ardeatine (avvenuta il 24 marzo); furono iniziative che bloccarono le udienze in quelle giornate<sup>18</sup>. I magistrati nel Comitato nazionale provvisorio romano del 1943 furono Battaglini (presidente), Ginevrino Celentano, Andrea Lugo e Andrea Torrente; e nel Comitato nazionale provvisorio del 1945 Piga (presidente), Andrea Lorusso Caputi, Pietro Rossi, Angelo Santoni Rugiu. I

<sup>15</sup> *Una spina dorsale. Domenico Riccardo Peretti Griva magistrato, antifascista, fotografo*, a cura di F. Campobello, Torino, Seb27, 2017; si veda anche R. Canosa, *Storia dell'epurazione in Italia. Le sanzioni contro il fascismo 1943-1948*, Milano, 1999, *passim*.

<sup>16</sup> D.R. PERETTI GRIVA, *Esperienze di un magistrato*, cit., 34. Si veda anche G. FIORUCCI, *Cronache della magistratura italiana. Dall'ordinamento giudiziario del 1941 alla istituzione del Consiglio superiore della magistratura*, in *Studi parlamentari, politici e costituzionali*, 1972, 15, 67-87, 71.

<sup>17</sup> S. DE NARDI, *La "resistenza" della (e nella) magistratura ordinaria all'imposizione di giurare fedeltà alla Repubblica sociale italiana*, in *Resistenza e diritto pubblico*, a cura di F. CORTESE, Firenze, 2016, 47-89, 50 e 56 (con ampia bibliografia). Mi permetto di rinviare ancora ad A. Meniconi *Foto di gruppo in movimento: la Corte di cassazione, l'epurazione e la Repubblica*, in *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, cit., 214 ss.

<sup>18</sup> Archivio centrale dello Stato, *Ministero della giustizia, Gabinetto*, b. 7, fasc. 27.

primi comitati antifascisti, e quello romano, si impegnarono anche a scoraggiare l'adesione dei giudici al giuramento e alla adesione alla Rsi, e sostennero materialmente e moralmente i magistrati destituiti. Un antefatto virtuoso, questo, che avrebbe pesato nel dopoguerra.

Così come però avrebbe pesato, e in senso negativo, il quadro normativo e disciplinare rimasto anche dopo la Liberazione fermo all'ordinamento giudiziario del 1941, un testo in cui l'ordine giudiziario era connotato da una forte gerarchizzazione e dalla nomina governativa dei vertici. Nonostante la c.d. legge delle guarentigie del 1946 (r.d.lg. n. 511 del 1946) rimuovesse in modo «chirurgico» alcune norme dell'ordinamento Grandi particolarmente autoritarie (come ovviamente il requisito della razza, l'estensione dell'inamovibilità ai pubblici ministeri, tra l'altro), restarono allora in vigore due elementi di continuità.

Il primo fu rappresentato dalla rigidità della struttura gerarchica, riconfermata dai poteri di sorveglianza attribuiti ai dirigenti degli uffici; il secondo dalla titolarità dell'azione disciplinare, che restava in mano al guardasigilli (cui era affiancato ora il procuratore generale della Cassazione), mentre il giudizio era affidato alla Corte disciplinare (già prevista negli ordinamenti precedenti) e ai tribunali disciplinari nelle Corti d'appello (che venivano istituiti). La differenza sostanziale consisteva nel riconoscimento di una giurisdizione piena ed esclusiva a questi organi, nel senso che le decisioni definitivamente adottate (con forma ed efficacia di sentenza) non erano soggette ad alcun atto di controllo del ministro né ad alcun gravame (a parte la revisione in alcuni, limitati, casi). Sia il Csm (precedente a quello repubblicano) sia la Corte disciplinare restavano formati da consiglieri della Cassazione al massimo livello.

Nel 1945, forse inevitabilmente, vista l'eredità pesante lasciata dal fascismo, quando si era affermato un ideale di magistrato apolitico, tecnico, ma in realtà consono alla visione autoritaria del fascismo, l'Anm si dichiarò favorevole a criteri di «apoliticità» e «asindacalità», confermati a grandissima maggioranza degli iscritti in un referendum promosso alla fine del 1946. Non mancarono, certo, i richiami all'interesse generale e «politico» cui avrebbe dovuto conformarsi l'azione della stessa Associazione, che, del resto, partecipò con un proprio documento al dibattito della Costituente sull'autonomia della magistratura, valore che rivendicò tra quelli da garantire nell'ambito dei nuovi principi costituzionali. Ma sempre in una chiave corporativa, di chiusura rispetto agli assetti costituzionali nuovi di cui si andava discutendo nel Paese e di lì a poco nell'Assemblea costituente.

Nel testo preparato in vista proprio della Costituente, e poi nella mozione approvata al Congresso del 3 novembre del 1946, si faceva espresso riferimento anche all'autonomia «integrale» da garantirsi all'ordine giudiziario, realizzabile unicamente se il nuovo Csm fosse stato composto solo da magistrati. Una posizione che in quel frangente neanche la Corte di cassazione si sentì di assumere,

e che sarebbe stata rifiutata dai costituenti, che, in definitiva, temevano di creare una «casta» giudiziaria<sup>19</sup>.

In quei primi anni – come è stato notato da Giovanni Mammone – l'azione dell'Anm (soprattutto del suo Comitato direttivo centrale) sarebbe stata segnata da una «visione tradizionale della magistratura, poco interessata alle dinamiche culturali dei magistrati nel loro complesso», con una scarsa consapevolezza delle loro esigenze. Il gruppo dirigente dell'Anm avrebbe dovuto ben presto, però, misurarsi con i cambiamenti nell'usuale habitus dei magistrati, anche dovuti alla difficile crisi economica del dopoguerra e a un ricambio generazionale non in sintonia con la struttura tradizionale dell'ordine giudiziario<sup>20</sup>.

## 5. Uno sguardo all'interno della nuova Anm

Di recente, Francesco Campobello ha analizzato nel dettaglio la composizione dell'Anm dei «nuovi» esordi, esaminando il giornale dell'Anm, «La Magistratura» e usando i fascicoli personali dei magistrati conservati presso l'Archivio centrale dello Stato. Ne sono venuti dati di conoscenza e riflessioni che meritano attenzione<sup>21</sup>.

L'assemblea generale convocata a Roma nel Palazzo di giustizia (domenica 28 luglio 1946) prevedeva, al terzo punto dell'ordine del giorno, l'elezione del Comitato direttivo centrale (Cdc) previsto di dodici componenti, tra cui il presidente e due vicepresidenti. Le votazioni furono poi effettuate nei primi giorni di novembre e in tale occasione vennero eletti: Piga (presidente), Battaglini (vicepresidente), Giovanni Petraccone (vicepresidente), Renato Angeloni, Ginevrino Celenzano, Guglielmo De Luise, Andrea Lorusso Caputi, Domenico Medugno, Giovanni Noccioli, Pietro Pascalino, Giulio Ronga, Franz Sesti. Una seconda votazione, nel luglio 1947, allargava e aggiornava il Cdc estendendo il numero di componenti a quindici. In quella sede furono confermati: Angeloni, Battaglini, De Luise e Sesti; e vennero eletti: Manlio Borrelli, Chiappa, Guido Colucci, Paolo Del Mastro, Gaetano Miraulo, Salvatore Papa, Luigi Pepe, Peretti Griva, Guido Raffaelli, Giuseppe Spinelli e Pietro Traina. Nelle successive votazioni del 1949 si sarebbero poi aggiunti: Antonio De Falco, Bruno Liguori, Bernardo Merlo, Guido Tissi, Giuseppe Verzi;

<sup>19</sup> Per una ricostruzione più ampia del dibattito costituente anche qui rinvio ad A. MENICONI, *Verso l'indipendenza della magistratura (1944-1948)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 1, 395-432.

<sup>20</sup> G. MAMMONE, *1945-1969. Magistrati, Associazione e correnti nelle pagine de La Magistratura*, in *Cento anni di Associazione magistrati*, a cura di E. BRUTI LIBERATI, L. PALAMARA, Assago, 2009, 27-53, 31.

<sup>21</sup> F. CAMPOBELLO, *L'Associazione nazionale magistrati nel secondo dopoguerra. Profili e protagonisti (1943-1952)*, in *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, cit., 261-308, in cui sono presenti ulteriori profili biografici.



e nel 1952: Girolamo Buzzi, Domenico De Gennaro, Carlo Giannattasio, Lucio Grisolla, Carmelo Palermo, Pietro Pascalino, Silvio Tavolaro e Giuseppe Vilacci<sup>22</sup>.

Negli anni presi a riferimento (1946-1952) dallo studio di Campobello si avvicendarono solo tre presidenti: Battaglini nel 1943-44 e dal 1948 al 1952 (in carica fino al 1956); Piga per il periodo 1945-46; infine, Miraulo nel 1947<sup>23</sup>. I vicepresidenti oggetto dell'indagine sono, invece, quattro: lo stesso Battaglini nel primo periodo (1946-47); Peretti Griva (dal 1947); Chieppa (dal 1949); da ultimo, Petraccone (una prima volta nel 1946 e poi dal 1949).

Se si esaminano in generale 26 magistrati (di cui si è ritrovato il fascicolo personale)<sup>24</sup> dei 45 che ricoprirono in senso estensivo i vertici dell'Anm, ossia ricomprendendo non solo gli effettivi componenti del Cdc ma anche i revisori dei conti, i probiviri e i supplenti, è possibile – sempre secondo Campobello – attuare una loro suddivisione in base al rapporto con il regime. Certo una suddivisione forse un po' sommaria ma utile a capire i termini di un rapporto complesso con il passato. Da sottolineare come questa analisi si sia basata quasi esclusivamente sulla documentazione ministeriale e abbia cercato di seguire le carriere di questi magistrati negli anni della dittatura e nei successivi primi anni della Repubblica, in particolare nel delicato periodo di transizione postbellico, per tentare di individuare i criteri con cui si procedette agli avanzamenti di carriera e alla selezione dei nuovi vertici dell'Anm.

Da considerare anche che quasi nulla dell'esperienza nell'Associazione traspare in genere dal fascicolo personale dei magistrati interessati. Forse può sembrare normale, se si considera l'appartenenza all'Anm un fatto «privato» nel proprio percorso professionale, ma la partecipazione a un momento associativo così di rilievo non può – a mio parere – non avere avuto anche conseguenze «pubbliche» di qualche importanza. Ed è quindi significativo (di cosa? Forse di una scarsa considerazione dell'Anm in quegli anni da parte del Ministero?) che non compaia nella documentazione relativa al singolo magistrato.

Non si è invece proceduto – nello studio citato – ad analizzare i riflessi della loro appartenenza politica o meno sulle sentenze che essi produssero e sui processi (a

---

<sup>22</sup> Da segnalare, inoltre, i revisori dei conti Angelo Asciano, Francesco Panetta, Italo Tavolaro e i supplenti Corrado Gentile, Gianfranco Sammarano e Nicola Sbrocca.

<sup>23</sup> *Cento anni di Associazione magistrati*, cit., 303.

<sup>24</sup> Merita un cenno la rilevanza, come ha insegnato Pietro Saraceno, di queste fonti biografiche che, pur nella loro essenzialità dettata dalla natura burocratica, offrono molte notizie concrete sulle origini, le carriere e talvolta gli orientamenti dei magistrati. Cfr. in proposito G. Melis, *Introduzione*, in *Il Consiglio di stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, 2 voll., 2006, XXIII-XXXVI.

meno che non fossero indicati nel fascicolo) a cui parteciparono. Quindi si è ben consapevoli che l'inserimento dei singoli magistrati in una sola categoria, sulla base principalmente della documentazione ministeriale, possa comportare rischi interpretativi, ma nella ricerca compiuta si è cercato comunque di dare un'idea delle «storie politiche» di coloro che furono chiamati a rappresentare i magistrati nell'Anm.

Ferme restando queste osservazioni metodologiche, i vertici dell'Anm, con riferimento al loro rapporto con il passato regime, si possono collocare in tre distinte categorie numericamente disomogenee, in ordine di consistenza: 1. coloro che erano stati antifascisti da tempo o almeno magistrati che, dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, avevano fattivamente partecipato alla lotta contro il nazifascismo (undici); 2. i magistrati politicamente «indifferenti» durante il regime per molte ragioni, non ultima l'habitus tradizionale della corporazione (nove); 3. i magistrati organici al regime (considerati quindi dai vertici dell'epoca come di «ottima condizione morale» e politica), che furono sei, di cui solo una piccola parte (due) fu sottoposta all'epurazione, senza che poi fosse preso alcun provvedimento neppure di natura disciplinare<sup>25</sup>.

Nel primo gruppo (gli antifascisti) spiccano i nomi già segnalati di Peretti Griva e di Chieppa, su cui non ci si sofferma ulteriormente se non per sottolineare come, nel caso del magistrato piemontese, si trattasse del più importante rappresentante nell'Anm di quella magistratura che Calamandrei chiamava «minoranza eroica», per essersi opposta alla prepotenza del regime<sup>26</sup>.

Peretti Griva fu, in verità, considerato, anche negli anni della rinascita della democrazia, un personaggio a suo modo «scomodo», un «giacobino» secondo l'allora ministro della Giustizia Togliatti<sup>27</sup>. In effetti dovette essere alquanto «scomodo» («un eretico» nell'ambito della magistratura dei suoi anni), se non fu mai nominato o eletto dai suoi colleghi alla Corte costituzionale e, dopo aver dato una grande contributo alla lotta di liberazione e alla prima fase dell'epurazione, ricoprì il suo ruolo a Torino, senza ricevere ulteriori riconoscimenti ufficiali, ma tuttavia emanando importanti sentenze, specie in materia di diritto matrimoniale<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> F. CAMPOBELLO, *L'Associazione nazionale magistrati nel secondo dopoguerra. Profili e protagonisti (1943-1952)*, cit., 264-268.

<sup>26</sup> P. CALAMANDREI, *Governo e magistratura*, in «Annuario accademico della R. Università degli Studi di Siena», 1921-1922, 13-44, ora in Id., *Opere giuridiche*, Napoli, 1966, vol. II, 195-221.

<sup>27</sup> Cfr. M. CAPRARA, *Quando le Botteghe erano oscure. 1944-1969, uomini e storie del comunismo italiano*, Milano, 1997, 74.

<sup>28</sup> G.M. LOCATI, *Le battaglie civili di Domenico Riccardo Peretti Griva* e L. PENASSI, *Un giudice all'ascolto di una società in trasformazione: la giurisprudenza della Corte d'appello di Torino*, in *Una spina dorsale. Domenico Riccardo Peretti Griva magistrato, antifascista, fotografo*, cit., rispettivamente, 87-101 e 103-127.

Anche di Chieppa si è già accennato: riammesso in magistratura nel 1944, svolse fin da subito, nel 1945, un ruolo importante nella sezione di Milano della Corte di cassazione incaricata di giudicare gli appelli contro le sentenze delle Corti d'assise straordinarie nei giudizi contro i collaborazionisti fascisti e in molte commissioni di epurazione. Rientrato a Roma sempre in Cassazione, andò in pensione nel 1960 con un encomio del guardasigilli dell'epoca, il dc Guido Gonella, in cui si sottolineava l'impegno del magistrato nell'Associazione e la sua avversione al regime. Anche per lui, tuttavia, non vi fu uno scranno alla Corte costituzionale.

Tra i magistrati della seconda categoria, ovvero i «non impegnati», la cui carriera procedette senza scosse prima, durante e dopo il fascismo, si possono citare i presidenti dell'Anm Piga e Miraulo.

Il primo, entrato in magistratura nel 1909, collaborò ad alti livelli sia con il governo liberale che con quello fascista, e prese parte alla nuova codificazione civile del 1942, presidente di sezione dal 1944, membro delle Commissioni prima per la riforma della pubblica amministrazione poi per la riorganizzazione dello Stato (le cosiddette Commissioni Forti) del 1945-46, anche lui nominato giudice della Corte costituzionale (insieme a Battaglini) nel 1953<sup>29</sup>.

Miraulo, entrato in magistratura nel 1906, era stato nell'Agmi in modo attivo già nel 1920, fece poi parte del Gabinetto di Rocco dal 1925 al 1929. Considerato un «sospetto antifascista» da Pisenti durante la Rsi, aveva ricoperto un ruolo significativo nel c.d. «cantiere dei codici» dei primissimi anni Quaranta. Compì una brillante carriera giungendo a essere nominato nel 1948 a procuratore generale della Cassazione (carica ove rimase fino al 1951).

Il terzo gruppo, infine: i togati da considerare pienamente aderenti al regime.

L'esponente più di rilievo è Ernesto Battaglini. Entrato in magistratura nel 1912, distintosi negli uffici di giustizia militare durante la I guerra mondiale, negli anni del regime, poi, aveva insegnato a lungo, con «cameratesca» collaborazione (sono le parole usate al tempo come encomio), diritto e procedura penale agli ufficiali della Milizia per «l'abilitazione al servizio politico investigativo», svolgendo anche un'opera di propaganda del regime tra i giovani in diverse materie (Ordinamento dello Stato fascista, Ordinamento corporativo, ad es.). Era stato anche libero docente presso l'Università di Roma sempre per le materie penalistiche, nonché direttore dei «corsi di addestramento» degli uditori giudiziari; aveva compiuto, inoltre, delle rilevanti ispezioni per conto del guardasigilli Solmi in diverse sedi (con relative lodi). Come attesta una nota formale del Ministero del 1° settembre del 1944, a suo carico non fu «iniziato procedimento di epurazione,

---

<sup>29</sup> R. QUATTROCIOCHI, *Emanuele Piga: biografia di un magistrato*, in *Le Carte e la Storia*, 2009, 1, 153-166.

né nulla risulta al riguardo», ma anzi – lo si è visto – il magistrato fu tra coloro che riorganizzarono fin da subito l'Associazione. Venne poi nominato, insieme a Piga, giudice della Corte costituzionale nel 1953 (l'organo, com'è noto, sarebbe entrato in funzione nel 1956)<sup>30</sup>.

Un accenno merita anche Giovanni Petraccone, entrato in magistratura nel 1909, unico componente del c.d. Tribunale della razza (formato da Gaetano Azzariti, Antonio Manca e con il capo di Gabinetto Giuseppe Lampis)<sup>31</sup> a non essere eletto o nominato giudice della Corte costituzionale, ma a continuare senza cesure la propria carriera. Come ha scritto Neppi Modona, sembra quasi che aver fatto parte di quel c.d. Tribunale che doveva decidere dell'appartenenza o meno alla «razza ebraica», con tutte le conseguenze drammatiche del caso, costituisse un requisito di favore per essere nominati nel nuovo organo costituzionale!<sup>32</sup>

Se consideriamo nel loro insieme questi magistrati anche dal punto di vista generazionale, non possiamo non rilevare come – nati più o meno tutti negli ultimi decenni dell'800 – avessero vissuto già il passaggio dall'età liberale al regime fascista in età adulta e vi si fossero adeguati in modo in genere soddisfacente per la propria carriera. Così come dopo il 25 luglio 1943 essi riuscirono a operare questa sorta di «conversione» verso la democrazia senza (apparenti) grandi difficoltà (a parte, e se ne è detta la specificità, i magistrati dichiaratamente antifascisti).

Allo stesso tempo, si deve, però, rilevare come la dirigenza dell'Anm presentasse nel dopoguerra un profilo di più marcata discontinuità, e di prevalenza antifascista, ben rappresentato dalle figure di Peretti Griva e Chieppa e di altri giudici appartenenti allo stesso ambiente culturale e politico.

Rispetto alla situazione complessiva dell'alta magistratura, invece, si deve constatare come permanesse a lungo un rapporto di sostanziale continuità con il passato<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Battaglini, nato a Venosa (Potenza) nel 1907, fu nominato avvocato generale della Cassazione nel 1948, nel 1955 fu eletto dalla componente della magistratura nella Corte costituzionale. Morì a Roma nel 1960. Archivio centrale dello Stato, *Ministero della giustizia, Ufficio superiore del personale e Affari generali, Ufficio II, Magistrati fascicoli personali*, IV vers., b. 411, fasc. 81341; F. CAMPOBELLO, *L'Associazione nazionale magistrati nel secondo dopoguerra*, cit., 271-273.

<sup>31</sup> La l. 13 luglio 1939, n. 1024 – «recante Norme integrative del Regio Decreto Legge 17 novembre 1938 n. 1728, Sulla difesa della razza italiana» – attribuiva al Ministero dell'interno «la facoltà di dichiarare la non appartenenza alla razza ebraica anche in difformità delle risultanze degli atti dello stato civile» (art. 1) su «conforme parere» reso appunto da questa Commissione.

<sup>32</sup> Formula questa amara riflessione G. NEPPI Modona, *La magistratura italiana e l'epurazione mancata (1940-1948)*, in *Le Carte e la Storia*, 2017, 1, 25-37, 30.

<sup>33</sup> Per un approfondimento cfr. A. MENICONI, *Foto di gruppo in movimento: la Corte di cassazione, l'epurazione e la Repubblica*, in *L'epurazione mancata*, cit.

## 6. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta: lenti movimenti

Quanto al clima del periodo successivo all'instaurazione della Repubblica appare congruo accennare, infine, a due episodi significativi, sia pure diversi tra loro.

Il primo riguarda un libro, anzi tre libri.

Nel 1950 il magistrato antifascista Mario Berutti (futuro presidente dell'Anm nel 1964) pubblicò un volume, dal titolo *Un magistrato indipendente*, in cui raccontava di un magistrato, già fascista zelantissimo, che il protagonista del libro, il suo *alter ego* Mario Ferrari, tornando al suo posto in tribunale dopo aver combattuto in una formazione partigiana, ritrovava nelle vesti di presidente di una commissione di epurazione nominata dal Cln, e che tentava di ricattarlo, ricordandogli la tessera del Pnf, assunta dopo aver resistito a lungo e costretto a farlo per non perdere il posto di lavoro. L'anno dopo, nel 1951, lo stesso Berutti sarebbe stato fatto oggetto di una «richiesta di spiegazione» dall'allora guardasigilli Aldo Moro per aver pubblicato un'altra raccolta di racconti, intitolata *Giustizia. Racconti sgradevoli*. Si sarebbe salvato da una sanzione – come emerge anche dalle carte – solo per non avere avuto il volume diffusione; mentre pochi anni dopo al suo collega Dante Troisi, autore del libro di successo *Diario di un giudice*, sarebbe stata comminata nel 1955 addirittura la censura, provocando uno dei casi politici del dopoguerra, un vero banco di prova del conflitto tra due modelli di giudice e di cultura<sup>34</sup>.

Dai tre libri citati (ma il discorso ovviamente potrebbe essere più ampio) emergeva una «narrazione» della giustizia assai diversa da quella ufficiale e retorica, colta nella sua cruda realtà, nella sua miseria quotidiana, anche, ma non solo, materiale: si delineava al tempo stesso un modello di giudice ben lontano dall'idealtipo del periodo precedente, ovvero distaccato dai cambiamenti sociali e politici, un magistrato «con la testa fra le mani raccolto e immobile» nel suo studio, al riparo da influenze esterne, così come lo aveva raffigurato in senso, però, teorico, Calamandrei nel suo *Elogio dei giudici*<sup>35</sup>

Il secondo episodio che offre una riprova della distanza della «vecchia» dalla giovane magistratura, entrata in ruolo dopo l'approvazione della Costituzione, può forse ritrovarsi nella sostanziale estraneità (se non contrarietà) dei vertici dell'Anm rispetto al primo sciopero dei magistrati dell'età repubblicana, avvenuto nel marzo del 1947.

Fu un'agitazione mossa soprattutto da rivendicazioni economiche, ma in cui compariva anche l'obiettivo di una maggiore autonomia del potere giudiziario.

---

<sup>34</sup> P. BENEDEUCE, *Pagine in causa. Processo alla giustizia e pratiche del perturbante nel Diario di un giudice*, Napoli, 2016<sup>3</sup>.

<sup>35</sup> P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, ed. 1999 [1° ed. 1936], 32.

Lo stesso Peretti Griva, esponente dell'area progressista, che condivise pubblicamente la protesta anche alla radio, invitava, però, i giovani ad aver «più fiducia nell'associazione» e sostanzialmente a fermare la protesta<sup>36</sup>.

L'«agitazione delle toghe» (come fu definita nei titoli dei giornali) durò circa un mese (fino ad aprile), diversamente attuata nei singoli distretti (in alcuni lo sciopero fu «nominale», nel senso che si tenevano ugualmente le udienze e si sbrigavano gli affari urgenti), ma con partecipazione abbastanza nutrita, nonostante le promesse e le minacce di azioni disciplinari documentate nelle carte del Gabinetto del Ministero della giustizia. Tra gli altri, il già citato Berutti fu «segnalato» dai suoi superiori, secondo una prassi che si può definire pre-costituzionale; e i capi della magistratura (decisamente allarmati) ricorsero – quasi per irrefrenabile riflesso autoritario – a stilare delle «pagelle» sui comportamenti dei singoli. La protesta sarebbe stata poi revocata avendo i magistrati preso atto degli impegni del Governo, peraltro poi non pienamente mantenuti. D'altro canto, quel primo sciopero non solo non ebbe il sostegno dei vertici dell'Associazione, ma fu da essa criticato o minimizzato anche sulle pagine de «La Magistratura»<sup>37</sup>.

Eppure, al di là di quello che ne fu l'esito, si trattò di un segnale importante (per quanto limitato e cauto nelle forme in cui si espresse). Il sintomo di una nuova mentalità che si faceva strada anche nel mondo giudiziario, il segnale di un cambiamento che stava lentamente affiorando nella magistratura (e nella società).

Già negli anni appena successivi al 1948 si profilò, infatti, una lotta sorda tra magistrati «conservatori» e «innovatori». I primi erano saldamente arroccati in una Cassazione per ragioni anagrafiche occupata dalla generazione formata durante il regime, con cospicua influenza anche in molte delle Corti d'appello<sup>38</sup>. Ancora nel 1968 – a dieci anni dalla istituzione del Csm – l'«alta magistratura», da cui erano tratti i capi degli uffici giudiziari, proveniva per tre quarti dagli anni del fascismo, mentre i gradi «inferiori» erano stati reclutati pressoché interamente dopo la caduta della dittatura<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. R.D. PERETTI Griva, *Più fiducia nell'Associazione*, in «La Magistratura», n.s., ottobre 1947, n. 2, 1.

<sup>37</sup> In maniera più estesa e con riferimento alle fonti, cfr. A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., 265-266.

<sup>38</sup> Secondo i calcoli di Pietro Saraceno, tutti i magistrati di Cassazione (e il 70 per cento di quelli d'appello) risultavano in servizio da prima del 1944, mentre ben il 99 per cento dei componenti dei tribunali erano entrati dopo quello spartiacque.

<sup>39</sup> G. NEPPI MODONA, *La magistratura dalla Liberazione agli anni Cinquanta. Il difficile cammino verso l'indipendenza*, in *Storia dell'Italia repubblicana, II, L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, a cura di F. BARBAGALLO, vol. III, t. II, Torino, 1997, 83-137, 136.

Era una lotta i cui esiti, almeno sino all'ultima parte degli anni Cinquanta, furono piuttosto favorevoli all'alta magistratura tradizionalista. In quel decennio si perpetuò, infatti, il dominio del ruolo della Corte suprema: monopolio negli organi di rappresentanza, linee di indirizzo della giurisprudenza, interpretazione restrittiva dei nuovi principi costituzionali. L'attuazione della previsione costituzionale (con l'istituzione della Corte costituzionale e con la nascita del Csm, sia pure tardive, rispettivamente nel 1956 e nel 1958) segnò però un discrimine che avrebbe davvero rappresentato una cesura storica.

Al di là dei fatti specifici, è indubbio che dalla fine degli anni Cinquanta agli anni Sessanta si manifestarono rilevanti (e dirompenti) novità nel mondo della giustizia.

Innanzitutto, con il presidente Chieppa, l'accantonamento, ma graduale, della tradizionale asindacalità dell'Anm per dare un maggior peso delle rivendicazioni economiche nei confronti del Governo (con le proteste del 1956 contro lo svuotamento della c.d. Legge Piccioni a causa della mancanza di fondi)<sup>40</sup>.

In secondo luogo, la richiesta approvata dal congresso dell'Associazione del 1957 di abolire la «carriera» e il tema sempre più cruciale dell'indipendenza «interna» della magistratura. In terzo luogo, e in conseguenza dei primi due mutamenti, si verificò la rottura dell'unione associativa, con l'uscita dall'Anm degli alti gradi, rappresentati ora, per lo più, dall'Unione magistrati italiani (1961); mentre prima vi era stata la nascita di Terzo potere, espressione soprattutto della bassa magistratura (1957); più tardi si sarebbe costituita Magistratura indipendente, la corrente più moderata (1962), e poi, ancora, Magistratura democratica, portatrice di idee più progressiste (1964)<sup>41</sup>.

Ma questa – come si dice – è un'altra storia<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> La l. 24 maggio 1951, n. 39 abolì, sul piano giuridico, la carriera separata dei pretori e disegnò la prima distinzione dei magistrati secondo le funzioni ricoperte; sul piano economico dotò i magistrati di un trattamento diverso da quello degli altri pubblici dipendenti (il c.d. sganciamento), ma nel 1956 non furono attribuiti i miglioramenti economici previsti (le retribuzioni erano molto basse all'epoca), generando proteste che non ebbero però successo. Cfr. G. MAMMONE, *1945-1969. Magistrati, Associazione e correnti nelle pagine de La Magistratura*, cit., 35.

<sup>41</sup> L'introduzione dei ruoli aperti avvenne con la legge 25 luglio 1966, n. 570 (cd. legge Breganze) sulle nomine a magistrato di Corte di appello, che introduceva una valutazione del Consiglio giudiziario e del CSM dopo undici anni di anzianità nelle funzioni di magistrato di tribunale; sistema esteso dalla legge 20 dicembre 1973, n. 831 (cd. Breganze) anche alle promozioni in Cassazione.

<sup>42</sup> Si veda il contributo di Guido Melis in questo volume.

## Il modello costituzionale di ordinamento giudiziario: Csm e associazionismo giudiziario

SOMMARIO: 1. Il potere giudiziario nel sistema costituzionale. – 2. La Costituzione e la magistratura. – 3. L'evoluzione nell'Anm. – 4. L'istituzione del Csm e la controversa vicenda del sistema elettorale. – 5. Il Csm e l'associazionismo giudiziario all'origine di tutti i mali? – 6. Il Csm delle "correnti". – 6.1. La "carriera dei magistrati". – 6.2. Il "sistema tabellare". – 6.3. Incarichi direttivi. La ineludibile discrezionalità del Csm. – 7. Ritorno allo spirito della Costituzione.

### 1. Il potere giudiziario nel sistema costituzionale

Il ruolo del potere giudiziario nel sistema è definito in poche disposizioni della Costituzione repubblicana.

art. 104 co.1 La magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere.

art. 101 co. 2 I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

art. 105 Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati.

art. 110 Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

La novità, la "rivoluzione"<sup>1</sup> è rappresentata dal Consiglio superiore della magistratura, il quale, per la composizione e le attribuzioni, è posto come garante non solo della indipendenza esterna, ma anche dell'indipendenza interna. Il Csm sarà definito dalla Corte Costituzionale "pietra angolare" del nuovo ordinamento<sup>2</sup>.

Il carattere della magistratura come potere "diffuso" è ribadito dall'art. 1 della legge Costituzionale n. 1/1948: «La questione di legittimità costituzionale

---

<sup>1</sup> Il concetto di "rivoluzione" è utilizzato a questo riguardo da G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 76 e 139.

<sup>2</sup> Corte Cost. sentenza n. 4/1986.



di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso del giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata è rimessa alla Corte Costituzionale per la sua decisione».

L'attenzione dei commentatori si è appuntata sulla scelta del sistema incidentale

avvenuta, come noto, a Costituzione già entrata in vigore, alle 22.05 del 31 gennaio 1948, e cioè nelle ultime ore dell'ultimo giorno di vita di un'Assemblea costituente ormai stanca, sulla base di un frettoloso compromesso raggiunto dal relatore Costantino Mortati con il governo De Gasperi. La legge costituzionale n. 1 del 1948, infatti, affida solo ai giudici la chiave per aprire le porte del giudizio davanti alla Corte costituzionale, escludendo gli altri organi che fino a quel momento erano stati proposti, quali singoli cittadini e la minoranza parlamentare<sup>3</sup>.

Scarsa attenzione è stata dedicata al fatto di aver attribuito “la chiave del giudizio” di costituzionalità a tutti i giudici e non averla riservata alle magistrature superiori, come pure sarebbe stato possibile e coerente con l'idea, peraltro allora ancora largamente diffusa, della continuità con la organizzazione gerarchica tradizionale.

Eppure

se non fosse stato per i giudici delle giurisdizioni di merito, ed in particolare delle giurisdizioni di primo grado, la Corte costituzionale avrebbe avuto ben poco da fare! [...] Le percentuali delle questioni rimesse nel primo quindicennio di funzionamento della Corte costituzionale sono così distribuite: 49% preture, 35% Tribunali e Corti di assise, 8% Corti di appello 2% Cassazione<sup>4</sup>.

## 2. La Costituzione e la magistratura

La magistratura uscita dal fascismo non è oggetto di una significativa epurazione e tutta l'alta gerarchia continua ad essere reclutata tra i magistrati che hanno svolto gli anni centrali della loro carriera durante il fascismo<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> E. LAMARQUE, *Corte Costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 14-15.

<sup>4</sup> M. CAPURSO, *I giudici della Repubblica*, Edizioni di Comunità, Milano 1977, 53.

<sup>5</sup> Sulla mancata epurazione nella magistratura e sulle “brillanti carriere” di magistrati che avevano ricoperto ruoli di rilievo durante il fascismo o fatto parte del Tribunale della razza vedi E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Laterza, Bari-Roma, 2018, p. 27 ss.; A. MENICONI, M. PEZZETTI (a cura di), *Razza e inGiustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi antibraiche*, Csm, Cnf 2018.

Il contributo dell'Anm, ricostituita nel 1945, all'elaborazione della Costituzione per la parte sull'ordinamento giudiziario presenta una ambivalenza: l'affermazione del principio di indipendenza rispetto all'esecutivo è unita alla difesa dell'organizzazione gerarchica con la Corte di cassazione al vertice.

Nelle proposte dell'Anm si attribuisce alla Cassazione il controllo di costituzionalità delle leggi e, quanto al Csm, lo si vorrebbe formato di soli magistrati, con esclusione di ogni presenza di laici.

Per fortuna le "aspirazioni dei magistrati italiani" di questi anni non sono accolte dai costituenti che resistono alla gran parte delle sollecitazioni. La cultura della politica è molto più avanzata della cultura dei magistrati associati.

Il primo decennio della nostra democrazia, in un quadro di mutati equilibri politici interni e di tensioni nella situazione internazionale, è segnato dall'indebilitamento costituzionale in conseguenza di quello che Calamandrei definì come "ostruzionismo della maggioranza".

La magistratura costituisce un fattore di rilievo nella linea di sterilizzazione della Costituzione, che incide sia sulle prospettive più innovative aperte nel rapporto Stato-cittadino, in tema di diritti di libertà, sia sulla questione della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Un ruolo di primo piano lo svolge quella Corte di Cassazione, che nel 1940 il guardasigilli Grandi aveva definito lo «Stato maggiore della magistratura... ristrettissimo semenzaio di menti elette e di fervidi ingegni»<sup>6</sup>.

Ernesto Eula, che era stato dal 1941 al 1943 componente dell'Ufficio studi e legislazione del Direttorio del Partito Nazionale Fascista, nel 1956 nella qualità di presidente della Cassazione esprime il suo apprezzamento per il fatto che la magistratura avesse adottato:

un procedimento di gradualità nell'attuazione della Costituzione, in parallelo col procedere della organizzazione statale e con la formazione, necessariamente di più graduale maturazione, del sentimento collettivo e della coscienza democratica [...] Soprattutto la giurisdizione doveva avere vivo e costante quel senso dello Stato e della continuità delle sue istituzioni, pur nel mutare degli eventi e delle leggi, che è conforme alle nobili tradizioni dell'Ordine giudiziario<sup>7</sup>.

Il presidente della Cassazione, al vertice di una magistratura che proclama costantemente la apoliticità, plaude alla scelta, tutta politica, della *gradualità* (il corsivo è nel testo) e, sobriamente, definisce «*mutare degli eventi e delle leggi*» nientemeno che la liberazione dal fascismo e la Costituzione democratica; è la

<sup>6</sup> *La nuova legge sull'ordinamento giudiziario. Relazione del Guardasigilli al Duce*. 1 marzo 1940 citata da A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012, 193.

<sup>7</sup> E. EULA, *Magistratura e Costituzione*, in *Rivista penale*, 1956, 337-338.

stessa persona che quindici anni prima, in toni un po' meno sobri, aveva plaudito alla «rivoluzione mussoliniana e alla romanità».

Per tutti gli anni '50 la magistratura tradizionalista, in una organizzazione ancora fortemente gerarchizzata, detiene saldamente tutte le leve del potere interno: domina la Cassazione e attraverso questa indirizza e controlla la giurisprudenza, occupa gli incarichi direttivi ed attraverso il sistema di carriera esercita un potere forte di conformazione.

Fra questa magistratura e

le forze politiche di governo si crea quasi subito rapporto di buona collaborazione.

[...] La magistratura, ed in particolare la corte di Cassazione, si mostra abbastanza sensibile all'evolversi della situazione politica e quindi anche al fatto che, dopo il 1948, al governo si consolida un partito di orientamento moderato come la DC<sup>8</sup>.

Di questa situazione è emblematica la “brillante carriera” di Antonio Azara. Qualificato come presidente di sezione della corte di Cassazione, Azara figura come componente del “Comitato scientifico” della rivista “Il diritto razzista”<sup>9</sup> nel primo numero del 1939; un suo scritto dal titolo “Direttive fasciste nel nuovo codice civile” nel quale sostiene, tra l'altro, che “la razza interessa ben poco l'individuo, mentre è importantissima per la famiglia e per lo Stato, che vuole difendersi dagli ibridismi” è recensito favorevolmente dal direttore della rivista Stefano Maria Cutelli<sup>10</sup>. Viene eletto senatore democristiano nella I legislatura 1948-1953 e riconfermato ininterrottamente nelle successive II, III e IV legislatura, pur continuando ad esercitare le funzioni giudiziarie, come consentito dalla normativa allora vigente.

La carriera in magistratura di Azara procede verso i vertici come Procuratore generale della corte di Cassazione dal 15 febbraio 1951 all'11 novembre 1952 e Primo Presidente dal 12 novembre 1952 al 17 gennaio 1953, data della messa a riposo per limiti di età; prosegue come ministro della giustizia del governo Pella dal 17 agosto 1953 al 12 agosto 1954.

Nel 1952 il senatore DC Azara era stato nominato Primo presidente della Cassazione dal ministro della giustizia DC Adone Zoli. Una vicenda esemplare di commistione di poteri giudiziario, legislativo ed esecutivo, che peraltro, con buona pace di Montesquieu, non sembra turbare l'Anm, che anzi con le parole del presidente Battaglini, nell'ottobre del 1953 si attende molto

dalla assunzione alla direzione del dicastero della Giustizia di un magistrato, che non solo è salito ai fastigi dell'ordine giudiziario, ma che ha vissuto intensamente la vita giudiziaria ed ha allo stesso tempo esperienza ed autorità politica<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> C. GUARNIERI, *Magistratura e politica. Pesi senza contrappesi*, Il Mulino, Bologna, 1992, 94.

<sup>9</sup> C. BRUSCO, *La rivista “Il diritto razzista”*, in *Storia e memoria*, XXIV, n. 1, 2015, 161.

<sup>10</sup> Riportato in G. SCARPARI, *Tra fede e politica: giuristi e magistrati nel passaggio dal fascismo alla repubblica* in *Questione giustizia*, n. 3, 2010 133 n. 106.

<sup>11</sup> In *La magistratura*, 1953, n. 10, 1 citato in E. MORIONDO, *L'ideologia della magistratura*, Laterza

Il percorso per la piena attuazione dell'assetto delineato nella Costituzione sarà lungo e accidentato, ma produrrà una vera "rivoluzione" nel rapporto tra i poteri dello stato e nel ruolo che la magistratura assumerà nell'assetto istituzionale e sociale.

In questo percorso assume un rilievo peculiare l'associazionismo giudiziario, radicato nella realtà italiana già a partire dai primi anni del Novecento<sup>12</sup>.

Due poli convivono da sempre nell'Anm: rivendicazione di indipendenza che pone l'associazione in consonanza con i settori più avvertiti della cultura giuridico-istituzionale, ma insieme pesanti tributi ad una ideologia corporativa che tendono a tagliar fuori la magistratura dal vivo del dibattito nella società.

L'omaggio dell'Anm alla Costituzione e ai nuovi valori della democrazia rimane a lungo formale e chiuso nei confini di una concezione dell'indipendenza come valore in sé. I vertici dell'Anm sono tutti magistrati della Cassazione; solo nel 1964 vi sarà un presidente che proviene dalla magistratura di merito, Mario Berutti, della Corte di Appello di Torino, ma la sua presidenza sarà molto breve perché sarà costretto a dimettersi avendo osato assumere posizioni non corporative.

### 3. L'evoluzione nell'Anm

Interpretazione della legge e ruolo della Cassazione sono i due temi con i quali la magistratura e l'Anm ormai si misurano e sono al centro del dibattito per molti anni.

L'interpretazione meccanica della legge e il formalismo giuridico mostrano tutta l'inadeguatezza quando il giudice deve fare riferimento ai principi fondamentali della Costituzione, aprirsi ai giudizi di valore, confrontarsi con il pluralismo interpretativo.

---

Bari 1967, p. 225, il quale chiosa "della propria esperienza in magistratura Azara si servì più per tradurre in termini delicati per i giudici i punti di vista del governo che non per inserire nel programma governativo le tradizionali istanze dell'Associazione".

<sup>12</sup> E.R. PAPA, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Marsilio, Padova 1973; P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, Roma 1979; F. VENTURINI, *Un "sindacato" di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione generale tra i magistrati italiani. 1909-1926*, Il Mulino, Bologna 1987; A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012; E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Laterza, Bari-Roma, 2018.

Il rapporto con la legge e la Costituzione è diretto e non mediato dalla struttura gerarchica dell'organizzazione giudiziaria: di qui l'insistenza sull'avverbio "soltanto", su quella che viene chiamata l'indipendenza "interna".

Attuazione della Costituzione significa attuazione della democrazia e garanzia dei diritti di libertà, che è al fondo ciò che dà senso e contenuto alla indipendenza della magistratura nei confronti dell'esecutivo.

Il meccanismo del controllo di costituzionalità diffuso alimenta l'impegno per l'indipendenza interna e per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

L'Anm comincia, nei fatti se non nelle teorizzazioni, a superare le secche corporative: solo un magistrato indipendente, libero da un soffocante controllo gerarchico, può mettere in discussione le leggi, nel confronto con i principi della Costituzione.

In questo senso si può dire che l'entrata in funzione nel 1956 della Corte Costituzionale ha costituito un passaggio decisivo per le libertà dei cittadini, sia attraverso la affermazione dei diritti di libertà contro la legislazione fascista, sia aprendo il processo di democratizzazione interna alla magistratura.

Ad una adesione meno formale della magistratura alla Costituzione si giunge attraverso l'impegno dell'Anm per la entrata in funzione del Csm e per la democratizzazione interna. Dai valori ancora legati alla struttura interna della corporazione, ma ora con una forte accentuazione egualitaria ed antigerarchica, il passo successivo sarà, in particolare con il Congresso di Gardone dell'Anm del 1965, verso l'apertura alla complessiva tavola di valori della Costituzione.

A dispetto della persistente cultura corporativa e della proclamata "apoliticità", l'impegno nella sede associativa sui grandi problemi della giustizia costringe i magistrati ad aprirsi alla nuova realtà della democrazia.

I magistrati associati nell'Anm dalla fine degli anni '50 ormai riflettono sul ruolo del giudice in una società democratica e pluralista e si confrontano con il dibattito che sui temi della giustizia si svolge tra i giuristi e nella pubblica opinione. Il cammino sarà lungo e non senza battute di arresto e passi indietro.

Lo scontro aperto con la corte di Cassazione si determina con riferimento alla rappresentanza dei magistrati nel Csm e finisce con la contestazione dello stesso nucleo del principio gerarchico. La mozione del Congresso di Napoli dell'Anm del 1957 che esordisce con la proclamazione della "assoluta parità" di tutti i magistrati, essendo l'attività giurisdizionale "espressione immediata dello stesso potere sovrano", viene approvata ponendo in minoranza, per la prima volta, il contrapposto documento presentato dai dirigenti dell'associazione.

Con la rivendicazione della abolizione della carriera la tematica dell'indipendenza interna viene al centro del dibattito associativo; la spinta all'egualitarismo confligge con le pretese di controllo del Csm da parte della Cassazione.

È matura la consapevolezza dello stretto nesso tra indipendenza esterna e indipendenza interna. Una effettiva indipendenza nei confronti dell'esecutivo non può realizzarsi finché la Cassazione cogestisce con il Ministro il sistema di cooptazione che regola l'accesso alla Cassazione stessa. Si comprende come l'obiettivo di impedire che la Cassazione assumesse il controllo anche del Csm fosse questione centrale.

L'arroccamento in una posizione di "splendido isolamento" della Cassazione trova uno sbocco sul piano associativo: anche la Cassazione, che pure mantiene ancora la tradizionale posizione di potere e che dal 1958 domina anche il Csm, ritiene di dover affrontare la dimensione "politica" dell'associazionismo. La divaricazione è netta e conduce alla secessione dei magistrati della Cassazione che costituiscono nel 1961, la "Unione dei Magistrati Italiani". Paradossalmente non si parla di "politicizzazione" della Cassazione, quella Cassazione che

cercò a più riprese di limitare, se non di contrastare, l'opera della Corte Costituzionale volta a sancire la sindacabilità delle leggi anteriori alla Costituzione o trarre i principi costituzionali a forza normativa e profondamente riformatrice di tutta una serie di disposizioni incostituzionali tenacemente applicate per lustri e lustri pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione. [...] Piuttosto si deve rilevare che allo scandalo si è cominciato a gridare solo da quando sono comparsi negli ultimi anni dei giudici progressisti o di un colore politico prima poco consueto. Fino a quando, dichiarati o non dichiarati, i giudici erano prevalentemente conservatori e spesso reazionari, qualunque decisione veniva accettata da coloro che adesso menano tanto scalpore, come perfetta espressione del sistema. E della "politicalità" del giudice sembrava che fossimo in pochi ad accorgerci<sup>13</sup>.

Di fronte ad una vera e propria scissione, che permene per quasi vent'anni, non viene prospettata alcuna delle critiche che rivolte alla formazione delle "correnti" all'interno dell'Anm.

L'Umi, che si scioglierà poi nel 1979 per rientrare nell'Anm, raccoglie rapidamente la maggioranza dei magistrati della Cassazione, ma ha un seguito limitatissimo tra i magistrati di merito. L'obiettivo dell'azione dell' Umi è la salvaguardia della struttura gerarchica della magistratura e del ruolo di vertice della Cassazione, come emerge già nella assemblea di fondazione del 1961 dalla relazione del presidente dell'Unione Giuseppe Verzì:

*Noi vogliamo adunque riportare ordine e disciplina nella magistratura associata.*

Di qui la difesa del vecchio modello di carriera e dei concorsi, la battaglia per il controllo del Csm ed il permanente conflitto con la Corte Costituzionale in particolare sulle garanzie di difesa nel processo penale.

<sup>13</sup> Così G. VASSALLI, *Né inanimato, né fazioso*, in *Il giorno*, 20 settembre 1973, 3.

Il Congresso di Alghero dell'Anm del 1963 è dedicato alla crisi della giustizia di fronte, come si esprime la mozione finale, "alle esigenze di uno Stato moderno democratico, nel quale è in atto un processo di trasformazione economico e sociale". È l'apertura alla nuova realtà politica e sociale del paese.

Già nelle elezioni interne del 1958 l'Anm aveva visto per la prima volta due liste contrapposte. È viva la dialettica tra gruppi che si confrontano sui temi generali della giustizia e nel 1964, accanto alle correnti Terzo Potere e Magistratura Indipendente, si forma un nuovo raggruppamento Magistratura Democratica che introduce un elemento di rilevante innovazione per l'accento posto sulla apertura alla società.

Prendendo atto di questa realtà, l'Anm, per le elezioni del Comitato direttivo centrale del 1964, adotta il sistema proporzionale, e ciò avrà riflessi sulle proposte di riforma del sistema elettorale del Csm. In questo clima di grande vivacità culturale l'impegno associativo per la abolizione della carriera<sup>14</sup> supera la dimensione corporativa. La parte più innovativa dell'Anm riesce a stabilire un collegamento con ambienti significativi della cultura giuridica, dell'avvocatura e della politica, nella nuova situazione che si è determinata con l'affermarsi del ruolo della Corte Costituzionale,

La riforma della carriera e dell'ordinamento giudiziario si salda con l'impegno per l'attuazione della Costituzione. In questo clima si colloca il Congresso di Gardone del 1965, che si svolge per la prima volta con la partecipazione di donne magistrato.

#### **4. L'istituzione del Csm e la controversa vicenda del sistema elettorale**

La legge 24 marzo 1958 n. 195, che finalmente istituisce il Consiglio Superiore della Magistratura, tradisce l'impianto della Costituzione su due temi fondamentali.

L'attribuzione al Ministro della iniziativa per le deliberazioni del Csm, che avrebbe potuto di fatto paralizzarne l'attività, è così palesemente contraria all'assetto previsto dalla costituzione che viene abbastanza presto travolta dalla Corte Costituzionale<sup>15</sup>.

La salvaguardia dell'assetto gerarchico, a dispetto del principio della indipendenza interna, si traduce nel sistema elettorale per i togati, che nella legge del 1958 è strutturato sul voto separato per categorie ed assicura, nella ripartizione dei seggi, una nettissima prevalenza all'alta magistratura.

---

<sup>14</sup> Sospesi per iniziativa del Ministro della Giustizia prima e del Csm poi sin dal 1961, i concorsi per titoli vengono aboliti nel 1963; si creano le premesse per la legge "Breganze" del 1966.

<sup>15</sup> Corte Cost. Sent. 23 dicembre 1963 n. 168.

Il sistema elettorale rimarrà per molti anni, il terreno sul quale i settori di maggioranza delle forze politiche cercano di recuperare momenti di influenza sull'organo di autogoverno.

Il sistema elettorale dei togati è stato oggetto di un riformismo frenetico: segno, indubbiamente, della costante volontà politica di incidere – oltre che sugli equilibri della componente politica e di quella giudiziaria – sulla definizione stessa dell'identità della magistratura. Non a caso, il periodico riemergere del tema della riforma elettorale è strettamente legato al più ampio progetto di riforma degli equilibri generali dell'ordinamento giudiziario<sup>16</sup>.

Nella fase iniziale questa tendenza si collega con le pretese di predominio della Cassazione. Successivamente i sistemi elettorali si misureranno con l'emergere allo scoperto del pluralismo all'interno della magistratura attraverso la formazione delle "correnti" all'interno dell'Anm.

La legge elettorale per il Csm del 1975 introduce un sistema proporzionale, anche in reazione agli effetti della legge maggioritaria che nelle elezioni del 1972 aveva assicurato alla corrente di Magistratura Indipendente di assicurarsi tredici seggi su quattordici con circa il 40% dei voti,

Nel dibattito parlamentare che conduce alla approvazione della legge 22 dicembre 1975 n. 695 spicca l'intervento dell'onorevole Renato Dell'Andro, professore di diritto penale all'epoca sottosegretario alla giustizia e futuro giudice costituzionale.

Anche per la magistratura, come per tutti i corpi istituzionali, l'unità deve essere attuata attraverso una dialettica di idee di valori, in assenza della quale neppure l'unità può esistere. Occorre quindi evitare il rischio che il Consiglio superiore si trasformi in organo corporativo, ma tale eventualità viene fugata proprio dall'adozione del sistema elettorale proporzionale. [...] L'unità in seno a qualsiasi organo non deve essere raggiunta con l'imposizione, ma deve nascere dal dialogo, dal controllo, dai contrasti<sup>17</sup>.

Il sistema elettorale del Csm è stato, nel corso degli anni, il terreno sul quale il sistema politico, dietro la bandiera del contrasto al "correntismo", ha perseguito in realtà l'obiettivo di recuperare momenti di influenza sull'organo di governo autonomo.

I sistemi elettorali, in generale, sono materia tecnicamente complicata e per di più difficilmente chi ha il potere di decidere sfugge alla tentazione, mentre ostenta il fine di "rispettare la volontà dell'elettore", di cercare di indirizzarne l'esito nella direzione ritenuta più conveniente.

<sup>16</sup> D. PIANA-A.VAUCHEZ, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Il Mulino, Bologna, 2012, 90.

<sup>17</sup> Seduta della Commissione giustizia del Senato dell'8 aprile 1975. Per un dettagliato resoconto dell'iter parlamentare della legge vedi E. BRUTI LIBERATI, *Note sulla composizione e sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in *Questione giustizia*, n. 4, 1984, 801 ss.



Talora si producono risultati perversi ovvero risultati del tutto opposti a quelli che il malaccorto legislatore si proponeva, come è avvenuto con il sistema elettorale del Csm in vigore negli ultimi anni fino alla recente riforma adottata con la l. n. 71/2022.

Un tema che meriterebbe maggiore attenzione è quello del ruolo effettivamente svolto dai componenti laici del Csm. Le maggioranze qualificate necessarie per la elezione imporrebbero un accordo “alto” tra maggioranza e opposizione, accordo peraltro che in non poche occasioni ha operato come scambio al ribasso per “piazzare” al Csm politici in fine carriera o “fedelissimi” alle linee di partito. Non è mancata neppure una vicenda in cui il Parlamento in seduta comune il 15 settembre 2014 ha eletto un “ineleggibile”, per mancanza dei requisiti previsti ed è stato costretto a riconvocarsi per procedere ad una nuova elezione.

Numerose e luminose sono state le eccezioni, con componenti laici e Vicepresidenti che hanno svolto con autorevolezza e spirito di indipendenza il ruolo che il Costituente aveva prospettato. Ma la situazione più frequente è diversa, come rilevato da un autore, oggi giudice costituzionale, che è stato componente laico del Csm 2010-2014.

Allo stato attuale della normativa, tuttavia, nulla può impedire che la designazione dei membri “laici”, anziché indirizzarsi su personalità di prestigio nel campo accademico professionale, segua rigide logiche di schieramento o di collateralismo alla politica: ciò che rischia di provocare, nel concreto funzionamento del *plenum*, fenomeni non meno dannosi della spesso lamentata divisione in correnti dei componenti provenienti dalla magistratura<sup>18</sup>.

In termini non dissimili si esprime Carlo Smuraglia, componente laici del Csm 1986-1990.

I componenti laici devono essere eletti dal Parlamento con una maggioranza qualificata quasi come i giudici costituzionali allo scopo di evitare scelte politiche di parte: dunque, anche se indicati da uno o più partiti, per raggiungere il quorum devono raccogliere un consenso più ampio. Di questo dovrebbero ricordarsi quando svolgono la loro funzione al Csm, decidendo in assoluta autonomia in quanto non rappresentano più il partito che li ha designati ma tutto il Parlamento. Ho notato invece in diverse occasioni che essi si schieravano secondo indicazioni partitiche ignorando il proprio ruolo costituzionale. Se c'è una crisi di autorevolezza del Csm lo si deve anche ai componenti laici e non è corretto darne tutta la responsabilità ai magistrati<sup>19</sup>.

Questione antica e di perdurante attualità.

---

<sup>18</sup> N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, V ed., Bologna, 2019, 33.

<sup>19</sup> C. SMURAGLIA CON F. CAMPOBELLO, *Con la Costituzione nel cuore. Conversazioni su storia, memoria e politica*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2018, 91-92.

## 5. Il Csm e l'associazionismo giudiziario all'origine di tutti i mali?

Il pluralismo culturale e professionale caratterizza la magistratura, come qualunque altro gruppo professionale. Nonostante le degenerazioni questo pluralismo è insieme un valore positivo e una realtà che nessuna alchimia elettorale può eliminare. Ovunque vi è una elezione libera, anche per il direttivo di una bocciofila, si confrontano diverse opinioni e si formano aggregazioni, nuove o preesistenti.

Nell'Anm nel corso degli anni vi è stata una notevole mobilità, sono nate nuove correnti alcune di durata effimera, come abbiamo visto da ultimo. Alle ultime elezioni associative, che hanno visto la partecipazione al voto di oltre 80%, i magistrati che contestavano il sistema delle correnti nel sistema proporzionale hanno presentato, con successo, un programma e una lista: con l'Alice di Lewis Carrol potremmo dire lista di una "non corrente". Alle recentissime elezioni del Csm, con il complicato sistema che conosciamo, un magistrato presentatosi come indipendente è stato eletto grazie al meccanismo di collegamento tra i diversi magistrati presentatisi come indipendenti. La rappresentanza sia in Anm che in Csm di posizioni minoritarie, anche fortemente minoritarie è senz'altro un dato fortemente positivo. In Anm ciò è stato consentito da proprio da quel sistema proporzionale che, senza alcuna fondata ragione, si continua ad escludere per il Csm, ove la rappresentanza di un esponente delle posizioni minoritarie si è solo fortunatamente realizzata.

Ancora una notazione. Molti commenti di stampa, mentre affluivano le notizie sui risultati delle elezioni dei magistrati per il Csm, in un contesto di critica alle correnti, sono per alcuni giorni oscillati tra "vittoria delle destre" e "vittoria delle sinistre": la migliore dimostrazione di quanto sia insensato e privo di riscontro nella realtà la pretesa di accostare meccanicamente il sistema delle correnti agli schieramenti partitici.

Rimane confermato il dato che nessun intervento sul sistema elettorale del Csm può pretendere di ignorare la esistenza delle correnti.

Le "correnti" dell'Anm sono nient'altro che libere, trasparenti associazioni di magistrati che si formano sulla condivisione di una concezione del sistema di giustizia e delle riforme da proporre.

In tutti i paesi europei esistono associazioni di magistrati e, quasi sempre, più di una. L'associazionismo dei magistrati non solo si fonda su un diritto fondamentale di libertà dei magistrati, ma è stato anche incoraggiato come elemento di crescita della coscienza professionale già in un testo adottato a livello Onu nel 1985<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Vedi i punti 8 e 9 dei "Principi fondamentali sulla indipendenza della magistratura" adottati dal Congresso Onu di Milano 26 agosto/6 settembre 1985 e confermati dalla Assembla generale il 29 novembre e il 13 dicembre 1985.

Nella stessa direzione si sono mosse diverse iniziative adottate nell'ambito del consiglio d'Europa. Nella "Magna carta dei giudici" approvata nel 2010 dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) il tema è affrontato all'art. 12: " *I giudici hanno diritto di aderire ad associazioni di magistrati, nazionali o internazionali, con il compito di difendere la missione della magistratura nella società*". La Raccomandazione (2012) 12 del Comitato dei ministri del consiglio d'Europa all'art. 25 detta: « *i giudici devono essere liberi di formare o aderire a organizzazioni professionali che abbiano come obiettivo di difendere la loro indipendenza, proteggere i loro interessi e promuovere lo stato di diritto* ». <sup>21</sup>

Con riferimento alla situazione dei Paesi dell'Europa dell'est e come reazione alle associazioni "ufficiali", "di regime" dei magistrati, si è molto insistito sul concetto di libere associazioni, aprendo la strada ad una molteplicità di associazioni nell'ambito di uno stesso Paese e dunque al pluralismo ideologico. Il tema era emerso con molta evidenza dopo la caduta del muro di Berlino. Il consiglio d'Europa si è adoperato nell'Europa centrale e dell'est per incoraggiare la formazione di libere associazioni di magistrati. In molti paesi, Francia, Spagna, Belgio, Polonia e Germania, sono attive diverse associazioni di magistrati; ovviamente queste associazioni concorrono alle elezioni dei vari Consigli superiori o Consigli di giustizia. Altrettanto ovviamente ove vi è stata una stretta autoritaria le associazioni di magistrati sono malviste, fino all'estremo della Turchia con lo scioglimento di una associazione e l'incarcerazione del suo presidente. Anche a livello europeo, Unione Europea e Consiglio d'Europa sono attive diverse associazioni di magistrati.

La peculiarità italiana non è l'esistenza di una pluralità di associazioni di magistrati, le cosiddette "correnti", ma il fatto che l'Italia è oggi uno dei pochi paesi in Europa ad avere un'associazione nazionale di magistrati, che in sostanza è una federazione di diverse associazioni.

## 6. Il Csm delle "correnti"

Nell'analisi dell'influenza dell'Anm, se vogliamo delle "correnti", sull'operato del Csm l'attenzione si concentra oggi, non senza ragione, sulla nomina degli incarichi direttivi. Ma vi sono altri settori di intervento del Csm che consentono di analizzare come nel corso questa influenza abbia operato in positivo.

---

<sup>21</sup> Vedi ora Parere n. 23 (2020) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) intitolato "Il ruolo delle associazioni dei magistrati a sostegno dell'indipendenza della giustizia".

### 6.1. La “carriera dei magistrati”

Nell’arco di un decennio, tra il 1963 ed il 1973, il sistema di carriera è radicalmente modificato con il distacco della categoria (grado) dalla funzione, in un sistema di progressione cosiddetta a ruoli aperti, che consente di conseguire la categoria, ridotta ormai a puro nome, e lo stipendio della funzione superiore pur continuando a svolgere le stesse funzioni<sup>22</sup>.

Le rivendicazioni “sindacali” dell’Anm, non prive di riflessi corporativi, hanno ricevuto il sostegno dei settori più avvertiti della cultura giuridica.

Senza l’affanno della carriera e dell’avanzamento verso le funzioni “superiori” di appello e cassazione, magistrati con esperienza assicurano delicatissime funzioni, si può dire di “prima linea” nelle preture, nelle procure e nei tribunali, come giudici e giudici istruttori e magistrati di sorveglianza e giudici minorili.

L’abolizione della carriera, intesa come percorso verso l’alto, ha prodotto magistrati pieni di tensione morale e di passione civile, si trattasse di magistrati nel pieno della loro vita professionale o di “giudici ragazzini”.

Questa magistratura “senza carriera” affronta le grandi riforme degli anni ’70 e poi si misura con criminalità organizzata, mafia, terrorismo e corruzione.

### 6.2. Il “sistema tabellare”

Nonostante la diversa opinione della Cassazione e le oscillazioni della Corte Costituzionale, il Csm, già a partire dalla fine degli anni ’60, con il sistema tabellare si indirizza verso una attuazione rigorosa del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 co. 1 Cost.), riferendolo non solo all’organo giudiziario, ma anche alle persone fisiche dei giudici.

La legge 6 agosto 1982 n. 532 istitutiva del Tribunale della libertà prevede per la prima volta la precostituzione del giudice, non solo come ufficio, ma anche come persona fisica, con un esplicito riferimento alla formazione delle tabelle da parte del Csm.

Si è istituito anche qui, tra Csm e Parlamento un “circolo virtuoso”. Ma prima ancora ha operato in modo “virtuoso” l’influenza delle “correnti” dell’Anm sul Csm. La limitazione del potere arbitrario dei capi degli uffici che nasce come richiesta “corporativa”, che peraltro si fonda sul principio dell’indipendenza interna, approda a rendere effettiva la garanzia del giudice naturale.

---

<sup>22</sup> Sulla riforma della “carriera” vedi E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell’Italia repubblicana*, cit., 79 sgg.

### **6.3. Incarichi direttivi. La ineludibile discrezionalità del Csm**

Se compito difficile è quello della valutazione della professionalità di tutti i magistrati, tanto diverse sono le funzioni e le specializzazioni in magistratura, ben più arduo è quello di individuare “la persona giusta al posto giusto” per un incarico direttivo.

Si elude la questione centrale, quella di misurarsi con il rilevante tasso di discrezionalità nella scelta del dirigente di un ufficio giudiziario, a chiunque questa scelta sia alla fine attribuita: Ministro, Csm o giudice amministrativo.

Tralasciando qui i termini estremi, fissiamo l'attenzione su un organismo come il Csm a composizione mista di laici e togati.

Le patologie degli accordi di scambio che investono una pluralità di posti possono essere contrastate solo da un impegno etico, dal recupero di credibilità della giustizia, il “voltare pagina” richiesto dal Presidente Mattarella già il 21 giugno 2019.

Capita, abbastanza spesso, che per un incarico direttivo vi sia una candidatura che spicca nettamente sulle altre e che raccoglie la unanimità dei consensi.

Nella maggioranza dei casi vi possono essere due, tre quattro persone “abbastanza giuste” per quel posto.

L'idea che vi possano essere indicatori e unità di misura incontrovertibili per pesare le qualità che condurranno alla ineluttabile indicazione per uno ed un solo candidato a quel posto è all'evidenza fuori della realtà, come rileverebbe qualunque esperto di organizzazioni complesse, anche se talvolta sembra la posizione del giudice amministrativo.

Le donne e gli uomini, laici e togati, che compongono il Csm “a parità di condizioni” (con tutti i limiti di questo riferimento) del tutto legittimamente si orienteranno nel voto per “la persona giusta al posto giusto” sulla base di valutazioni discrezionali. Meglio per quel posto privilegiare le capacità organizzative o la competenza giuridica, meglio per quel posto di procuratore un candidato esperto particolarmente in criminalità organizzata piuttosto che in reati societari? E infine, sempre “a parità di condizioni”, potrò legittimamente preferire quel candidato che è più vicino alle mie idee sul ruolo del giudice e della giurisdizione ovvero, per essere “imparziale”, dovrei votare per il candidato più lontano dalle mie idee?

La vicenda dell'Hotel Champagne esiste e pesa come un macigno da superare, ma questi sono problemi aperti e questioni delicate. Il peggio è far finta che non esistano. Ma neppure si può sottovalutare, in un paese in cui il genere dimissioni è pressoché ignoto, che cinque componenti togati del Csm si sono dimessi prima e indipendentemente da procedure disciplinari o penali.

Le critiche alla gestione da parte del Csm delle nomine agli incarichi direttivi hanno visto anche la proposta di soluzioni “radicali”.

La più drastica sarebbe il ritorno ad una ingerenza, più o meno accentuata, dell'esecutivo. Nessuno osa proporlo apertamente ma vale la pena di rammentare che questa è stata ed è tuttora in diversi paesi la alternativa alla attribuzione di queste nomine ad organismi del tipo Csm. La torsione autoritaria che ha contraddistinto in Europa paesi come la Polonia e l'Ungheria si è puntualmente tradotta in un ridimensionamento delle attribuzioni degli organismi del tipo Consigli Superiori o Consigli di Giustizia in favore dell'esecutivo. Di fronte a posizioni liquidatorie non è vano riproporre per il Csm quanto disse Winston Churchill nel discorso alla Camera dei Comuni, novembre 1947: "È stato detto che la democrazia è la peggior forma di governo, eccezion fatta per tutte quelle altre forme che si sono sperimentate finora".

## 7. Ritorno allo spirito della Costituzione

È osservazione diffusa nella dottrina italiana che il modello costituzionale del Csm «abbia subito, nel corso degli anni, uno sviluppo diverso da quello immaginato dai Costituenti»<sup>23</sup>. Questo "diverso sviluppo" si è verificato per alcuni istituti previsti nella Costituzione, come il CNEL.

Se si considera il nucleo essenziale delle attribuzioni del Csm, vi è da chiedersi se l'evoluzione intervenuta non abbia costituito piuttosto il pieno sviluppo del "modello" scritto in Costituzione, che non si può ridurre a quello di "direttore collegiale del personale"<sup>24</sup>.

Il sistema giudiziario si è misurato con la profonda evoluzione della società italiana a partire dagli anni '50 del secolo scorso, poi con il terrorismo e la criminalità mafiosa; il rapporto giudice/legge si ridefinisce nella "età della decodificazione".

Sul Csm si riflette inevitabilmente il dibattito che, con tensioni e polemiche, investe il ruolo della giustizia nella società e il rapporto tra giustizia e politica.

Piuttosto i Costituenti sottovalutarono il rilievo dei profili organizzativi del sistema giudiziario, tanto che la stringata formulazione dell'art. 110 Cost. indusse parte della dottrina a parlare di meri "compiti residui" del Ministro della giustizia, anche se non mancò chi non condivise questa interpretazione restrittiva<sup>25</sup>. Il legi-

---

<sup>23</sup> Così si apre la relazione introduttiva F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2020.

<sup>24</sup> Il concetto di "direttore collegiale del personale" è proposto da S. CASSESE, *Governo dei giudici*, Laterza, Bari-Roma, 2022, 57.

<sup>25</sup> S. BARTOLE, *La ripartizione delle competenze fra ministro e Consiglio superiore*, pubblicato nel capitolo intitolato *I compiti "residui" del Ministero di Grazia e giustizia* in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1974, 323-327.

slatore ordinario già con la legge istitutiva del Csm si pone il problema di quella che anni dopo la Corte Costituzionale avrebbe definito “leale collaborazione”.

Nessuno oggi nel riferirsi alle attribuzioni riservate dall’art. 110 Cost. al Ministero della giustizia potrebbe parlare di “poteri residui”. Informatizzazione dei servizi, intelligenza artificiale, giustizia predittiva esigono una stretta cooperazione tra Csm e Ministero a sostegno e stimolo per l’operare quotidiano della magistratura.

In uno scritto del 1992 Alessandro Pizzorusso sosteneva che:

l’assetto che il consiglio superiore della magistratura ha conseguito nelle sue più recenti legislature costituisce principalmente un effetto della maturazione politica e culturale che si è venuta a realizzare all’interno del movimento associativo dei magistrati e più in generale tra i giuristi italiani

e, dopo aver riferito della formazione delle “correnti”, aggiungeva:

Si è stabilito così tra i magistrati un rapporto dialettico che rispecchia il pluralismo dominante nella società italiana e sembra indiscutibile che sia stata proprio la possibilità di realizzare questo genere di rapporti di tipo parapolitico ma sganciati dalla politica partitica a determinare le condizioni essenziali perché il consiglio superiore potesse assolvere le sue funzioni, almeno quando si è trovato di fronte ai problemi di maggior rilievo, in una prospettiva politico costituzionale piuttosto che in un’ottica strettamente corporativa<sup>26</sup>.

Un po’ provocatoriamente io vorrei sostenere che proprio il modello Costituzionale di una magistratura come potere diffuso e di un Csm elettivo, calato nel contesto ben presente ai costituenti di una radicata tradizione italiana di associazionismo giudiziario, è stato quello che ha “creato” le associazioni di magistrati, le “correnti”.

Spetta all’Anm, ai magistrati tutti, ai componenti togati eletti nel Csm operare affinché il pluralismo associativo, grazie anche al confronto con i componenti laici, operi come rottura dell’ottica corporativa secondo il modello costituzionale.

L’11 marzo 1947 alla fine del suo intervento all’Assemblea costituente durante la discussione generale sul “progetto di Costituzione” il laico Benedetto Croce pronunciava le parole dell’“inno sublime” – come lui lo definì: laicamente ve lo ripropongo:

*Veni, Creator Spiritus, mentes tuorum visita; ...  
Accende lumen sensibus, infunde amorem cordibus.*

Siano illuminate le menti dei magistrati italiani di fronte all’impegno esigente di un rinnovamento profondo ancorato allo spirito del sistema costituzionale della magistratura.

---

<sup>26</sup> A. PIZZORUSSO, *Art. 108*, in *Commentario della Costituzione*, tomo III, Bologna, Zanichelli 1992, 21.

## Tra Gardone e via Fani. Ideologie della giurisdizione tra associazionismo dei magistrati e storia politica del Paese

SOMMARIO: 1. Ideologie della giurisdizione: da Bellagio a Gardone – 2. Tra gli anni '60 e il 1978: scongelamento della Costituzione e svolta di civiltà – 3. Via Fani e i 55 giorni: la nuova glaciazione – 4. Il giudice a una dimensione.

### 1. Ideologie della giurisdizione: da Bellagio a Gardone

Per il segmento cronologico di storia della magistratura che ha il suo fulcro nel congresso della ANM tenutosi a Gardone (1965) è possibile applicare l'angolo di visuale proposto giusto nei primi anni '70 da Giovanni Tarello per l'analisi dei fenomeni di storia giuridica, cioè quello ideologico. Intendendo per *ideologia* – “in senso debole”, come avrebbe detto Norberto Bobbio – il sistema radicato di convinzioni che si viene ad elaborare, via via e nelle diverse fasi storiche, sul ruolo delle istituzioni e sull'articolarsi delle fonti normative in base a un preciso contesto generale (sociale, culturale, politico, economico...). Convinzioni normalmente corredate da una significativa componente dogmatica, e quindi tendenzialmente “rigide”. Tarello si occupava in particolare di *ideologie della codificazione* in specie di fine '700, ma è possibile spingersi a studiare approfonditamente, per il segmento storico attuale, le *ideologie della giurisdizione*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il conio del termine *ideologia* spetta a Destutt De Tracy (*Idéologie*, 1801), nel significato di analisi di sensazione e idee seguendo la dottrina di Condillac e del sensismo. I suoi sostenitori, appunto *idéologues*, si disposero come ultimi illuministi e soprattutto unici oppositori politici parlamentari, guidati da Benjamin Constant, di Napoleone, che a sua volta li disprezzava in quanto astratti dottrinari. È qui che il termine subisce una torsione di significato, e prima in Karl Marx, e poi in Vilfredo Pareto e Karl Mannheim, si consolida (“in senso forte”, e qui semplificando molto...) come sistema di credenze non oggettivamente fondate, se non addirittura contrarie alla scienza (dunque in una prospettiva anti-positivistica), in appoggio a un certa classe o un certo gruppo, indirizzandone l'azione collettiva in un determinato contesto storico e ambientale. Traducendo per la presente trattazione (e tornando a quanto si diceva nel testo, e “in senso debole”), una certa ideologia della giurisdizione si genera sulla base di una contingente fase della cultura giuridica, che a sua volta ha origine multifattoriale, e deriva almeno da una tradizione e per converso da una specifica evoluzione del quadro normativo, e legislativo in specie. Un'utile messa a punto



Tradizionalmente la complessa fase di passaggio tra l'immediato dopoguerra e l'effettiva progressiva applicazione dei valori costituzionali è personificata – tra il resto – dalla figura di Piero Calamandrei. Partito da posizioni di ideologia giuridica fortemente radicate nell'esperienza illuministica e nel legalismo legislativo ottocentesco, a metà degli anni '40 del secolo scorso avrebbe progressivamente modificato la propria posizione<sup>2</sup>.

Costituisce certo un momento netto di svolta, e registra un "trapasso" e la conclusione forse di un'intera fase della cultura giuridica italiana (nel contesto europeo), la sua celeberrima arringa pronunciata a Palermo il 30 marzo 1956 in difesa di Danilo Dolci.

Le leggi sono vive perché dentro queste formule bisogna far circolare il pensiero del nostro tempo (...) altrimenti le leggi non restano che formule vuote (...). Anche oggi l'Italia vive uno di questi periodi di trapasso, nei quali la funzione dei giudici, meglio che quella di difendere una legalità decrepita, è quella di creare gradualmente la nuova legalità promessa dalla Costituzione<sup>3</sup>.

Parole di forza profetica aprono a una nuova prospettiva, che in effetti si sta rapidamente concretizzando.

Già nel 1953, promosso dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, animato dal magistrato Adolfo Beria d'Argentine, a Bellagio e a Milano si era dipanato tra primavera e autunno un convegno che aveva riunito magistrati, avvocati, docenti universitari (schiera impressionante: Nuvolone, Carnelutti, Vassalli, Pisapia) e intellettuali (non necessariamente giuristi, come ad esempio Cesare Musatti), animati dall'idea di ipotizzare un processo penale nuovo che si armonizzasse con i principi costituzionali<sup>4</sup>. Risultato legislativo ne sarebbe stata la "novella del 1955" che modificava il codice di rito introducendo più ampi diritti per l'imputato<sup>5</sup>. Nel 1962 il Centro avvia una ricerca su *L'amministrazione della*

---

del tema, in un contesto appunto "giudiziario", in P. ONORATO, *Fine delle ideologie e pragmatismi quotidiani*, in *Crisi della giurisdizione e crisi della politica. Studi in memoria di Marco Ramat*, a cura di S. Mannuzzu e F. Clementi, Milano, Franco Angeli, 1988, 127-144. Quanto alla posizione di Tarello cfr. *infra*. Con approccio limitatamente sociologico, *sub specie* "sociologia della conoscenza", e basato in sostanza su due fonti periodiche "La Magistratura" pubblicazione di ANM, e "La Rassegna dei magistrati" organo dell'UMI, è E. MORIONDO, *L'ideologia della magistratura italiana*, Bari, Laterza, 1967.

<sup>2</sup> P. GROSSI, *Stile fiorentino, Gli studi giuridici nella Firenze italiana (1859-1950)*, Milano, Giuffrè, 1986, 142 ss.

<sup>3</sup> Il testo di questa *difesa* è variamente reperibile sulla rete *internet*.

<sup>4</sup> F. COLAO, *Giustizia e politica. Il processo penale nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2013, 60-66.

<sup>5</sup> Ivi, 87-92.

*giustizia e la società italiana in trasformazione*. Artefice ne è ancora una volta il segretario generale Beria di Argentine, in collaborazione col sociologo Renato Treves<sup>6</sup>.

Sempre sul fronte togato, il punto di svolta fu il XII congresso dell'Associazione nazionale magistrati che si svolse a Gardone nel 1965. Si tratta di un evento di speciale portata nella storia della magistratura italiana, e non solo della ANM, tanto da aver assunto la fisionomia di evento "iconico" (come usa dire oggi), richiamato sistematicamente per indicare la forza di avanzamento progressivo dei magistrati italiani rispetto al contesto politico e sociale. Merita dunque qualche attenzione in più...

Il nuovo convegno di ANM si poneva in esplicita continuità con quelli precedenti, e in particolare con quello di Palermo del 1961 e con quello di Alghero del 1963, soprattutto in una prospettiva di riforma contro il tecnicismo e il formalismo giuridico. Si denunciava una sostanziale tentativo di sminuire il ruolo della giurisdizione, in particolare nella sua dialettica con l'esecutivo, anche per responsabilità dei "vertici della giurisprudenza"<sup>7</sup>.

La relazione introduttiva (*Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*) fu affidata a Giuseppe Maranini, in quel momento docente di Diritto pubblico comparato alla Facoltà di scienze politiche di Firenze, la germinale Cesare Alfieri, di cui era preside dal 1949 (avrebbe cessato l'incarico nel 1968, per poi morire nel 1969); egli, in effetti, della lotta al formalismo giuridico aveva sempre fatto la sua nota distintiva<sup>8</sup>. Una partecipazione emblematica, dunque, e che merita un accenno di approfondimento.

Senza dubbio Maranini era una personalità di grande rilievo, che proprio di magistratura nel sistema costituzionale italiano – rivendicandone l'indipendenza – si era ampiamente occupato fino ad organizzare, qualche anno prima, un imponente "simposio" tenuto a Firenze nel 1961 e dedicato al tema *Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura* di cui aveva curato gli atti, (nel 1962, presso le milanesi Edizioni di comunità). Gli atti avevano preso il nome di *Magistrati o funzionari?* che certo meglio esprimeva la linea teorica espressa

<sup>6</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura: la "radicale svolta" della metà degli anni Sessanta del Novecento*, in "Il Politico", 2019, anno LXXXIV, n. 2, 90; si rimanda una volta per tutte all'intero ricchissimo contenuto, 77-104.

<sup>7</sup> Associazione Nazionale Magistrati, *XII congresso nazionale, Brescia-Gardone, 28-29 IX 1965, Atti e commenti*, Roma, Arti Grafiche Jasillo, 1965, [d'ora in poi *Atti*], 8.

<sup>8</sup> Su di lui L. MANNORI, *s.v.*, *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 69, Roma, Treccani, 2007, 429-432; P. Colombo, *s.v.*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2013, 1267-1268.

da Maranini stesso<sup>9</sup>. La magistratura andava difesa nella sua indipendenza sganciandola radicalmente dagli altri poteri e soprattutto sovvertendo il modello di matrice napoleonica, che vedeva appunto nei giudici dei funzionari dello stato (l'ordinamento del 1810, che aveva burocratizzato i giudici, secondo la generale impostazione gerarchizzante dell'Imperatore). Questa trasformazione, secondo Maranini, avrebbe avuto tangibili effetti in termini di garanzie giudiziarie emancipando l'individuo dall'essere «degradato a mero strumento della collettività».

Più o meno sottotraccia, però, Maranini portava avanti una critica alla Costituzione che già ripetutamente aveva manifestato in precedenza, ritenendola distante dalle esigenze contingenti; d'altronde – tema all'epoca ritenuto politicamente assai sensibile – criticava il sistema elettorale proporzionale e in tema di ruolo dei pubblici ministeri nel simposio, di cui era stato artefice, si era espresso in sostanza in appoggio alla separazione delle carriere.

D'altronde Maranini nasce storico del diritto (i suoi primi lavori sulle istituzioni della Repubblica di Venezia sono ancora oggi riferimenti magistrali) e allievo di Arrigo Solmi, ministro fascista della giustizia. Lui stesso – “ardito” a Fiume a 17 anni – aveva scritto alcune voci per il *Dizionario politico* del PNF, cui aveva aderito. E lo stesso Mussolini aveva provveduto alla sua chiamata a Perugia (nel 1933, “per chiara fama” quando Maranini ha 31 anni...). Per altro nel '43 aveva partecipato alla fondazione del Partito socialista del lavoro e poi si sarebbe avvicinato a Giuseppe Saragat.

La chiamata a Gardone, addirittura per la relazione di apertura, certo era legata – tralasciando il resto – alla sua netta difesa dell'indipendenza della magistratura, e alla presa di posizione contro la gerarchizzazione, come sappiamo tema centralissimo in quella fase. In fondo, poco importava che avesse richiamato come esempio negativo l'organizzazione dello stato di stampo marxista e che la critica alle “rivoluzioni marxiste”, e alla loro visione dell'amministrazione della giustizia, fosse stato una sua puntualizzazione ricorrente. In passato aveva criticato la degenerazione “liberale” dell'impianto istituzionale albertino, un *leitmotiv* non ideologicamente neutro<sup>10</sup>.

Appare curioso che in un convegno destinato a passare alla storia per aver rilanciato il ruolo della Costituzione nel lavoro giudiziario, e nella stessa opera di interpretazione giudiziale, si fosse partiti da una personalità nota anche per aver visto nella Carta poco più che “un catalogo di buoni propositi” e che l'aveva recuperata solo nella sua ultima fase (in effetti quella di Gardone) come baluardo

---

<sup>9</sup> *Magistrati o funzionari?*, a cura di G. Maranini, Milano, Ed. di Comunità, 1962; significativamente il contributo specifico di Maranini è dedicato a *Carriera dei giudici, casta giudiziaria e potere politico*, ivi, 56-62.

<sup>10</sup> *Dallo Statuto di Carlo Alberto alle leggi costituzionali del Fascismo*, Firenze, Le Monnier, 1938.

contro un debordante Parlamento e quindi contro la “partitocrazia” (fu lui a coniare il termine). Così, in specie, si sarebbe espresso nell’ultima sua opera, forse la più nota: *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, del 1967.

Comunque sia, Maranini ritornava adesso sull’indipendenza dei giudici, da una parte rispetto a qualsiasi condizionamento politico, dall’altra rispetto alle gerarchie interne, al “sistema piramidale”; con ciò rilanciava l’idea del rilievo, anche in un ordinamento a diritto scritto, della «produzione giudiziale del diritto»<sup>11</sup>. Negli interventi successivi, in particolare Paolo Barile e Luigi Bianchi d’Espinosa si allineavano alla richiesta di un netto ridimensionamento della Corte di cassazione, scarsamente attenta ai principi nuovi portati dalla Costituzione, e tendenzialmente cristallizzata in nome della certezza del diritto sui propri precedenti<sup>12</sup>.

Ampio e approfondito fu l’intervento di Marco Ramat, che significativamente partiva dal Calamandrei de *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente* (1955), là dove riprendeva il ruolo dell’equità nel pensiero dei glossatori bolognesi delle *Quaestiones de iuris subtilitatibus*. Il tema ineludibile, per lui, era appunto «l’esigenza attuale dell’equità giudiziaria» generata da uno stato di crisi generale, pur dichiarandosi contrario a ipotesi di “diritto libero” o di “giudice legislatore”. Al pensiero di Calamandrei avvicinava quello di Anatole France con una suggestiva citazione: «Si dice che la legge è inflessibile. Io non lo credo. Non esiste alcun testo che non si lasci raccomandare ai giudici. La Legge è morta. Ma il magistrato è vivo»<sup>13</sup>.

Si impose tra i magistrati, con mozione adottata all’unanimità (cioè “concordata” tra Magistratura democratica, Magistratura indipendente e Terzo potere per il merito diplomatico di Beria d’Argentine), una visione secondo la quale il giudice non doveva più svolgere una funzione di mera applicazione della legge. Ora gli spettava il compito di realizzare l’indirizzo politico indicato dalla Costituzione. Non era più tempo per il giudice, quale mera “bocca della legge”, di adeguarsi come da tradizione e per mero principio di supremazia gerarchica alle linee interpretative della Suprema Corte, ma casomai, appunto, «di interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione»<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> *Atti*, 23 e *passim*.

<sup>12</sup> *Atti*, 47 ss.

<sup>13</sup> *Atti*, 118. L’intervento di Ramat si intitola *Giudizio di equità. L’equità nel Giudice e nella giustizia*, 113-132.

<sup>14</sup> Sui principi dichiarati nel Congresso di Gardone si è espresso chiunque si sia occupato di storia della magistratura italiana, più o meno in genere; tra tutti, anche per il contesto complessivo in cui si colloca il richiamo, cfr. almeno A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, il Mulino, 2012, 312-314; E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell’Italia repubblicana*, Roma – Bari, Laterza, 2018, 69 ss.; M. VOGLIOTTI, *Legalità, Enciclopedia del diritto – Annali VI*, Milano, Giuffrè, 2013, 424.

Il giudice aveva un «nuovo punto di vista», quello della Costituzione, appunto, di cui si scopriva il carattere immediatamente precettivo nell'attività di interpretazione e di censura delle leggi. Anche da questa prospettiva, nel quadro di un fenomeno politico-istituzionale complessivo, la Costituzione, prima *congelata*, veniva ora *disgelata*; qui si superava l'idea, propugnata fino ad allora dalla Cassazione, che si trattasse di norme puramente programmatiche, o "a efficacia differita". La Costituzione riprendeva il significato politico che aveva perso quasi subito, e il ritardo nell'insediamento della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura ne erano stati – si riteneva – un segno evidente<sup>15</sup>. Si affrontava il tema della riforma del codice di procedura civile, del giudice onorario, della giurisdizione di pace, della eleggibilità dei giudici, di riforma dell'ordinamento giudiziario in genere.

Si chiudeva, come già detto, sotto il segno dell'unanimità fra correnti, ma non fu esattamente così. La relazione Barile/Bianchi d'Espinosa fu approvata solo da MD e Terzo potere, come avvenne per altre quattro mozioni. MI ne fece oggetto di una mozione a parte, comunque approvata, e poi "andò da sola" con altre tre, non approvate dall'assemblea.

Va inoltre sottolineato come proprio nel medesimo 1965 otto donne, per la prima volta, fossero entrate in magistratura. Il primo concorso aperto ad entrambi i generi era stato bandito nel 1963, e proprio il congresso di ANM di Palermo del 1961 si era pronunciato per questa "innovazione", cui era seguita la legge 66 del 1963. E poi ancora nel medesimo 1965 si consumò lo scontro tra Corte Costituzionale e Cassazione sull'efficacia delle sentenze interpretative di rigetto che prescrivessero un'interpretazione "costituzionalmente conforme": la posizione della Consulta in quel frangente fu vista dalla Suprema corte come un atto di lesa maestà interpretativa ai propri danni, e su un punto centrale, le garanzie della difesa in fase istruttoria, un tema – come ovvio – politicamente assai sensibile<sup>16</sup>.

## 2. Tra gli anni '60 e il 1978: scongelamento della Costituzione e svolta di civiltà

Ma qual è il contesto di cultura giuridica e politica in cui si colloca il Congresso di Gardone?

Nel 1964 era stata fondata a Bologna Magistratura democratica avendo tra i principi ispiratori dichiarati, per attuare una "radicale svolta": l'"abolizione della

---

<sup>15</sup> G. COTTURRI, – P. MARTINELLI, *La costituzione tormentata*, in *Crisi della giurisdizione e crisi della politica*, 47-51; L. FERRAJOLI, *Precarietà dei valori di riferimento ed emergenze*, ivi, 168-170.

<sup>16</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura: la "radicale svolta"*, cit., 91-93.

carriera”, l’eliminazione dell’ “assetto gerarchico piramidale” e il controllo della “sovranità popolare” sull’attività dei magistrati<sup>17</sup>. E a Gardone non aveva fatto a meno di far sentire la propria presenza<sup>18</sup>.

Con la metà degli anni Sessanta era la prospettiva ideologica a prendere campo. Nel 1967 Stefano Rodotà aveva pronunciato la celebre prolusione maceratese su *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, il «manifesto» della «cultura delle riforme» (così, Natalino Irti)<sup>19</sup>. Nel 1963 a Macerata aveva incrociato Paolo Grossi, che però ad autunno del 1966 era già passato a Firenze. A Genova dal 1968, Rodotà avrebbe invece incontrato Giovanni Tarello. Qui, a partire dal luglio 1970, inizierà ad uscire “Politica del diritto”, tra i cui collaboratori troviamo appunto Rodotà e Tarello (ma anche Giuliano Amato, Sabino Cassese, Gino Giugni...) <sup>20</sup>.

Le «tre generali questioni discusse nel testo» di Rodotà erano «storicità dei concetti giuridici, fine del valore costituzionale dei codici di diritto privato, pubblicizzazione del diritto privato». Se pur riferita alla riforma del diritto civile, si prospettava una più ampia strategia che significava anche la messa in crisi degli strumenti legislativi. Immediatamente dopo su quella linea si attestava Tarello, con una proposta di analisi storica, in specie, sulle “ideologie della codificazio-

---

<sup>17</sup> Ivi, 77-79. Per la ricostruzione delle diverse fasi della storia delle correnti, si rinvia, una volta per tutte, a G. MELIS, *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, [http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-correnti-nella-magistratura-origini-ragioni-ideali-degenerazioni\\_10-01-2020.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-correnti-nella-magistratura-origini-ragioni-ideali-degenerazioni_10-01-2020.php). e *Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario: una complementarità necessaria*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/storia-magistratura>. Su questa fase in specie la bibliografia è ampia, ad esempio il bilancio retrospettivo di G. PALOMBARINI, *Giudici a sinistra. I 36 anni della storia di magistratura democratica: una proposta per una nuova politica della giustizia*, Napoli, ESI, 2000. In precedenza, la suggestiva testimonianza di G. BORRÉ, *Le scelte di Magistratura democratica*, in *Giudici e democrazia. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*, a cura di N. Rossi, Milano, Franco Angeli, 1994, 41 ss.: il rifiuto del formalismo giuridico e del conformismo magistratuale (in sintesi la “demistificazione”), e poi la scelta del garantismo e della giurisprudenza alternativa (in campo gius-lavoristico e penale in specie) fino all’attenzione speciale ai soggetti “sottoprotetti”, sono identificati come i motivi ispiratori primigeni. Nello stesso volume, cfr. al riguardo L. FERRAJOLI, *Per una storia delle idee di Magistratura democratica*, ivi, 55 e ss., dove per il periodo che qui interessa, tra il 1969 e il 1977, Ferrajoli identifica sul piano della storia della cultura giuridica l’incontro tra giuspositivismo critico e marxismo.

<sup>18</sup> G. PALOMBARINI, *Giudici a sinistra*, cit., 53-57.

<sup>19</sup> S. RODOTÀ, *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007.

<sup>20</sup> Rodotà avrebbe lasciato Genova nel 1972 non prima di laureare nel 1970, lo stesso giorno, Enzo Roppo e Guido Alpa. A. MASI, *Saluti del direttore dell'istituto di diritto privato*, in *Il diritto privato nella società moderna. Seminario in onore di Stefano Rodotà*, a cura di G. Alpa e E. Roppo, Napoli, Jovene, 2005, 5-10; A. M. BENEDETTI, *Antichi e moderni a confronto. Una storia del diritto civile a Genova*, in “Jus civile”, 2017, 1, 24-32.

ne". L'idea di partenza, espressa da Tarello per la prima volta nel 1969, era che vi fosse stato...

...storicamente un processo – culturale e istituzionale – di tecnicizzazione e depoliticizzazione delle attività giuridiche professionali (e perciò di deresponsabilizzazione in senso politico del ceto degli uomini di legge). Processo che se accordiamo valore alle odierne affermazioni sulla politicità di quelle attività professionali, siamo indotti a ritenere oggi interrotto o, addirittura, capovolto<sup>21</sup>.

Nel 1967 usciva anche il *Saggio sul diritto giurisprudenziale* di Luigi Lombardi Vallauri che impostava con decisione la discussione sul rango di fonte della giurisprudenza, prendendo le mosse dal dato storico e avviando di fatto un filone importante di studi storico-giuridici (a partire da quelli di Gino Gorla sui grandi tribunali di antico regime)<sup>22</sup>.

In questa temperie dottrinale, va però detto che la magistratura stentava comunque a tenere il sentiero tracciato dal Congresso di Gardone, e in particolare i condizionamenti gerarchici continuavano a farsi sentire. Si rivela la difficoltà della magistratura ad affrontare la stagione delle stragi e il disvelamento dei fenomeni devianti negli apparati dello Stato. È in questi anni che la procura di Roma viene rappresentata come “porto delle nebbie”, secondo l'efficace definizione attribuibile alla *verve* polemica di Stefano Rodotà<sup>23</sup>. La magistratura subisce i contraccolpi della “strategia della tensione” e del clima politico via via più conflittuale: la ANM entra in crisi con la rottura della giunta unitaria<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Questo testo compare per la prima volta in G. TARELLO, *Le ideologie della codificazione. Dal particolarismo giuridico alla codificazione napoleonica. Dispensa I<sup>a</sup>*, anno accademico 1968-1969, Genova, CLU, 1969; fu poi riproposto nelle successive e via via accresciute edizioni di quel volume, fino all'uscita di G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna. I: Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, il Mulino, 1976, dove il testo è riproposto in *Introduzione* al primo capitolo. Una decina di anni dopo ritornò su questi temi in dialogo con Mario Bessone, e in particolare con riferimento alla magistratura e al suo ruolo nell'opera di “mutamento giuridico” (intendendo anche politico-istituzionale). Esprimeva al riguardo un sostanziale sfavore, e per quattro motivi. Il giudice è “adatto” a decidere su «problemi che gli si presentano come predeterminati da regole giuridiche»; «i giudici sono tanti, e ciascuno con la sua testa» quando invece «l'organizzazione giuridica è buona non solo se è sostanzialmente tale, ma anche se è uniforme»; i giudici agiscono in base a pretese portate alla loro attenzione mentre il diritto si sviluppa «anche costituendo e aggregando interessi nuovi»; nella recente (in allora) esperienza italiana il modo in cui i giudici hanno esercitato il loro “potere” (cioè contribuito alla evoluzione della “organizzazione giuridica”) non è suscettibile di un giudizio positivo. G. TARELLO, *Sullo stato dell'organizzazione giuridica. Intervista a...*, a cura di M. Bessone, Bologna, Zanichelli, 1978, 9-13. Nel frattempo Tarello si era iscritto al Partito Repubblicano.

<sup>22</sup> L. LOMBARDI VALLAURI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 1967.

<sup>23</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura: la “radicale svolta”*, cit. 96,

<sup>24</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società*, cit., 111.

Nel 1969 si inizia con la vicenda che passa sotto l'etichetta di "ordine del giorno Tolin", adottato da MD in Assemblea nazionale il 30 novembre. Un segmento importante della magistratura aveva criticato pesantemente l'operato del PM Vittorio Occorsio, a causa di un suo ordine di cattura per "reato d'opinione" a mezzo stampa del direttore di *Potere operatio* Francesco Tolin, e invocava l'intervento della ANM. È MD – non senza resistenze interne, sul caso specifico – a proporsi come la componente che batte in breccia sui principi rivendicati a Gardone<sup>25</sup>. La situazione prende una piega inaspettata: il 12 dicembre esplode la bomba di piazza Fontana e anche sull'onda di un non piccolo movimento d'opinione la sinistra è posta sotto accusa, anche quella giudiziaria. Per fugare ogni dubbio di collateralismo si fa strada la proposta di "rinne-gare" l'odg Tolin. MD, spaccata sul da farsi, subisce una pesantissima scissione che porta in breve i fuoriusciti alla formazione di Giustizia e Costituzione (poi Impegno costituzionale, per poi riunirsi con Terzo potere e dare infine vita a UNICOST)<sup>26</sup>.

Le indagini successive alla strage – incanalate sulla "pista anarchica" – dilanano il Paese. Dopo la "caduta" di Giuseppe Pinelli dalla finestra della Questura di Milano, nel 1972 la sezione distrettuale milanese della ANM delibera un ordine del giorno che critica pesantemente lo spostamento a Catanzaro del processo a carico di Pietro Valpreda; per reazione il CSM procede disciplinarmente contro i componenti della giunta locale Guido Galli, Dino Greco e Domenico Pulitanò, ma per concludere col proscioglimento<sup>27</sup>. Con l'autorevole presentazione di Giuseppe Branca (romanista in varie sedi accademiche, presidente della Consulta e infine senatore della Sinistra indipendente) l'anno dopo, «a cura di un gruppo di Magistratura Democratica», viene pubblicato un volume in cui gli autori danno conto di un accurato «pedinamento degli atti del processo» Valpreda (la definizione è loro), ritenuto «esemplare» dei meccanismi di funzionamento del potere giudiziario. La tesi stessa di Branca è per la presenza di «debolezze psico-metodologiche» causate da un «partito preso», ma il volume riporta in epigrafe, correttamente, un frammento della requisitoria con cui Vittorio Occorsio denunciava attacchi alla magistratura «che hanno largamente superato ogni diritto di critica»<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Ivi, 123-129.

<sup>26</sup> Su questa fase drammatica le vivide pagine di G. PALOMBARINI, *Giudici a sinistra*, cit., 76 ss. e L. PEPINO, *Appunti per una storia di Magistratura democratica*, in "Questione giustizia", 1/2002, disponibile anche in <https://www.magistraturademocratica.it/data/doc/3014/storia-md-livio-pepino.pdf> (in particolare sull'odg Tolin 13 ss.; in genere cfr S. PAPPALARDO, *Gli iconoclasti. Magistratura democratica nel quadro della Associazione nazionale magistrati*, Milano, Franco Angeli, 1987. Per un inquadramento complessivo, penetrante ed aggiornato, cfr. da ultimo M. GOTOR, *Generazione Settanta. Storia del decennio più lungo del secolo breve. 1966-1982*, Torino, Einaudi, 2022, 41 ss.

<sup>27</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società*, cit., 134-137.

<sup>28</sup> *Valpreda +4. Anatomia e patologia di un processo*, Firenze, La Nuova Italia, 1973.



I fatti del 1969, e i loro sviluppi successivi, erano stati un punto di svolta. Da una parte la magistratura, sull'onda di un nuovo sentimento di impegno politico che attraversava il Paese, aveva dimostrato dopo Gardone un'inedita capacità di autocritica, dall'altra l'ondata della reazione aveva travolto proprio la sua componente maggiormente schierata a sinistra che aveva declinato quell'autocritica in modo da suscitare accuse di "interferenza" nell'attività dei colleghi da parte delle altre correnti (e di MI in specie)<sup>29</sup>.

In tutto questo dibattito, luminosa ma meteorica fu la presenza di una rivista come "Quale giustizia", che riscontrava le elaborazioni presenti in MD, mentre – a seguire – dal 1982 iniziò le sue pubblicazioni la trimestrale "Questione giustizia", ancora oggi "promossa" da MD. Il tutto all'interno di un generale rinnovamento dell'editoria giuridica, e dei suoi periodici in particolare.

I propositi di uguaglianza e di giustizia sociale dispiegati dalla Costituzione incominciarono ad essere effettivamente attuati solo a partire dalla fine del decennio; ma fu poi con gli anni Settanta che la politica – il legislativo – si assunse la responsabilità, costituzionalmente sua propria, di dare attuazione al progetto, soprattutto nel campo dei diritti sociali. Il paradigma mutava: dai «diritti civili» di matrice liberale, fondati sulla semplice assenza di coercizione esterna (in particolare da parte dello Stato), e dunque senza costo alcuno, si passava repentinamente – appunto – ai «diritti sociali», che implicavano un'attiva politica di intervento da parte del soggetto pubblico, diritti in astratto già dichiarati nella Carta, ma di cui ora si chiedeva l'effettiva attuazione, cioè le prestazioni (spesso appunto assai onerose, a partire dalla riforma delle pensioni del 1969) che ne dovevano conseguire<sup>30</sup>.

Ad ogni modo fu una fase di grande progresso civile; si ebbe a quell'epoca uno straordinario «addensarsi di atti riformatori»<sup>31</sup>. E questo avvenne con il coinvolgimento attivo di una componente in definitiva assai tradizionale (il simbolo, a dire il vero, dell'antico regime giuridico), e che certo nei decenni precedenti non aveva brillato per spirito novatore. Infatti sono questi gli anni di una radicale mutazione della magistratura. In sintesi, come annota Meniconi:

Negli anni cruciali della svolta il giudice si era trasformato da mero interprete a soggetto attivo del nuovo diritto, grazie alla Costituzione e al controllo di costituzionalità "diffuso", cioè affidato al singolo magistrato su ogni singola legge<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> G. PALOMBARINI, *Giudici a sinistra*, cit., 95-99.

<sup>30</sup> Su questa fase si veda la efficace sintesi della prima parte di G. AMATO – A. GRAZIOSI, *Grandi Illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>31</sup> S. RODOTÀ, *Le libertà e i diritti dall'Unità ai giorni nostri*, Roma, Donzelli, 1997, 356 ss.

<sup>32</sup> A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, il Mulino, 2012, 333-334.

L'ampio accoglimento delle eccezioni di costituzionalità sollevate dai giudici di merito, contribuì cioè a completare l'opera di riforma, allineando più compiutamente la legge ordinaria alla Legge fondamentale, che dunque in quella fase ricevette definitiva (a quel momento e certo non in termini assoluti) applicazione.

Rimane però il fatto che la netta svolta di civiltà, impressa alla società italiana negli anni '70, fu dettata dalla legge. Appunto da una serie di "leggi-svolta". Lo statuto dei lavoratori (l. 300 del 20 maggio 1970) toccava un settore nel cui alveo il fascismo aveva iscritto la propria "costituzione" con la Carta del lavoro del 1927. Il nuovo diritto di famiglia, e l'introduzione del divorzio (l. 151/1975), intervenivano su un settore che da tempi risalentissimi faceva dell'Italia – davvero non solo un'espressione geografica ma un'area geo-giuridica con una precisa connotazione culturale e valoriale – terra di netta resistenza alle ipotesi di cambiamento. Fondamentale riforma di sistema fu il nuovo ordinamento penitenziario disegnato dalla l. 354 del 1975. Ancora, adesso si faceva piazza pulita, culturalmente e operativamente, della struttura disegnata dalla legge manicomiale del 1904, attraverso una legge (l. 180/1978), che se pure aveva avuto per artefice Bruno Orsini (psichiatra e deputato democristiano, relatore della legge), è rimasta ascritta al nome di Franco Basaglia<sup>33</sup>. Con la legge 833 del 1978 si istituiva il Servizio Sanitario nazionale, operazione molto complessa dal punto di vista organizzativo, ma che creava un sistema di assistenza universale che – pur con tutti i limiti di risorse ed efficienza – costituisce ancora oggi il settore che, se visto comparativamente su scala globale (dove si colloca costantemente ai vertici per le prestazioni offerte), rappresenta la vera eccellenza della funzione pubblica italiana moderna. Nel frattempo, con la legge 194 del medesimo anno si affermava il principio della «procreazione cosciente e responsabile» (art. 1) e, pur escludendola esplicitamente come mezzo di controllo delle nascite, si introduceva per la donna la possibilità di interrompere volontariamente la gravidanza, in un contesto di promozione e sviluppo dei servizi socio-sanitari, anche a tutela della maternità (i consultori famigliari erano stati istituiti con la legge 405 del 1975).

Il tutto, va detto, si era svolto in una delle fasi politiche più drammatiche della storia italiana, quando il parlamento agiva con efficienza legislativa mentre sembrava che lo Stato nel suo insieme dovesse soccombere sotto i colpi durissimi, e "geometrici", del terrorismo.

La riflessione sul ruolo della giurisprudenza, e dunque sulle ideologie della giurisdizione, era nel frattempo proseguito. Nel congresso di Catania del 1972,

---

<sup>33</sup> J. FOOT, *La "Repubblica dei matti". Franco Basaglia e la psichiatria radicale in Italia, 1961-1978* (*The Man Who Closed the Asylums: Franco Basaglia and the Revolution in Mental Health Care*, New York, Verso Books, 2015), Milano, Feltrinelli, 2017, 282-294.

organizzato da Pietro Barcellona, si era espressamente parlato di “uso alternativo del diritto”. L’anno prima, nel “convegno ideologico” di Magistratura Democratica di aprile, a Pisa, già Domenico Pulitanò aveva parlato di “giurisprudenza alternativa”, intendendo semplicemente una interpretazione che si richiamasse ai valori della costituzione piuttosto che a quelli dei codici (il riferimento polemico costante è ai “tradizionalisti”), ma su cui si era poi insistito in senso teorico-politico nell’assemblea del dicembre successivo con la relazione di Accatatis, Ferrajoli e Senese (di cui si fa cenno tra qualche riga)<sup>34</sup>.

Nel congresso catanese, muovendo dall’analisi marxista, si auspicava un’applicazione del diritto in favore delle classi subalterne, nello spirito della costituzione. Per alcuni questo doveva avvenire attraverso lo strumento legislativo (Stefano Rodotà), per altri attraverso le autonomie locali o altri poteri extrastatali (Francesco Galgano), per altri ancora attraverso “processi di rottura” ad opera della giurisprudenza, se pure «lungi dall’essere disapplicazione della legge» (Luigi Ferrajoli). Il dibattito (davvero eccezionale l’addensarsi di grandissime personalità della scienza giuridica...) ebbe certamente il merito di evidenziare la componente politica e di trasformazione sociale del diritto, portando avanti il ragionamento sull’orientamento che la Carta fondamentale doveva imprimere all’opera del giurista-interprete<sup>35</sup>.

In quel contesto Giovanni Tarello portava avanti la sua riflessione sulla funzione politica o tecnica del giurista<sup>36</sup>. Erano state proprio le dottrine che si erano affermate all’inizio del XIX secolo (scuola dell’esegesi e scuola storica) a rendere le magistrature “ancillari” e “servili” rispetto agli altri centri di potere, fedeli cioè «di solito “alla legge”, talvolta “ai diritti” o “al diritto”»: «questa ideologia si chiamò “principio di legalità”». La Cassazione aveva avuto il compito politico di assicurare la dipendenza

---

<sup>34</sup> D. PULITANÒ, *Giudice negli anni '70. Un'esperienza di magistratura democratica*, a cura di G. Coturri, Bari, De Donato, 1977, 32; sulla sua posizione circa l’interpretazione “politica” della legge – per come in precedenza esposto al congresso di Ravenna dell’UMI a settembre 1968 – cfr. *ivi*, 39 ss. Ancora nel 1976 Pulitanò avrebbe richiamato «all’attuazione di quello che bene è stato definito (Congresso di Gardone [...]) “indirizzo politico costituzionale”»; *Questione giustizia e riforma dell’ordinamento giudiziario*, *ivi*, 154.

<sup>35</sup> *L’uso alternativo del diritto, I. Scienza giuridica e analisi marxista; II. Ortodossia giuridica e pratica politica*, a cura di P. Barcellona, Roma – Bari, Laterza, 1973. Straordinariamente densa la riflessione su questo passaggio, ma anche sulla prospettiva attuale del “diritto vivente”, di N. Lipari, *Diritto civile e ragione*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, 149-176; va letto con N. LIPARI, *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, Giuffrè, 2017. Lo stesso Lipari è stato voce importante nell’incontro catanese del 1972.

<sup>36</sup> G. TARELLO, *Orientamenti della magistratura e della dottrina sulla funzione politica del giurista interprete*, in P. Barcellona (a cura di), *L’uso alternativo del diritto, I*, 59-102

della magistratura dal corpo legislativo<sup>37</sup>. Con la fine dell'Ottocento si aprì la “lotta dei metodi”: in area germanica la scuola del diritto libero, la giurisprudenza degli interessi, la giurisprudenza teleologica; in area di cultura francese il neonaturalismo di F. Geny, la giurisprudenza evolutiva, le dottrine dell'istituzione; nei paesi anglosassoni la giurisprudenza sociologica e il realismo giuridico. Tutti movimenti di cultura giuridica che suggerivano agli «operatori giuridici a livello autoritativo» (cioè i giudici) una minore aderenza alle «formule documentali della legge»<sup>38</sup>. «Naturalmente servitrice» (ma anche «meramente agnostica e inefficiente») la magistratura del periodo fascista si sarebbe perpetuata come tale fino agli anni '50<sup>39</sup>.

Negli anni successivi al '68, il dibattito si sarebbe acceso soprattutto attraverso i periodici giuridici e un ruolo speciale fu stato svolto proprio da “Qualegiustizia”, e in genere – si registra significativamente – le critiche sull'organizzazione giuridica nel suo complesso non erano venute tanto da accademici, quanto appunto da magistrati.

Tarello a questo punto segnala come proprio in Magistratura democratica «si esprimono concetti prima poco o punto elaborati, e locuzioni oggi in voga quali “giustizia alternativa”, “diritto alternativo” e addirittura “i giudici alternativi”». Una presa di campo esplicita si era manifestata al XIV congresso della ANM di Trieste del maggio 1970 (dove, tra l'altro, i relatori di MD gli sembrano i più aggiornati sulla cultura giuridica accademica contemporanea) per poi essere meglio sviluppata nella relazione a cura di Vincenzo Accatatis, Luigi Ferrajoli e Salvatore Senese al congresso di MD di Roma del 3-5 dicembre 1971 (*Per una strategia politica di Magistratura democratica*, ciclostilato)<sup>40</sup>. In sintesi il fatto che un gruppo interno alla magistratura si facesse portatore di istanze nuove era letto positivamente, ma allertando sulla possibilità, visto il ruolo istituzionale delicatissimo della magistratura, che non si trattasse di «strategia ma solo [di] tatticismo»...<sup>41</sup>

Nelle pagine successive si apriva un'analisi “dall'interno”, ed era quella di Luigi Ferrajoli<sup>42</sup>. L'attacco era nuovamente contro «l'ideologia dell'apoliticità della

<sup>37</sup> Ivi, 64-65.

<sup>38</sup> Ivi, 69-70.

<sup>39</sup> Ivi, 73.

<sup>40</sup> Ivi, 90 ss.

<sup>41</sup> Interessante la replica a Tarello di Federico Governatori, che cerca di confutarne le perplessità sull'azione di MD: *Orientamenti della giurisprudenza, riviste giuridiche e mezzi di comunicazione*, in *L'uso alternativo del diritto*, II, cit., 51-60, in particolare 54 ss. Di seguito D. PULITANÒ, *Le deformazioni autoritarie della giurisprudenza dominante e la lotta di Magistratura democratica per l'attuazione dei valori democratici*, ivi, 61-63. Governatori nel 1970 aveva pubblicato per Laterza *Stato e cittadino in tribunale*.

<sup>42</sup> L. FERRAJOLI, *Magistratura democratica e l'esercizio alternativo della funzione giudiziaria*, in *L'uso alternativo del diritto*, I, cit., 103-122.

funzione giudiziaria». La “ideologia dominante” che aveva accomunato fino a poco prima la magistratura italiana era stata travolta da «un contrasto ideologico insanabile» che riguardava appunto il rapporto tra giustizia e politica, tra giudice e società. Il contrasto era declinato distinguendo «tra chi ritiene che la funzione giudiziaria è, perché non può non essere, politica e chi ritiene che essa *deve essere* politica»: la posizione di MD in particolare era contro un «mito», quello del giudice come mera *bouche de la loi*, «logoro» magari sì, ma pur sempre «illuministico». Il modello della giustizia borghese era ritenuto in crisi, avendo svelato «la sua natura smaccatamente ideologica». Il giudice agisce necessariamente in base «a criteri che tecnico-giuridici non sono e che sono criteri metagiuridici di valore aventi carattere etico o ideologico o più genericamente politico»<sup>43</sup>. Lo stesso Ferrajoli ricordava polemicamente la relazione del Procuratore generale della Cassazione di quell’anno, che aveva invitato i giudici democratici ad abbandonare la toga perché l’atto di un giudice politicizzato non sarebbe mai stato considerato un “atto di giustizia”, anche se assolutamente conforme a legge<sup>44</sup>.

Proprio in quella fase fu possibile rendere “concreta” quella dialettica feconda tra dottrina, giurisprudenza e in genere prassi forense, che si era in effetti profilata su vari piani. Vicenda singola, ma emblematica, è quella della elaborazione della categoria del danno biologico che appunto nasce da questo intreccio a partire dal 1979 (e occupa almeno la prima metà degli anni Ottanta). Sul fronte giurisprudenziale vide progressivamente in campo Consulta, Cassazione e via via le corti di merito. Nel 1987 ne avrebbe fatto un suggestivo bilancio uno dei suoi protagonisti sul fronte dottrinale, Guido Alpa, sottolineando anche la dimensione di “idea”, della categoria, e quindi anche ideale o “ideologica”, alla luce del particolare rilievo sociale della responsabilità civile e del risarcimento del danno<sup>45</sup>.

È stato osservato in passato, però non distinguendo tra diverse esperienze statuali e fasi storiche distanti (con un metodo comparativo, alla fine conglomerativo di esperienze giuridiche non confrontabili), che proprio un eccesso di legislazione nel campo del *welfare*, avrebbe generato la trasformazione dello “stato moderno” in “stato amministrativo”, il declino della fiducia nei parlamenti, il pericolo di abusi da parte della burocrazia e, dunque, di oppressione auto-

---

<sup>43</sup> Ivi, 107-108.

<sup>44</sup> Ivi, 110-111. Ugo Guarnera era Procuratore generale della Corte di Cassazione dal 9 novembre 1970 e lo sarebbe stato fino al 7 marzo 1974; in precedenza era stato Procuratore generale presso la Corte d’Appello di Roma. Il riferimento di Ferrajoli è a p. 27 della *Relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 1972*, consultabile in [https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/1972\\_Guarnera\\_BCG.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/1972_Guarnera_BCG.pdf).

<sup>45</sup> G. ALPA, *Il danno biologico. Percorso di un’idea*, Padova, CEDAM, 1987.

ritaria... Ciò avrebbe dovuto spingere la funzione giurisdizionale a «diventare insomma il terzo gigante, capace di controllare il mastodonte-legislatore ed il leviatano-amministratore»<sup>46</sup>.

In realtà, se una spinta verso l'impegno accresciuto della giurisdizione si è determinata, essa ha definito meglio la svolta di civiltà degli anni Settanta, e i "mastodonti" e "leviatani" (appunto secondo le formule di Cappelletti), ammesso che si siano mai manifestati nei decenni Ottanta-Duemila, hanno collassato da soli. E casomai proprio l'assenza di "Stato", e di regole, ha generato i fenomeni degenerativi di quegli anni. La giurisdizione è intervenuta in supplenza, anziché in opposizione.

La conclusione degli anni Settanta segna la fine di una fase di evoluzione politica e culturale, di una straordinaria spinta progressiva avviatasi nel dopoguerra della Ricostruzione; in Italia questa fase si declina in modo drammatico attraverso le convulsioni del '77 e poi l'involuzione terroristica immediatamente successiva. La stessa magistratura, in alcuni suoi settori, è accusata di essere concausa del turbamento dell'ordine pubblico. A MD, riunita a Rimini nell'aprile del 1977, viene chiesto se sia a fianco della "sinistra storica" o della "nuova sinistra"; gli atti di quell'incontro sono pubblicati l'anno dopo e introdotti da Stefano Rodotà e Salvatore Senese con parole preoccupate e tese, che trasmettono la drammaticità del tornante storico, ancora ovviamente ignari del passaggio tragico che si sta preparando<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 35; ma se ne veda la recensione (critica) di G. TARELLO, in "Quadrimestre. Rivista di diritto privato", 1984, n. 2, 379-382.

<sup>47</sup> *Crisi istituzionale e rinnovamento democratico della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1978. In seguito, come secondo "quaderno" di "Questione giustizia", saranno pubblicati gli atti del convegno romano (21 maggio 1982) di MD, *La magistratura di fronte al terrorismo e all'eversione di sinistra*, Milano, Franco Angeli, 1982; qui, nell'introduzione, Palombarini a questo punto propone il tema delle ambiguità sia della "sinistra storica" sia della "nuova sinistra" (sono ancora usati questi due termini distintivi) e poi del rapporto tra fenomeno terroristico e processo penale. Si prosegue nel coinvolgimento, con contributi dal prevalente taglio storico-politico, di figure esterne alla magistratura come Rossana Rossanda, Marco Boato, Massimo Cacciari, Luciano Violante (certo, ex giudice), Luigi Ferrajoli (idem). Nel medesimo contesto tre anni dopo sarà sul tavolo il tema della "supplenza", con introduzione di Guido Neppi Modona: *Poteri e giurisdizione. Atti del sesto congresso nazionale [di Magistratura democratica]*, Napoli, Jovene, 1985; interessanti i ritorni di esterni alla magistratura: INGRAO, ROSSANDA E RODOTÀ (*Attuali asimmetrie del sistema istituzionale e legittimazione del potere giudiziario*, 181-190) in specie. Il settimo congresso (Rimini 1-4 maggio 1986) sarà su *Trasformazioni sociali e ruolo della magistratura. Democrazia e cultura della giurisdizione*, Rimini, Maggioli, 1986; a Rodotà spetta l'*Introduzione* sui temi della redistribuzione dei poteri e sulle nuove modalità di esercizio della funzione giurisdizionale. Progressivamente – pur senza perdere il senso del contesto – il focus si restringe sempre più sui giudici e la loro attività.

### 3. Via Fani e i 55 giorni: la nuova glaciazione

L'evento simbolo è il rapimento di Aldo Moro, i "55 giorni" (16 marzo – 9 maggio 1978) di detenzione nella prigione delle Brigate rosse e il suo omicidio. Moro impersonava un progetto politico destinato ad accompagnare questo passaggio di fase storica, un progetto politico che vedeva coinvolti i due maggiori partiti italiani, le due componenti politico-istituzionali cardine del Paese. La sua personale visione, da dirigente politico ma anche da intellettuale di vaglia, si era sviluppata negli anni come tentativo di individuare i mezzi per includere sempre più i cittadini (le "masse") nelle istituzioni nate dalla Liberazione<sup>48</sup>.

Quella specifica azione terroristica rappresenta sicuramente una svolta; da un lato le BR si avviano a una fase di declino che condurrà alla sconfitta prima politica e poi militare<sup>49</sup>. Dall'altra il movimento di opposizione sociale perde definitivamente slancio, anche perché screditato dalle azioni violente dei brigatisti e dal sospetto (mai in effetti dimostrato) di loro collegamenti coi servizi segreti sia statunitensi, sia sovietici, nonché dalle anomalie investigative via via verificatesi, tipicamente il ritrovamento con anni di ritardo di pezzi del memoriale Moro nel "covo" di via Montenevoso<sup>50</sup>.

Valutate storicamente le azioni delle BR appaiono espressione di una transizione, tra guerra fredda e globalizzazione<sup>51</sup>. Ma soprattutto si è sostenuto che dopo i "55 giorni" è lo Stato italiano a non esistere più per come lo era stato in precedenza, col conio, per questa fase lasciata alle spalle, del termine "prima repubblica"<sup>52</sup>.

Lo slancio culturale, morale e politico del decennio precedente viene meno; il giuridico, e l'attività legislativa in particolare, che ha avuto il compito di organizzare quello slancio, perde ruolo e in sostanza non lo riavrà più in quei medesimi termini fino ad oggi. Significativamente era stato proprio Moro, quando nel 1959 aveva assunto la segreteria politica della DC, a sottolineare la funzione

---

<sup>48</sup> Utili i materiali rinvenibili nel sito web dell'Accademia studi storici Aldo Moro; <http://www.academiaaldomoro.org/>.

<sup>49</sup> Emblematico lo scambio di opinioni al riguardo tra le intervistatrici e l'intervistato nel libro/documento forse più interessante sul "terrorismo rosso"; M. MORETTI, *Brigate rosse. Una storia italiana. Intervista di Carla Mosca e Rossana Rossanda*, Milano, Baldini & Castoldi, 1998<sup>2</sup> [ed.1994], 175-182.

<sup>50</sup> Su questa ultima vicenda, e volto a confutare l'esistenza di un qualsivoglia "mistero", A. SPATARO, *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Roma – Bari, Laterza, 2010, 108-124.

<sup>51</sup> A. GIOVAGNOLI, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2018<sup>2</sup>, 259-260.

<sup>52</sup> P. CRAVERI, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016, 328-350.

politica che la *legge* – e in definitiva la dimensione giuridica tutta – doveva assumere nella fase che si stava aprendo, quale strumento democratico per la «causa progressiva e inesauribile della liberazione dell'uomo»<sup>53</sup>. Con la sua morte moriva la “solidarietà nazionale”, e in definitiva si esauriva il modello politico costruito nel 1945, di cui il testo costituzionale era la proiezione giuridica.

Il corpo senza vita di Aldo Moro è ritrovato il 9 maggio 1978; il 13 maggio è approvata la legge 180, la “legge Basaglia”, e il 23 dicembre è approvata la legge sul Servizio sanitario nazionale (che in sostanza assorbiva la l. 180), col che il sipario cala. La stagione delle grandi riforme legislative, che hanno determinato la svolta di civiltà del secondo dopoguerra, si chiude, e per sempre. Questo, alla fine, l'unico vero lascito (oltre alla tragedia delle vittime) della lotta politica armata<sup>54</sup>.

Rotta l' “unità nazionale” (cioè appunto l'alleanza tra DC e PCI) e avviatisi i movimenti secessionistici, sarebbe arrivato infine un ultimo sussulto con la focalizzazione della “questione morale”, generatasi dalla constatazione che «i partiti non fanno più politica»<sup>55</sup>. Se rimane storiograficamente assai controversa la reale funzione di svolta esercitata dall'uccisione di Moro nella storia politica e istituzionale repubblicana<sup>56</sup>, dato inattaccabile è che la storia del diritto, cioè della elaborazione normativa italiana, con la fine degli anni '70 batta il passo.

Si diceva della involuzione delle BR dopo l'omicidio Moro, ancor più chiara dopo l'esecuzione (accidentale?) del sindacalista comunista Guido Rossa, a Genova

<sup>53</sup> «Lo Stato democratico, poi, inteso come società in sviluppo democratico regolata e resa possibile dall'esercizio del potere democratico, è la concreta esplicazione della libertà e della eguaglianza, la concreta fecondità della volontà vittoriosa nella prova del dibattito politico, tradotta nelle leggi, diventata criterio e sostegno di sviluppo democratico [...]; è uno Stato in cui lo stesso potere pubblico ha la forma, la misura e il limite della legge, e la legge, come disposizione generale, è un atto di chiarezza, è un'assunzione di responsabilità, è un impegno generale ed eguale. Nelle leggi, perciò, è sempre in qualche modo un principio di riconoscimento delle esigenze generali, ed in esse dei diritti dell'uomo e del suo posto nella vita sociale. Ma nella legge di uno Stato democratico c'è in più il processo di libertà che l'ha generata, per il dibattito da cui nasce, per la meditata e conquistata prevalenza di opinioni che la caratterizza, per la rispondenza a finalità umane, per la rispettosa adesione alla causa progressiva ed inesauribile della liberazione dell'uomo»; il testo è riportato in W. VELTRONI, *Il caso Moro e la prima Repubblica*, Milano, Solferino, 2021, 17-18 (*Atti del VII congresso nazionale della Democrazia cristiana*, Cinque Lune, Roma, 1959).

<sup>54</sup> In effetti una significativa appendice della stagione della svolta sarà la “legge Gozzini” (l. 663/1986), che anzi attribuisce proprio ai giudici nuovi e importanti compiti in materia penitenziaria. Poi ovviamente arriva la nuova legge delega 81/1987 per il nuovo codice di procedura penale, approvato infine col DPR 22 settembre 1988 n. 447 ed entrato in vigore il 24 ottobre 1989.

<sup>55</sup> Così Enrico Berlinguer nella nota intervista raccolta da Eugenio Scalfari il 28 luglio 1981 per le pagine de “La Repubblica”.

<sup>56</sup> A. GIOVAGNOLI, *Il caso Moro*, cit., IX-XXXV. Cfr. in conclusione di queste pagine.



il 24 gennaio 1979. Andrebbe valutato come l'anno successivo sia caratterizzato proprio da azioni contro giuristi e magistrati in specie. Cadono uccisi Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini, Mario Amato (colpito dai neofascisti dei NAR), e Gaetano Costa (ucciso dalla mafia). Prima di loro, a marzo, era stato ucciso a Milano, ma nei corridoi della Statale dove stava andando a fare lezione, il giudice istruttore Guido Galli, e prima ancora, a febbraio, sulle scale in Sapienza a Roma era stato assassinato Vittorio Bachelet, docente universitario ma soprattutto in quel momento vicepresidente del CSM; il primo ucciso da un nucleo armato di Prima linea, il secondo dalle BR<sup>57</sup>.

Perno terroristico dell'*horribilis* 1980 (in cui va annoverata anche la "strage di Ustica" del 27 giugno, 81 morti oltre ad una serie impressionante di omicidi, che si apre a gennaio con quello di Piersanti Mattarella): la "strage di Bologna" del 2 agosto (86 morti e più di 300 feriti)<sup>58</sup>. Le istituzioni del Paese erano in una chiara fase di sfiamento. Per altro nello stesso anno, sul fronte brigatistico, inizia anche la stagione del "pentitismo": collaborarono Peci, Sandalo, Barbone e Viscardi, con ciò aprendosi anche un nuovo approccio dell'attività inquirente al fenomeno terroristico.

In quella fase drammatica la magistratura deve, sul proprio fronte, affrontare l'emergenza terroristica, «inventando» il lavoro di gruppo tra gli uffici giudiziari impegnati nelle indagini e valorizzandone il rapporto con gli organi di polizia giudiziaria»; nel 1978 sono istituite le DIGOS e il nucleo speciale interforze coordinato dal Generale Dalla Chiesa. Si tentava di recuperare un ritardo nel coordinamento tra uffici giudiziari le cui conseguenze si erano evidenziate proprio con gli errori investigativi verificatesi in occasione del sequestro Moro<sup>59</sup>.

Nonostante le pressioni di alcuni settori della politica, in definitiva lo Stato reagì senza stravolgere il sistema istituzionale (i paventati "tribunali speciali") per merito anche di una magistratura (PM e giudici istruttori in particolare) che nel solco delle garanzie costituzionali aggiornò – a quel punto rapidamente – le proprie modalità operative.

Quanto alla politica italiana, la carica ideale come nesso portante dei partiti si stempera. Il passaggio è nodale. Viene meno l'idea dell'opera legislativa come risultato di un "dare udienza" alle istanze di civiltà che provengono dalle masse dei cittadini e come frutto di un'elaborazione concertata di forze parlamentari, scienza giuridica, giurisprudenza.

---

<sup>57</sup> Su Bachelet, e sul contesto, *Vittorio Bachelet. Gli anni '70 tra speranze e disillusioni*, a cura di G. De Cataldo, Roma, Consiglio Superiore della Magistratura – MIUR, 2020.

<sup>58</sup> Nel primo caso si tratta del DC9 Itavia precipitato (abbattuto?) in mare, nel secondo della bomba collocata presso la sala d'aspetto di seconda classe della stazione ferroviaria.

<sup>59</sup> A. SPATARO, *Magistratura e Istituzioni negli "anni di piombo": un modello virtuoso*, in *Vittorio Bachelet. Gli anni '70*, cit., 69-83; la citazione è a 70.

Con gli anni Ottanta il dibattito politico e ideologico interno alla magistratura, e tra correnti, rallenta, e pure i magistrati sono coinvolti nella vicenda della loggia P2, a sua volta emblema del nuovo corso che parti non secondarie delle *élite* vogliono imprimere al Paese. E se il magistrato rientra, come in effetti rientra, nella categoria degli “intellettuali”, in quella fase «la fine delle ideologie e la critica radicale delle ideologie ebbero lo stesso esito, il decreto di morte dell'intellettuale»<sup>60</sup>. Il “craxismo”, nel frattempo, si declina anche come cannoneggiamento quasi costante della magistratura, del CSM, del ruolo della giurisdizione nell'equilibrio dei poteri; un ruolo di primo piano assumerà in quest'opera anche il Presidente della Repubblica Cossiga.

Va detto che il ripiegamento della magistratura organizzata, la “degenerazione delle correnti”, appare come un fenomeno cronologicamente sfalsato rispetto alla Caporetto ideale e ideologica della politica e dei partiti – e della legislazione – successiva al 1978. Uno sfasamento probabilmente quantificabile in un decennio. Nel 1988, ad esempio, l'occasione di commemorare Marco Ramat, certo uno dei grandi protagonisti della stagione più progressiva della magistratura italiana organizzata, riunisce voci autorevoli che avevano partecipato attivamente a tutto il dibattito sul ruolo dei giudici nei due decenni precedenti (solo per citarne alcuni: Rodotà, Ferrajoli, Barcellona, Violante, Pulitanò, Vladimiro Zagrebelski, Bruti Liberati) con significative partecipazioni politiche esterne (Rossana Rossanda, Pietro Ingrao)<sup>61</sup>. Al di là dei contenuti, ovviamente suscettibili di apprezzamenti diversi e comunque condizionati da un certo “reducismo”, a leggere queste pagine rimane una sensazione di dibattito ideologico ancora aperto, destinato però a sopirsi nel giro di qualche anno<sup>62</sup>.

Su altro versante, quello propriamente associativo, gli anni Ottanta si segnalano per la ritrovata unità di ANM, oltre che una certa effervescenza nel rimescolamento delle correnti: UMI si scioglie e nasce UNICOST (raccogliendo gli aderenti di Impegno costituzionale e Terzo potere); in seguito da settori di UNICOST e Magistratura indipendente nasce Movimento per la giustizia. ANM raccoglie a quel punto il 90% dei magistrati italiani, in una logica unitaria che è anche l'abbandono delle differenziazioni ideologiche<sup>63</sup>. Certo, viene da chiedersi come questo successo (di lungo periodo) sia anche legato al ruolo di “centro servizi” che l'associazione svolge (in sintonia con una generale in/evoluzione delle

<sup>60</sup> N. BOBBIO, *Profilo ideologico del '900*, Milano, Garzanti, 1990, 235.

<sup>61</sup> *Crisi della giurisdizione e crisi della politica*, cit..

<sup>62</sup> Un altro libro deliberatamente ideologico, ampiamente qui utilizzato, è stato nel 2000 quello di Giovanni Palombarini – *Giudici a sinistra* – che però per la ricchezza di fonti e bibliografia, per la chiara tesi ricostruttiva, in sintesi per un approccio da vero studioso, si propone come un lavoro genuinamente storiografico.

<sup>63</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società*, cit., 214-215.

organizzazioni “sindacali”) fornendo ad esempio una ricca offerta di banche dati e convenzioni riservate agli iscritti...

Nel 1988, cruciale per l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, ANM prende campo proponendo un piano di “interventi urgenti per la giustizia” in un'ottica più complessiva di unità degli operatori della giustizia attraverso la collaborazione con le associazioni degli avvocati maggiormente rappresentative (e in una certa fase anche con i sindacati della “triplice” e con quelli di polizia)<sup>64</sup>. Una stagione “unitaria” in seguito destinata a non riproporsi più, lasciando piuttosto spazio a una prolungata fase di contrapposizioni avvocati/giudici, spesso nutrita da una bassa dialettica corporativa.

Nonostante gli attacchi subiti e cui si è accennato, proprio negli anni Ottanta il CSM consolida via via – in un processo progressivo che arriva ai giorni nostri – il sistema tabellare di composizione degli uffici giudiziari tramite le sue circolari. La funzione di autogoverno si modula in attività “paranormativa”, e senza sostanziali opposizioni, pur inserendosi in uno dei grandi temi del dibattito sul sistema delle fonti: l'attività di “regolamentazione” da parte di organi esterni al legislativo (come ad esempio le “agenzie”). È in definitiva una sfaccettatura del complessivo successo della *soft law*, consumatosi di fronte al declino della rappresentanza parlamentare e dunque dei suoi prodotti normativi, per non dire della incapacità di “fare riforme”. Ma è anche la sottolineatura della presenza nel nostro impianto costituzionale di un organo che ricorda le strutture corporative dei “corpi” di Antico regime, dove si accumulavano competenze che poi solo Montesquieu – nel continente – avrebbe saputo indicare come da separare. Cioè proprio in costituzione – palladio della separazione tra funzioni – si ammette un organo consigliere che esercita il “governo”, produce materiale in sostanza legislativo (nella latitanza di norme primarie *de quo* prodotte dal legislativo) e giudica (ecco, sulla necessità di sottrarre al CSM le competenze disciplinari, come ai Consigli giudiziari quelle valutative senza il contributo dei laici, continua a mancare un dibattito serio, cui probabilmente una parte larga della magistratura sarebbe disposta a partecipare senza preconcetti, preconcetti ideologici appunto<sup>65</sup>).

Con gli anni '90 – come autorevolmente segnalato – si avrà d'altronde il fenomeno della “legittimazione parlamentare sfidata”; nella visione del socialismo craxiano

---

<sup>64</sup> Ivi, 217-219.

<sup>65</sup> Non si vogliono qui generare equivoci. Un cambiamento della normativa disciplinare dovrebbe tenere in riguardo anche le esigenze di garanzia dei magistrati talvolta compromesse, e questo anche per evitare – mai dovesse in futuro accadere – un ritorno alla “repressione disciplinare” per come ricostruita in G. PALOMBARINI, *Giudici a sinistra*, cit., 175-191. Da ultimo la riflessione in N. ROSSI, *Etica, professionalità e disciplina nella magistratura*, in *L'ordinamento giudiziario, Quaderno 9*, Roma, Scuola Superiore della Magistratura, 2022, 177 ss.

il progetto riformatore – nel nome della “governabilità” – prevederà un depotenziamento delle assemblee rappresentative e un rafforzamento dell’esecutivo<sup>66</sup>. Le sfide di Craxi prima, e di Berlusconi poi, saranno la plastica dimostrazione di un nuovo paradigma, anche nel rapporto tra partiti e istituzioni, e istituzione legislativa in particolare<sup>67</sup>. E qui ovviamente si innesta il complessivo fenomeno di “mani pulite”, a partire dal febbraio del 1992 con l’arresto di Mario Chiesa<sup>68</sup>. Oltre alla funzione di spartiacque nella storia politica repubblicana, questa vicenda darà l’avvio ad un approccio totalmente distorto ai problemi dell’amministrazione della giustizia (penale in specie), con fenomeni di schieramento (nel senso meno ideale, ma neppure seriamente “ideologico”, del termine) pro o contro la magistratura requirente. Uno stallò che di fatto ne ha bloccato, e ne impedisce ancora oggi, un esame sereno.

Sul fronte moderato, in continuità con le posizioni dei decenni precedenti, è rivendicata una nuova “certezza del diritto” basata sulla “caduta delle ideologie” (e di quelle progressiste in specie) e sul supposto fallimento del percorso di riforme, che ha condotto all’affermarsi in Italia dello Stato sociale, e delle idealità che hanno innervato gli anni della svolta. Tanto per capire, viene affermato che vi sarebbe stato tra il resto uno slittamento del «principio rieducativo della pena, in folle progetto di palingenesi umana»<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 419-420.

<sup>67</sup> «Prendendo le distanze dalla DC e dal PCI, Craxi si allontanò dall’orizzonte tracciato dai padri fondatori della Repubblica, muovendosi verso uno Stato meno invadente, un senso meno rigoroso del vincolo imposto dalle leggi, uno spazio maggiore per l’iniziativa individuale, il passaggio da partiti rigidamente organizzati a formazioni più vicine ai movimenti di opinione, una politica più “personalizzata” e proiettata verso i risultati immediati, meno legata alle procedure del consenso democratico e più fiduciosa nell’efficacia di decisioni rapide e incisive»; A. GIOVAGNOLI, *Il caso Moro*, cit., 263.

<sup>68</sup> Questo passaggio storico attiene, oltre che alla storia politica, alla storia delle istituzioni politiche (alla storia della magistratura e dell’ordinamento giudiziario in specie) e alla storia del diritto attuale. Richiederebbe cioè un approccio “specialistico”, mentre al momento oltre a un profluvio di interventi giornalistici la storiografia generale è la sola ad aver mosso i suoi primi passi su un terreno effettivamente ancora troppo “caldo”. Alcuni protagonisti di quella stagione, in particolare sul fronte della magistratura, sono ancora attivi – o lo sono stati fino a poco fa – nella vita politica e ordinamentale del Paese (i politici no, quelli sono stati messi in sostanza tutti fuori gioco, ma anche questo doppio destino dovrà essere oggetto di un bilancio a consuntivo). Detto in sintesi, i fatti sono ancora troppo prossimi e se pure primi quadri d’assieme son stati tentati (ad es. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società*, cit. 240-285), la storiografia di settore, quella con maggiori strumenti tecnico-giudici di analisi, non vi si è ancora cimentata.

<sup>69</sup> D. MONTI, *La certezza del diritto: possibilità di una «utopia positiva»*, in *La certezza del diritto. Un valore da ritrovare*, Atti del Convegno di Firenze, 2-3 ottobre 1992, a cura di ANM – Gruppo di Magistratura Indipendente, Sezione Toscana, Milano, Giuffrè, 1993, 16 e ss. (la citazione è a 23).

Chi poi negli anni 2000 ha provato – magari con accenti opinabili, ma con una certa coerenza, anche ideologica – una ricostruzione del tema, svincolandosi da visioni totemiche, ha subito attacchi assai decisi; emblematica, da questo punto di vista, l'accoglienza riservata al breve ma denso volume di un ex-magistrato (esponente di MD, oltre che uno dei protagonisti della vita politica e istituzionale del Paese) come Luciano Violante<sup>70</sup>. Un'accoglienza negativa costruita anche su giudizi compromessi dal corporativismo. Negare a priori la “giuridificazione” (il termine è usato da Violante) dello Stato, o diversamente detto la “giuristocrazia”, cioè il problema globale del governo dei giudici (e *non* dei giuristi in genere), o ancora la “giudiziarizzazione della politica” (così Cassese, che parla di passaggio «dallo Stato di diritto alla Stato di giustizia»), pare francamente anacronistico ed elusivo di problemi che la stessa magistratura organizzata dovrebbe innanzi tutto affrontare, proponendo proprio essa in modo deciso soluzioni<sup>71</sup>.

Certo, restano le ricadute della ritirata assai poco strategica della rappresentanza parlamentare sulla complessiva amministrazione della giustizia con effetti distorsivi particolarmente gravi.

«La prima cosa da dire, a proposito della giustizia penale, è che c'è un solo modo per la politica, di ridurre l'arbitrio giudiziario e di sottoporre i giudici alla volontà democratica del parlamento: che il Parlamento sappia fare il proprio mestiere di legislatore, cioè sia capace di produrre leggi sufficientemente precise e univoche da vincolare efficacemente i giudici alla loro applicazione»<sup>72</sup>.

La crisi della legalità è innanzi tutto crisi della legislazione:

«Stiamo assistendo a una crisi profonda della capacità regolativa della legge e a un'autentica anarchia legislativa: non solo sul piano quantitativo, per l'inflazione di leggi e leggine d'occasione o d'eccezione, ma anche su quello qualitativo»<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> L. VIOLANTE, *Magistrati*, Torino, Einaudi, 2009.

<sup>71</sup> Il tema ha ampissima portata; ad esempio cfr. C.N. TATE – T. VALLINDER, (ed.), *The global expansion of judicial power: the Judicialization of politics*, New York, New York U.P., 1995; A. STONE SWEET, *Governing with judges. Constitutional politics in Europe*, Oxford, Oxford U.P., 2000. Come noto l'espressione “governo dei giudici”, e riferito in specie all'esperienza nord-americana, va fatta risalire ad Édouard Lambert (1866-1947). Quanto a CASSESE, da ultimo: *Il governo dei giudici*, Roma-Bari, Laterza, 2022.

<sup>72</sup> «Non, quindi, riducendo l'indipendenza dei giudici o dei pubblici ministeri, o sopprimendo l'obbligatorietà dell'azione penale, o restaurando la carriera interna all'ordine giudiziario, o modificando la composizione del Consiglio superiore della magistratura, o riducendo in altri modi la separazione dei poteri, bensì rifondando radicalmente la legalità soprattutto penale». L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie. Conversazione con M. Barberis*, Bologna, il Mulino, 2013, 18-19.

<sup>73</sup> «Il linguaggio delle leggi è diventato a tal punto oscuro, tortuoso, zeppo di rimandi al altri testi normativi, di inutili divagazioni e neologismi burocratici, che comprenderne il significato è spesso un'impresa ardua, se non impossibile, perfino per un giurista». *Ibid.*

#### 4. Il giudice a una dimensione

D'altra parte, anche la dialettica in magistratura, quella tra le correnti che contributi significativi hanno dato in passato all'evoluzione del dibattito culturale e politico nel Paese, perde nel frattempo caratura ideale, assumendo più spesso la fisionomia di uno scontro partitico, assai ovattato perché in definitiva modulato solo sulle esigenze di gestione istituzionale (meramente correntizia, appunto; "corrente", cioè, in senso debole). La scelta delle idee, la forza delle contrapposte ideologie, sono state sostituite dalle opposte volontà di condizionare la nomina degli uffici direttivi, come i "fatti del 2019" hanno infine plasticamente rappresentato.

Il dibattito sul ruolo interpretativo del giudice non riguarda più i valori che devono essere tutelati e rivendicati attraverso questa attività in base al Testo fondamentale; ora il tema – con deresponsabilizzazione politica, avrebbe detto Tarello – è la funzione di corte del precedente della Cassazione, il ruolo di supplenza dei giudici-legislatori, la funzione loro affidata di "invenzione del diritto" (secondo la formula, e la specifica accezione del termine, di Paolo Grossi)<sup>74</sup>. Il tutto in una prospettiva di pura tecnica (o solo tattica) istituzionale.

Tentando una sintesi larga e visto diversamente il tema, attraverso l'angolo prospettico della *longue durée* (il metodo storiografico proposto da Braudel<sup>75</sup>), le linee di ambiguità del percorso ideologico della magistratura paiono evidenti. L'illuminismo aveva rivendicato, contro il giudice-interprete e creatore del diritto, un decisore mera "bocca della legge", e la codificazione napoleonica e la cultura giuridica esegetica – in una prospettiva anti-*idéologues*, e dunque antilluministica – avevano rafforzato questa scelta. Un conformismo magistratuale che per paradosso, visti i presupposti settecenteschi, è stato in seguito funzionale all'Europa dei totalitarismi, fieramente anti-enciclopedisti (come, ad esempio, dichiarato da Alfredo Rocco in Italia<sup>76</sup>). La svolta ideologica degli anni '60/'80

<sup>74</sup> R. FERRANTE, *Ideologie della giurisdizione e cultura giuridica togata: tradizione, nomofilachia, formanti e metodo storico*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 49 (2020), 307-345.

<sup>75</sup> *Histoire et sciences sociales: la longue durée*, "Annales. Économie, sociétés, civilisations", 13, 1958, n. 4, 725-753.

<sup>76</sup> «Così, la filosofia giuridica penale, che ispira a nuova opera legislativa, non è che una derivazione della filosofia generale del fascismo, filosofia, in verità, ben diversa da quella che fu propria degli enciclopedisti francesi a cui si ispirarono la rivoluzione del 1789, la dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, i codici penali del 1791 e del 3 brumaio, anno IV e la stessa codificazione legislativa penale del primo Napoleone». *Lavori preparatori del Codice penale e del Codice di procedura penale*, vol VII, *Testo del nuovo Codice penale con la Relazione a Sua Maestà il Re del Guardasigilli (Rocco)*, Roma, 1930, *Relazione del 19 ottobre 1930*, 11-12.

del Novecento – se non altro in chiave più schiettamente politica, e dunque, se pure in modo “alternativo”, per preservare i valori repubblicani – e poi quella degli anni 2000 – in chiave meramente tattica – propongono un giudice che si rivendica costituzionalmente orientato, ma che con il suo ruolo di “inventore del diritto” porta un formidabile attacco al caposaldo costituzionale della separazione dei poteri<sup>77</sup>. Con qualche argomento tutto ciò potrebbe essere interpretato, visto il progressivo svuotamento ideologico, come un ripiegamento regressivo, alla fine concausa del riflusso correntizio (leggi: degenerazione delle correnti) immediatamente successivo.

Coi primi anni '90 la dialettica interna alla magistratura ha cessato in buona parte di essere rappresentazione dei fermenti e dei dibattiti interni alla società, come – talvolta in maniere infuocata – era pure avvenuto in precedenza. Proprio la parabola di “mani pulite”, sembra ora di capire, ha dato il segnale dello sgombero dal terreno delle idealità. È vero che alcuni dibattiti importanti, come quello sul populismo penale, sono tutt'ora in atto e che alcune sedi “editoriali” continuano a macinare il grano buono della dialettica culturale e politica, ma in queste circoscritte dimensioni pare quasi scontato, considerando che la magistratura costituisce senza dubbio un'élite intellettuale fra le poche rimaste, e con questo una risorsa indispensabile, del Paese. Ad esempio, proprio la possibilità di scavalcare la triplice emergenza di terrorismo, criminalità organizzata e criminalità politico-amministrativa – pur non considerandole partite chiuse – dovrebbe aprire a una nuova stagione di confronto più intenso sul garantismo o sul “penale minimo” (che, va ripetuto, in alcune sedi è proposto), rispetto a prospettive di mero pragmatismo-efficientismo, che sembrano maggiormente coinvolgere le correnti della magistratura<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Significativamente Bruce Ackerman intitola *Good-bye Montesquieu* il cap. 8 di S. ROSE – ACKERMAN – P. L. LINDSETH, eds., *Comparative administrative law*, Cheltenham (UK) – Northampton (Massachusetts, USA), Edward Elgar Publ., 2010.

<sup>78</sup> Su questo, in un contesto il passaggio storico proposto era proprio “mani pulite” (o “tangentopoli”), G. FIANDACA, *Uno schizzo diagnostico con prognosi incerta (a mo' di introduzione)*, in *Processo e legge penale nella seconda Repubblica. Riflessioni sulla giustizia da Tangentopoli alla fine del berlusconismo*, a cura di A. Apollonio, Roma, Carocci, 2015, 11-22; sul garantismo, ora, V. ROPPO, *Garantismo. I nemici, i falsi amici, le avventure*, con prefazione di L. Violante, Milano, Baldini+Castoldi, 2022. Il garantismo è stato in particolare valore costitutivo di MD. Spiega Ferrajoli che «la teoria del garantismo altro non è che la teoria dello Stato costituzionale in senso forte, che consente una mediazione di tipo nuovo tra formalismo e sostanzialismo, tra forme giuridiche e valori, tra le weberiane razionalità formale e razionalità sostanziale»; rimarrebbe il problema che «nella stessa MD, alla cultura garantista professata dal gruppo non sempre sono corrisposte le prassi giudiziarie, troppe volte subalterne alla cultura dell'emergenza o adagiate nella routine burocratica»; L. FERRAJOLI, *Per una storia delle idee di Magistratura democratica*, cit., 72 e 74.

Pare in definitiva dispiegarsi – ovviamente con una buona dose di generalizzazione – un *giudice a una dimensione*, molto attento ai profili ordinamentali e proporzionalmente assai meno a quelli politico-istituzionali complessivi. È andata infatti in buona parte perduta la dimensione ideologico-politica, restando prevalente quella ideologico-professionale: cioè una certa idea dell'ordinamento giudiziario, una certa idea dell'autogoverno, una certa idea del ruolo della giurisprudenza nel sistema delle fonti (di suo in piena crisi...).

La registrata “degenerazione delle correnti” (vivamente sentita, per altro, proprio dalle giovani leve della magistratura, con reazioni sovente pavloviane contro lo stesso CSM come luogo elettivo di quella degenerazione) è in fondo solo un aspetto di una più generale perdita di tono ideale, e quindi necessariamente di tensione morale, che porta a chiedersi anche quali siano le conseguenze ultime di quella ricerca (*inventio*) prospettata da Grossi. In sintesi: “inventare il diritto”... ma per costruire che cosa? O per andare dove, se siamo in una fase storica in cui il diritto – come d'altronde tutta la società – procede «senza destinazione»<sup>79</sup>?

In conclusione, e tornando all'intervallo cronologico più strettamente scelto, si è già detto quanto sia controverso, e in effetti complesso, valutare i termini del passaggio storico segnato emblematicamente dall'omicidio Moro. Lo statista barese da qualche anno aveva parlato di una “terza fase”, come passaggio a una nuova stagione istituzionale che avrebbe viste coinvolte nel governo le forze della sinistra, e il PCI in particolare, in un rinnovato rapporto cittadini-partiti. All'indomani della sua morte la risposta fu da un lato il “preambolo” di Donat Cattin (febbraio 1980) con cui si sbarrava la strada all'ipotesi morotea, dall'altro l'ideologia della governabilità (si è già accennato) di Craxi. Il vero risultato raggiunto dalle BR fu in sostanza la nascita del Pentapartito e l'avvio di una controfase storico-politica che sarebbe stata coronata dalla discesa in campo di Silvio Berlusconi<sup>80</sup>.

Resta controverso quanto sia stata quella frattura (ma in fondo è la tesi di queste minime pagine) a provocare i successivi fenomeni involutivi: il passaggio dal collettivo al privato, dallo Stato alla società, dal dato politico a quello econo-

<sup>79</sup> Qui si evoca la categoria del *nichilismo giuridico* proposta da Natalino Irti: «Ora non restano che incessante produzione e consumo di norme. Le quali perseguono bensì singoli scopi, ed hanno ciascuna (e non potrebbero non avere) specifici sensi, ma rifiutano l'appello all'unità. Non c'è un “dove”, a cui si diriga la macchina produttrice di norme: basta che essa funzioni, e soddisfi il bisogno della più imprevedibile casualità. Insomma, un diritto senza destinazione: che va e va, ma non sa “perché” e “verso dove” muova»; N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 8.

<sup>80</sup> Su questa periodizzazione, se pure adesso necessariamente datato, G. COTTURRI, *La transizione lunga. Il processo costituente in Italia dalla crisi degli anni Settanta alla Bicamerale e oltre*, Roma, Editori riuniti, 1997, 64-86.



micistico, ecc. Comunque sia, era impossibile che tutto ciò non coinvolgesse anche la magistratura e le sue “tendenze culturali” organizzate, salvo una sfasatura di un decennio circa (lo si è già detto).

Vale la pena anche considerare alcuni profili assai caratterizzanti della cultura giuridica togata. Se c'è un campo in cui l'*egemonia culturale* della sinistra si è chiaramente manifestata è proprio quello magistratuale. La quantità di contributi – francamente per lo più di alto valore storiografico, anche sotto il profilo metodologico – che provengono dall'ambiente di MD è imparagonabile rispetto a quella proveniente dalle altre componenti. Storie di MD o storie della magistratura viste prevalentemente dall'angolo visuale di MD, costituiscono ormai un *corpus* ampio. Palombarini, Ramat, Pulitanò, Governatori, Pepino, Bruti Liberati, per non dire Ferrajoli, sono autori di ricostruzioni, anche storiografiche, importantissime<sup>81</sup>. Nulla del genere è riscontrabile, nemmeno lontanamente, per le altre correnti. La sproporzione riguarda anche la portata delle rispettive iniziative di stampa (la visuale di MD compare in una miriade di interventi monografici sui grandi dibattiti delle riforme legislative), anche di quella periodica. In particolare, il confronto tradizionale tra MD e MI, con forte reciproco riconoscimento quale principale interlocutore, manca sul fronte moderato di letture strutturate.

Eppure, le “memorie” dall'interno, debitamente organizzate, travalicano il confine della storiografia secondaria per diventare, in forza della riflessione critica che comportano, fonte di cognizione storica primaria determinante. Ma è ovvio che per i bilanci storiografici è necessaria una cura del ricordo, che non sia unilaterale. Detto in modo un po' corrivo e sul lungo periodo, se MI “vince” nella ricerca del consenso, MD “vince” (ampiamente) su quello culturale inteso come *trait d'union* fondamentale con la politica, la società, la storia contemporanea. Ancora una volta: giudice a una dimensione o a più dimensioni? Due ideologie della giurisdizione, al fondo del discorso, profondamente diverse<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> I nomi fatti sono solo quelli degli autori citati in queste pagine; la schiera è nel complesso ben più ampia.

<sup>82</sup> Ho avuto la fortuna di poter discutere di questi temi con due amici carissimi, Luisa Napolitano e Nello Rossi, protagonisti dell'impegno associativo in magistratura, che ovviamente non hanno responsabilità su quanto poi ho scritto. Li ringrazio molto. Rossi, in particolare per il versante “democratico”, una ventina di anni fa ha sintetizzato la predisposizione di MD, identificandola come «un'attitudine costante di un gruppo di magistrati a pensare i temi della giurisdizione, le difficoltà del giudicare, le questioni piccole e grandi del loro mestiere, in un rapporto diretto con la vicenda collettiva dei cittadini e con la storia politica e sociale della “città”»; N. Rossi, *Verso una democrazia maggioritaria. Magistratura e mutamento istituzionale*, in *Giudici e democrazia*, cit., 9. Va letto col suo contributo successivo Id, *I tratti dell'esperienza italiana: l'indipendenza della magistratura e l'attiva presenza di una magistratura progressista*, ivi, 283 ss.

Allora, finendo e tentando di riprendere il resoconto storico, vale forse la pena utilizzare il contributo della letteratura, la forza divinatoria della poesia, citando Mario Luzi, che proprio nel 1978 pubblica per Garzanti la raccolta di poesie *Al fuoco della controversia*. E se il poeta in apertura si chiede «a che pagina della storia, a che limite della sofferenza» ci si trovi, una lirica (prende titolo dall'*incipit*, ed è composta proprio nei giorni del ritrovamento in via Caetani del corpo di Moro) sembra delineare una frattura tragica con un significativo *explicit* “giudiziario” che può essere proposto come sigillo conclusivo<sup>83</sup>:

«Muore ignominiosamente la repubblica / Ignominiosamente la spiano / i suoi  
molti bastardi nei suoi ultimi tormenti. / Arrotano ignominiosamente il becco i corvi  
della stanza accanto. / Ignominiosamente si azzuffano i suoi orfani, si sbranano  
ignominiosamente tra di loro i suoi sciacalli. / Tutto accade ignominiosamente,  
tutto / meno la morte medesima – cerco di farmi intendere / dinanzi a non so  
che tribunale / di che sognata equità. E l'udienza è tolta».

---

<sup>83</sup> La lirica è opportunamente ripresa in storiografia, e a diversi livelli di approfondimento scientifico, come ad esempio in E. DEAGLIO, *Patria. 1978-2010*, Milano, il Saggiatore, 2010, 43; M. Gotor, *Generazione Settanta*, cit., 266.



## Virtù e peccati dell'autogoverno: le correnti nel sistema giudiziario italiano

SOMMARIO: 1. Premessa. L'assetto istituzionale della magistratura italiana. – 2. L'attuazione del dettato costituzionale dell'indipendenza e l'emergere del conflitto. – 3. Le criticità del nuovo assetto istituzionale. – 4. Conclusioni.

### 1. Premessa. – L'assetto istituzionale della magistratura italiana

L'assetto della magistratura italiana viene definito, nelle sue linee fondamentali, subito dopo l'unificazione, quando viene esteso a tutto il paese il modello burocratico di matrice napoleonica già presente nel regno di Sardegna. Si tratta di un assetto che si caratterizza soprattutto per un livello limitato di indipendenza, specie di quella interna – quella cioè relativa ai rapporti fra i componenti del corpo giudiziario – per via dei poteri piuttosto ampi attribuiti ai magistrati di grado più elevato. Anche per questo motivo poco il regime fascista dovrà fare per assicurarsi la – almeno relativa – collaborazione della magistratura: sarà infatti sufficiente controllare le nomine alle posizioni di vertice e da qui influenzare tutto il corpo.

Non deve quindi stupire che l'assetto disegnato dalla Costituzione repubblicana risenta fortemente dell'esperienza autoritaria del fascismo così come dei limiti del precedente assetto liberale. Lo sforzo dei costituenti è infatti rivolto soprattutto a rafforzare le garanzie di indipendenza del corpo giudiziario, anche se non manca qualche ambiguità: ad esempio, mentre è chiara la scelta di rafforzare l'indipendenza esterna<sup>1</sup>, meno netta è la posizione dei costituenti riguardo la dimensione interna. Ad esempio, all'art. 105 si parla di “promozioni”, un termine che, almeno tradizionalmente, tendeva a indicare la presenza di un assetto gerarchico<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cioè quella della magistratura rispetto alle altre istituzioni dello Stato.

<sup>2</sup> Anche l'art. 22 del progetto di ordinamento giudiziario presentato da Piero Calamandrei alla Costituente parla esplicitamente di “promozioni dei magistrati da un grado all'altro”. Va notato che la legge n. 111/2007 – che attualmente regola la carriera dei magistrati – non menziona più le promozioni, anche se l'art. 105 della Costituzione non è mutato: si veda G. DI FEDERICO, *Riforme delle valutazioni di professionalità e delle disfunzioni ad essa connesse, in prospettiva comparata in Diritto di difesa*, 30 marzo 2022.

## 2. L'attuazione del dettato costituzionale dell'indipendenza e l'emergere del conflitto

Com'è noto, in una prima fase, le forze di governo – e cioè i partiti centristi e soprattutto il partito di maggioranza relativa, la Dc – non sembrano interessate ad attuare le istituzioni di garanzia presenti nella Costituzione. Controllando ormai stabilmente il governo ed il processo legislativo non avevano infatti grande interesse a limitarne i poteri<sup>3</sup>. Solo nella seconda metà degli anni '50, l'indebolimento della Dc apre la strada ad una nuova fase – è il c.d. “disgelo istituzionale” – che porta, fra l'altro, all'istituzione della Corte costituzionale, nel 1956, e del Consiglio superiore della magistratura (CSM), nel 1959.

L'attuazione della Costituzione non è però priva di contrasti fra le forze politiche e, in misura crescente, fra le forze di governo e la magistratura – ormai ben rappresentata dall'Associazione nazionale magistrati (ANM) – che si scontrano su poteri e composizione del CSM, oltre che sul trattamento economico e sulla carriera<sup>4</sup>. Vengono crescentemente criticati i poteri dei magistrati di grado più elevato, specie quelli in tema di promozioni. Così, al conflitto fra magistratura e governo si affianca quello, interno all'organizzazione giudiziaria, fra “alta” e “bassa” magistratura<sup>5</sup>.

L'esito di questi conflitti è, fra la metà degli anni '60 e quella degli anni '70 del secolo scorso, il prevalere di coloro che – nella magistratura e anche nella classe politica – intendono riformare l'assetto esistente. Ne conseguono un netto aumento delle garanzie di indipendenza esterna ed interna: in pratica, ci troviamo di fronte all'introduzione di una forma di autogoverno o, se si vuole, di governo separato, vista la presenza nel Consiglio anche di membri laici<sup>6</sup>.

È in questo contesto che si ha l'emergere ed il consolidarsi, all'interno dell'ANM, delle c.d. “correnti”, cioè di raggruppamenti organizzati di magistrati dotati di uno specifico profilo programmatico pur operando all'interno della stessa associazione. Per certi versi, si potrebbe parlare di veri e propri “partiti giudiziari” tenuti insieme da una sorta di legame confederale. Così, a partire

---

<sup>3</sup> Peraltro, in quegli anni nella magistratura prevalevano posizioni conservatrici, in buona parte vicine a quelle dei governi centristi. Si veda G. MELIS, *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Questione Giustizia*, 2020.

<sup>4</sup> Mi si consenta di rinviare a C. GUARNIERI, *Giustizia e politica: i nodi della seconda Repubblica*, Bologna, 2003, specie 101 ss.

<sup>5</sup> Per la nascita e lo sviluppo di questo conflitto cfr. in particolare G. FREDDI, *Tensioni e conflitto nella magistratura*, Bari, 1978.

<sup>6</sup> In ogni caso, il grado elevato di indipendenza istituzionale raggiunto dalla magistratura italiana è autorevolmente confermato ancora di recente da L. VIOLANTE, *Senza vendette. Ricostruire la fiducia tra magistrati, politici e cittadini*, Bologna, 2022, 16.

dalla prima metà degli anni '60, Terzo potere, Magistratura indipendente e Magistratura democratica articolano, con varie modalità e contenuti, le domande della magistratura nei confronti dei governi<sup>7</sup>.

Il ruolo delle correnti si rafforza soprattutto dopo il 1967, quando viene fortemente ridotto il peso del voto per categorie e la componente togata del CSM risulta eletta da tutti i magistrati, anche se in questa fase in due turni. Poi, nel 1975, l'introduzione della proporzionale cancellerà del tutto il potere degli alti gradi e sancirà il ruolo di rilievo ormai svolto dalle correnti<sup>8</sup>. Sono infatti le correnti ad orientare sempre più i comportamenti di voto dei magistrati elettori, che ormai ammontano a svariate migliaia, riducendo così – anche se non annullando del tutto – il peso delle conoscenze personali. Le elezioni per la componente togata del CSM rappresentano così “il sistema” delle correnti in competizione fra loro per il voto dei magistrati (vedi Tabella).

In questa fase, la differenziazione fra le varie correnti si basa in primo luogo su diverse definizioni del ruolo giudiziario, cioè su quel complesso di aspettative, valori, atteggiamenti circa il modo con cui il giudice si comporta e ci si aspetta si debba comportare<sup>9</sup>. Si vedano, ad esempio, le varie posizioni emerse al congresso di Gardone nel 1965 sul rilievo da dare alla Costituzione nel processo di interpretazione delle norme del sistema giuridico. Emergono così concezioni di ruolo giudiziario più o meno creative<sup>10</sup>: dal tradizionalismo di Mi all'attivismo di Md<sup>11</sup>.

Anche la dimensione esterna assume rilievo: quali rapporti vanno sviluppati con il sistema politico, cioè con il governo ed i partiti politici? Si va dalla posizione tradizionale dell'” alta” magistratura di fiancheggiamento del governo<sup>12</sup> al

<sup>7</sup> Per i caratteri di questi gruppi – e di quelli che si formeranno in seguito – si veda soprattutto, E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Bari, 2018, C. GUARNIERI, *Giustizia e politica*, cit.; G. MELIS, *Le correnti nella magistratura*, cit.; D. PIANA e A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, 2012.

<sup>8</sup> Numerosi sono stati gli interventi del legislatore sulla legge elettorale della componente togata. I più importanti, oltre a quelli già menzionati del 1967 e del 1975, sono quelli del 1990, del 2002 e quello, recentissimo, del 2022.

<sup>9</sup> Cfr. C. GUARNIERI e P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, Bologna, 2017, 162.

<sup>10</sup> Cioè più o meno legate ai testi normativi.

<sup>11</sup> Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, cit. e C. GUARNIERI, *Giustizia e politica*, cit.

<sup>12</sup> Cfr. A. PIZZORNO, *Introduzione: la corruzione nel sistema politico*, in D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, 1992, specie 61-66. Esempio il caso di Antonio Azara: negli anni '50 del secolo scorso, prima presidente della Corte di cassazione, poi a lungo parlamentare nelle file della Dc e ministro della Giustizia nel 1953-54. Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, cit., 28-29.

“collateralismo”<sup>13</sup> esibito da Md, all’apoliticità (più o meno praticata) di Mi o, più di recente, all’ostilità nei confronti della politica spesso mostrata da A&I.

Il contesto muta con l’espansione del potere giudiziario che caratterizza gli anni ’90 del secolo scorso. Gli effetti delle indagini di “Mani pulite” si fanno sentire. Vengono meno i meccanismi formali – ad esempio, l’autorizzazione a procedere – e no – ad esempio, il già citato collateralismo – che in qualche misura contenevano il potere giudiziario. Soprattutto, si ha un generale indebolimento degli attori più propriamente politici (in primo luogo i partiti)<sup>14</sup>. Nella stessa direzione vanno altri fenomeni come il crescente ruolo dei media, che contribuisce ad aumentare di molto l’impatto politico delle decisioni giudiziarie<sup>15</sup>. Come conseguenza, il maggior potere della magistratura rende meno rilevanti i legami con l’ambiente politico.

Sembra così diminuire il rilievo della politicizzazione esterna nel differenziare le posizioni delle correnti<sup>16</sup>. Aumenta invece l’importanza delle divisioni su policy concrete (es. i poteri e la collocazione istituzionale del pubblico ministero o i caratteri della riforma del processo penale) o anche delle “cordate” (in altre parole, degli interessi delle correnti a nominare i propri aderenti a posizioni di rilievo).

Resta comunque inalterato il potere delle correnti. Anche le recenti elezioni del 2022 lo confermano: le correnti tradizionali mantengono infatti la loro influenza sul CSM<sup>17</sup>, anche se la cosa è stata probabilmente favorita dalla complessità della legge elettorale e dalla presenza di un discreto numero di candidati indipendenti, fatto che ha favorito la dispersione dei voti, premiando però chi i voti li ha saputo distribuire in modo efficace<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Con questo termine ci si riferisce soprattutto alla vicinanza ideologica di alcune correnti – come Md – ai partiti di sinistra, vicinanza che spesso sembrava influenzare i comportamenti dei loro aderenti. Cfr. C. GUARNIERI, *Giustizia e politica*, cit., 106 ss.; G. MELIS, *Le correnti nella magistratura*, cit.

<sup>14</sup> Il fenomeno non è solo italiano. L’analisi classica del tema è quella di P. MAIR, *Ruling the Void*, London, 2013 (trad.it. *Governare il vuoto*, Soveria Mannelli, 2016).

<sup>15</sup> L’interpretazione del fenomeno più convincente è ancora quella data da A. PIZZORNO (*Il potere dei giudici: stato democratico e controllo della virtù*, Bari, 1998), che lo mette in relazione con la crisi della politica “programmante” e l’avvento della politica “moralessante”.

<sup>16</sup> Cfr. G. MELIS, *Le correnti nella magistratura*, cit.

<sup>17</sup> Per avere un’idea delle posizioni delle correnti utilissime sono le interviste fatte ai loro rappresentanti effettuate dal quotidiano “Domani”. Cfr., ad esempio, il dibattito fra Musolino (Md) e Piraino (Mi) sui maggiori o minori margini di discrezionalità da lasciare al CSM.

<sup>18</sup> Nel collegio dei magistrati di legittimità, ad esempio, solo il 39% dei voti è andato ai 2 vincitori (appartenenti rispettivamente a Mi e Area). Il 25% ha scelto i candidati di altre correnti (UC e Md) e ben il 35% è andato a candidati indipendenti o sorteggiati o è risultato bianco o nullo. Sul punto cfr. anche le considerazioni interessanti di M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM* in *Questione giustizia*, 2020 e di V. SAVIO, *CSM, da un Porcellum ad un Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale del CSM*, in *Questione giustizia*, 2022.

### 3. Le criticità del nuovo assetto istituzionale

Anche da questa rapida analisi dovrebbe emergere chiaramente il ruolo cruciale svolto nel nostro sistema giudiziario negli ultimi decenni dalle correnti<sup>19</sup>. Innanzitutto, sono ben presenti nel processo di socializzazione professionale del magistrato: di fatto, i magistrati apprendono il mestiere in larga misura in un contesto fortemente influenzato dalle correnti. Si pensi a tutta l'attività *lato sensu* culturale da queste svolta tramite pubblicazioni di vario tipo, oltre che con convegni e seminari su tutti i principali aspetti dell'attività del magistrato. Senza trascurare l'influenza – molto forte – che le correnti esercitano sulla Scuola superiore della magistratura, l'istituzione esplicitamente dedicata alla formazione iniziale e permanente dei magistrati.

Ma è sul governo della magistratura che le correnti esercitano un'influenza fortissima, dato che – almeno a partire dagli anni '70 del secolo scorso – monopolizzano la componente togata del CSM: come abbiamo visto, quasi tutti i componenti togati del CSM appartengono a una o un'altra corrente. A ciò va aggiunto che tutte le principali posizioni di rilievo sia nella struttura amministrativa del CSM sia nel Ministero della Giustizia sono occupate da magistrati che il più delle volte fanno riferimento a una corrente.

Del resto, le correnti sono un elemento insostituibile di coordinamento del voto per il CSM, reso importante dalla complessità dei meccanismi elettorali (specie di quelli previsti dalle leggi del 2002 e 2022). Infatti, per ottenere un risultato ottimale i voti vanno distribuiti in modo accurato nelle varie arene elettorali (nel caso della legge elettorale vigente soprattutto fra i collegi territoriali e il collegio virtuale destinati ad eleggere la rappresentanza dei giudici di merito)<sup>20</sup>. Come dimostra l'esito delle numerose riforme della legge elettorale del CSM, risulta molto difficile cancellare il ruolo delle correnti<sup>21</sup>. Si potrebbe invece limitarne gli aspet-

---

<sup>19</sup> La tendenza all'emergere di associazioni giudiziarie e di queste ad agire d'intesa fra loro è presente, pur meno accentuata, anche in paesi come Francia e Spagna. Si pensi poi al ruolo di coordinamento a livello transnazionale svolto dall'associazione MEDEL (*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*).

Il ruolo importante svolto dall'associazionismo giudiziario è ormai riconosciuto autorevolmente. Cfr., ad esempio, i pareri 23/2020 e 24/2021 del CCJE e il convegno "Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges", Roma 21-22 marzo 2022 ([https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=Rome\\_conference\\_2022&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=Rome_conference_2022&lang=EN)).

<sup>20</sup> Vincere con largo margine nei collegi territoriali può rendere più difficile ottenere seggi nel collegio virtuale, dato che i voti utilizzati per essere eletti nei primi non vengono conteggiati per l'elezione nel secondo.

<sup>21</sup> A meno di cancellare l'elettività del CSM, per cui sarebbe però necessaria una riforma costituzionale, obiettivo di non facile raggiungimento, almeno nell'immediato, e sulla cui opportunità si possono avanzare forti dubbi.



ti negativi: ad esempio, istituendo verifiche di professionalità più selettive, che non siano inficcate – come vedremo – dal conflitto di interessi che attualmente vede i valutatori – cioè i componenti del CSM – dipendere per l'elezione in larga misura dai valutati, cioè dai magistrati elettori<sup>22</sup>. Si tratterebbe di un obiettivo condivisibile, dato che il forte ruolo svolto dalle correnti ha almeno due rilevanti conseguenze negative: sulla percezione dell'imparzialità dei magistrati e sull'efficacia e credibilità delle procedure di valutazione della loro professionalità.

La presenza delle correnti, che spesso propongono – e praticano – differenti interpretazioni del sistema giuridico, rende infatti più evidente – e quindi in un certo senso anche più trasparente – la discrezionalità inevitabilmente presente nelle decisioni giudiziarie<sup>23</sup>. Ne può però venire intaccata l'immagine di imparzialità del giudice, in quanto si distacca dall'immagine tradizionale del giudice “esecutore” (o anche del giudice “delegato”<sup>24</sup>), che agisce sempre “coperto” da una norma giuridica preesistente, un'immagine ancora influente nella nostra cultura giuridica e politica e che tradizionalmente ne legittimava la posizione di indipendenza istituzionale.

Oggi, questa preoccupazione sembra però nettamente minore, probabilmente anche per via del già segnalato maggior potere acquisito dalla magistratura, potere che sembra aver meno bisogno di giustificazioni. Come è stato rilevato, la magistratura si definisce ormai come un guardiano, un corpo “separato” dal resto della società – e soprattutto dalla politica<sup>25</sup>. È però ancora presto per stabilire quanto questa percezione sia stabile e quanto possa eventualmente danneggiare l'immagine della magistratura presso l'opinione pubblica. D'altra parte, non si può negare che le correnti, con i loro programmi, inducono un momento di trasparenza su come verrà indirizzata l'inevitabile discrezionalità presente nelle decisioni giudiziarie, attivando così anche una forma di responsabilità.

Un altro – e forse più rilevante – aspetto di criticità legato al ruolo delle correnti riguarda le conseguenze della loro presenza sulle valutazioni di professionalità. Infatti, la presenza delle correnti contribuisce a disattivare di fatto il divieto di rielezione

---

<sup>22</sup> Andrà in futuro analizzato l'impatto della norma che richiede, per essere candidati, di possedere almeno la terza valutazione di professionalità, cioè almeno 12 anni di esperienza.

<sup>23</sup> Cfr. il lucido intervento di G. PINO, *The Politics of Legal Interpretation*, in D. DUARTE ET AL. (eds.) *Legal Interpretation and Scientific Knowledge*, New York, 2019, 29-45. Per un'analisi delle varie modalità con cui la discrezionalità giudiziaria viene di solito giustificata dai magistrati e anche dalla dottrina accademica cfr. C. GUARNIERI, *Giustizia e politica*, cit., 118 ss.

<sup>24</sup> Per “esecutore” si intende il giudice che “applica”, senza alcuna creatività, le norme di derivazione legislativa. “Delegato” è invece il giudice che esercita la creatività, ma solo negli spazi esplicitamente o implicitamente lasciati liberi dal legislatore. Sul punto mi si consenta di rinviare a C. GUARNIERI e P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, cit., 161 ss.

<sup>25</sup> L. VIOLANTE, *Senza vendette*, cit., 108.

immediata previsto dall'art. 104, 6 della Costituzione<sup>26</sup>: mentre i singoli magistrati non possono ripresentarsi, le correnti sono sempre presenti e possono quindi essere rese responsabili nei confronti degli elettori, a prescindere dall'avvicinarsi dei candidati.

Viene così alimentato un – perverso – meccanismo di responsabilità dei consiglieri togati del CSM nei confronti dei magistrati elettori<sup>27</sup>, con la conseguenza di una sostanziale mancanza di serie valutazioni di professionalità (anche grazie al fatto che possono essere effettuate promozioni senza limiti quantitativi). Infatti, la corrente che non andasse incontro ai desideri di carriera degli elettori ne sarebbe elettoralmente penalizzata. Ne esce così, almeno in parte, inficiata la qualità dei magistrati, che peraltro risulta insoddisfacente anche per via dei limiti della formazione universitaria, messi in luce anche dai dati – fortemente negativi – dei recenti concorsi di ammissione in magistratura<sup>28</sup>. E, come già accennato, la debolezza delle verifiche di qualità – il “*todos caballeros*” – apre la strada all'influenza delle correnti sulle nomine alle posizioni dirigenziali, dato che il Consiglio si trova a scegliere fra candidati (quasi) tutti – almeno formalmente – egualmente qualificati, e alla cosiddetta lottizzazione – che risulta peraltro quasi inevitabile, vista la composizione almeno relativamente pluralistica del corpo e i caratteri dei meccanismi decisionali che alle correnti concedono ampio spazio. Il tutto però in stridente contraddizione con l'aspettativa – apparentemente crescente – di decisioni basate sul merito e non sull'appartenenza. Ne consegue, fra l'altro, un'elevata conflittualità interna, con una crescita dei ricorsi alla Giustizia Amministrativa<sup>29</sup>, mentre, molto

---

<sup>26</sup> Secondo F. BIONDI (*Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 13-43) il CSM non ha natura rappresentativa e quindi non presenta – o, meglio, non dovrebbe presentare – forme di responsabilità dei suoi componenti nei confronti degli elettori, al contrario di quanto accaduto almeno a partire dalle elezioni del 1968. Cfr. G. DI FEDERICO, *Riforme delle valutazioni di professionalità e delle disfunzioni ad essa connesse, in prospettiva comparata*, cit., 8 ss.

<sup>27</sup> In un recente dibattito, Salvatore Mazzamuto, ex consigliere laico del CSM ha parlato di un vero e proprio “vincolo di mandato” per chi si candida al CSM; ed ha ravvisato questo legame come duraturo, ben oltre l'esercizio del mandato, giacché – ha detto – da esso dipendono anche le collocazioni successive del consigliere (cfr. l'interessante dibattito su “Il Consiglio superiore della magistratura: quale riforma elettorale?” del 5 luglio 2019, trasmesso da “Radioradicale”).

<sup>28</sup> Cfr. G. DI FEDERICO, *Riforme delle valutazioni di professionalità e delle disfunzioni ad essa connesse, in prospettiva comparata*, cit., 23.

<sup>29</sup> Si veda, ad esempio, il recente clamoroso annullamento delle nomine del primo presidente e del presidente aggiunto della Corte di cassazione: cfr. G. DI FEDERICO, *Riforme delle valutazioni di professionalità e delle disfunzioni ad essa connesse, in prospettiva comparata*, cit., 23. Le nomine agli incarichi direttivi e i relativi ricorsi sono analizzati da M. FABRI, *La magistratura italiana e quelle europee: uno sguardo comparato*, in AA.VV., *Dieci anni di Scuola superiore della magistratura 2011-2021, Quaderno n. 6*, Roma, 2022, 157.

probabilmente, ha anche qui origine il lento ma progressivo indebolimento dell'immagine della magistratura<sup>30</sup>.

#### 4. Conclusioni

Come abbiamo visto, la magistratura italiana ha conosciuto, nel periodo repubblicano, una profonda trasformazione. Le sue garanzie di indipendenza sono state notevolmente rafforzate, in modo probabilmente superiore a quanto avvenuto in altri paesi ad ordinamento simile. Si tratta di un processo che ha visto giocare un ruolo di rilievo da parte di raggruppamenti organizzati di magistrati: le correnti. Sono infatti le correnti che hanno canalizzato le domande di riforma avanzate da gran parte dei magistrati, acquisendo le simpatie dell'opinione pubblica ed esercitando una forte pressione sulla classe politica, pressione che alla fine ha avuto sostanziale successo. Non deve quindi stupire che le correnti abbiano svolto – e in realtà svolgano tuttora – un ruolo di assoluto rilievo nel sistema giudiziario italiano.

Questa situazione ha spinto però molti a indicare nelle correnti le principali responsabili delle disfunzioni del nostro apparato giudiziario e, fra queste, dell'inefficacia dei meccanismi di valutazione della professionalità. Da qui le ricorrenti proposte volte, se non ad “abolirle”, senz'altro a circoscriverne il più possibile l'azione. Purtroppo, sono proprio i limiti dei meccanismi di valutazione della professionalità che lasciano alle correnti un vasto – troppo vasto – spazio<sup>31</sup>. Le correnti vanno quindi intese non tanto come causa quanto come segnale del cattivo funzionamento del nostro apparato giudiziario. Quindi, solo la creazione di efficaci meccanismi di valutazione delle capacità professionali – non inficiati da conflitti di interesse – potrà contribuire a circoscrivere il ruolo delle correnti e soprattutto a contenere le conseguenze negative della loro azione.

**Tabella: La componente togata del CSM**

	Md	Mg	UC	Mi	A&I	Altri	Totale
1976	2		9	8		1	20
1981	3		9	8			20

---

<sup>30</sup> Cfr., ad esempio, i dati sulla percezione di indipendenza della magistratura contenuti nel 2022 EU Justice Scoreboard, che vedono l'Italia collocata nelle ultime posizioni: superata, in negativo, solo da Bulgaria, Slovacchia, Polonia e Croazia.

<sup>31</sup> Cfr. M. CATINO e C. DALLARA, *Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura*, in *Stato e mercato*, 2021, 122, 235-269.

	Md	Mg	UC	Mi	A&I	Altri	Totale
1986	3		9	7		1	20
1990	4	3	8	5			20
1994	5	4	8	3			20
1998	5	3	8	4			20
2002	5	3	6	2			16
2006	4	3	6	3			16
2010	3	3	6	3		1	16
2014	7	<= <sup>1</sup>	5	4			16
2018	4	<=	5	5	2		16
2022	2	6	4	7	0	1	20

Md: Magistratura democratica

Mg: Movimento per la giustizia

UC: Unità per la Costituzione

Mi: Magistratura indipendente

A&I: Autonomia e indipendenza

<sup>1</sup> Le due correnti si presentano alle elezioni del 2014 insieme come “Area”. Nel 2016 si unificano in “Area democratica per la giustizia”. Alle elezioni del 2022 Md si presenta però separatamente.



## Giovanni Mammone intervista Mario Cicala. Storia, vicende e idee di Magistratura Indipendente

**Giovanni Mammone:** Noi conosciamo molto della storia dell'Associazione dei Magistrati prima del 1925, ci sono stati insigni storici, alcuni dei quali presenti a questo incontro, che hanno studiato le carte di quell'epoca (essendo ormai tutti scomparsi gli interpreti di quell'epoca) e che ci hanno lasciato importanti testimonianze di come nacque l'Associazione Magistrati, di quali furono i suoi intenti e di quale fu la sua tristissima sorte al momento del suo autoscioglimento causato dall'avvento del fascismo. Meno sappiamo su cosa è avvenuto nel dopoguerra, quando viene ricostituita l'Associazione Magistrati nel 1944 (non nel '45 come solitamente si legge nelle fonti). Appena ricostituita l'Associazione Magistrati cominciò a fare il suo lavoro, si calò in un momento di particolare tensione istituzionale, prese le sue posizioni in sede appunto di riforma dell'ordinamento giudiziario e così via, poi ha avuto i suoi sviluppi. Ma questo periodo non è stato mai approfondito realmente con metodo scientifico, con una volontà di sistemare gli eventi per dare loro una valutazione. È stato fatto da parte nostra, magistrati, più che altro come una storia, come sentito dire, come un modo per entrare nella vita di oggi dell'Associazione, delle correnti, anche a volte delle situazioni che si sentono raccontare. Ma mai, ripeto, è stato fatto uno studio serio su questo argomento. E sono passati ormai quasi ottant'anni e in ottant'anni di cose ne sono successe ed è importante che si facciano degli studi non di mero giornalismo o di mero sentito dire ma che si approfondiscano le fonti e le situazioni concrete che si sono create. E qui mi ricollego a quanto ha appena detto il presidente Genovese: quale migliore fonte che interrogare gli interpreti di singoli episodi, di singoli eventi che hanno caratterizzato la vita dell'Associazione Magistrati e ovviamente, di converso, la vita delle correnti che sono state parte integrante dell'Associazione Magistrati. Ecco, io ritengo che il vero contributo che può nascere da questo incontro sia proprio questo: quello di dare a noi presenti consapevolezza. Tante cose non avvengono per caso, avvengono perché ci sono stati eventi che le hanno generate. Stamattina ho sentito una relazione che ha teso a regolare tutti i vari eventi secondo quello che avveniva nella società italiana dell'epoca. Qualcosa forse noi potremmo anche capire meglio se riuscissimo a storicizzare la vita delle correnti in relazione al fluire proprio della vita associativa. Detto questo passo a quello che è il mio ruolo odierno: Mario Cicala non ha bisogno di presentazioni, io posso solo dire che è stato brillantissimo presidente della sezione tributaria della Corte di Cassazione, ha introdotto un sistema di lavoro che adesso tutti diamo per scontato ma che all'epoca era rivoluzionario, cioè si è inventato il

“massimario”. Quanti di voi avranno letto questo massimario di Mario Cicala che dava le notizie ultimissime della Corte di Cassazione prima ancora che uscissero sul Sole24ore che pure è velocissimo o sulle riviste. Ma questo è un mio ricordo personale da magistrato di Corte di Cassazione. Mario è stato per due occasioni presidente dell’Associazione Magistrati oltre ad avere un ruolo importantissimo nell’ambito di Magistratura Indipendente; quindi, è la persona sicuramente più adatta per dare risposta a tutti quegli interrogativi un po’ affannosi che vi ho rivolto all’inizio. Il tema del discorso è la storia delle correnti. Stamattina è stata data una certa spiegazione di come sono nate le correnti e di quali sono stati gli stimoli che portarono i magistrati ad associarsi in un senso, in opposizione ad altri che la pensavano diversamente su certe questioni. Ecco, quello che chiedo a Mario e questa è la prima domanda che gli rivolgo è: Magistratura Indipendente esiste come gruppo aggregato fin dagli anni ’60 del secolo scorso, non a caso oggi siamo i primi a intervenire perché hanno rispettato in concetto di anzianità (c’era Terzo Potere ma ora non c’è più nessuno). La domanda che ti faccio Mario è questa: come è nata Magistratura Indipendente, quali sono stati i valori a cui si è ispirata e quale posizione ha assunto nel tempo a proposito del dibattito sulla giurisdizione, questo proprio per dare un senso a quella che è la natura delle correnti di diventare punti di aggregazione del pensiero, prego.

**Mario Cicala:** Per prima cosa ringrazio tutti, in particolare l’Eccellenza Mammonne<sup>1</sup>, per le belle parole che mi ha dedicato e rivolgo un pensiero affettuoso e grato a Franco Marzachì, esponente di spicco di Magistratura Indipendente, morto in questi giorni; conoscendo Franco ed apprezzandone le qualità umane e professionali entrai giovanissimo in Magistratura Indipendente.

Per rispondere alle domande che mi sono state proposte, predo le mosse da una mia convinta opinione.

Ritengo che la articolazione della magistratura in correnti; ed anche in associazioni: perché non ci sono state solo le correnti, in certi periodi storici sono esistite delle autonome associazioni separate dall’Associazione Nazionale Magistrati (la più importante, fu l’UMI, di cui dirò qualche parola più avanti), non è stata frutto di personalismi contingenti bensì di problematiche di grande rilievo ideale. Questa problematica ha determinato lo smembramento dell’originaria unica “corrente” – Terzo potere – cui si sono affiancate in un primo momento, Magistratura Democratica e Magistratura Indipendente; e successivamente altre ancora (di cui non è possibile dar conto dato il poco tempo a disposizione). E l’ articolazione, nasce da fattori ideali di fondamentale importanza.

Ciò che induce MI ad aggregarsi e a nascere è – lo dico francamente all’amico Borraccetti – l’ostilità verso MD; era un contrasto serio, lo è oggi, ma lo era anche

---

<sup>1</sup> Che è anche Autore del fondamentale saggio Giovanni Mammonne, 1945-1969, Magistrati, Associazione e Correnti nelle pagine del “La Magistratura”.

allora, allora forse di più. Scoppia nel 1969 il famoso (ai suoi tempi famoso e oggi del tutto dimenticato) “caso Tolin”, direttore responsabile di “Potere Operaio”; a cui MD esprime solidarietà stigmatizzando gli orientamenti che qualifica come «repressivi»<sup>2</sup>, delle forze di polizia e di settori dell’ordine giudiziario; che avevano deciso l’arresto di Francesco Tolin per reati comunemente qualificati come “di opinione”. A loro volta, gli altri magistrati, fra cui spicca Magistratura Indipendente attaccarono MD accusandola di interferire nei processi in corso. Ed addirittura MD si spaccò in due parti quasi uguali.

Ciascuno di noi può avere l’opinione che più gli aggrada sulla vicenda; ma mi sembra non si possa negare che questa spaccatura, giusta o sbagliata che sia, giusto o sbagliato che sia l’intervento di Magistratura Indipendente, pone sul tappeto una questione ideale importante. Si discute di un processo, tra l’altro clamoroso all’epoca, si discute se una corrente di magistrati possa intervenire con delle critiche. Si discute tra l’altro di un ulteriore punto importante: essendosi qualificata Magistratura Democratica come associazione di magistrati di sinistra, se questa espressione “di sinistra”, “di destra” o “di centro” abbia un senso e sia opportuno che entri nella dialettica della magistratura. Qui mi preme sottolineare che vi è stato un conflitto a volte aspro che ha avuto successivi passaggi impreveduti (come la formazione di una Giunta dell’ANM che poggiava sulla convergenza di MD ed MI) ma in cui la materia del contendere era seria, sostanziale ed importante.

Serio ed importante era anche il contrasto che portò alla costituzione dell’UMI, Unione Magistrati Italiani. Nel ’48 la magistratura era organizzata a piramide con in cima i consiglieri di Cassazione che da soli eleggevano metà dei componenti togati del Consiglio Superiore.

La carriera del magistrato era scandita da possibili “promozioni”: per esami scritti, per merito, per merito distinto o semplice. I “campioni” che vincevano i concorsi a consigliere d’Appello e a Consigliere di Cassazione avevano assicurata la più brillante delle carriere, giustamente, secondo il sistema di allora.

---

<sup>2</sup> Ritengo utile riportare l’ordine del giorno (che è pubblicato anche sul sito di MD con la copia del manoscritto originale): L’Assemblea Nazionale di MD riunita a Bologna il 30 novembre 1969, di fronte a ripetuti recenti casi che hanno messo in pericolo in vari modi le libertà costituzionali di manifestazione e diffusione del pensiero, e provocato allarme e apprensione nell’opinione pubblica e nella stampa (la quale ha rilevato che i provvedimenti adottati hanno creato un clima di intimidazione particolarmente pesante verso determinati settori politici ai quali non può essere negata quella libertà); esprime la propria profonda preoccupazione di fronte a quello che può apparire come disegno sistematico, operante con vari strumenti ed a diversi livelli, teso ad impedire a taluni la libertà di opinione, e come grave sintomo di arretramento della società civile: chiede che i poteri dello Stato, ciascuno nell’ambito delle proprie attribuzioni, si impegnino con decisione per rimuovere le origini di tale fenomeno, mediante riforme legislative (abrogazione dei reati politici di opinione) e cambiamento di indirizzo nell’azione svolta, con particolare riguardo all’attività di p.s. di vigilanza sull’esercizio delle tipografie.



La maggioranza dell'Associazione Magistrati si esprime invece per il regime attuale, basato sostanzialmente sulla totale uguaglianza di tutti i magistrati. Insomma, posto che tutte le attività di magistrato sono ugualmente importanti, non è più importante essere consigliere di Cassazione che essere giudice di tribunale, e non è opportuno che ci siano aumenti di stipendio legati a promozioni, lo stipendio è sempre quello e dipende solo dall'anzianità. Questo grosso modo è quello che hanno sostenuto i giovani magistrati di allora, (adesso vecchissimi ahimé); hanno chiesto che non ci sia più questa piramide e che tutti i magistrati siano di uguale grado, uguale dignità, uguale peso nella formazione del Consiglio Superiore della Magistratura. Questo è tutt'altro che secondario: i Consiglieri di Cassazione erano in passato la metà dei componenti togati del Consiglio Superiore, mentre oggi hanno solo due posti cui accedono con una votazione in cui tutti i magistrati godono dell'elettorato attivo.

Questa era una questione estremamente seria, i giovani magistrati spingevano per l'equiparazione sostanziale dei gradi. Mentre i consiglieri di Cassazione, molti consiglieri d'Appello, ed anche alcuni giovani dissero: è giusto il sistema della piramide e quindi fondiamo una nostra associazione (UMI Unione Magistrati Italiani) che sostenga questa visione. L'associazione, pur con adesioni prestigiosissime anche del mondo accademico, non ebbe successo. Le leggi andarono in un senso opposto e alla fine l'Unione Magistrati Italiani si è sciolta, diciamo così, per non essere riuscita a raggiungere lo scopo che si era proposto. Ma di nuovo e anche qui, le ragioni di discussione erano estremamente serie, trovavano la radice nell'essenza del modo di essere della giurisdizione.

Certo, ha prevalso una spinta anche un po' demagogica in questo scomparire della carriera, però, bisogna pur dar atto che non esiste una differenza, non c'è un "supermagistrato" all'interno della magistratura e quindi sì, la Cassazione cassa magari a sezioni unite e vincola ecc. ecc., però sul piano decisionale il magistrato è sempre autonomo e indipendente e non conta il ruolo che ricopre, contano in facto la sua anzianità e il giudizio positivo dei suoi colleghi.

**Giovanni Mammone:** Ma questo dibattito che tu ci hai descritto allo stato nascente proprio indicandoci alcuni casi specifici di conflitto poi come si è sviluppato? Per qui siamo ancora alla fase iniziale proprio, agli anni '60, ma dopo come è progredito questo dibattito, questo confronto con gli altri gruppi?

**Mario Cicala:** Ringrazio della domanda che è molto appropriata oltre tutto. È un dato che sotto qualche profilo può stupire; lo scontro, eminentemente fra MD e MI, che raggiunge il suo apice all'inizio della vicenda delle Brigate Rosse, in realtà si attenua e addirittura svanisce, quando si passa alla fase più dura dello scontro portato allo Stato dalle Brigate Rosse. C'è qualche esitazione nell'inizio, su cui noi diciamo una cosa, MD ne dice un'altra, su questo si potrà scrivere un capitolo del libro futuro che Antonio Genovese scriverà sicuramente.

**Giovanni Mammone:** Raccogliendo i vostri materiali...

**Mario Cicala:** in questo libro mi pare si dovrà dar atto che ci sono molti obiettivi della magistratura che vengono portati avanti da tutti e che tendono a far

saltare la contrapposizione di principio fra gli appartenenti a diverse correnti. Un esempio che mi interessò moltissimo quando facevo il Pretore, furono le procedure per il contenimento (o l'eliminazione) degli inquinamenti. Erano cause importanti, cui collaboravamo magistrati delle diverse correnti per cercare gli strumenti migliori ecc. ecc., ma per fortuna non c'era il problema del sangue, il sangue è venuto dopo, sulle questioni relative alle Brigate Rosse, alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Questi episodi, queste battaglie portarono a una convergenza, non a un compromesso secondo me, ma al riconoscimento che c'erano e ci sono dei valori superiori a quelli, pur importantissimi che possono esserci stati in gioco in altre vicende.

Per altro verso, sono nati contrasti che le correnti non sono in grado di gestire. Pensiamo al caso doloroso relativo alla mancata nomina di Falcone a presidente della sezione dei Giudici Istruttori al Tribunale di Palermo. Lì c'è uno scontro ideale, vogliamo dire anche ideologico forse, certamente non è uno scontro mosso da interessi personali e la spaccatura passa attraverso le correnti, qualcuno di MI voterà per Falcone, qualcuno di MD voterà per Meli e quindi vediamo che quel quadro che negli anni Settanta, al tempo del rapimento di Sossi a me sembrava un muro invalicabile che ci separasse, con tutto l'affetto personale, dagli amici di Magistratura Democratica, viene meno o comunque si attenua; a un certo punto, arrivano fattori nuovi che portano altri problemi che le correnti non gestiscono, o che -quanto meno- non gestiscono con voti di maggioranza come era prima e si arriva, posso ricordare questo mio episodio anche personale, alla Presidenza ANM Cicala, con segretario generale Franco Ippolito, vice Presidente Giovanni Tamburino che fece uno scandalo, un mezzo sconvolgimento, almeno nella corrente di Magistratura Indipendente, ricordo ancora con piacere una tempestosa assemblea in Cassazione. Questa realtà dell'evoluzione del sistema ha determinato convergenze. Può anche darsi che domani torneremo, anzi tornerete a scontrarvi come noi negli anni '60. Può darsi. Ci sono dei segni che lo rendono almeno ai miei occhi, prevedibile e forse persino augurabile (alludo alla problematica sulla immigrazione clandestina).

**Giovanni Mammone:** Cerchiamo di andare avanti, tu ci hai appena menzionato questa giunta, diciamo con Magistratura Indipendente e Magistratura Democratica dell'inizio degli anni '90, però poi ci sono stati altri eventi nella vita dell'Associazione, ha avuto un altro sviluppo. Come ha influito all'interno di Magistratura Indipendente la partecipazione all'Associazione Magistrati, direi questo confronto continuo che c'è stato con gli altri gruppi, menzioniamo Unità per la Costituzione, i Movimenti Riuniti, ecco, cosa è venuto a Magistratura Indipendente da questo contatto con gli altri gruppi?

**Mario Cicala:** Un'apertura mentale, che poi ha anche cagionato degli incontri sul piano operativo interno nella gestione dell'Associazione; ma il primo passo, per quanto paradossale, è stato il parlarsi nello scontro senza peli sulla lingua. Ricordo una drammatica assemblea a Torino, dopo il rapimento di Sossi, dopo

l'assassinio di Coco e lì si parlò, si parlò fra i denti, perché noi dicevamo: voi con le vostre accuse, avete indicato questi magistrati come dei reazionari; ci sono state parole dure, ma ci si è parlati! E poi si sono cercate delle vie che portassero secondo me (forse mi illudo ma ciascuno ha diritto alle sue illusioni), non al compromesso, ma al riconoscimento dei valori superiori, cui noi siamo strumentali. E così da quel momento di tensione, di preoccupazione, si è passati alla coesione, purtroppo cementata dai funerali. Ecco, io credo che il non aver seguito la via delle scissioni (che pur mi tentò quando ero giovane componente di MI), cioè dell'isolamento rispetto agli altri, ma la strada del confronto, confronto, come vi ribadisco, duro, quasi violento; non siamo arrivati alla violenza fisica, ma qualche giornalista presente si preparava già a scattare foto particolarmente gustose di magistrati che si tirassero per i capelli. Quindi io ritengo che con l'aver tenuto l'Associazione unita pur con i contrasti interni che in realtà ne facevano una federazione di associazioni più che un'associazione unica, le correnti abbiano dato un importante contributo al superamento di momenti così drammatici.

**Giovanni Mammone:** Per concludere, dato che il tempo a disposizione è quasi scaduto: attualmente Mario tu sei il direttore del "Il Diritto vivente" la rivista periodica di cultura giuridica edita da Magistratura Indipendente, quali sono i temi prediletti dalla rivista e come vengono scelti gli autori?

**Mario Cicala:** Gli autori vengono scelti anche in base al volontariato, chi ritiene di aver da dire qualcosa, noi esaminiamo, vediamo, chiediamo modifiche, facciamo tutto il lavoro di una normale redazione. I temi sono i più vari. Naturalmente hanno un apporto molto importante i temi di ordinamento giudiziario.

Io sono un sostenitore dell'anzianità senza demerito, cioè ritengo che tutti i discorsi che si fanno sul merito rischino di portare a delle spaccature non giustificate; comunque, si discute di questo, si discute dei poteri, del potere del giudice, anche della conduzione del processo, perché la nostra professione è condizionata fortemente dagli strumenti che usiamo. C'è questo interesse in questa rivista, c'è un gruppo di colleghi, ma la collaborazione è aperta a tutti, anche ai primi presidenti e quindi saremo lieti di proseguire sulla rivista le discussioni di questi giorni.

## Valeria Fazio intervista Vittorio Borraccetti. Storia, vicende e idee di Magistratura Democratica

SOMMARIO: 1. La nascita di MD nel 1964. – 2. La scissione del 1969. – 3. MD e la giurisprudenza di merito. – 4. MD, il diritto penale ed il processo penale. – 5. MD ed il governo autonomo della magistratura. – 6. Il correntismo ed il CSM.

### 1. La nascita di MD (1964)

**Valeria Fazio:** Riassumo con qualche inevitabile schematismo lo “stato delle cose”, al momento in cui la corrente è stata fondata: il panorama normativo è caratterizzato dalla permanenza dei codici, dell’ordinamento di pubblica sicurezza e dell’ordinamento penitenziario approvati durante il regime fascista; la tardiva istituzione della Corte Costituzionale (1956) ha comportato che, per lunghi anni, il controllo di costituzionalità delle leggi fosse affidato alla Corte di Cassazione, quella Corte che con una decisione a Sezioni Unite del 1948 si era affrettata a sancire la differenziazione tra norme costituzionali immediatamente precettive e norme costituzionali programmatiche: un evidente depotenziamento della capacità innovativa della Carta Costituzionale; il CSM viene tardivamente costituito nel 1959, con una legge che affida al Ministro della Giustizia l’iniziativa per le deliberazioni ed il cui sistema elettorale (“per categorie”) rende preminente la presenza dell’alta magistratura, così confermando la struttura rigidamente gerarchica dell’ordine giudiziario; tale assetto gerarchico ha il suo fondamento in una carriera (anche retributiva) che procede tramite concorsi (essenzialmente per titoli, cioè con valutazione dei provvedimenti giudiziari) gestiti dai magistrati “cassazionisti”: in sostanza, una carriera “per cooptazione”, che incoraggia il conformismo della giurisprudenza.

La gerarchia giudiziaria ha, al suo vertice, gli stessi magistrati che avevano operato e fatto carriera durante la dittatura, mentre alla base stanno entrando nuove leve: tutti uomini, sino all’eliminazione (1965) del divieto di accesso alla carriera per le donne, imposto da una decisione della Corte Costituzionale.

Frattanto, la società italiana cambia.

Lo sviluppo economico è accompagnato ancora dall’emigrazione all’estero e, per la prima volta, da un massiccio spostamento di lavoratori dal sud al nord dell’Italia: diseguaglianze, sradicamento, profondi disagi, discriminazioni, anche

per ragioni di orientamento politico e di attivismo sindacale, nelle città industriali e nelle fabbriche. Un caso emblematico è rappresentato dalla vicenda, emersa solo nel 1970 grazie alle indagini della magistratura torinese, delle schedature in FIAT: dal 1953 l'azienda aveva organizzato un sistema di raccolta di dati sugli orientamenti politici e sindacali (ed anche su fatti privati), grazie anche alla collaborazione di alcuni funzionari di polizia che fornivano notizie riservate, predisponendo più di 350.000 "schede" informative, utilizzate per discriminare in sede di assunzione, di assegnazione di mansioni e di promozioni.

Contestualmente, dopo il silenzio imposto dalla dittatura, per la prima volta sindacati e partiti politici che rappresentano i lavoratori danno voce al disagio delle classi più deboli e rivendicano il rispetto dei principi di libertà costituzionali.

Tu entri in magistratura nel 1967: hai vissuto questo contesto, questo assetto e questo clima anche all'interno della magistratura: quali sono state le urgenze che hanno fatto nascere MD, quale il progetto di magistratura che la corrente proponeva?

E più specificatamente, per quanto concerne la magistratura: in una relazione che abbiamo ascoltato stamani è stato ricordato che, dal Congresso dell'A.N.M. di Gardone del 1965, emerge una forte ed unitaria rivendicazione dell'indipendenza della magistratura rispetto al potere esecutivo: sul punto quale ulteriore specificità immette Magistratura Democratica nell'associazionismo, quali istanze propone sul piano dell'ordinamento giudiziario, nel rivendicare la necessità di una indipendenza anche interna dei magistrati?

**Vittorio Borraccetti:** Come hai ricordato, il contesto istituzionale di quel tempo è contrassegnato dal permanere di una legislazione ordinaria ancora molto segnata dai caratteri illiberali e antidemocratici del regime fascista, anche per quanto riguarda l'ordinamento della magistratura.

Dal punto di vista politico sociale, si è cominciata a diffondere con forza una contestazione di segno libertario ad una società segnata dall'autoritarismo.

In questa situazione istituzionale, politica e sociale, riflettendo sulla magistratura e sulla funzione giurisdizionale, Magistratura democratica, oltre a rivendicare con tutta l'Associazione Magistrati l'indipendenza rispetto all'esterno, in particolare rispetto al potere esecutivo, pone l'accento sulla necessità, di affermare l'indipendenza di ciascun magistrato anche all'interno all'ordine giudiziario e quindi sulla necessità di superare l'assetto gerarchico della carriera e dell'organizzazione.

In particolare, tra i magistrati più giovani si prende coscienza del nesso che lega il principio costituzionale dell'indipendenza della magistratura ai principi costituzionali in materia di libertà, diritti civili, politici, sociali. Si delinea la concezione del magistrato non come mero tutore dell'ordine costituito, ma come garante delle libertà e dei diritti delle persone. Questa concezione corrisponde anche alle istanze sociali e politiche progressiste di quel momento. Ed è accompagnata dalla consapevolezza del nesso tra politica e giustizia, nel senso che non si può dare una decisione del Giudice che non sia condizionata dall'ordinamento sociale e politico in cui viene presa e agli interessi prevalenti in esso. Si contesta che

l'applicazione del diritto sia operazione neutrale rispetto all'assetto complessivo della società. E si afferma che in presenza di una Costituzione fondata sui principi di libertà e di pieno riconoscimento dei diritti politici, civili e sociali, e di conseguenza nel pluralismo delle visioni ideali, la decisione del Giudice debba essere orientata da quei principi.

Alla tutela dei diritti e delle libertà serve un magistrato indipendente, nel senso che il suo statuto professionale deve essere tale che le sue decisioni non siano condizionate né da poteri esterni, né da vincoli interni all'ordine, come il potere dei dirigenti degli uffici, né infine dal configurarsi della propria "carriera". Da qui la spinta al superamento della carriera come fino ad allora strutturata e alla introduzione di una disciplina organizzativa degli uffici non gerarchica, con conseguente limitazione del potere dei dirigenti soprattutto in materia di assegnazioni ideai procedimenti. Devo aggiungere che l'indipendenza costituisce anche un dovere del magistrato, in particolare rispetto ai condizionamenti che possono derivare dalla ricerca o dall'offerta di vantaggi e benefici, piccoli e grandi, da parte di vari interlocutori esterni, in ragione della funzione esercitata.

## 2. La scissione del 1969

**Valeria Fazio:** Nel 1969 interviene una scissione interna ad MD; l'occasione è il c.d. "caso Tolin", cioè l'approvazione da parte del gruppo di un documento di critica ad alcune iniziative giudiziarie (arresto e giudizio direttissimo di un direttore di giornale per reati di opinione): questa iniziativa evidenzia un dato che diventerà un tratto distintivo della corrente: la critica dei provvedimenti giudiziari ad opera di magistrati; si parlò, al proposito, di indebita interferenza; è stata importante, questa attitudine, e cosa ha significato?

Più in generale, in questa fase storica in cui emerge un profondo disagio sociale, accompagnato da imponenti manifestazioni dei lavoratori, la scissione dà vita (o dà evidenza) ad un nuovo atteggiarsi del gruppo a fronte dei mutamenti sociali in corso?

**Vittorio Borraccetti:** Nel 1969 in un momento di forte conflittualità politica e sociale MD vive una crisi, che porta alla separazione di una parte dei componenti, proprio sul punto della difesa di una delle libertà fondamentali, quella di manifestazione del pensiero e di stampa, perché non esita, nella difesa di tale principio, a criticare un provvedimento giudiziario: rompendo così l'atteggiamento conformista, quello per cui i magistrati non devono criticare i provvedimenti dei colleghi. La rivendicazione della liceità della critica implica la rottura della solidarietà corporativa: di fronte alle critiche le decisioni dei magistrati non vanno difese sempre e a priori. Qui si sviluppa la peculiarità di MD rispetto agli altri gruppi associativi e anche rispetto alla sua prima origine, nel non subordinare alla difesa della corporazione, ma anche alla stessa difesa dell'istituzione, la critica a provvedimenti che possano pregiudicare i diritti e le libertà fondamentali.

Da questo momento MD si caratterizza per l'apertura verso l'esterno: come ricordavi, siamo negli anni delle manifestazioni di protesta che portano nelle piazze migliaia di persone. La corrente interviene sui temi del conflitto sociale in atto, rivendicando la necessità che la repressione di eventuali atti di violenza non degeneri nella repressione del dissenso politico e delle sue forme di manifestazione.

Tutto questo non avviene in modo lineare, ma è accompagnato da una dialettica, interna al gruppo, tra una posizione che vuole guardare soprattutto all'esterno, privilegiando il rapporto con il vasto movimento che si batte per una trasformazione egualitaria della società, e un altro orientamento che, senza perdere di vista quel collegamento, privilegia l'attenzione al funzionamento dell'istituzione, alla sua organizzazione, di cui coglie la non neutralità, alla qualità professionale dei magistrati, al rapporto con gli altri operatori della giustizia, in particolare con gli avvocati. La sintesi è che Magistratura Democratica si impegna fortemente nella giurisdizione e nello stesso tempo guarda all'esterno. In una visione della giustizia all'interno della concezione costituzionale della Repubblica e alla sua prospettiva di ampliamento progressivo dei diritti e delle libertà.

Da qui il richiamo insistito al principio di uguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione. E la convinzione che l'indicazione emancipatoria del secondo comma riguardi anche la giurisdizione. Questa impostazione porta MD ad intervenire nel dibattito culturale e politico sulla funzione del diritto e sulla legislazione da superare e da riformare, ad essere particolarmente sensibile e attenta alla difesa della Costituzione, anche di fronte ai ripetuti progetti di modificazione succedutisi nel corso degli anni; la induce a stringere rapporti con associazioni di altri operatori del diritto ma non solo: significativo è il rapporto con Psichiatria Democratica sui temi della salute mentale e del contrasto alle strutture repressive manicomiali.

Anche l'orizzonte sovranazionale ed internazionale diverrà sempre di più terreno proprio dell'iniziativa di MD, in particolare con la costituzione di MEDEL, Magistrati Europei per la democrazia e al libertà, fondata nel 1985 da Md assieme ad altre dieci associazioni e unioni di magistrati di sei stati. Medel opera per la difesa e la promozione in ambito internazionale del principio dell'indipendenza del giudice come strettamente collegato alla difesa delle libertà e dei diritti delle persone.

### 3. MD e la giurisprudenza di merito

**Valeria Fazio:** Hai già sottolineato che Magistratura Democratica rivendica il ruolo attivo della giurisdizione nella difesa e nella promozione dei diritti; ti chiedo di approfondire più specificamente il contributo della corrente nella evoluzione della giurisprudenza: ricordo che nel 1970 nasce la rivista di MD "Quale giustizia?": una rivista redatta, forse per la prima volta, soprattutto da magistrati, che

da' ampio spazio alla giurisprudenza di merito, che elabora linee interpretative e che dialoga all'esterno con una cultura giuridica che, anch'essa, si rinnova (ricordo la contemporanea nascita della rivista, fondata da Stefano Rodotà, "Politica del diritto").

Sono questi gli anni in cui la Corte Costituzionale, sollecitata dalle eccezioni di costituzionalità sollevate da tanti giudici di merito, soprattutto pretori, "ripulisce" i vecchi codici ed il T.U. di Pubblica Sicurezza dalle scorie autoritarie; sono anche gli anni in cui si discute sulla cd "giurisprudenza alternativa", in cui viene teorizzata l'interpretazione "costituzionalmente compatibile"; in cui viene dibattuto, anche con divisioni all'interno della magistratura, quale debba essere il ruolo della giurisprudenza della Cassazione.

**Vittorio Borraccetti:** La previsione per cui è al Giudice che spetta sollevare la questione di legittimità costituzionale di una legge ordinaria ha effetti dirompenti, perché si rivela lo strumento con cui i magistrati sensibili ai principi costituzionali assumono il ruolo di affermazione di questi principi nella legislazione ordinaria, specie in materia di libertà, lavoro, famiglia. Questo non significa sminuire il ruolo importante della legislazione di quegli anni, che però è spesso sollecitata dalle decisioni della Corte costituzionale. Oltre la proposizione di eccezioni di costituzionalità, l'elaborazione di MD tocca il tema della possibile diretta interpretazione delle leggi secondo i principi costituzionali, quindi alternativa alla interpretazione prevalente, con conseguente messa in discussione di una idea della certezza del diritto come conformismo e subalternità alla giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione. Vorrei mettere in luce come questa rivendicazione dell'interpretazione si leghi alla critica della concezione della Corte di Cassazione come gerarchicamente sovraordinata alla magistratura di merito e alle ricadute di questa concezione nella definizione dei percorsi professionali. Superamento della carriera e rivendicazione di un ruolo attivo della giurisdizione nella difesa dei diritti e delle libertà e, dove possibile, anche nella promozione di essi vanno dunque di pari passo.

#### 4. MD, il diritto penale ed il processo penale

**Valeria Fazio:** Inseriresti in questo percorso di valorizzazione della giurisprudenza di merito anche il tema della c.d. funzione promozionale del diritto? Ricordo l'impegno di tanti magistrati, molti di loro vicini alla corrente, sui temi della sicurezza del lavoro e dell'ambiente: sono state scoperte potenzialità nuove nel codice Rocco?

E più in generale: il periodo di cui stiamo parlando (gli anni '70 ed '80) è caratterizzato dalle indagini sui terrorismi, che per anni insanguinano il Paese, e dai primi grandi processi a carico degli appartenenti alle organizzazioni mafiose: si è trattato di istruttorie e di processi segnati da una forte pressione dell'opinione pubblica e delle strutture dello Stato a difesa della sicurezza pubblica; è innega-



bile che la domanda di efficacia repressiva abbia in più occasioni sottoposto a tensioni la questione delle garanzie degli indagati e degli imputati.

Molti magistrati vicini alla corrente si sono impegnati in questi settori, suscitando anche un dibattito interno. Ritieni che ci sia stata una cifra distintiva di MD a proposito del processo penale?

**Vittorio Borraccetti:** Il ruolo promozionale del diritto lo vedo soprattutto nel diritto civile e nel diritto del lavoro, come provato dallo sviluppo giurisprudenziale nel corso degli anni in queste materie. Penso invece che si debba essere cauti nell'assegnare una funzione promozionale al diritto penale, per le caratteristiche di quest'ultimo. È vero però che anche la giustizia penale vive un cambiamento che inizia negli anni settanta. Per due aspetti: l'intervento penale, al di là della repressione tradizionale dei reati contro il patrimonio e la persona, comincia ad intervenire in settori fino a quel momento non molto esplorati, come i reati contro la pubblica amministrazione, in materia di infortuni sul lavoro, in materia ambientale, in materia economica e finanziaria.

L'altro aspetto, di grande rilievo nella visione di MD, è la concezione garantista del processo penale, l'attenzione rigorosa ai diritti della difesa, cui consegue la scelta per una concezione accusatoria del processo penale. Senza dimenticare la posizione di MD favorevole ad una forte riduzione del diritto penale, oggetto nel corso degli anni di molte iniziative culturali.

Il garantismo è stato messo fortemente alla prova, anche nel dibattito interno, nella stagione del terrorismo e in quella, tuttora attuale, del contrasto alla mafia. Ma è rimasto una cifra culturale di MD, che pure ha tenuto posizioni di contrasto rigoroso, sia professionalmente che culturalmente, alle varie forme di terrorismo e della criminalità mafiosa. Voglio infine ricordare l'attenzione al carcere, che risale ai primi tempi di attività del gruppo, e che continua ad essere attuale.

## 5. MD ed il governo autonomo della magistratura

**Valeria Fazio:** Ho già ricordato che l'originario sistema elettorale del CSM, sovra-rappresentando le alte gerarchie della magistratura, ribadiva l'assetto piramidale del sistema giudiziario dell'epoca.

Cambia (più volte) la legge elettorale del Consiglio Superiore e vengono eletti rappresentanti proposti dai liste diverse, compresa MD: è la nascita del pluralismo non solo nella giurisdizione, ma anche all'interno dell'organo di governo autonomo.

Quale è stato per il gruppo il significato di questo passaggio?

Il pluralismo delle idee nel Consiglio Superiore è diventato un valore condiviso anche da larga parte della cultura giuridica e dalle altre componenti associative: dopo la recente emersione di deviazioni, ritieni che possa mantenere ancora il suo significato positivo?

**Vittorio Borraccetti:** Concepiamo l'organo di governo autonomo – riteniamo importante la presenza dei laici e fondamentale la presidenza del Presidente della Re-

pubblica – come rappresentazione e sintesi delle visioni culturali della giurisdizione, perché, all'interno del pluralismo culturale proprio del nostro assetto costituzionale, riteniamo legittimo che anche nell'esercizio della giurisdizione, nel rispetto dei principi che la riguardano, si possano esprimere orientamenti valoriali diversi. Di governo della magistratura si può parlare dunque solo presidiando quel pluralismo e quindi eleggendo i componenti del Consiglio Superiore secondo il modello costituzionale. Voglio evidenziare l'importanza del collegamento tra gruppi associativi ed elezione dei componenti magistrati del CSM, oggi contestato e demonizzato. È proprio l'associazionismo giudiziario che storicamente ha realizzato il pluralismo culturale. Il fatto che in alcune parti esso sia degenerato in strumento di clientela non smentisce che esso rimanga comunque fondamentale per rappresentare la magistratura. Non voglio dire che al di fuori di esso non ci possa essere rappresentanza, affermo che negare o contestare la eleggibilità al CSM tramite l'associazionismo giudiziario è profondamente dannoso per la magistratura e per la giurisdizione. Del resto la recente elezione dei membri magistrati del Consiglio ha dimostrato che i magistrati si riconoscono ancora in questa impostazione, se è vero che la partecipazione al voto ha registrato una percentuale superiore all'80% e che i candidati eletti sono espressione dei gruppi associativi, tranne uno a cui sono andati un centinaio di voti o poco più.

## 6. Il correntismo ed il CSM

**Valeria Fazio:** Abbiamo assistito, soprattutto recentemente, a gravi episodi di trasformazione del pluralismo delle idee in una mera rappresentanza di interessi di alcuni gruppi associativi: un fenomeno che mette in gioco la credibilità dell'auto-governo e, conseguentemente, di una giurisdizione indipendente.

Il punto cruciale è quello delle scelte dei dirigenti e, in generale, di tutte le decisioni che concernono la carriera dei magistrati e gli obiettivi cui costoro ambiscono.

Io penso che, dopo l'abolizione del criterio della "anzianità senza demerito" intervenuta con la riforma dell'Ordinamento Giudiziario del 2006, sia ineliminabile la discrezionalità del CSM, all'interno dei parametri normativi indicati dall'ordinamento giudiziario, e che nessuna delibera o circolare potrà mai rendere "automatica" la selezione dei più capaci.

D'altra parte – e qui mi permetto di inserire ancora una mia valutazione personale – sarebbe impraticabile e velleitario un ritorno al criterio dell'anzianità: un criterio che (nella valutazione dell'eventuale "demerito"), non ha mai garantito, di fatto, alcuna oggettività, e che non raramente ha destinato agli uffici dirigenti inadeguati, o disinteressati.

Le valutazioni quadriennali e tutti gli altri pareri previsti dal sistema inaugurato nel 2006 dovrebbero costituire la base fattuale per assicurare un corretto esercizio di questa discrezionalità e per garantire la trasparenza e la controllabilità delle scelte del Consiglio Superiore. Ma proprio questo è ancora oggi il punto

più critico: quasi tutte le valutazioni sono generiche, sempre positive e tacciono, normalmente, su quelle mancanze di professionalità, di serietà o di diligenza che invece tutti i colleghi e tutti gli avvocati ben conoscono.

In definitiva, la normativa secondaria del CSM, che sempre più puntigliosamente indica parametri e criteri di valutazione, poggia su basi conoscitive ben misere, che rendono più agevoli decisioni viziate da interessi di gruppo o personali.

Eppure è evidente che qualsiasi sistema di autogoverno debba attrezzarsi, anche prevedendo correttivi, a fronte del rischio, sempre presente, di una torsione corporativa della sua organizzazione.

Magistratura Democratica ha molto lavorato, anche con proposte innovative, sui temi della professionalità, della formazione, dei dirigenti e delle loro responsabilità, anche quali “valutatori” dei collaboratori; e la corrente non è rimasta isolata su questi temi, come dimostra la nascita di Area, ormai parecchi anni fa.

Tuttavia, su questo tema, l’elaborazione e l’attitudine ad aprirsi all’esterno paiono incompiute: ci sono state timidezze o divisioni? Penso, per esempio, al dibattito che è nato a proposito della presenza dell’Avvocatura nei Consigli Giudiziari, ed in generale a proposito del contributo che gli avvocati ed altri interlocutori potrebbero dare alle valutazioni che riguardano i magistrati: a tuo parere MD è stata sufficientemente innovativa, è riuscita a mantenere una sufficiente distanza da tentazioni corporative, o ci sono questioni che è urgente approfondire o ripensare?

**Vittorio Borraccetti:** Concordo con te sulla valutazione positiva del superamento del criterio dell’anzianità come determinante nella scelta dei dirigenti e anche sulla necessaria discrezionalità del Consiglio nella scelta, all’interno dei parametri normativi. È illusorio pensare che sia possibile una scelta “oggettiva”, a prescindere dalle valutazioni soggettive dei componenti il Consiglio, con tutta la loro opinabilità. Il fatto è che troppo spesso, e non solo negli ultimi anni, queste valutazioni non si sono fondate sull’interpretazione, condivisibile o meno, dei parametri normativi, ma sul solo criterio della tutela del magistrato appartenente o simpatizzante di un dato gruppo associativo. E che su queste logiche si siano inseriti attori esterni, come le recenti e note vicende hanno evidenziato. È innegabile che vi sia stata una grave deriva verso la protezione degli appartenenti al proprio gruppo associativo.

Prima esponevo le ragioni a difesa dell’associazionismo e del suo rapporto con il momento elettorale del CSM. Voglio precisare che da quelle ragioni non discende la legittimazione di un’ingerenza dei gruppi nell’attività del Consiglio in particolare nei trasferimenti e nelle nomine dei direttivi e semidirettivi; non solo: neppure discende una limitazione alla piena autonomia dei consiglieri eletti.

Voglio aggiungere un’altra considerazione. Quelle ragioni sono riferite soprattutto alla storia passata di MD e degli altri gruppi. Occorre riconoscere che la situazione che viviamo oggi è molto diversa da quella che abbiamo richiamato parlando di anni lontani.

Forse oggi vanno ripensate le forme di rappresentanza del pluralismo culturale, anche per quanto riguarda MD, ma questa è una riflessione che tocca ai magistrati di oggi. Per quanto mi riguarda, penso che anche in questo tempo, all'interno di una società inquieta e difficile, ci sia spazio per una aggregazione associativa fondata su una visione della Giustizia attenta, per quel che le compete, ai diritti e alle libertà delle persone. Non separata ma dentro la società e i suoi problemi. Infine, come hai accennato, è vero che esiste la difficoltà di dare risposte soddisfacenti ai punti critici dell'autogoverno, in particolare per quanto riguarda la valutazione periodica dei magistrati.

Ma su questo tema si gioca la credibilità dei magistrati, della giurisdizione, la fiducia da parte dei cittadini, perfino la credibilità delle ragioni dell'indipendenza rivendicata.

In questa sede, parlando di MD, posso solo aggiungere a quello che hai detto e che condivido, come il gruppo abbia sempre prestato attenzione alla crescita complessiva della professionalità del magistrato come condizione di legittimazione verso l'esterno. Una professionalità forte e qualificata, costituita da una cultura giuridica continuamente aggiornata, dall'impegno lavorativo costante, dall'attenzione agli aspetti organizzativi dell'attività giudiziaria, dalla collaborazione al funzionamento dell'ufficio di cui si è parte. E abbia sempre evidenziato che all'indipendenza deve corrispondere la responsabilità. Sul punto specifico della valutazione di professionalità, mi limito ad un punto, quello dei meccanismi correttivi nel relativo procedimento. Sono stato e sono favorevole al contributo conoscitivo degli avvocati nei Consigli giudiziari. Un correttivo modesto se si vuole, ma di rilevante significato.



## Mirella Cervadoro intervista Wladimiro De Nunzio. Storia, Vicende e idee di UNICOST

Ringrazio la Scuola, il presidente Francesco Antonio Genovese e i responsabili del corso Costantino De Robbio, Fabrizio Di Marzio e Gianluca Grasso, per l'invito a partecipare al corso della storia della magistratura e dell'associazionismo giudiziario, nella veste peraltro inusuale di intervistatrice; un'occasione unica e originale per ripercorrere con il mio illustre intervistato la storia fino al 2000 di una delle correnti storiche dell'associazione nazionale magistrati, e per approfondire lo studio della storia della magistratura, e con essa quella della funzione del giudice, tema a me caro sin dai tempi della mia formazione universitaria. E da ultimo, ma non per questo meno importante, occasione per incontrare e conoscere di persona Wladimiro De Nunzio, magistrato di alto profilo, che mi ha positivamente colpita e, se posso dire, anche emozionata per la serietà e semplicità con cui, nella relazione inviata alla Scuola giorni fa, ha descritto il suo percorso professionale. Trapela, infatti, dalla sua narrazione, con tutta evidenza, l'amore, l'impegno e l'entusiasmo con cui egli ha svolto sia l'attività professionale che quella associativa.

Mi accingo, pertanto, a intervistare il presidente Wladimiro De Nunzio, che per le sue qualità personali, e il suo percorso professionale e associativo, dal 1970 al 2016, non ha bisogno di presentazioni, ed è un testimone eccezionale della nascita e della vita della corrente "Unità per la Costituzione".

Prima – se mi consentite – vorrei leggere però poche righe che Adolfo Beria di Argentine scrisse nell'anno 1982, e che ben si adattano al tema del Corso, dal momento che la storia dell'associazionismo in generale, e delle correnti in particolare, si intreccia inevitabilmente con il percorso di democratizzazione dell'ordine giudiziario, con la formazione del magistrato, e con il ruolo stesso della magistratura nella società.

*“Il potere, questo oscuro e antico oggetto di paura e di desiderio, che ci attira e ci respinge quotidianamente. Forse per questo, per l'intreccio costante di paure e di desideri, il potere vive nel cuore degli uomini e nella storia di ogni popolo da sempre; e da sempre si ricollega alla vita delle istituzioni, della loro vitalità, dei loro rapporti. E per questo è anche e forse specialmente un problema dei magistrati [...] e non solo perché uomini come gli altri esposti come tutti alla paura e al desiderio di avere più potere e di esercitarlo, ma anche perché il mestiere del*

*magistrato è un mestiere solitario che ci lascia più scoperti rispetto ad altri agli intrecci interiori ed esteriori di desiderio e paura del potere [...] se non ci sarà in tempi brevi una serie armonica di interventi di riforma e di politica dell'amministrazione della giustizia, noi magistrati siamo condannati a veder accentuata la nostra solitudine istituzionale e professionale [...] ognuno di noi è un'isola, e il sistema giudiziario è quindi più un arcipelago che una piramide [...] e questa caratteristica non gerarchica del sistema impone che l'amministrazione della giustizia abbia tutte le risorse e le razionalizzazioni per renderla efficace; altrimenti essa rischia di non avere neppure quella efficienza povera e illusoria dei sistemi burocratici e verticalizzati[...]chiediamo quindi una politica della giustizia non per aumentare il potere di una istituzione [...] ma proprio per non restare separati, isolati, in (quella) solitudine [...] (che) spesso porta al pericolo di cadere nel protagonismo, anche politico, nell'incompetenza fantasmatica, nella stessa non serenità nei confronti del proprio convincimento”<sup>1</sup>*

**Mirella Cervadoro:** Dallo scritto di Beria di Argentine sono passati 40 anni. Wladimiro, tu che hai aderito agli inizi del tuo impegno associativo al movimento “Impegno costituzionale” fondato proprio da Adolfo Beria Di Argentine puoi raccontarci quali furono all'epoca le tue motivazioni e quali i dati più rilevanti e le ragioni della tua scelta?

**Wladimiro De Nunzio:** All'inizio della mia attività, nel 1970 aderii al movimento “Impegno costituzionale” fondato da Adolfo Beria di Argentine dopo che, all'assemblea di Bologna del 1969, era uscito insieme ad altri dalla corrente “*Magistratura Democratica*”. Il mio impegno associativo si è svolto poi per molti anni, dal 1979 al 2016, in “*Unità per la Costituzione*”, costituitasi il 17 marzo 1979 a seguito della fusione di “*Impegno Costituzionale*” con “*Terzo Potere*”, gruppo guidato da Adalberto Margadonna.<sup>2</sup> Va rammentato, in riferimento al periodo in questione, il ruolo importante dell'Associazione Nazionale Magistrati in quegli anni nella promozione delle leggi Breganze (1966) e Breganzone (1973), che abolirono esami e scrutini con promozioni a ruoli aperti. Aderivo quindi a tale gruppo condividendo l'obiettivo di realizzare, attraverso il superamento dell'esasperato frazionismo, la convergenza in un'unica formazione di tutti i magistrati che si riconoscevano in un identico patrimonio ideologico. Nel documento approvato all'unanimità all'assemblea costituente di Unità per la Costituzione del 17 marzo 1979, dopo aver affermato che andava intransigentemente combattuto l'at-

---

<sup>1</sup> V. A. BERIA DI ARGENTINE, “*Magistrati, Potere, Consenso*”, in *Giustizia Anni Difficili*, Milano, 1985, 199 ss.

<sup>2</sup> E prima corrente a raccogliere tutta la cosiddetta “magistratura bassa” costituita soprattutto di giovani e che sosteneva, con un approccio sindacale, le varie istanze attinenti allo status, alla carriera, agli stipendi (ricordo che il mio primo stipendio nel 1970 era stato di 150.000 lire e pagavo 50.000 di fitto per la casa).

tacco eversivo alle istituzioni democratiche con una linea d'intervento di rifiuto della logica del ricorso a leggi eccezionali, si richiedeva – in particolare – dagli aderenti al gruppo:

*“ – impegno per l’attuazione della Costituzione, dapprima con riguardo particolare ai temi dell’ordinamento della magistratura e via via con riguardo al più vasto quadro delle riforme del sistema giustizia; – riconoscimento del ruolo centrale e portante nel processo di rinnovamento degli artt. 2 e 3 della Costituzione, i quali, mentre pongono la persona umana, portatrice di diritti inviolabili, come fine e fondamento dell’ordine giuridico, parimenti chiedono che all’astratto riconoscimento di tali diritti si accompagni il concreto requisito dell’effettività, e altresì che vengano da tutti adempiuti i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale; – consapevolezza: che la funzione giurisdizionale è da qualificare come un fondamentale servizio sociale, chiamata a rendere concrete le scelte normative in relazione ai bisogni degli individui e della convivenza sociale; che la funzione di garanzia imparziale, che caratterizza la giurisdizione, è stata affidata dal Costituente alla Magistratura come ordine autonomo, in una visione dialettica dei rapporti fra le istituzioni democratiche; che l’indipendenza della Magistratura, sia interna che esterna, è condizione perché la sua funzione di controllo di legalità possa svolgersi anche nei confronti di ogni altro potere, pubblico o privato, in modo da tutelare pienamente le libertà individuali e collettive; che una siffatta impostazione importa, altresì, la difesa della giurisdizione non solo come difesa dall’erosione dell’ambito di giurisdizione posta in atto da parte di altri poteri dello Stato, ma anche come rifiuto delle tendenze che scaricano sulla magistratura compiti e funzioni che non le sono propri; – necessità di affermare e garantire, pur nel rifiutare ogni separatezza dell’ordine giudiziario rispetto al corpo sociale, la più rigorosa laicità della vita associativa e il pluralismo delle idee (e il libero confronto) considerato come fattore positivo di una costruttiva dialettica interna, tesa a rifiutare la tendenza ad una strumentale cristallizzazione delle ideologie della corrente; – esclusione di qualsiasi pericolo di identificazione dell’azione associativa con le forze politiche e con altri centri di potere, che minerebbero la stessa credibilità della funzione giurisdizionale; – indipendenza dei magistrati nell’esercizio della loro funzione che deve essere garantita anche rispetto alla stessa azione associativa; – esigenza per il magistrato di moderazione nel comportamento che necessariamente finisce con influire sulla posizione del singolo nell’attività associativa.”*

In questo quadro, il documento fondativo del 1979 concludeva, affermando che: *“Gli obiettivi posti dall’azione associativa si pongono su quattro livelli: a) culturale (promuovere e favorire lo sviluppo di una attività culturale su alcuni temi di fondo quali il ruolo del giudice, la sua professionalità più aderente alle necessità della società, i rapporti fra il giudice e la società b) deontologico c) riformatore (collaborare alla formazione della legislazione processuale e sostanziale di maggiore importanza) d) sindacale (ad oggetto oltre al trattamento economico, quello normativo e in via generale la ferma tutela delle condizioni di lavoro in funzione del servizio che deve essere reso ai cittadini e alla collettività)”*.



**Mirella Cervadoro:** Il 6/9 dicembre 1989 si svolgeva a Perugia il XX Congresso Magistrati da te organizzato, in qualità di Presidente della Sezione locale dell'ANM, e da Giacomo Fumu, in qualità di Segretario, sul tema: "La giustizia per i cittadini: professionalità, indipendenza e responsabilità dei magistrati e Consiglio Superiore della magistratura". Cosa ricordi di tale evento?

**Wladimiro De Nunzio:** Ricordo, in particolare, la relazione d'apertura del Presidente dell'ANM Raffaele Bertoni, trascinante rappresentante di Unicost, nella quale venivano elencate le innumerevoli disfunzioni che assillavano il pianeta giustizia, considerati i danni gravissimi che subiscono i cittadini per l'inefficienza del sistema giudiziario. Ampio spazio era poi dedicato all'indipendenza dei magistrati con un accenno preoccupato al progetto di revisione della struttura del CSM che tendeva all'aumento dei componenti di estrazione politica col rischio di consegnare il Consiglio nelle mani dei partiti. Nella relazione si ribadiva che si sarebbe dovuto spezzare ogni forma di rapporto dei giudici con la politica militante, e non solo relativamente ai partiti di opposizione, ma anche a quelli di governo, impedendo ai magistrati tutti quegli incarichi giudiziari, a cominciare dagli arbitrati, che possono appannare l'imparzialità; si ricordava, poi, la richiesta dell'ANM di una nuova normativa sulla responsabilità disciplinare con la tassativa previsione delle singole fattispecie di illeciti disciplinari e la proposta di dare vita a un codice deontologico.

Queste erano le linee di politica giudiziaria che facevano parte del patrimonio culturale di Unicost, e che venivano poi integrate dalle profonde e ancora attuali riflessioni fatte dall'allora Segretario, Gioacchino Izzo, il quale evidenziava la necessità di bandire ogni tentazione dirigitica di gestione del personale magistratuale, in quanto ciò avrebbe comportato una rivisitazione oggettivamente in contrasto con un modello di giudice che deve rendere giustizia, senza speranza né timore per la propria carriera (come dal brocardo latino: *nec spe nec metu*). Il governo sui giudici – osservava – deve essere invece praticato attraverso verifiche dei comportamenti processuali, e acquisizioni penetranti di elementi valutativi della professionalità; nonché attraverso la prevenzione del formarsi di concrezioni di potere per il tramite della rotazione degli incarichi direttivi. Una condivisibile azione di governo abbisogna poi della valorizzazione dei dati attitudinali nel rispetto delle regole vigenti per la concorsualità; dell'aggiornamento professionale e della formazione permanente e obbligatoria; del rigore della giustizia disciplinare; della contrazione degli incarichi extragiudiziari retribuiti.

Rileggendo le relazioni di quel congresso, mi sono accorto di quanto siano ancora attuali le riflessioni del Segretario di Unicost quando evidenziava l'importanza del tema della professionalità, e manifestava la sua preoccupazione per i progetti di rivisitazione della composizione dell'organo di governo autonomo, nonché dei rischi connessi ad un progetto di bipolarizzazione della magistratura associata, tendenti ad accreditare una visione dualistica come attestata su poli di conservazione e progressismo, e lo strisciante scivolamento verso l'estraneazione del PM dall'area del giudiziario. Così pure quando rilevava come dalla disaffezione dei

magistrati verso la propria associazione, con ricadute di partecipazione ai momenti assembleari, conseguiva non solo un'apatia interna ma anche una calcolata apatia esterna capace di alimentare un disegno di marginalizzazione dell'ANM la cui vitalità ha costituito la pre-condizione per le conquiste più significative della Magistratura in punto di effettività del ruolo indipendente della giurisdizione.

**Mirella Cervadoro:** Hai parlato ora dello strisciante scivolamento verso l'estraneazione del pubblico ministero dall'area del giudiziario, argomento oggi di scottante attualità. Vuoi spiegarci quale fu all'epoca la posizione del gruppo di Unicost?

**Wladimiro De Nunzio:** In un mio intervento al Convegno di Orvieto del 1996, rappresentavo con chiarezza la posizione del Gruppo, secondo cui il rimedio della separazione delle carriere proposto dalle forze politiche per fronteggiare, a loro dire, le accuse di "gigantismo e rampantismo del PM", era peggiore del male. Con le seguenti considerazioni: la separazione delle carriere porta "necessariamente" ad un controllo politico sul PM; una volta compiuta l'operazione di distacco del PM dall'assetto della giurisdizione e del giudice sorge inevitabilmente il problema della sua collocazione istituzionale; e sappiamo bene che non è ammissibile, in un sistema garantito da pesi e contrappesi, che un PM, neppure elettivo, possa esercitare i suoi poteri discrezionali, che comportano una naturale assunzione di responsabilità politica dell'organo, senza rispondere a qualcuno dei criteri adottati; per non parlare del grave depauperamento della figura professionale del PM, fatalmente destinato ad allontanarsi dalla cultura della giurisdizione per appiattirsi su quella investigativa. Concludevo osservando che il Paese ha bisogno di un pubblico ministero assolutamente indipendente e forgiato da quella cultura del giudice, che è rispetto delle regole, delle garanzie di tutte le parti, di tutela dei diritti dei cittadini; e che per porre rimedio ad eventuali distorsioni, e agli squilibri lamentati, sarebbe sufficiente far crescere il ruolo del GIUDICE, riconoscendogli nuovi poteri per esaltarne la terzietà e la funzione di controllo delle iniziative del PM.

**Mirella Cervadoro:** Torniamo un poco indietro nel tempo. Nel 1992 sei stato nominato Segretario nazionale di Unicost. Quali impegni hai ritenuto prioritari?

**Wladimiro De Nunzio:** In questo ruolo di responsabilità ritenni prioritario l'impegno volto a garantire, a tutte le componenti e aree culturali e territoriali del Gruppo, una partecipazione paritaria e libera al dibattito interno onde recepire e adottare, con una operazione di sintesi democraticamente da tutti accettata, le linee di politica associativa da seguire. In questo impegno non posso non segnalare il grande contributo culturale ricevuto da tanti colleghi, fra i quali, in particolare, due magistrati che ci hanno lasciati: Sandro Criscuolo e Nino Abbate. Il 16/18 ottobre 1992, relazionavo al Congresso di Sorrento su "*Quale associazione oggi?*", partendo dalla preoccupante analisi fatta da Unicost nel suo programma elettorale per il rinnovo del c.d.c. dell'Associazione Nazionale Magistrati: "*Le divaricazioni, i frazionismi e le contrapposizioni interne all'ANM hanno preso di fatto il sopravvento sul pluralismo ideale e culturale, che per anni ha costituito il naturale lievito per la cre-*

scita complessiva della cultura della giurisdizione. Sullo sfondo vi è verosimilmente la prospettiva di gruppi rigidamente separati in funzione di gestione di un potere di governo dell'ANM che, svuotati di contenuti ideali, rischia di diventare realtà priva di ogni valenza interna ed esterna, con l'effetto di presumibile consunzione dello stesso fenomeno associativo". E osservavo: "A questa visione preoccupante si aggiunge l'altra ancora più allarmante legata alle vicende politiche, economiche e sociali del nostro Paese, in particolare alla crisi dei partiti e delle istituzioni, alle stragi di mafia con gli omicidi di Falcone e Borsellino, alle vicende penali di tangentopoli, alla svalutazione della lira, all'esplosione del debito pubblico, alla pressione fiscale. E questo quadro gravissimo trova una ANM in crisi e impreparata". Ritenevo, quindi, che occorreva studiare a fondo il nostro fenomeno associativo, le ragioni della sua crisi, l'inserimento nel contesto politico e sociale, verificare la sua organizzazione, l'attualità delle correnti, le finalità, la rispondenza alle nuove esigenze. Rilevavo, poi, che le Correnti avevano coltivato e alimentato nel tempo una cultura della separatezza e dell'appartenenza, e che i mezzi di informazione spesso identificavano le correnti con i partiti politici, anzi con le loro degenerazioni. Poiché nella cultura italiana è radicata l'idea di una magistratura indipendente ed estranea alle logiche politiche, l'opinione pubblica è portata, da un'informazione "martellante", a esprimere severi giudizi di disvalore sull'organizzazione correntizia. Altro profilo attinente alla crisi esterna dell'ANM era poi certamente anche l'isolamento nel quale, poco alla volta, si era andata a cacciare l'Associazione dopo il referendum sulla giustizia. Un isolamento che è stato visto, e interpretato, come chiusura elitaria e corporativa. Se si escludono, poi, alcuni momenti particolari, di regola gli associati non partecipano, o partecipano poco, alla vita associativa, anche a causa dei gravosi impegni lavorativi e del limitato tempo da dedicare a quelli familiari. Le conseguenze di questo distacco della base dagli organi associativi già all'epoca cominciavano a essere evidenti. Quando langue il momento propositivo, e sono carenti i contributi di idee, è ridotto il collegamento tra vertici e realtà locali; tutto è lasciato nelle mani di pochi con conseguente sclerotizzazione del ruolo stesso dell'associazionismo giudiziario. Le vicende di questi ultimi venti anni, caratterizzate da momenti di esaltazione della funzione giudiziaria e da rovinose cadute, comunque da una eccessiva e pericolosa esposizione dinanzi a messaggi contraddittori, hanno portato i giudici, soprattutto i più giovani, a chiudersi in sé, a isolarsi, ad assumere un atteggiamento di prudente approccio ai più diversi fenomeni sociali, non escluso il momento associativo.

Tornando al mio impegno associativo, e alle posizioni del gruppo, ricordo che al Congresso di Unità per la Costituzione a Orvieto, del 22/23 ottobre 1994, veniva approvata la mia relazione introduttiva su "Politica e Magistratura", che poneva, in un momento nel quale i rapporti apparivano particolarmente tesi (soprattutto a causa dei procedimenti in materia di corruzione e finanziamenti illeciti), il problema del *self-restraint* come valore istituzionale e costituzionale. Il conseguente deliberato fu ripreso dalla successiva risoluzione del CSM sul riserbo dei magistrati. Nominato Segretario nazionale dell'ANM il 14.12.96, fino al 17.10.98 seguivo,

con la Presidente Elena Paciotti, i lavori della Commissione Bicamerale per la revisione della Parte II della Costituzione, presieduta da Massimo D'Alema. Va ricordato, a riguardo, che il relatore Marco Boato aveva sottoposto al Comitato per il sistema delle garanzie nella seduta del 7 maggio 1997 una proposta di modifica degli artt. 99-113; 134-137 della Costituzione. Proposte che ritenevamo molto pericolose nei punti che riguardavano il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente, e viceversa, solo per concorso e in distretti diversi, la previsione di due sezioni del CSM e l'accentuazione della presenza laica nell'organo di governo autonomo. L'ANM dette un rilevante contributo critico alla Bicamerale anche organizzando, il 29 gennaio 1998, il XXIV Congresso sul tema "*Giustizia e riforme costituzionali*". Alcuni osservatori definirono "storico" tale Congresso. La giornata inaugurale nell'aula magna della Corte di Cassazione permetteva di evidenziare, plasticamente, l'unità d'intenti che legava tutta la magistratura – al di là delle rappresentanze associative – sul terreno delle riforme costituzionali; di sottolineare il ruolo centrale della magistratura a garanzia dell'assetto democratico dello Stato e dei suoi Poteri; di conquistare l'attenzione di tutte le forze politiche alle osservazioni critiche al progetto di riforma costituzionale, riprese dalla Presidente dell'ANM Elena Paciotti, nel suo intervento introduttivo. La conseguenza fu che la Bicamerale falliva; le forze di maggioranza e un partito dell'opposizione facevano marcia indietro rispetto al progetto di Riforma costituzionale sulla divisione del CSM in due sezioni, e il Capo dello Stato Oscar Luigi Scalfaro avallava la linea espressa dall'ANM.

**Mirella Cervadoro:** Con delibera del CSM del 30 aprile 1998 ti venivano conferite le funzioni di magistrato di cassazione con destinazione alla Procura Generale presso la Corte di Cassazione con funzioni di Sostituto procuratore generale. Come Segretario di Unicost in Cassazione hai contribuito a preparare l'assemblea generale della Corte di Cassazione del 23 aprile 1999, con proposta di istituzione di un Consiglio Consultivo<sup>3</sup> conformandolo alla peculiarità del ruolo e delle funzioni della Corte stessa. Venivi nominato Presidente del Centro studi di Unicost. Nel 2002, sei stato eletto, in rappresentanza della Cassazione, al Consiglio Superiore della Magistratura. Puoi ripercorrere per noi sia pur sinteticamente le tue esperienze e le posizioni del gruppo Unicost in questo periodo?

**Wladimiro De Nunzio:** Il 2/2/2003 si tenne il Congresso straordinario di Unicost a Crema, nel corso del quale si rappresentava, quanto ai valori di Unicost, che "*il pericolo da alcuni paventato, di una polarizzazione del dibattito politico e, per il suo tramite, degli schieramenti associativi, trova(va) una adeguata risposta nell'affermazione che Unicost può diventare forza di opposizione culturale sulle*

---

<sup>3</sup> In attesa che il Legislatore istituisse il Consiglio giudiziario della Cassazione. L'attuale Consiglio Direttivo della Cassazione all'epoca non esisteva, e sarà istituito solo successivamente con decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25.

*varie tematiche, quando i modelli di giurisdizione stravolgono i principi costituzionali e gli ideali fondanti i principi del patto sociale. Il ruolo della corrente dovrà essere di confronto e di convergenza sui singoli temi nella consapevolezza della centralità della base associativa fondata sul pluralismo ideale e culturale e sul ripudio di ogni forma di collateralismo”.*

Nella relazione che tenni al Congresso di Todi del 19/20 maggio 2006 sull'attività del Consiglio Superiore della Magistratura che stava per scadere, nel dare conto anche delle posizioni più rilevanti espresse da Unicost, evidenziavo, tra i temi di maggior impegno e importanza, la difesa dell'indipendenza della magistratura che veniva messa reiteratamente in pericolo su diversi fronti. In particolare dalla legge n.150/2005 sull'ordinamento giudiziario, disegnata per limitare le prerogative costituzionali del CSM e quindi in grado di incidere negativamente sulla indipendenza del magistrato (attraverso la gerarchizzazione degli uffici, il ruolo di vertice della Corte di Cassazione, le Commissioni esterne al CSM, la riduzione del sistema tabellare, la competenza valutativa della Scuola della magistratura, un sistema disciplinare punitivo).

Nel corso della consiliatura furono affrontate varie e rilevanti questioni, tra cui quella relativa alla possibilità o meno di esprimere da parte del CSM pareri non richiesti dal Ministro. Una minoranza non li riteneva possibili, sul rilievo che tali pareri non erano previsti tra le prerogative costituzionali e neppure nella legge n. 195 del 1958; la maggioranza si espresse per la loro possibilità, osservando in contrario che tale facoltà trovava la sua *ratio* nel principio generale della collaborazione leale, paritetica tra organi costituzionali che consente di offrire contributi tecnicamente qualificati e politicamente neutri, non obbligatori, né vincolati, nell'ambito di rapporti tra istituzioni chiamate ad avere cura di un medesimo interesse pubblico anche se su piani assolutamente diversi. La delibera a riguardo non fu approvata al *plenum*, mancando il numero legale per l'assenza di quattro consiglieri laici della maggioranza. Il contrasto sulla possibilità di esprimere pareri d'iniziativa continuò nel corso della consiliatura con interventi da un lato del Presidente del Senato Marcello Pera e dall'altro del Vice Presidente del CSM Virginio Rognoni che, nella risposta del 20 maggio 2005, ricordava che questa prassi aveva ricevuto anche il prezioso avallo del Presidente della Repubblica nel corso dell'intervento svolto in Consiglio superiore il 26 maggio 1999, seppur con la precisazione che tale facoltà di esprimere pareri era *“da esercitare con profondo, leale spirito collaborativo e nella consapevolezza del suo limite consultivo”*. Queste parole furono per me e per gli altri consiglieri di Unicost di particolare conforto perché in tutto il corso della consiliatura eravamo stati strenui assertori dei poteri consiliari contestati dalla maggioranza laica, ma vigili e attenti a che la deliberazione rimanesse sempre nei limiti di un atto tecnico con finalità collaborativa e non politica, da destinare in ogni caso al Ministro che, com'è noto, anche nel corso dei lavori parlamentari, ha la possibilità di proporre emendamenti. L'altro versante che vedeva esposta l'indipendenza della magistratura a seri pericoli era rappresentato dagli inusitati, reiterati, talora violenti e delegittimanti

attacchi a singoli magistrati e in genere alla magistratura da parte di uomini politici e da rappresentanti delle istituzioni. Il CSM ritenne di dover esercitare con fermezza, seppur con pacatezza e senso istituzionale, quel potere di tutela che nel passato era stato costantemente riconosciuto ma che stava trovando, sin dall'inizio dei lavori consiliari, una forte opposizione da una parte dei consiglieri laici sull'assunta mancata previsione nella Costituzione e nella legge ordinaria. Purtroppo agli interventi, pur pacati, del CSM seguivano reazioni spesso scomposte di contestazione dello stesso ruolo del CSM accusato sovente di corporativismo. E si constatava anche che la stessa ripetizione, cadenzata e ravvicinata, degli interventi a tutela rischiava di offuscare il loro reale significato, potendo apparire l'iniziativa consiliare come un adempimento ormai formale, rituale, sterile, quindi privo di capacità incisiva. Da qui il suggerimento del Vice Presidente del CSM che *"occorre andare oltre"* e la riflessione del Capo dello Stato Carlo Azeglio Ciampi, nel suo saluto di commiato al CSM del 26.4.06, secondo cui *"il Paese deve poter contare sulla serenità, sulla riservatezza e sul superiore equilibrio del magistrato. Per questo è necessaria una particolare attenzione alla necessità di non alimentare tensioni, evitando reazioni emotive anche davanti ad attacchi ritenuti ingiusti, diretti a singoli magistrati sia all'intero ordine giudiziario"*.

Tra le tante iniziative assunte dal gruppo Unicost, quanto all'amministrazione della giurisdizione, che hanno portato a significative modifiche di circolari, mi piace ricordare quelle riguardanti la circolare sul ricollocamento in ruolo, e quella sull'accesso in Cassazione, perché esse sono chiara testimonianza di quella visione culturale che ha portato sempre Unicost a contrastare collateralismi politici, a valorizzare il lavoro giudiziario, a escludere posizioni privilegiate in magistratura. In riferimento alla prima circolare citata i consiglieri di Unicost ritenevano che si dovesse por fine ad un sistema che consentiva di accedere a posti particolarmente ambiti, non al termine di concorsi reali e di un confronto effettivo tra i candidati, ma attraverso un concorso solo apparente, quello "virtuale", che non trovava alcuna effettiva giustificazione. Da qui la proposta di escludere la possibilità di accedere con concorso virtuale anche ad uffici semidirettivi, alla Direzione Nazione Antimafia, a qualsiasi posto della Corte di Cassazione e della Procura generale della Cassazione, ivi compresi quelli di magistrato d'appello e di tribunale presso entrambi tali uffici.

Quanto all'accesso in Cassazione, proprio su iniziativa del nostro Gruppo si perveniva alla modifica della circolare in questione, così che l'attitudine allo studio e alla ricerca dovesse desumersi "soprattutto" dagli atti e dai provvedimenti redatti dal magistrato che evidenziavano impegno ricostruttivo e metodologico su questioni di fatto e di diritto particolarmente complesse. Mentre invece, in precedenza, le prassi consiliari avevano portato ad attribuire valore quasi assorbente ai titoli scientifici, così frapponendo ostacoli ingiustificati e insormontabili per il magistrato, pur bravissimo, che si era concentrato nell'attività giurisdizionale. Voglio infine ricordare, dell'esperienza consiliare, le parole del Capo dello Stato che, nel menzionato saluto di commiato, dichiarava: *"comprendo le affinità"*

*elettive, ma non discipline di gruppo che tendano a influenzare le valutazioni dei singoli”.*

Il Gruppo di Unicost, proprio per garantire il giusto riconoscimento di posizioni culturali diverse, adottò all'epoca alcune regole di condotta in totale trasparenza. Considerato che al *plenum* il dibattito era meramente formale, sostanzialmente destinato a registrare le posizioni assunte in sede di Commissione con le dichiarazioni di voto, tutte le pratiche rilevanti venivano esaminate all'interno del Gruppo in una riunione preparatoria di approfondimento che si concludeva con una posizione da tutti condivisa a cui liberamente si attevano i singoli consiglieri nelle varie deliberazioni. A queste riunioni di approfondimento potevano partecipare anche i magistrati segretari e i componenti dell'ufficio studi e ciò costituiva non solo un arricchimento – con il loro contributo – del dibattito sulle singole pratiche, ma anche una forma reale di trasparenza. Questo *modus operandi* rappresentò allora anche un efficace anticorpo rispetto a tentativi di condizionamenti, quali quelli provenienti da colleghi che cercavano di ottenere singoli voti per conseguire la maggioranza consiliare sulla delibera d'interesse.

**Mirella Cervadoro:** Nel 2006 hai ripreso l'esercizio delle funzioni di Sostituto Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. Dal 2006 al 2008 sei stato Presidente di Unicost. Nel 2010 venivi nominato Presidente della Corte d'Appello di Perugia; con tali funzioni ti sei dovuto occupare dell'organizzazione dell'attività giurisdizionale e della gestione del personale di magistratura. Quanto incide a tuo parere ai fini di un miglioramento del servizio giustizia l'organizzazione degli uffici? L'organizzazione degli uffici da parte del dirigente dell'ufficio può portare a una gerarchizzazione all'interno dell'ufficio medesimo, e ciò in violazione del principio costituzionale che i magistrati si distinguono solo per funzioni?

**Wladimiro De Nunzio:** Ho affrontato l'impegno di Presidente della Corte d'Appello di Perugia, applicando in concreto quei principi e valori che avevo introitati con la lunga militanza in ruoli di responsabilità nell'Associazione e nelle Istituzioni. Quindi, ho sempre assunto una posizione di assoluta parità con tutti i colleghi e col personale amministrativo, nella consapevolezza, però, che il mio ruolo, da gestire con moderazione, misura e responsabilità, doveva essere di esempio e trainante, in grado di suscitare curiosità e interesse ai progetti, stimolando i colleghi a dare il meglio, nell'acquisita loro consapevolezza di poter confidare sull'ausilio del Presidente e sul senso di profonda fiducia reciproca instaurata e costantemente alimentata. La qualità dell'organizzazione è certamente uno dei fattori che incide sulla diversa durata dei processi nei vari uffici. Naturalmente l'impegno organizzativo, per essere realmente efficace, deve essere unitario e partecipato. Come gli studi di *management* insegnano, l'evoluzione economica e sociale evidenzia che le risorse umane sono il vero *asset* strategico di qualsiasi organizzazione. Le persone che fanno parte di una organizzazione dispongono di un patrimonio di conoscenze e di idee accumulate con l'esperienza che viene spesso parzialmente utilizzato. Ma l'accesso alla risorsa conoscenza e il suo effi-

cace utilizzo sono consentiti e rafforzati solo dallo scambio e condivisione delle conoscenze tra i diversi soggetti. I dirigenti sono chiamati, quindi, a stimolare incontri che coinvolgano tutti gli addetti all'ufficio, magistrati e amministrativi, a qualsiasi livello, perché tutti sono in grado di dare un utile contributo e perché si sentano concretamente partecipi e responsabili di un progetto trasferibile in scelte decisionali. Ho seguito puntualmente questi suggerimenti trovando il costante contributo dei magistrati e degli amministrativi. Su mia iniziativa, condivisa da tutti i Presidenti di Corte, veniva costituito il Coordinamento dei Presidenti delle Corti di Appello, al fine di consentire, da una parte, uno scambio di informazioni su prassi adottate e iniziative organizzative sperimentate nei distretti, e dall'altra di affrontare i singoli comuni problemi, articolando delle proposte operative da trasmettere alle autorità competenti. Creavo, poi, un tavolo di confronto con tutti i parlamentari umbri, così da poter rappresentare per questo tramite le esigenze del distretto e creare uno strumento di alto profilo istituzionale, al fine di assicurare non solo alla magistratura ma all'intera comunità la dovuta considerazione.

**Mirella Cervadoro:** Il tempo stringe, ma avrei ancora un altro paio di domande da fare e che ritengo importanti. Hai parlato di crisi dell'associazionismo in generale e in particolare delle correnti. Si è attenuata, o è addirittura scomparsa negli anni, la funzione delle correnti quali catalizzatori del dibattito ideale all'interno dell'associazione? E questa attenuazione o scomparsa – se vi è stata – quali conseguenze ha portato, e come viene percepita dall'opinione pubblica e dagli associati?

**Wladimiro De Nunzio:** L'autocritica fatta dalla magistratura associata sulla crisi dell'associazionismo giudiziario ha individuato tre cause della visione negativa che si ha dall'esterno (opinione pubblica): *1) l'accusa, considerata ingiustificata, soprattutto se indiscriminata (e non diretta verso singole posizioni di collateralismo politico di cui, anche in passato e in qualche caso, si è avuta certa cognizione) di politicizzazione delle correnti portata avanti da forze politiche interessate a delegittimare l'operato dell'associazione; 2) la mancata conoscenza da parte di ampie fasce di giovani magistrati della storia delle correnti, del loro patrimonio culturale e quindi del ruolo decisivo svolto dalle stesse nella conquista e difesa dei valori fondamentali della giurisdizione; 3) alcune forme di degenerazioni correntizie; le correnti spesso si contrappongono in ottiche di schieramento o di parte, e tendono ad assumere impropri comportamenti "partitici"; con emersione di aspetti clientelari e corporativi addirittura in contrapposizione con la stessa ANM; con accentuazione della tendenza a preoccuparsi più del successo in termini numerici delle correnti, che del contributo in termini di idee da dare all'attività associativa.*

Per cui si ritiene che si sia fortemente attenuata nelle Correnti quella funzione di catalizzatori del dibattito ideale che negli anni passati è stata il propulsore della democratizzazione dell'ordine giudiziario e dell'attuazione dei principi costituzionali.



L'analisi della crisi dell'ANM non sarebbe, però, completa se si omettesse di esaminare il ruolo che svolge il CSM in tale crisi. Con una valutazione che non può non essere condivisa, si sostiene che, intanto le Correnti sono diventate strumenti di gestione di potere, in quanto vi è un potere reale da gestire. E le posizioni di potere appetite non sono tanto le cariche associative quanto i "posti" occupati al CSM dalle Correnti. Tutti abbiamo dovuto con grande rammarico constatare che questa "occupazione" dell'istituzione, da parte dell'apparato correntizio, si è talvolta realizzata per l'incapacità degli eletti di sottrarsi a vincoli correntizi, con seri danni istituzionali e di immagine. Appare quindi diffuso, e non sempre ingiustificato, il sentimento di non pochi colleghi di non sentirsi sufficientemente tutelati dal CSM nella "par condicio" di tutti i magistrati, e ciò per il peso delle logiche di appartenenza, per le lottizzazioni, per gli interessi di parte che vanno a prevalere su quelli generali. Occorre, però, por mente al fatto che il punto nodale in contestazione non è tutta la gestione del CSM, sebbene quella a maggior rilevanza esterna e cioè l'assegnazione degli incarichi direttivi. Su questo fronte, soprattutto, si annidano le tensioni, i condizionamenti correntizi, ma anche gli interessi principali dei politici per il ruolo decisivo ancora assegnato ai dirigenti nella gestione della politica giudiziaria nei singoli uffici. È in questo settore, quindi, che il CSM è più vulnerabile, più facilmente attaccabile, e più esposto a critiche per scelte che vengono giudicate dall'esterno non rispondenti al costituzionale principio della buona amministrazione.

**Mirella Cervadoro:** Per contrastare la degenerazione delle correnti si è da più parti auspicato la loro scomparsa. A riguardo è stato autorevolmente affermato<sup>4</sup> che la scomparsa delle correnti lascerebbe un vuoto che sarebbe riempito inevitabilmente da cordate, ristretti gruppi corporativi e interessi territoriali e personali. In considerazione della tua lunga e vasta esperienza associativa, ritieni ancora utile il confronto dialettico dei vari gruppi all'interno dell'associazionismo giudiziario?

**Wladimiro De Nunzio:** Resta ferma la convinzione in molti magistrati che le correnti siano ancora attuali in quanto espressione delle idealità differenziate rispetto all'indirizzo sulle questioni concrete da affrontare nella vita associativa. "Chi sostiene che esse non hanno più ragion d'essere scambia l'attenuazione delle divisioni teologiche di un tempo con una effettiva omogeneità d'indirizzo sulle questioni oggetto di dibattito recente o prossimo".<sup>5</sup> Questa impostazione non è però da tutti condivisa, sul rilievo che connotazioni del genere, per la loro intrinseca vischiosità, mobilità, precarietà, sarebbero inidonee a caratterizzare una Corrente. Larga parte della magistratura ha comunque espresso la convinzione

---

<sup>4</sup> V. M. VOLPI, *Le Correnti della Magistratura: Origini, Ragioni, Ideali, Degenerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 370.

<sup>5</sup> V. N. ROSSI – G. VENEZIANO, in *Bollettino della magistratura*, 1989.

che sia possibile superare le storture correntizie con interventi diretti o indiretti idonei a determinare il rinnovamento delle stesse. Sotto questo profilo, si confrontano tre linee di pensiero:

*1) quella che ritiene necessario puntare su un rinnovamento culturale con conseguente abbandono delle pratiche correntizie deteriori, 2) quella che vorrebbe utilizzare lo strumento delle modifiche degli statuti delle correnti e dell'ANM, 3) quella che vorrebbe incidere sul sistema elettorale della componente togata al CSM.*

*Secondo il primo orientamento sarebbe illusorio sperare che il fenomeno di degenerazione correntizia possa essere rimosso con una riforma del sistema elettorale del CSM, dell'ANM e modifiche statutarie delle rispettive correnti, giacchè quei fenomeni negativi sono di costume e di coscienza (deteriore) e possono essere combattuti solo lavorando appunto sui costumi e sulle coscienze, nonché operando scelte oculate nei momenti di formazione delle liste elettorali. Per il secondo orientamento i problemi delle correnti vanno affrontati e risolti nell'ambito associativo e delle correnti medesime, tramite un adeguato esercizio del potere di autoorganizzazione (statuti) e intervenendo sul sistema elettorale dell'ANM, senza coinvolgere nelle tensioni proprie del momento associativo il CSM che appartiene al momento istituzionale. Secondo il terzo orientamento per riformare l'Associazione, e diminuire il peso delle correnti, è necessario recidere il legame tra esse e il CSM e l'unico strumento utilizzabile a tale fine è la riforma del sistema elettorale per la componente togata del CSM, in senso maggioritario, in collegi uninominali.*

L'analisi appena descritta non è recentissima, ma appare, indubbiamente, ancora attuale e i problemi denunciati risultano ancora presenti. Le elezioni per il rinnovo del CSM dello scorso mese di settembre hanno dimostrato che, anche con l'attuale modificato sistema elettorale, il ruolo delle Correnti è rimasto sostanzialmente intatto. E non potrebbe essere diversamente, posto che il diritto associativo è un diritto costituzionale che non può certo essere eliminato o compresso a danno dei cittadini magistrati.

Il problema rappresentato dalle lotte di potere determinate dalla scelta dei capi degli uffici, secondo Luigi Ferrajoli,<sup>6</sup> andrebbe risolto alla radice con la soppressione o riduzione del potere dei capi degli uffici e del potere discrezionale che il CSM esprime nelle nomine. Credo che, seppur astrattamente condivisibile, tale opinione si ponga in contrasto con la normativa attuale e con le prospettive di riforma dell'ordinamento giudiziario che vanno in direzione opposta, e cioè verso un assetto verticistico con attribuzione di maggiori poteri (e responsabilità) in capo ai dirigenti degli uffici.

<sup>6</sup> V. L. FERRAJOLI, *Carrierismo dei magistrati e associazionismo giudiziario*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 109.

**Mirella Cervadoro:** Dalla tua relazione leggo che sei al corrente delle linee di intervento, di cui al documento programmatico “rifondativo” del 2021, adottate dal gruppo Unicost, a chiusura dei lavori di Assemblea per il Futuro, composta per lo più da giovani magistrati, e con il compito della stesura di un nuovo Statuto. Le condividi?

**Wladimiro De Nunzio:** Il Gruppo di Unicost ha compiuto una profonda riflessione sulle smagliature che hanno consentito le devianze interne, registrando una indubbia carenza di un attento, democratico dibattito, che solo sarebbe stato in grado di bloccare lo sviluppo di un abnorme centro di potere in rapporto con la politica e in grado di condizionare la vita della corrente e dell’istituzione. Tale approfondimento ha prodotto il documento programmatico rifondativo del Gruppo che ha portato all’approvazione dello Statuto all’Assemblea Generale del 15-16 maggio 2021. In questo documento, si promuove un *“modello di magistrato che svolge l’attività giurisdizionale libero da preconcetti o pregiudizi ideologici, da conformismi culturali o sociali, da condizionamenti o collateralismi a centri di potere politico o economico, da timore per le conseguenze delle sue decisioni e da aspettative di vantaggi e di protagonismo, rifuggendo ogni ambizione personale che non sia il legittimo riconoscimento del suo impegno e della qualità del suo lavoro. Il magistrato, inoltre, deve improntare il suo comportamento, sul lavoro come nella vita privata, alla moderazione, all’equilibrio e alla riservatezza, nel rispetto delle regole deontologiche vigenti e della necessità di non far venir meno la fiducia che la società ripone in tutto l’ordine giudiziario. Il magistrato, cosciente di far parte di un potere diffuso e di un Ordine che opera in dialettica e in sinergia con gli altri poteri dello Stato, ha una proiezione esterna verso la società, al servizio della quale è posto e al cui controllo si sottomette. Per questo motivo l’associazione promuove la figura di un magistrato attivo e impegnato nel dialogo all’esterno con gli altri apparati pubblici, con gli attori politici, le formazioni intermedie e con la comunità, dialogo che sarà sempre e comunque condotto attraverso gli organi dell’ANM o di altro ente esponenziale, istituzionalmente deputati alla rappresentanza della magistratura [...] Al fine di assicurare il corretto funzionamento del governo autonomo della magistratura Unicost si impegna ad assumere iniziative per garantire la qualità culturale e professionale dei propri rappresentanti e dei propri candidati, sia negli organi istituzionali sia negli organismi associativi, interni ed esterni, cui dovranno essere richiesti requisiti minimi di esperienza e di professionalità. Le candidature in organi istituzionali ovvero in organismi associativi dovranno essere espressione della migliore figura culturale del magistrato. Nei rapporti con gli organi di governo autonomo, se chiamato a ricoprire ruoli istituzionali in sede di Consiglio Direttivo, di Consiglio Giudiziario e di CSM, il magistrato deve rifuggire da qualsiasi logica di appartenenza, facendo ricorso, nell’assunzione delle deliberazioni, a criteri obiettivi e meritocratici [...] Il Gruppo avrà il dovere di indicare i candidati alle future elezioni con sistemi di voto democratici e trasparenti e di contrastare con ogni mezzo forme di aggregazione del consenso fondate su personalismi [...]*

*Va respinta ogni forma di pressione e di interferenza nella vita dell'organo di governo autonomo e nel funzionamento degli uffici giudiziari*".

Il nuovo Statuto di Unicost, all'art 18, dopo aver ribadito una serie di divieti, al punto 4 recita: *"Costituisce causa di esclusione dal gruppo ogni condotta volta ad incidere impropriamente sulle decisioni del CSM in tema di conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, conferma degli stessi ed in ogni altra pratica concernente lo status giuridico e amministrativo dei magistrati"*.

Tale rigorosa previsione, che non mi sembra adottata negli statuti degli altri Gruppi, ha anticipato la regola disciplinare prevista nella legge n. 71 del 17 giugno 2022 il cui art. 11 prevede, a modifica dell'art. 3 della l. 109/2006,<sup>7</sup> l'aggiunta della seguente lettera 1 bis) *"l'adoperarsi per condizionare indebitamente l'esercizio delle funzioni del CSM, al fine di ottenere un ingiusto vantaggio per sé o per altri o di arrecare un danno ingiusto ad altri"*.

A ciò aggiungasi, l'assoluta novità di un *"patto etico"*, voluto e approvato dall'assemblea, che il candidato al Consiglio Superiore della Magistratura è tenuto a sottoscrivere:

*"Il candidato al CSM, sostenuto da Unità per la Costituzione, si impegna nell'ipotesi in cui venga eletto:*

- 1) a esercitare la funzione con integrità, trasparenza e senza vincolo di mandato.*
- 2) ad astenersi da interlocuzioni su situazioni riferite al singolo magistrato (in particolare, in materia di incarichi, tramutamenti, disciplinare ed incompatibilità ambientale) finalizzate ad interferire nelle decisioni dell'organo consiliare;*
- 3) a non favorire soggetti in quanto appartenenti a gruppi associativi;*
- 4) a contrastare logiche spartitorie o di appartenenza.*

*La violazione del patto etico è sanzionata con l'espulsione dal gruppo decisa dal Comitato Direttivo su parere del Collegio di Disciplina nelle forme di cui all'art.18 dello Statuto*".

Dai documenti citati emerge la posizione attuale di Unicost; mi sembrano tutte buone e rigorose premesse per un effettivo e proficuo rinnovamento.

In conclusione, sento infine di dover rappresentare e raccomandare, a tutti i colleghi l'esigenza di fare tutto il possibile per sostenere, evitando inutili e strumentalizzabili polemiche esterne sui *mass media*, la credibilità e autorevolezza del CSM, che in questa consiliatura sarà chiamato a un pesante e duro impegno, non solo in riferimento alle riforme approvate del processo civile e di quello penale, ma anche relativamente alle progettate riforme dell'ordinamento giudiziario.

**Mirella Cervadoro:** Un'ultima brevissima domanda. La magistratura associata ha da tempo intrapreso varie iniziative per avvicinare i giovani alla conoscenza della

<sup>7</sup> Nel quale sono indicati gli illeciti disciplinari fuori dell'esercizio delle funzioni.

Costituzione e comunque alla cultura della legalità. Ho letto che in questo campo sei stato un precursore. Cosa puoi narrarci a riguardo?

**Wladimiro De Nunzio:** Da sempre ho avvertito l'esigenza che nei ragazzi cresca la cultura della legalità. Ebbene, assai prima che il tema formasse oggetto di una più larga condivisione, anche a livello nazionale, prendevo, come Presidente della Corte di Appello, unitamente al Procuratore Generale, l'iniziativa di siglare dei protocolli di intesa, al fine di consentire ai giovani studenti di svolgere periodi di stage presso gli uffici giudiziari e nel contempo di impegnare i magistrati umbri a svolgere lezioni e conferenze all'interno degli istituti scolastici. In tale ambito veniva indetto il concorso "*Il Valore della Legalità*", che ha visto la partecipazione ogni anno di numerosi studenti umbri, cimentatisi con vari aspetti del più vasto tema della legalità; ho voluto che la premiazione dei vincitori avvenisse ogni anno all'interno di cerimonie ufficiali che hanno costituito ulteriore momento di crescita culturale, attraverso il contributo degli stessi studenti.

**Mirella Cervadoro:** grazie Wladimiro per il prezioso contributo di serietà e professionalità, che hai dato a questa sessione del Corso, per me sicuro arricchimento, ma – credo – anche per molti partecipanti e soprattutto per i più giovani magistrati.

## Antonella Magaraggia intervista Armando Spataro<sup>1</sup>. Storia, vicende e idee del Movimento per la Giustizia

**Antonella Magaraggia:** *Il Movimento per la Giustizia nacque nel 1988 dalla scissione di un gruppo di colleghi (i cd. “verdi”) all’interno di Unità per la Costituzione. Quali furono le ragioni? Ricordo anche che ci furono degli episodi “scatenanti”. Quali?*

**Armando Spataro:** Coerentemente con l’impostazione del Corso, cercherò, in questo intervento, di concentrarmi sulla storia del *Movimento per la Giustizia* (poi “*Movimento per la Giustizia-Proposta ’88*” ed infine “*Movimento per la Giustizia–Articolo 3*”), limitandomi solo quando necessario a brevi considerazioni sull’ANM, sulle altre correnti e su fatti successivi al dicembre 2018 che conosco meno a seguito della cessazione del mio servizio per raggiunti limiti di età.

Detto questo e per rispondere alla domanda, ricordo che – come è noto – *Unità per la Costituzione* nacque nel 1980 a seguito della fusione di *Impegno Costituzionale* con *Terzo Potere*, due correnti preesistenti.

La premessa della nascita del *Movimento per la Giustizia* fu costituita da uno «storico» documento che alcuni magistrati allora “militanti” in *Unicost*, ma quasi tutti provenienti da *Impegno Costituzionale*, diffusero all’inizio del 1988 per manifestare il proprio disagio per la gestione di quel gruppo e dell’ANM, caratterizzata dalla regola della lottizzazione correntizia. Casualmente quel manifesto fu stampato su carta verde (perché il tipografo sotto casa di Mario Almerighi, ove fu stampato, disponeva in quel momento solo di carta di quel colore), da cui il nome di «Verdi» che, all’inizio, venne usato per designare, anche con qualche punta spregiativa, quel gruppo di persone che intendevano impegnarsi per riaffermare il metodo del dibattito aperto e tra le quali vi erano Mario Almerighi, Pierpaolo Casadei Monti, Vito D’Ambrosio, Enrico Di Nicola, Luciano Gerardis, Ubaldo Nannucci, Giovanni Tamburino, Vladimiro Zagrebelsky, Pa-

---

<sup>1</sup> Antonella Magaraggia (già Presidente del Tribunale di Verona) ed Armando Spataro (già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino) sono stati tra i fondatori del Movimento per la Giustizia nel 1988, rivestendone rispettivamente ruoli di presidente e di segretario. A. Spataro è stato componente del CSM nel periodo 1998-2002 e le sue risposte contengono riflessioni in parte già pubblicate in un suo libro (*Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e Mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Laterza, 2010), nonché in interviste ed articoli vari, tra cui quelli pubblicati su *Giustizia Insieme*, *Questione Giustizia*, *I diritti dell’uomo*, *Politica del Diritto* e in relazioni predisposte per Corsi di aggiornamento della SSM.

squale D'Ascola. Ci fu, anzi, qualche "avversario" che li definiva "meloni", verdi fuori e rossi dentro.

Va doverosamente ricordato però che il primo storico documento "verde" risale al 1982 e faceva riferimento ad una tempestosa riunione del comitato di coordinamento di *Unità per la Costituzione* successiva alle elezioni del CDC ed allo straordinario successo elettorale della candidatura di un magistrato che, nella funzione precedentemente rivestita di componente del CSM, era stato protagonista di una interferenza presso la Procura Generale di Milano in relazione ad una nota indagine dell'epoca. MD chiese di non affidare la presidenza dell'ANM a quel magistrato, pur essendo stato nettamente il più votato tra i candidati, e soltanto i "verdi" (Tamburino, Zagrebelsky, Di Nicola, Sciacchitano, Almerighi, Condorelli, Anna Creazzo), appoggiando quella richiesta, impedirono il formarsi di una unanimità a sostegno della candidatura alla Presidenza ANM di quel magistrato plurivotato, che dovette così rinunciare all'incarico. A quella riunione dei "verdi" altre ne seguirono, sempre più partecipate. I magistrati prima citati ed altri ancora furono protagonisti di numerose mobilitazioni e "battaglie": indimenticabile la resistenza al Pres.te Cossiga in occasione del suo primo conflitto del 1985 con il CSM, riguardante la formazione dell'odg del plenum consiliare e le prerogative dei Pubblici Ministeri.

Così nacquero i "verdi" che, dopo essere stati minoranza dissenziente in *Unicost* per circa 6 anni densi di avvenimenti e fatiche, furono determinanti per la fondazione del *Movimento* nel 1988, grazie anche ad un'idea della giustizia che ancora oggi appassiona perché spinge ad esaminarne i problemi nell'ottica e nell'interesse del cittadino.

**Antonella Magaraggia:** *Il manifesto fondativo, sempre rigorosamente su carta verde, è del 17/4/1988. Vuoi ricordarci i contenuti essenziali?*

**Armando Spataro:** Il manifesto del 1988 rappresentò l'atto di nascita di un nuovo metodo di confronto e di quello che sarebbe stato il *Movimento per la Giustizia*. Il *Movimento*, infatti, nacque nell'aprile del 1988 nell'ambito dell'Associazione Magistrati, grazie alla citata iniziativa dei "verdi" e di altri magistrati. Quella del *Movimento* – come ha scritto Giovanni Tamburino – fu una storia di successive e spontanee aggregazioni di magistrati di varia estrazione culturale e professionale, che intendevano manifestare la propria insoddisfazione per la logica imperante che riduceva l'Anm a mero contenitore di decisioni prese dalle correnti, così minando l'effettiva unità associativa e rendendola formale e vuota di contenuti.

L'Anm, secondo molti di noi, non era all'epoca una sede aperta di riflessione e confronto sulla «politica» giudiziaria, bensì luogo dove le correnti "depositavano" i loro deliberati interni.

Il nuovo gruppo decise non a caso di denominarsi "*Movimento per la Giustizia*", poiché si voleva in tal modo mettere in evidenza la scelta di aprirsi agli interventi di qualsiasi componente del mondo dei giuristi, escludendo ogni rischio di auto-

referenzialità. Per questa ragione lo statuto consente tuttora la formale iscrizione di avvocati e professori.

L'evento che contribuì in modo decisivo a determinare la fondazione del *Movimento per la Giustizia* fu la mancata nomina di Giovanni Falcone a capo dell'Ufficio istruzione del Tribunale di Palermo, dopo che Antonino Caponnetto era stato trasferito ad analoghe funzioni al Tribunale di Firenze. Solo pochi componenti del Csm avevano tentato invano, in quella occasione, di evitare che logiche ottusamente formalistiche (secondo cui la maggiore anzianità, purchè senza demerito, doveva essere il criterio prevalente nella nomina dei magistrati per incarichi direttivi e semidirettivi), quando non di mero potere, prevalessero sulla necessità di potenziare l'efficacia dell'azione giurisdizionale in terra di mafia: il 19 gennaio 1988, 16 consiglieri (tra cui 2 di *MD*) votarono per Antonino Meli (che "vinse"), 10 (tra cui Vito D'Ambrosio, Pietro Calogero che erano allora iscritti ad *Unità per la Costituzione*, nonché Stefano Racheli che era iscritto a *Magistratura Indipendente* e Gian Carlo Caselli di *MD*) per Falcone e 5 si astennero.

Quell'episodio, che richiamava i temi della professionalità e della questione morale insieme, risvegliò l'impegno associativo di decine di magistrati, fino a quel momento apprezzati soprattutto per le loro qualità professionali che furono i fondatori del gruppo.

Il manifesto fondativo di "*un Movimento aperto alla partecipazione di tutti i magistrati*", che approvammo all'unanimità il 17 aprile 1988, al termine di una indimenticabile assemblea svoltasi nell' Hotel Salus di Roma, a cento metri circa dal CSM, fu firmato da decine di magistrati. Mi limito a citarne alcuni essendo impossibile citarli tutti: Leonardo Agueci, Mario Almerighi, Walter Basilone, Pietro Calogero, Nino Condorelli, Vito D'Ambrosio, Enrico Di Nicola, Giovanni Falcone, Gabriella Luccioli, Maria Monteleone, Ippolito Parziale, Ciro Riviezzo, Ernesto Aghina, Giuseppe Ayala, Domenico Carcano, Pierpaolo Casadei Monti, Gerardo D'Ambrosio, Mario Fresa, Luciano Gerardis, Pietro Grasso, Giovanni Kessler, Sergio Lari, Giorgio Lattanzi, Ernesto Lupo, Antonella Magaraggia, Gianni Melillo, Alfredo Morvillo, Francesca Morvillo, Ubaldo Nannucci, Nello Nappi, Gioacchino Natoli, Guido Papalia, Franco Roberti, Giovanni Tamburino, Vladimiro Zagrebelsky ed altri ancora.

I contenuti di quel "manifesto fondativo" sono tali da farlo sembrare un documento pensato e scritto oggi: infatti, oltre a tracciare le linee d'azione lungo cui il *Movimento* si è mosso nei decenni successivi, dava corpo ad una seria presa di distanza dalle citate deviazioni correntizie, nella prospettiva di un rilancio della democrazia associativa e del carattere preliminare e fondamentale della "questione morale". Vi veniva affermato, altresì, la necessità del rifiuto e di pubblica denuncia di ogni forma di "professionismo" e di "carriere parallele" nell'ambito della associazione, di ogni forma di spartizione e di lottizzazione del potere, di ogni collateralismo con centri di interessi politici ed economici atti a comprimere l'indipendenza della magistratura ed a condizionarne il ruolo di garanzia imparziale.



Peraltro, in modo ancora oggi condivisibile, si ricordava nel documento che il proposto mutamento di mentalità e di costume, pur necessario, non sarebbe stato da solo sufficiente a superare i denunciati fenomeni degenerativi, essendo necessario intervenire con decisione sulle loro cause strutturali.

A tal fine, venivano proposti obiettivi sul piano interno e su quello esterno. Tra i primi, per favorire professionalità e responsabilità dei magistrati, si enunciavano i seguenti:

- favorire un ampio e generale rifiuto, da parte degli associati, di **arbitrati** e di quegli **incarichi extragiudiziari** che comportassero rischi di condizionamento;
- studiare e proporre percorsi moderni di **formazione e aggiornamento professionale**;
- elaborare e proporre criteri obiettivi e trasparenti di **scelta dei dirigenti degli uffici** che attribuissero rilievo particolare alla capacità attitudinale, organizzativa e professionale;
- istituire un **osservatorio permanente sulle carenze strutturali e di personale degli uffici**, con rilevazioni periodiche a livello locale, al fine di consentire all'Associazione di uscire dal generico e sterile atteggiamento di denuncia di tali carenze e di farsi consapevole tramite per l'adozione di tempestivi e sistematici interventi;
- impegnare tutte le strutture associative a farsi carico di eventuali **comportamenti neghittosi, inerti e devianti**, e a proporre i mezzi più idonei per la loro eliminazione, al fine di tutelare nella loro effettività "il prestigio ed il rispetto della funzione giudiziaria";
- promuovere iniziative di studio, di approfondimento, di proposta delle condizioni utili per consentire ai **Consigli giudiziari** di assolvere immediatamente e con pienezza tutti i loro compiti per fornire adeguati strumenti di conoscenza e di valutazione all'organo di autogoverno.

Nel manifesto fondativo, venivano poi proposti, sempre sul "piano interno", sforzi ed interventi vari per migliorare il processo civile, quello penale e la struttura ordinamentale, prestando particolare attenzione, anche in vista di eventuali richieste di modifica, all'applicazione della normativa sulla responsabilità civile dei giudici per valutarne l'effettiva capacità di tutela dei diritti fondamentali, nonché l'incidenza sulla indipendenza della giurisdizione, sul controllo di legalità e sulla funzionalità del servizio.

Importanti, nel documento, erano anche gli obiettivi enunciati per interventi sul "piano esterno", di competenza dell'esecutivo e del legislativo, tra i quali:

- la revisione dell'irrazionale assetto delle circoscrizioni giudiziarie e la più congrua distribuzione e utilizzazione del personale negli uffici;
- la previsione di misure idonee alla urgente copertura delle sedi giudiziarie vacanti;
- la creazione, attorno a ciascun giudice, di una moderna ed efficiente unità operativa, composta di personale ausiliario professionalmente preparato, di attrezzature meccanizzate e di locali idonei che consentano al giudice di amministrare giustizia in tempi più rapidi e senza la necessità di far opera di supplenza;

- l'attuazione di un'organica e incisiva politica di deflazione degli enormi carichi di lavoro, sia esonerando il giudice da una serie di compiti di carattere amministrativo che istituzionalmente non gli competono, sia limitandone la competenza alle controversie nelle quali fossero realmente in gioco interessi apprezzabili nella scala dei valori individuali e collettivi della società attuale, sia estendendo sensibilmente l'area delle depenalizzazioni e della perseguibilità a querela di parte;
- l'adozione di iniziative e interventi rivolti a potenziare fortemente, al fine di dare completa attuazione alla previsione costituzionale, il ruolo del CSM come organo di governo autonomo della Magistratura e garante del valore culturale della giurisdizione come servizio alla collettività.

Ma vorrei ricordare, infine, le belle parole con cui, in relazione a metodi e fini, si chiudeva il manifesto fondativo:

“In vista di questi obbiettivi e, più in generale, per esercitare uno stimolo ad una corretta dinamica della politica associativa, l'Assemblea ritiene che l'esperienza attualmente più idonea sia la costituzione di un “*Movimento*” che si legittimi sulla forza e sulla coesione delle idee, anziché sul tipo delle etichette e sulla struttura dell'apparato; *Movimento* non rigidamente strutturato, ma ben definito nelle sue linee di fondo, dialetticamente rivolto alla partecipazione di tutti i magistrati, singoli o associati, ed aperto ai contributi di tutte le forze sociali e culturali”.

**Antonella Magaraggia:** *Come fu visto questo nuovo gruppo? Ci chiamavano, non proprio simpaticamente, “moralisti” e “aziendalisti” e cercarono di sbarrarci la strada cambiando la legge elettorale. Come furono quegli anni iniziali?*

**Armando Spataro:** Il *Movimento per la Giustizia*, come ho già detto, sin dai suoi primi passi intese porre all'attenzione della magistratura associata le deviazioni e le criticità che già allora si manifestavano, denunciando la cd. “questione morale” e proponendo strumenti di contrasto che sarebbero stati in breve da tutti i magistrati condivisi, almeno a parole: estraneità rispetto a qualsiasi aspettativa della politica, necessità di efficienza e trasparenza nella gestione degli uffici giudiziari, controlli di professionalità tali da valorizzare, specie rispetto al conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, la specializzazione professionale dei magistrati nei diversi settori della loro attività. Temi urgenti e difficili che ci fecero guadagnare l'appellativo irridente di «moralisti ed aziendalisti» e che le correnti tradizionali, seppure in misura diversa e per ragioni diverse, avevano trascurato. Il primo congresso nazionale del *Movimento per la Giustizia* si svolse a Milano nel novembre del 1988: le posizioni del gruppo erano diventate, in gran parte e in tempi relativamente brevi, oggetto di ampia conoscenza all'interno della magistratura.

Di quel convegno in tanti ricordiamo uno storico intervento di Giovanni Falcone che venne pubblicato su *La Repubblica* del 9 novembre e che dovrebbe oggi essere ripubblicato. Iniziava così: “*Gli italiani non ci vogliono più bene? Per forza: siamo incompetenti, poco preparati, corporativi, irresponsabili. Tende a prevalere, rispetto alla figura del magistrato-professionista, quella del magistrato*

*impiegato... Basta con un'Associazione magistrati che è sempre più un organismo diretto alla tutela di interessi corporativi, basta con le correnti che si sono trasformate in macchine elettorali per il CSM".*

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, il *Movimento* fu oggetto di particolare interesse da parte di molti giovani magistrati "innamorati" della Costituzione che vedevano in tanti modi violentata. Fuor di metafora il *Movimento* per questi neo magistrati fu la naturale scelta di associazionismo perché costituito da persone che non badavano a sé medesimi, che non parlavano di carriera e di posti, bensì di come inverare la Costituzione e di come servirla al meglio: insomma furono in tanti a scommettere il meglio delle proprie energie sulla scelta "movimentista". Mentre si iniziava a discutere della nostra possibile partecipazione alle elezioni del 1990 per il rinnovo del CSM, fu varata in extremis una nuova legge elettorale che, introducendo un quorum altissimo di consensi (9%) per accedere all'assegnazione dei posti con metodo proporzionale, intendeva dichiaratamente colpire il nostro neonato gruppo «eretico», impedendone l'accesso al Csm. Ma il *Movimento*, ormai corpo unico con *Proposta '88*, riportò un successo inaspettato, specie tra i giovani magistrati, raggiungendo il 14% circa dei consensi e portando ben tre suoi rappresentanti nel CSM.

**Antonella Magaraggia:** *Rammento le discussioni sull'essere "corrente" o "Movimento", sull'agire dall'interno dell'istituzione (e, quindi, ad esempio, candidarsi alle elezioni del CSM del 1990) o rimanerne fuori. Come si strutturò questa aggregazione?*

**Armando Spataro:** Alla fine degli anni '80, il *Movimento* iniziò un percorso di comune impegno associativo insieme al citato gruppo di *Proposta '88*, che, nato da una scissione all'interno di *Magistratura indipendente* per ragioni in qualche modo simili a quelle che avevano indotto i "verdi" a lasciare *Unicost*, era guidato da Stefano Racheli, Alfonso Amatucci ed altri colleghi. Ad un certo punto, i due gruppi decisero di fondersi adottando inizialmente la denominazione "*Movimento per la Giustizia – Proposta '88*", mutata poco dopo, più semplicemente, in "*Movimento per la Giustizia*". La fusione fu guidata in particolare da un primo comitato paritetico provvisorio di cui facevano parte esponenti dei due gruppi.

A quel punto, tra il 1989 e l'inizio del 1990, il *Movimento* si trovò di fronte al problema che storicamente si presenta per gruppi o movimenti che, nati per fungere da stimolo per le istituzioni di riferimento, devono a un certo punto decidere se andare avanti limitandosi a criticarle e a dare suggerimenti dall'esterno o se concorrere a renderle più trasparenti ed efficienti dell'interno.

Partecipare o no alle elezioni del 1990 per il rinnovo del Csm, dunque, fu l'interrogativo che il *Movimento* affrontò in un importante congresso nazionale a Milano. Vladimiro Zagrebelsky, io ed altri eravamo contrari. L'assemblea decise diversamente ed ebbe ragione. Ottenemmo il successo che ho prima ricordato, ma non fu eletto Giovanni Falcone che pure, dopo la nascita del gruppo, vi si

era dedicato con tutta l'energia che gli impegni di lavoro gli consentivano. Aveva accettato di candidarsi alle elezioni per il rinnovo del Csm ma non fu eletto, nonostante il suo impegno nella campagna elettorale. Falcone reagì a quella piccola grande delusione reagì con il sorriso ironico e con il distacco proprio dei siciliani colti, fatalisti, abituati a vivere alla giornata e a non meravigliarsi di nulla.

Tornando al gruppo, inevitabilmente si manifestò la necessità di una più articolata strutturazione, pur se lo spirito ed i caratteri movimentisti non vennero certo meno. Non ho alcun problema a dire che stavamo diventando una corrente di rilievo nell'ANM e sul punto vorrei essere chiaro: non sono mai stato tra coloro che demonizzano le «correnti», ove con questo termine ci si riferisca ad aggregazioni di magistrati legati da una comune concezione del proprio ruolo, della propria indipendenza, dei rapporti possibili con l'avvocatura, il mondo accademico e la società in genere.

**Antonella Magaraggia:** *Apertura all'esterno, questione morale, professionalità, giustizia come servizio: queste le idee fondanti. Molte, ad esempio sull'organizzazione degli uffici (penso alla cd. giustizia partecipata), sono diventate patrimonio comune.*

**Armando Spataro:** L'attività del gruppo, poco dopo la sua fondazione, si è sviluppata negli anni ed in ogni distretto grazie a convegni, seminari di studio, pubblicazioni, assemblee, il tutto ispirato ai valori fondanti ed in particolare a quelli che hai citato nella domanda.

Basta qui citare solo alcune di tali iniziative, risalenti al periodo (2000/2010) forse di maggiore e più intensa attività del gruppo anche quale conseguenza del difficile periodo politico che il Paese stava vivendo.

Tra il 2002 ed il 2004, ad es., diffondemmo, tra gli altri, documenti in cui denunciavamo riforme e progetti di riforma in tema di giustizia (leggi sulle rogatorie e sul rientro anonimo dei capitali occulti costituiti all'estero, opposizione al mandato d'arresto europeo, legge delega sui reati societari, progetti di riforma del CSM e del sistema elettorale, ddl Cirami sul legittimo sospetto, ddl Pittelli ed il progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario) che stavano superando ogni più pessimistica previsione e che erano caratterizzate da un evidente intento punitivo nei confronti dei magistrati.

Affrontammo sin d'allora il tema della separazione delle carriere, "secolare" questione che ciclicamente affligge l'Italia, come avvenuto anche con il referendum abrogativo del 12 giugno 2022. Anche in quella occasione gli avvocati penalisti furono invitati invano ad un confronto pacato che tenesse conto della pertinenza della questione al tema delle garanzie dei cittadini.

Rispondemmo alle aggressioni di Berlusconi alla Magistratura, inclusa la celebre affermazione, diffusa anche all'estero secondo cui *"I giudici sono matti, anzi doppiamente matti. Per prima cosa perché lo sono politicamente e, secondo, sono matti comunque. Per fare quel lavoro devi essere mentalmente disturbato, devi avere delle turbe psichiche. Se fanno quel lavoro è perché sono antropologica-*

*mente diversi dalla razza umana*". Al di là del loro modesto livello, si trattava di affermazioni che allora non potevano certo far sorridere.

Forte fu la nostra resistenza al disegno di legge delega per la riforma dell'Ordinamento giudiziario approvato dalla Commissione Giustizia del Senato, che prevedeva, tra l'altro, il divieto per i magistrati di *"attività di interpretazione di norme di diritto che palesemente sia contro la lettera e la volontà della legge o abbia contenuto creativo"*. Insomma, interpretazione della legge possibile solo in termini graditi alla maggioranza di turno! E sempre dello stesso ddl, al di là del condiviso divieto di iscrizione a partiti politici, già presente nello Statuto dell'ANM ed affermato nella giurisprudenza disciplinare, analizzavamo il divieto di partecipazione dei magistrati *"...ad attività o iniziative di carattere interne ovvero ad ogni altra attività che non abbia carattere scientifico, ricreativo, sportivo o solidaristico"*, ovviamente elencando i diritti costituzionali negati, specie a magistrati che – come quelli del *Movimento* e non solo – intendevano partecipare a dibattiti ed iniziative della cd. "società civile".

Il 28 novembre 2003, in occasione, della "Giornata della giustizia dell'ANM al Brancaccio di Roma", invitammo la politica a chiudere i cantieri aperti per la "demolizione della giustizia", richiamando l'impegno di tutti alla diffusione di una corretta informazione, "di gruppo in gruppo, di persona in persona", sui gravi rischi per l'assetto costituzionale che avrebbero preso corpo in caso di approvazione della "controriforma" ordinamentale messa a punto dalla *"Casa della Libertà"*. E poco dopo, sempre a proposito delle riforme in cantiere, denunciavamo anche l'ambiguità di ampi settori del centrosinistra dichiaratisi d'accordo sulla necessità di una penalizzante riforma della giustizia.

Nel luglio 2004, in documenti importanti relativi alle Riforme della Costituzione e dell'Ordinamento giudiziario, veniva ribadita la necessità di un impegno diffuso contro i predetti progetti di riforme, di cui alcuni politici (i cd. "quattro saggi") avevano individuato i principi fondanti durante quattro giorni di vacanze in Valle di Cadore.

Ma furono tanti anche gli eventi organizzati in quegli anni, come sempre aperti ad altri ambiti sociali ed istituzionali.

Sempre a difesa della Costituzione, il *Movimento per la Giustizia* – con le associazioni della società civile *Articolo 21* e *Libertà e Giustizia* – organizzò il 15 gennaio del 2004, nell'Auditorium della Provincia di Milano un convegno pluritematico su **"Controriforme e diritti dei cittadini"**, preceduto dalla diffusione di documenti in cui venivano affrontati i problemi che riforme e progetti di riforme in quel periodo stavano determinando nei settori pubblici dell'istruzione e della ricerca, della informazione, della sanità e del lavoro. Nella sala affollatissima della Provincia, con centinaia di persone impossibilitate ad entrarvi per esaurimento dei posti, furono molte le voci autorevoli che intervennero sulle sofferenze del settore pubblico, introdotte da Sandra Bonsanti e Nino Condorelli: Carlo Bernardini sulla crisi della ricerca, Rosy Bindi sulla sanità, Giuseppe Casadio sul mondo del lavoro, Tullio De Mauro su quello dell'istruzione pubblica, Paolo Ferrua sulla

giustizia, Alessandro Pizzorusso sui progetti di riforma della Costituzione, Sergio Zavoli sull'attacco a stampa ed informazione televisiva, Paolo Flores d'Arcais su «Passione civile, storia e verità di Stato». La manifestazione registrò, soprattutto, un grande intervento finale di Oscar Luigi Scalfaro, capace anche quella sera di sintetizzare le ragioni della perdurante modernità della nostra Carta Costituzionale: i quotidiani diedero grande rilievo all'evento e La Repubblica parlò di un nostro "trionfo".

Pochi giorni dopo, il 24 gennaio, a Catania, il *Movimento per la Giustizia* organizzò un magnifico evento in ricordo di Gabriele Chelazzi, magistrato fiorentino anch'egli tra i fondatori del gruppo, deceduto nel 2002, esperto di mafia e terrorismo e cultore del coordinamento investigativo. Il convegno era intitolato *Lo stato della risposta istituzionale alla mafia ed al terrorismo*, settori criminali in cui moltissimi magistrati del *Movimento* hanno lavorato per anni ed anni. Intervenero, tra gli altri, Virginio Rognoni (Vice Presidente del CSM), Pierluigi Vigna (Procuratore Nazionale Antimafia), i prof.ri Eligio Resta ed Alfredo Galasso, gli on.li Enzo Bianco, Anna Finocchiaro, Ignazio La Russa e Giovanni Burtone.

Il 3 ed il 4 ottobre 2008, a Reggio Calabria, il *Movimento* organizzò un altro importante convegno intitolato "*La nuova dirigenza degli uffici giudiziari. Progetto per una gestione partecipata*", riguardante, cioè, un tema particolarmente caro al gruppo. Vi parteciparono i dirigenti del *Movimento* dell'epoca, nonché componenti del CSM e del CDC (appartenenti anche ad altri gruppi), vari magistrati esperti ed avvocati che dedicarono molta attenzione alla organizzazione e gestione degli uffici giudicanti e requirenti. Ricordando che il CSM aveva finalmente stabilito che l'anzianità costituisce soltanto presupposto di legittimazione per la partecipazione ai concorsi per assegnazioni di incarichi di dirigenza, veniva manifestato apprezzamento per tale radicale cambiamento culturale, aggiungendo che la consapevolezza della temporaneità dell'incarico e dell'ineludibilità della verifica dell'operato e dei risultati imponeva una costante attenzione al progetto organizzativo. E finalmente si faceva strada l'idea che la stessa organizzazione degli uffici non fosse appannaggio esclusivo dei dirigenti, ma avrebbe dovuto coinvolgere, sia pure con funzioni e responsabilità differenti, tutti i magistrati, anche i più giovani, chiamati da subito a fornire ogni utile apporto, così dando vita ad una nuova cultura della gestione ed organizzazione degli uffici. Eravamo insomma convinti che fosse ormai tempo di cambiare profondamente i moduli organizzativi degli uffici giudiziari. Evidente l'attualità e l'importanza degli argomenti trattati in quella occasione.

Mi fermo qui, pur se vi sarebbero molti altri importanti eventi da citare.

**Antonella Magaraggia:** *Il Movimento per la giustizia è sempre stato "in movimento": uno tra i primi gruppi a organizzare iniziative per indirizzare i magistrati all'utilizzazione di internet, ha fondato una rivista (Giustizia Insieme) che, insieme a Questione giustizia, è tra le più impegnate nell'affrontare i temi della giurisdizione. Quali sono i contenuti portati avanti dal gruppo?*

**Armando Spataro:** Ricordo che, in un crescendo di impegno diffuso, il *Movimento* aveva per la prima volta pubblicato un proprio periodico autofinanziato, *Impegno per la Giustizia*, ovviamente in cartaceo verde. Il primo numero fu quello dell'ottobre/dicembre 1989. Stampa, pubblicazione e diffusione del periodico, come tutte le attività del *Movimento* ancora oggi, furono autofinanziate.

Un ulteriore salto di qualità segnò la storia del *Movimento* tra la fine del 2008 ed il 2009, allorchè, dopo la fusione con *Articolo 3*, i due gruppi unificati diedero vita alla rivista quadrimestrale in cartaceo "*Giustizia Insieme*" (Aracne Editrice srl): il primo numero risale al dicembre 2008 (n. 0/2008). Sin dalle prime pubblicazioni, la rivista è stata una piattaforma "aperta" ai contributi non solo degli appartenenti al gruppo, ma anche di avvocati, accademici, giornalisti: il modo migliore per parlare di giustizia e dei suoi rapporti con la società senza isolarsi in una grotta.

Dopo vari anni di pubblicazione in cartaceo, con copertina rigidamente verde, l'ultimo numero (nn. 2.3/2013) fu pubblicato nel dicembre 2014, ma da quel momento la rivista iniziò ad essere diffusa solo sul web (<https://www.giustizia-insieme.it/>) e diventò, unitamente a *Questione Giustizia* che fa capo ad MD, una delle più importanti sedi di dibattito su temi giuridici di ogni natura, incluse la giustizia dell'U.E., quella amministrativa e tributaria, la materia ordinamentale, la tematica dei diritti umani etc. Redazione e comitato scientifico sono ricchi di saperi di diversa estrazione. È interessante leggere alcune parole che spiegano "gli obiettivi" di *Giustizia Insieme*, illustrati nella sua homepage (anch'essa con sfondo verde e logo immutato):

*"Giustizia Insieme", si propone l'ambizioso progetto di realizzare una piattaforma permanente dedicata al confronto tra magistrati, avvocati, studiosi del diritto e società civile"...per "diffondere il modello di magistrato non autoreferenziale ma capace di ascoltare e confrontarsi con la società ..."*

*"Un Filo rosso da dipanare in termini di aspirazione al miglioramento dell'esercizio della funzione giurisdizionale nella consapevolezza della molteplicità degli effetti diretti e indiretti che ognuna delle decisioni del magistrato, dell'avvocato così come di tutti gli attori del processo, determina nell'individuale e nel sociale". L'evoluzione della nostra società ha mutato le nuove generazioni e con esse i giovani magistrati, i giovani avvocati e gli attori del processo. Ai giovani, per primi, si rivolge "Giustizia insieme" con l'impegno di ricordare che tra l'essere e l'apparire la scelta va rivolta all'essere con tutte le responsabilità connesse .."*

*"Giustizia insieme" per offrire un luogo di confronto duttile ai cambiamenti quale eredità per le future generazioni che, come noi, continueranno ad aspirare ad una magistratura che non sia corporativa, autoreferenziale e ripiegata su sé stessa bensì che sia impegnata ad ascoltare le parti del processo, a studiare, a ricercare soluzioni e a confrontarsi per poi decidere, nel silenzio della camera di consiglio, senza mai distogliere lo sguardo dal destinatario della sua decisione. Il potere determina grandi responsabilità e, come è scritto nella prima presentazione della rivista, "la giustizia è una questione troppo importante perché se ne occupino solo i giudici".*

Davvero incredibile il numero e la varietà degli argomenti trattati a più voci nella rivista nel corso della sua storia: mi limito a citare, a solo titolo di esempio, interventi su riforme della Giustizia e del CSM (con dibattito sull'ipotesi anticostituzionale e strampalata del sorteggio dei suoi componenti), ruolo dell'avvocatura nei Consigli giudiziari, criterio delle "pari opportunità", carichi e condizioni di lavoro dei magistrati, rapporti tra mafia, politica e mondo degli affari, temi connessi dell'immigrazione e dei diritti fondamentali, sicurezza ed igiene sul lavoro, giudici e letteratura, approccio dei giovani magistrati ed avvocati al mondo della giustizia, comunicazione e giustizia nel mondo del web, processi e informazione, giustizia disciplinare, magistratura onoraria, ricordi non retorici di G. Falcone e P. Borsellino e del loro metodo di lavoro, l'esperienza dei magistrati nelle scuole, l'esperienza all'interno di *Medel-Magistrats Européens pour la Démocratie et les libertés* (cui, sulla scia di MD, il *Movimento* si è iscritto nel 2004, operandovi con successo e convinzione, insieme ad altre associazioni di giudici e pubblici ministeri di 16 stati europei, per sviluppare ed arricchire una comune cultura europea fondata sui valori propri dello Stato di diritto e della difesa dell'indipendenza della magistratura), il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno, l'organizzazione degli uffici giudiziari ed il loro rapporto con i cittadini, pubblico ministero e polizia giudiziaria, giurisdizione e politica tra società e istituzione, diritto del lavoro. A proposito del citato passaggio della rivista dal formato cartaceo alla versione sul web, va detto che il *Movimento per la Giustizia* ha promosso anche varie iniziative – dal titolo "*Il magistrato nella Rete, navigare nel diritto*" – per indirizzare al meglio i magistrati all'utilizzazione di Internet e così migliorare il lavoro attraverso una capillare ricerca di testi di legge, sentenze e consultazione di siti Internet.

Il *Movimento per la Giustizia*, infatti, ha sempre avuto un'attenzione particolare per l'informatica ed è stato forse il primo gruppo dell'ANM ad utilizzare internet dando vita al sito [www.Movimento.perlagiustizia.it](http://www.Movimento.perlagiustizia.it).

Ma è stato sicuramente il primo gruppo a realizzare, sin dai suoi primi anni di vita, una "comunità informatica" attraverso una *mailing list* di discussione che raggiunse rapidamente un numero considerevole di iscritti, consentendo, cosa mai avvenuta prima, la possibilità di discutere e scambiarsi opinioni in tempo reale: una vera e propria "piazza virtuale", peraltro da subito aperta a persone estranee alla magistratura, ma comunque interessate al mondo della giustizia (avvocati, docenti, giornalisti).

Da qualche anno, infine, il *Movimento-Articolo 3* si è dotato anche di un'interessante chat su WApp che consente il tuning immediato tra tutti i partecipi: il tempo di postare, di leggere e – se si vuole – di ripostare ed il dibattito è avviato ed è alla portata di tutti. Nella chat scorre la vita del *Movimento* così come essa è: è così realizzato pienamente il sogno di trent'anni fa, cioè l'immediata conoscenza dei fatti per tutti e la possibilità di intervento in linguaggio corrente.

**Antonella Magaraggia:** *Da Movimento per la Giustizia a Movimento per la Giustizia-Proposta 88 alla fine degli anni '80, a Movimento per la Giustizia-Art. 3 nel 2008 e ad Area democratica per la giustizia nel 2016.*



*Quella del gruppo, a guardarla retrospettivamente, è stata una storia di inclusioni/aggregazioni. Ce le spieghi?*

*In particolare, vuoi parlarmi dei rapporti con Magistratura Democratica? Ricordo, per avervi partecipato personalmente, che il primo motivo di aggregazione fu culturale, nell'ambito degli Osservatori sulla giustizia civile, ove si condivideva l'idea di un magistrato che dialogava con il foro, con il personale amministrativo e con la società civile e, in un'ottica di efficienza e di trasparenza, si individuavano e diffondevano buone prassi organizzative.*

**Armando Spataro:** Certamente uno dei momenti più importanti della nostra storia fu prima l'avvicinamento e poi la fusione che si verificò tra il *Movimento ed Articolo 3*. Una storia che ricorda la già ricordata fusione con *Proposta '88*, ma che è più articolata di quella.

La storia di *Articolo 3* è innanzitutto la storia dei *Ghibellini* o di alcuni di essi. Il *Ghibellin Fuggiasco* era un foglio edito per la prima volta nel marzo del 1999, come "foglio critico-informativo" di *Unità per la Costituzione*, da giovani rappresentanti di quel gruppo del distretto della Corte d'Appello di Napoli, diretti da Modestino Villani, alcuni dei quali ben presto lasciarono *Unicost*. Con le nuove elezioni dell'ottobre del 2001, la "*Lista 1 marzo*", composta da magistrati facenti riferimento a *MD*, *Movimento* e *Ghibellini*, registrò un clamoroso successo. Intanto i *Ghibellini* si andavano caratterizzando per il loro *movimentismo*, la trasversalità dei contributi e delle partecipazioni e la critica al *correntismo* come metodo per l'occupazione degli organi di autogoverno. Il gruppo si arricchì nei mesi successivi grazie alla partecipazione dei magistrati del distretto di Salerno aderenti a "*Impegno per la legalità*". I *Ghibellini* furono protagonisti di un accordo con *Movimento* ed *MD* in vista della elezione del CSM nel 2002 (furono 8 i togati conseguentemente eletti in base alla nuova legge elettorale) e nell'ottobre del 2003, assumendo per la prima volta formalmente la denominazione di *Articolo 3*, parteciparono alle elezioni per il rinnovo del CDC, ottenendo l'elezione di due candidati.

L'esperienza di cooperazione con il *Movimento*, ormai nota a livello nazionale, determinò poi la presentazione di una lista unica per il rinnovo del 2007 del CDC e la conseguente formazione in quell'ambito di un gruppo unico composto da cinque candidati eletti.

Ormai la strada era spianata e finalmente, nel corso dell'Assemblea di Roma del 13 e 14 dicembre 2008, fu formalmente ratificata la fusione in un unico gruppo, il *Movimento per la Giustizia – Articolo 3*: ancora e sempre *in Movimento*, tutti, per offrire ai magistrati italiani una specifica proposta di impegno professionale e di cultura della giurisdizione, dell'associazionismo, del governo autonomo.

Professionalmente non mi sono mai occupato di giustizia civile, tranne la materia dell'immigrazione e del diritto d'asilo. Ho però sempre seguito l'attività del *Movimento* in quel campo. Ricordo che, insieme ad *MD*, il *Movimento* ha costituito il "*Gruppo sul civile*". Si trattava di un esempio di collaborazione tra le due correnti voluta da Carlo Verardi, che ne vantò l'importanza in un suo intervento

a fine duemila in un congresso nazionale di *MD*, l'ultimo prima della sua prematura scomparsa nel settembre del 2001. Il gruppo gradualmente è stato assorbito nell'utilissima attività degli *Osservatori per la giustizia civile* cui molti magistrati del *Movimento* partecipano con entusiasmo visti la complessità della materia ed i contenuti delle riforme che la riguardano.

Di lì a pochi anni, vista la loro indiscutibile vicinanza culturale e le “alleanze” spesso attuate in occasioni di elezioni associative (distrettuali e nazionali), *Movimento per la Giustizia-Art. 3* e *Magistratura Democratica*, con atto fondativo (la Carta Dei Valori) approvato dall'Assemblea di Roma l'8 giugno 2013, formalizzarono la nascita di “*Area*”, fino a quel momento mero “cartello elettorale”, divenuta, proprio con l'approvazione di quella Carta, e grazie all'esperienza di lavoro comune maturata negli organi di autogoverno centrali e locali e nell'Associazione Nazionale Magistrati, un gruppo autonomo della magistratura associata.

In realtà, una parte del *Movimento* ebbe delle perplessità quanto all'avvio del percorso che ha condotto ad *Area*. A coloro che dicevano con entusiasmo “contaminiamoci” si contrapponevano quelli che vedevano difficoltà di amalgama tra *MD*, che appariva organizzazione rigidamente strutturata, ed il *Movimento*, che ha sempre tratto il suo *appeal* dalla mancanza di una strutturazione forte e dunque, oggettivamente, da una maggiore libertà, se non una pluralità, di discussioni interne ed esterne e di giudizio sugli eventi.

Comunque, era stato il 2012 l'anno di svolta di *AREA* (già presente – come si è detto – in molte realtà locali), atteso che per le elezioni del CDC dell'ANM del febbraio 2012, per la prima volta *MD* e *MOV3* presentarono una lista unica – appunto denominata *AREA* – e non due separate.

*Area* elesse propri esponenti nel Consiglio Superiore della Magistratura, nei Consigli Giudiziari e in tutti gli organi rappresentativi dell'Associazione Nazionale Magistrati. Il Coordinamento di *Area* fu inizialmente composto da rappresentanti delle due predette correnti, facenti parte dei rispettivi Direttivi.

Si rese necessaria a quel punto la precisazione dei fini di *Area*, da intendersi come un soggetto autonomo rispetto ai gruppi che vi avevano dato vita, il che non implicava l'esaurimento della loro esperienza o il superamento dell'appartenenza essendo evidente che quei gruppi continuavano ad essere la spina dorsale di *Area*: un esperimento senza precedenti per l'associazionismo giudiziario, che richiedeva però struttura ben precisa e la scelta di cosa il nuovo gruppo doveva essere.

Sulla base di tali riflessioni, nel giugno 2015 fu approvata una carta di organizzazione in forza della quale, ad ottobre dello stesso anno, furono eletti i componenti del Coordinamento Nazionale di *Area*, chiamando al voto diretto tutti i magistrati aderenti.

Il 21 giugno 2016 *Area* si costituì formalmente come associazione con atto notarile e si diede uno Statuto, approvato dall'Assemblea Nazionale il 27 novembre 2016.

Il 26 e il 27 maggio 2017 si tenne a Napoli il Primo Congresso Nazionale che segnò una svolta, icasticamente rappresentata dal mutamento del nome: “Area” diventava “Area Democratica per la Giustizia” (AreaDG), assumeva dunque un’identità più chiara, dando avvio ad una campagna di iscrizioni e contestualmente creando il proprio sito internet. Non mutava però la propria natura di associazione plurale aperta al contributo di tutti.

Con il documento fondativo, i magistrati di “Area Democratica per la Giustizia” così si presentavano: “*Siamo magistrati italiani ed europei, orgogliosi di far parte di una magistratura indipendente e autonoma, che, proprio perché tale, è stata capace di far fronte al terrorismo e alle mafie e di tutelare i diritti fondamentali delle persone. Siamo consapevoli che l’evoluzione del ruolo del magistrato e il crescente rilievo della giustizia nella vita collettiva sottolineano l’esigenza della professionalità, della responsabilità e della deontologia del magistrato. La Costituzione è il nostro punto di riferimento nell’esercizio della giurisdizione e nell’autogoverno. Area nasce da un’idea di giustizia come esigenza inalienabile di ogni persona, bene comune e funzione pubblica al servizio della società. Vogliamo realizzarla, partendo e beneficiando dell’esperienza e del patrimonio storico e ideale di Magistratura Democratica e del Movimento per la Giustizia-Art. 3.*”. Dichiaravano, altresì, di riconoscersi nell’Associazione Nazionale Magistrati e nella sua funzione di presidio dell’autonomia e indipendenza della magistratura italiana, aspirando a rinnovarla uniformando la sua azione di rappresentanza a principi come l’apertura alla società, la trasparenza nel funzionamento della giurisdizione e del governo autonomo, l’affermazione dei principi di eguaglianza, solidarietà e giustizia, prestando attenzione ai diritti, particolarmente a quelli dei più deboli ed emarginati, rifuggendo da pericolose spinte corporative e burocratiche ed operando insieme agli avvocati, al personale amministrativo e a tutti gli operatori del settore per migliorare il funzionamento della Giustizia ...” *che è per noi – oggi come sempre – un bene comune, strumento imprescindibile ed essenziale perché i valori Costituzionali possano trovare attuazione*”.

Dall’approvazione della Carta dei Valori, comunque, molto cammino è stato fatto, ma non sono mancate dialettiche e polemiche interne: ad esempio, MD, nonostante molti dei suoi iscritti “militassero” ormai convintamente in Area, ha determinato uno strappo interno non marginale, autonomamente decidendo di presentare una propria lista di candidati in occasione delle elezioni del settembre del 2022 dei componenti togati del CSM. Il Movimento, pur continuando ad esistere, non lo ha fatto, riconoscendo solo ad Area la gestione della politica associativa ed elettorale.

Pur convinto della necessità perdurante di preservare il patrimonio culturale e storico di corrente all’interno di Area, ritengo che la scelta di MD nella predetta fase elettorale, indipendentemente dai risultati, non costituisca una bella pagina nella storia di Area Democratica per la Giustizia: non a caso molti storici magistrati aderenti ad MD, che hanno sin dalla fondazione di Area lavorato in modo convinto per la nuova comune realtà associativa, si sono dimessi da Magistratura Democratica.

In ogni caso, è bene attendere lo sviluppo di questa complessa vicenda per trarne conclusioni definitive riguardanti la storia ed il futuro del *Movimento per la giustizia* (che deve recuperare il suo spirito originario e riappropriarsi di una quota di autonomia politica, pur all'interno di *Area*), di *Magistratura Democratica* (che dovrebbe tornare a credere in *Area DG*) e di *Area Democratica per la Giustizia*, che deve porre al centro del suo agire la questione morale, l'impegno sociale e la resa della giustizia in senso non burocratico, attraverso una dirigenza capace di meglio ascoltare e valutare anche il dissenso interno. Continuerà o riprenderà, in tal modo, un auspicabile cammino comune.

**Antonella Magaraggia:** *Vuoi dirmi come si è svolta la vita del Movimento per la giustizia-Art. 3 in questi oltre 30 anni?*

**Armando Spataro:** Ho già ricordato molte cose della nostra storia, ma vorrei ora risponderti parlando dell'impegno che più mi affascina, l'impegno civile. Ricordarlo e valorizzarlo potrebbe servire – spero – a far rinascere passione per la vita associativa, evitando che molti magistrati si rinchiodano nel proprio ufficio (sempre che ne abbiano uno), prestando attenzione solo ai procedimenti loro assegnati, ai carichi medi di lavoro ed ai parametri per positive valutazioni della loro professionalità.

Una tale disaffezione, nel tremendo periodo che la magistratura sta vivendo, è anche conseguenza del caso Palamara e della disinformazione che lo accompagna, spesso finalizzata a ledere il senso stesso dell'associativismo, accusando indiscriminatamente tutti i giudici ed i pubblici ministeri di sistematiche violazioni dei loro doveri.

La storia dell'Associazione Nazionale Magistrati e di alcune sue componenti (tra cui sicuramente il *Movimento per la giustizia*) dimostra come l'impegno civile possa rafforzare la fiducia dei magistrati nel proprio ruolo e faccia crescere quella dei cittadini nella Giustizia.

Partendo dalla fine degli anni '80, va ricordato, ad esempio, come molti magistrati che si occupavano del contrasto del terrorismo interno, sostenuti dall'ANM, si dedicarono anche al racconto pubblico della verità. Quei magistrati, cioè, proprio nella tempeste degli anni di piombo, sentirono il dovere di uscire dai loro palazzi per discutere di legalità in scuole e università, in circoli di quartiere e nelle fabbriche, in sedi di associazioni culturali e ovunque fosse possibile, allo scopo di diffondere la conoscenza della perversa ideologia terroristica e così contrastare con fermezza il verbo di chi teorizzava la neutralità («né con lo Stato, né con le Brigate Rosse») e di quanti – anche all'interno della magistratura ed in nome di una superficiale e disinformata concezione del garantismo – affermavano che le importanti leggi approvate in quegli anni e le modalità di conduzione delle indagini (con utilizzo dei cd. “pentiti”) avessero leso i diritti fondamentali degli imputati, dei loro difensori e di tutti i cittadini in nome di una sorta di repressione del dissenso politico. Negli anni seguenti, un identico doveroso impegno è

stato messo in campo contro la logica mafiosa, la corruzione, nonché a difesa dei principi costituzionali e del principio di solidarietà.

Ed è stato così anche negli anni seguenti. Tra la fine del 2002 e la primavera del 2006 sono state numerose le iniziative cui il *Movimento per la giustizia* ha preso parte: il 14 settembre del 2002, ad es., alcuni suoi dirigenti, unitamente a quelli di *MD*, parteciparono alla indimenticabile manifestazione di Roma, dinanzi alla basilica di San Giovanni in Laterano, con centinaia di migliaia di persone arrivate da ogni parte d'Italia, sia per manifestare contro quelle che ormai venivano definite, anche da accademici, le «leggi vergogna», sia – soprattutto – per esternare le loro preoccupazioni per le sorti della democrazia in Italia. Ciò scatenò le reazioni di molti politici della maggioranza, nonostante avessimo spiegato a qualche importante quotidiano le ragioni della nostra presenza e la sua piena compatibilità con l'esercizio imparziale della nostra funzione.

Tra il 2004 e la primavera del 2006, i dirigenti del *Movimento* parteciparono ad iniziative tese a contrastare la pessima riforma costituzionale messa in cantiere e poi approvata dalla maggioranza di centrodestra che governava il paese in quegli anni. Furono moltissimi i colleghi che si «schierarono», oltre a varie associazioni e confederazioni sindacali, all'Anpi ed a chiunque altro fosse sensibile al tema. Il *Movimento per la giustizia* e *Magistratura democratica* aderirono anche formalmente al Comitato per la difesa della Costituzione di cui fu nominato presidente Oscar Luigi Scalfaro. Nonostante le riserve di qualche collega e di consistenti spezzoni della Associazione Nazionale Magistrati, fino al giugno del 2006 fu tutto un susseguirsi frenetico di manifestazioni, convegni, dibattiti e interventi organizzati ovunque possibile e sempre per lo stesso fine: il «No» vinse con il 61,3%, riforma bocciata!

Nonostante le accuse di politicizzazione che ci piovevano addosso, molti magistrati del *Movimento per la giustizia* e di *MD* si impegnarono, ancora una volta con successo e sempre a sostegno del «NO», anche nella campagna referendaria del 2016 contro la pessima riforma costituzionale definita «renziana» e messa in campo da uno schieramento politico di orientamento apparentemente opposto rispetto al 2006 .

Potrei continuare ad elencare varie altre importanti occasioni di impegno civile del *Movimento per la giustizia*, ma mi limito a citare quelle che hanno riguardato il tema dell'immigrazione, tuttora oggetto di dispute politiche e sociali dai toni aspri e spesso offensivi. È noto che, nel 2008 e 2009 da un lato e nel 2018 e 2029 dall'altro, i governi pro tempore vararono rispettivamente «pacchetti sicurezza» e «decreti sicurezza», colmi di previsioni lesive di valori costituzionali.

Orbene, anche in quel caso a dieci anni di distanza l'uno dall'altro, cioè nel 2009 *Movimento per la giustizia* e *Magistratura Democratica* e nel 2019 *Area Democratica per la Giustizia* organizzarono due splendidi convegni a Lampedusa, luogo di tragedie e sofferenze, ma anche simbolo dell'accoglienza. Entrambi avevano lo stesso titolo: «*La frontiera del diritto ed il diritto della Frontiera*», ma al titolo del secondo era aggiunto la frase «*Dieci dopo ancora insieme a Lampedusa*»

Vi parteciparono – da noi invitati – avvocati, giornalisti, magistrati, alti ufficiali della Guardia Costiera nonché il Vescovo di Agrigento ed il sindaco che aprirono quegli incontri dedicati alla solidarietà. Intervenero anche ex presidenti della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e della Corte Costituzionale, il responsabile dell’Alto Commissariato dell’ONU-UNCHR, il Vice Presidente della Commissione Libertà Civili del Parlamento Europeo ed un componente del Tribunale permanente dei popoli. Naturalmente vi sarà sempre chi sosterrà che i magistrati possono parlare e scrivere solo con le sentenze ed atti giudiziari e che iniziative come quelle descritte sono motivate da orientamenti politici. Di fronte a tali accuse vorrei chiedere a chi le formula di evitare ingiustificate generalizzazioni: la Costituzione non prevede solo principi astratti, ma impone anche doveri per i cittadini che vi si riconoscono, come l’impegno per la difesa dei diritti fondamentali.

È questo il modello di magistrato che auspico per il futuro delle correnti dell’ANM, a partire ovviamente dal *Movimento per la giustizia*, un futuro caratterizzato cioè da un impegno civile perfettamente compatibile con la professione e con la vita associativa, ed anzi capace di “purificare” l’Associazione stessa.

La rottura della separatezza della casta, del resto, fu una delle ragioni d’essere della Associazione: proprio nella seduta di fondazione dell’Agmi, Giovanni Sola, appena assunta la presidenza, esordì osservando: «*La magistratura italiana, già da tempo, sente il bisogno di uscire dal suo isolamento di fronte allo sviluppo economico e sociale del paese e ai complessi problemi che tuttora gravano insoluti sugli ordinamenti della giustizia*». Sono parole e concetti che riecheggeranno negli anni successivi e che si devono considerare attuali ancora oggi.

Sono orgoglioso di appartenere a un’associazione che ha questa storia e che non a caso raccoglie il 94% dei magistrati italiani. Dunque, pur dando per scontato che anche al nostro interno si manifestano talvolta condotte incompatibili con il codice deontologico che ci siamo dati (tra cui contiguità politiche, insufficiente operosità e scarsa sensibilità al pubblico interesse), non comprendo come oggi sia possibile per molti magistrati dimenticare le nostre radici, reclamare per l’Anm una prevalente attenzione agli aspetti economico-sindacali e snobbare indifferenti i valori alti che ci legano, in nome di riforme o progetti di riforme che hanno il sapore del populismo.

Il *Movimento per la giustizia* non lo ha mai fatto.

**Antonella Magaraggia:** *Qual è stata la posizione del Movimento -Art. 3 in relazione ai temi che maggiormente hanno determinato discussioni e polemiche negli ultimi anni?*

**Armando Spataro:** Necessariamente affronterò di seguito solo alcuni dei temi di maggior rilievo del dibattito pubblico riguardante la Giustizia. Spero di rappresentare correttamente la posizione del *Movimento*: qui parlo della storia che ho vissuto e delle scelte del *Movimento* cui, con molti altri colleghi, ho contribuito. Poi, è ben possibile che tutto cambi, ma io non me lo auguro, almeno rispetto a questi argomenti.

Parto dalla **separazione delle carriere**, tema che tanto affascina alcuni settori della politica e l'Unione delle Camere Penali. Gli argomenti che vi si oppongono sono numerosi e vincenti, riguardando principi costituzionali, l'assetto prevalente a livello internazionale, la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul "Ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale". Non vale la pena, pertanto, rispondere ad affermazioni di segno opposto, anche se provenienti da settori minoritari di altre correnti e da ex magistrati, in quanto infondate, incolte e talvolta offensive, come quella secondo cui i giudici, per effetto della già limitata possibilità di interscambio delle funzioni, sarebbero portati ad accogliere le tesi dei p.m. . La posizione del *Movimento* è sempre stata fortemente contraria, "senza se e senza ma".

Quanto al **sorteggio o pre-sorteggio dei magistrati componenti del Csm**, si tratta di uno dei peggiori fantasmi che aleggiano sulla magistratura italiana e coloro che, anche magistrati, continuano a sostenerlo, ignorano valore e contenuto del diritto di voto previsto dalla Costituzione (art. 104, comma 3) che prevede elezioni vere e libere, senza alcuna possibilità di eluderne o limitarne la portata. I magistrati, infatti, hanno il diritto di interloquire sul funzionamento della giustizia, sulla sua organizzazione, sulla difesa della propria indipendenza: ad es., è meglio nominare un dirigente più anziano o uno più dinamico e capace (vecchio tema di discussione)? È meglio privilegiare la specializzazione o la pluralità delle esperienze professionali? È giusto organizzare corsi di aggiornamento professionale aperti alle esperienze esterne alla magistratura? O è meglio evitarlo? E – passando alle valutazioni dei disegni di legge – è accettabile che in nome della sicurezza si sacrificino i diritti fondamentali delle persone?

Tuttora non vedo perché dovrebbe essere vietato o criticabile che anche i magistrati riconoscano le proprie affinità con taluni colleghi e ai colleghi affini preferiscano far riferimento per elaborazioni culturali o per designarli – attraverso il voto – a compiti di rappresentanza nell'Associazione o a funzioni istituzionali in seno al Csm. È normale, infatti, che le correnti, in vista delle elezioni dei dirigenti dell'Associazione magistrati o dei componenti togati del Csm designino i propri candidati ed elaborino programmi sottoponendoli al giudizio dei magistrati elettori. Ed è logico che i candidati, per presentarsi agli elettori, si aggregino per omogeneità di vedute e vogliano rendersi riconoscibili con un programma, una sigla. Sono le regole fondamentali della democrazia. Ecco perché all'interno dell'Associazione magistrati si sono formate le tanto vituperate correnti: luoghi di aggregazioni ideali, delle quali va contrastata non la ragion d'essere, ma solo la deriva corporativa. Il sorteggio, insomma, è una ipotesi di riforma offensiva ed umiliante per i magistrati, con il Csm ridotto al rango di una bocciofila di quartiere e i magistrati al livello di persone che non sanno giudicare, orientarsi, scegliere, partecipare alla vita democratica e che sono costretti ad accettare che le alte funzioni consiliari siano esercitate da colleghi comunque selezionati in base al caso. Ancora una volta si conferma, in tal modo, un convincimento diffuso in politica: i magistrati sono persone da punire, persino privandoli del diritto di voto.

Ricordo con orgoglio, pertanto, la posizione assunta dal *Movimento per la giustizia*, fermamente contraria ad ogni tipo di sorteggio per selezionare i componenti del CSM, una fermezza mantenuta anche negli ultimi anni quando, riforma ordinamentale Cartabia alle porte, settori marginali della magistratura (tra cui anche pm e giudici noti che qui non vale la pena di nominare) hanno continuato incredibilmente a sostenere, ed ancora sostengono, la necessità del “sorteggio temperato” per vincere le degenerazioni correntizie.

La soluzione dei problemi emersi in questi anni sta altrove: nel pretendere che i magistrati, a partire dai più giovani, esercitino il diritto di voto in modo consapevole, premiando gli sforzi di chi si adopera – nel Csm, nell’Associazione e nel suo lavoro quotidiano – nell’interesse dei cittadini e della giustizia, anziché del gruppo di appartenenza.

Insieme al sorteggio appena citato, altra proposta populista che periodicamente torna di attualità è quella della **abolizione delle correnti dei magistrati**, non si comprende se con legge o con atto interno dell’ANM. Prescindendo dalle già ricordate ragioni storiche e culturali della nascita e dello sviluppo delle correnti, fondate su diverse visioni del ruolo del CSM e della stessa idea di organizzazione e gestione della giustizia, ci si deve chiedere se chi formula tale ipotesi conosca la Costituzione ed il principio di libertà di associazione previsto nell’art. 18.

Tra i magistrati circolano spesso sconcerto e rabbia, essendo tutti consapevoli che, ad es., le note conversazioni e gli incontri di cui si è parlato negli ultimi tempi costituiscono quanto meno lo specchio di relazioni personali a dir poco improprie e di interessi di singoli, di correnti e di esponenti di partiti che si intrecciano al di fuori degli ambiti istituzionali. Ma deve essere chiaro che non esistono bacchette magiche per rigenerare le correnti e l’impegno associativo, così come sarà sempre impossibile eliminare una quota di discrezionalità nelle scelte consiliari. Le correnti, allora, tornino ad essere luoghi di discussione ideale e culturale come erano e come possono esserlo ancora: devono essere cancellati i frutti marci dell’associazionismo, vivendolo virtuosamente nel quotidiano. Per le correnti deve valere – e non solo in occasione delle scadenze elettorali – più la coerenza dell’agire in relazione ai principi cui si ispirano ed alla propria identità culturale, piuttosto che la ricerca del consenso o la politica dei “passi felpati” e degli accordi ad ogni costo. Questa è almeno l’idea delle correnti in cui hanno sempre creduto coloro che hanno contribuito a fondare ed a far crescere il *Movimento per la giustizia*.

L’irrinunciabile pre-requisito di ogni riforma – che da sé non potrà mai essere la panacea di tutti i mali – riguarda comunque i magistrati elettori per i quali, ai fini di un voto libero e motivato va invocata, così come per i cittadini nelle elezioni politiche, una più approfondita conoscenza dei programmi e dei profili dei candidati, verificandone successivamente – se eletti – la fedeltà e la coerenza rispetto ai principi dichiarati. Lo ripeterò fino alla noia.

Anche sul **potere dei Procuratori della Repubblica**, si sono registrate posizioni inaccettabili di chi confonde il loro indiscutibile e giusto “potere organizzativo”



con un potere di tipo “gerarchico”. Il primo richiede una costante interlocuzione con i magistrati componenti dell’Ufficio ed il *Movimento per la giustizia* ha sempre sostenuto tale ultima necessità e quella delle Assemblee periodiche a ciò finalizzate.

La corretta gerarchia di tipo organizzativo deve essere soprattutto capace di esprimere un potere di indirizzo circa l’adozione, da parte degli aggiunti e dei sostituti, di criteri omogenei ai fini delle determinazioni inerenti il “corretto, puntuale ed uniforme” esercizio dell’azione penale e dell’utilizzo delle risorse disponibili: un problema reale, presente in ogni Procura, che va affrontato “facendo squadra” ed in cui il Procuratore riveste un decisivo ruolo di spinta.

Non è un caso che *Area Democratica per la Giustizia* sia impegnata costantemente sul tema dell’organizzazione degli uffici in nome della loro trasparenza ed efficienza, pur se si tratta di un impegno non sempre gradito ad alcuni dirigenti. Importante è anche il tema dell’**attenzione che i magistrati devono riservare ai rapporti ed al confronto con l’Avvocatura**, co-protagonista della giustizia, al fine di poter individuare e superare, anche per quella via, criticità organizzative degli Uffici Giudiziari, a partire dal deficit di personale amministrativo.

Sono auspicabili incontri tra dirigenti di tali uffici ed i rappresentanti dei Consigli dell’Ordine degli Avvocati e delle Camere Penali che possono favorire persino alcune scelte organizzative come quelle concernenti l’assetto dei gruppi specializzati dei Pubblici Ministeri e delle Sezioni di Tribunale, l’elaborazione dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali, le modalità di svolgimento delle udienze, l’accesso informatico a taluni atti e l’acquisizione di copie digitalizzate di atti, l’inoltro reciproco informatizzato di istanze ed atti.

In questa cornice, trovo condivisibile che nella cd. Riforma Cartabia si preveda il coinvolgimento di avvocati e professori in alcune delle competenze dei Consigli giudiziari, tra cui le valutazioni di professionalità, ove comunque il voto degli avvocati deve essere unanime e conforme alla valutazioni del Consiglio dell’Ordine forense competente. Non serve elevare muri – come alcune correnti e vari magistrati hanno fatto – contro questo aspetto della riforma, ipotizzando atteggiamenti vendicativi (o quasi) di avvocati, conseguenti a precedenti “scontri” processuali con i magistrati da valutare. Trovo tale argomento offensivo nei confronti della classe forense, quasi che la dialettica processuale tra le parti, che può essere spesso accesa, condizionasse il dovuto leale rapporto tra Avvocatura e Magistratura.

Il *Movimento per la giustizia*, al di là di isolate e criticabili eccezioni, non ha assunto fortunatamente questa posizione, pur non rinunciando ad un confronto con il Ministro della Giustizia – come del resto ha fatto l’ANM – in ordine a criticità rilevabili nella riforma.

Particolare attenzione va da sempre riservata al tema del rapporto tra **giustizia, informazione e comportamenti dei magistrati**. È questo un argomento di discussione rispetto al quale il *Movimento per la giustizia* può rivendicare una linea coerente, che ha portato i suoi componenti, indipendentemente dagli incarichi

direttivi eventualmente rivestiti, a rifuggire da insopportabili eccessi di retorica e di autoreferenzialità, individuabili in atteggiamenti diffusi, nelle conferenze stampa e nelle parole di alcuni magistrati, pur se lodevolmente impegnati in indagini difficili e pericolose. Non sono apprezzabili, infatti, quanti si propongono (o accettano che altri li propongano) come eroi solitari e isolati, unici custodi e ricercatori della verità, sicché chiunque osi esprimere critica e dissenso rispetto al loro operato viene solo per questo collocato nello schieramento dei nemici del bene e della verità.

Ad avviso del *Movimento*, si deve evitare di incorrere in simili atteggiamenti che rischiano peraltro, di indurre in errore la pubblica opinione, facendole credere che la giustizia sia terreno riservato ad una eroica élite di magistrati ed investigatori: il nostro, invece, è un lavoro normale come tanti altri e la Giustizia è un “bene comune” che può affermarsi solo con l’impegno quotidiano di una collettività sensibile, qualunque sia il lavoro ed il sistema di vita di quanti la compongono.

Si spiega dunque come il D. lgs. 8 novembre 2021, n. 188, conosciuto come “legge sulla presunzione di innocenza” di (parziale) recepimento della direttiva UE 2016/343, abbia inteso, con minime criticità e senza introdurre affatto alcun bavaglio all’informazione, contrastare prassi inaccettabili, come conferenze stampa teatrali, commenti che anticipano le decisioni quasi che i provvedimenti restrittivi equivalgano a vere e proprie sentenze.

Il dovere di informazione va esercitato nei limiti della legge, rispettando la privacy, le regole deontologiche, e ovviamente la presunzione di innocenza, facendo piazza pulita di quella furia comunicativa che porta alcuni magistrati ad esaltare le proprie inchieste o quelle del proprio ufficio.

Tralasciandone altre, chiudo l’elenco delle problematiche di rilievo che dividono spesso anche l’ANM, citandone alcune che hanno visto il *Movimento per la giustizia* discuterne apertamente, pervenendo a scelte apprezzabili, anche se non sempre del tutto condivise al suo interno.

Mi riferisco a chi giudica riprovevole l’**aspirazione ad assumere incarichi direttivi o semidirettivi in un ufficio requirente o giudicante**, definita “carrierismo”, a chi auspica **automatismi di ogni tipo per l’assegnazione di tali incarichi** in modo da cancellare la discrezionalità delle scelte ed infine a chi “*demonizza i magistrati fuori ruolo accusandoli delle più varie nefandezze*” (espressione da me condivisa di Claudio Castelli), quasi che tale impegno comportasse un marchio eterno di inaffidabilità.

Si deve allora reagire con intelligenza sia a tali convinzioni, che alle derive effettivamente presenti nei comportamenti di taluni magistrati collocati fuori ruolo.

Nulla autorizza a dimenticare, infatti, la cultura istituzionale di magistrati che hanno svolto importanti incarichi fuori ruolo, inclusi quelli politici, rientrando con onore ed apprezzamento diffuso nell’esercizio delle precedenti funzioni ordinarie di magistrato. Per limitarmi a quelli “movimentisti”, voglio qui ricordare i nomi di G. Falcone, V. Zagrebelsky, G. Lattanzi, E. Lupo, V. D’Ambrosio, D. Carca-

no, G. Melillo, ma tanti altri potrebbero essere citati, anche appartenenti ad altre correnti. Inoltre, non credo affatto che, in nome di un presunto rigore morale, sia corretto penalizzare l'aspirazione a ricoprire funzioni direttive da parte dei magistrati, senza neppure distinguerne la natura.

È al CSM che tocca bocciare le ambizioni di carriera fondate sul poco o sul niente valorizzando esperienze e professionalità positive, anche se riguardanti incarichi fuori ruolo ministeriali, o di natura istituzionale o di livello internazionale, in ordine ai quali è possibile valutare il grado di indipendenza dimostrato da chi li ha rivestiti, pur nella evidente impossibilità di eliminare ogni discrezionalità. Ma la "condanna" che si vuol comminare a chi ha svolto o intende svolgere incarichi fuori ruolo ed a chi aspira ad esercitare ruoli direttivi o semidirettivi, non può in alcun modo dar luogo a misure preventive o a "cure" fondate su automatismi o su generalizzati e non mirati divieti.

Ed il *Movimento per la giustizia*, per quanto noto a chi scrive, si è sempre battuto per tutto questo, senza rinunciare ad un corretto confronto con chi sostiene opinioni diverse, senza rinchiudersi in certezze prive di dubbi e senza evitare le necessarie autocritiche

**Antonella Magaraggia:** *Secondo te, negli anni, il Movimento per la giustizia-Art. 3 è riuscito ad attuare gli ideali che hanno portato alla sua nascita?*

**Armando Spataro:** Mi chiedo se, fin qui, sia stato troppo sbilanciato nel sottolineare i tanti aspetti positivi della storia del *Movimento per la giustizia*, tacendo su possibili criticità. Non intendo, infatti, apparire un mero "laudator temporis acti" o un "conservatore" guidato dal mero rimpianto del passato. Mi sento piuttosto un critico per antitesi di certi aspetti del presente.

Voglio ricordare, allora, parole tratte da articoli di Vito D'Ambrosio e Giovanni Tamburino pubblicati nel numero 0/2008 di *Giustizia Insieme*. Il primo, rientrato in magistratura dopo dieci anni, ha affermato "di avere trovato un Movimento cambiato e non di poco...con mutamenti che non erano semplici effetti degli anni passati...un percorso che è stato un susseguirsi di stop and go, freno ed acceleratore che ha confuso la nostra immagine". Il secondo si interrogava su coloro che, tra i magistrati, avevano "nel frattempo scelto strade diverse per ragioni che comunque sono state utili per riflettere sull'idoneità attuale del Movimento a dare risposte efficaci per una figura di magistrato adeguato alla domanda di giustizia secondo i valori della Costituzione Repubblicana e per un associazionismo giudiziario all'altezza delle sfide che vengono sia dall'interno della stessa magistratura, che dalla società e dalla politica, attento al servizio e non al corporativismo in ogni sua forma".

I due colleghi, comunque, hanno sempre creduto nel *Movimento* e nella sua laicità e libertà nell'approccio ai temi della giustizia. quello in cui anche io oggi credo, pur se non ci si può limitare ad "etichettare festosamente le nostre scelte di vent'anni fa" (altre parole di D'Ambrosio) . Le loro parole potrebbero essere citate ancora oggi a quasi 35 anni dalla fondazione del Gruppo.

Le vicende generazionali e la modernità influiscono certamente anche sull'associazionismo e per i giovani magistrati contano il clima sociale e culturale negli anni della formazione: ma, considerando che forse è giunto il momento per un nuovo 1988, può ben dirsi che la difesa del passato diventa talvolta un ritorno al futuro.

Ecco perché deve chiedersi all'ANM ed al *Movimento* di evitare il ripetersi di scelte che talvolta si sono manifestate e che non sono condivisibili: non si deve, cioè, prestare attenzione solo agli aspetti impiegatizi e corporativi della funzione del magistrato.

Il *Movimento per la giustizia*, in particolare, deve interrompere e ribaltare un percorso di fatto che rischia di determinare alla fine “lo scioglimento di fatto del gruppo” quasi che il proprio compito associativo sia stato raggiunto o “*appaltato ad Area Democratica per la Giustizia*” (parole di un'esperta collega), che solo in futuro potrà diventare una corrente in ogni senso, purchè tutte le originarie componenti fondatrici decidano di autosciogliersi o se una di esse decidesse in modo trasparente di “sfilarsi”.

Ma fino a quel momento, occorre preservare la identità del *Movimento*, esprimendo in autonomia le proprie posizioni ed altrettanto consentendo di fare agli iscritti, pur dissenzienti rispetto alle scelte dei dirigenti. La “doppia tessera” non è un falso, ma una realtà possibile e sin qui praticata, e la cultura progressista consente momenti diversi di impegno, crescita e coinvolgimento delle nuove generazioni di magistrati.

Non a caso la definizione del gruppo rimanda al comune impegno delle due correnti fondatrici: “*Area*” (termine che indica un terreno ampio e senza netti confini entro cui operare), “*democratica*” (parola finale della denominazione di MD), “*per la Giustizia*” (parole finali della denominazione del *Movimento*).

Tutti insieme, dunque, per un percorso comune, per un rinnovato impegno civile, nonché per individuare o rinforzare idee forti della cultura della giurisdizione intesa come servizio professionale e responsabile, superando senza remore o riserve o eccezioni la regola dell'appartenenza.

In questo quadro la “**questione morale**” non può e non deve mai perdere il ruolo di “stella polare” dell'agire del gruppo. E resta centrale la necessità di un impegno chiaro, forte e continuo, simile a quelle messe in campo già vent'anni fa contro “leggi vergogna” e progetti di riforma punitivi nei confronti della Magistratura. La situazione, oggi, non sembra affatto migliorata, anzi!

*Forza Movimento!*

Concludo con affermazioni forse banali: la giusta decisione nel settore penale e civile, al termine di una corretta e rapida trattazione di indagini e procedimenti, costituisce la stella polare del lavoro dei magistrati, ma altre luci devono illuminarlo e tra queste la già ricordata storia e la ragione d'essere dell'Associazione Nazionale dei Magistrati. Proprio ai tanti giovani colleghi che progressivamente perdono fiducia in chi li rappresenta ed ai quali ho qui già raccomandato di esercitare il loro diritto di voto in modo consapevole, mi permetto di raccomandare

di tenersi lontani da ogni forma di populismo. Ma chiedo loro anche di conoscere e ricordare la storia della nostra Associazione, che è una storia bella e ricca e che non deve essere infangata da comportamenti interni vergognosi o da accuse ingiustamente generalizzanti ed interessate.

A tal proposito, vorrei ricordare che a Napoli, nel quartiere San Lorenzo, vi sono lapidi in marmo che affollano i muri della chiesa di Santa Maria Maggiore della Pietrasanta. La piazzetta dove la chiesa si trova è tagliata, manco a farlo apposta, da Via dei Tribunali. I testi stupendi delle lapidi sono scritti in latino. Suscitano tutti un'eco profonda, ma due, in particolare, mi hanno sempre colpito e sempre rileggo quando passo in quella zona. Il primo dice: *Excellentium virorum est improborum negligere contumeliam a quibus etiam laudari turpe* [È degli uomini migliori non curarsi degli insulti degli improbi, giacché persino essere lodati da costoro è motivo di vergogna]. Il secondo è ancor più significativo: *Audendo agendoque Respublica crescit non iis consiliis quae timidi cauta appellant* [La cosa pubblica cresce con coraggio e con l'azione, non con le decisioni che i pavidi chiamano caute]<sup>2</sup>.

Il pensiero va subito a quanti, ovunque collocati, nelle istituzioni o nei partiti, ma anche nell'Associazione Nazionale Magistrati, conoscono solo la prudenza come criterio-guida della propria azione politica. La prudenza, sia ben chiaro, è virtù per chiunque, ma quando assume i caratteri del compromesso sui principi diventa vizio da evitare, quasi sempre un peccato difficile da perdonare.

---

<sup>2</sup> La prima frase è una traduzione di Plutarco di volgari offese che gli abitanti di Chio arrecarono ai magistrati spartani. La seconda è di Livio che parla della guerra di Roma con Cartagine.

## Composizione del CSM, leggi elettorali e correnti associative

SOMMARIO: 1. Brevi premesse metodologiche. – 2. Dal 1958 al 1990: dalla divisione tra alta e bassa magistratura alla divisione per correnti. – 3. I successivi tentativi di attenuare il ruolo delle correnti in Consiglio tramite le regole elettorali. – 4. L'ultima riforma.

### 1. Brevi premesse metodologiche

Chiunque si occupi, anche solo un po', delle questioni di ordinamento giudiziario sa che uno dei temi da sempre più dibattuti è la scelta del sistema elettorale per la selezione dei consiglieri togati del Consiglio superiore della magistratura. Eccedendo in ottimismo, ogni volta che la legge n. 195 del 1958 viene, in questa parte, modificata, ci si convince di aver risolto gran parte dei problemi che affliggono la magistratura italiana. Ovviamente non è così, anche se resta vero che il modo in cui sono selezionati i componenti di un organo influisce molto sul suo rendimento.

Tante volte viene chiesto ai costituzionalisti quale sia il sistema elettorale "migliore", e a noi non resta che rispondere che è difficile (spesso impossibile) prevedere come gli attori della competizione elettorale reagiranno e poi si adatteranno alle nuove regole e che, comunque, anche a voler ragionare "in astratto", non esiste un sistema "migliore" rispetto ad altri, e che si possono valutare le soluzioni proposte solo dopo avere considerato: a) le caratteristiche dell'organo da eleggere, nonché la sussistenza di vincoli costituzionali; b) la funzione del sistema elettorale in relazione alla natura dell'organo; c) gli obiettivi che si vogliono raggiungere. Bisogna inoltre distinguere tra sistema elettorale *in senso stretto*, ossia la formula elettorale, e sistema elettorale *in senso ampio* (comprensivo delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, dello stato giuridico degli eletti in corso di mandato, dei divieti di assunzione di incarichi dopo il mandato stesso, ecc.).

Pertanto, chi intenda riflettere delle regole per l'elezione dei componenti togati al CSM può solo in minima parte fare ricorso alle elaborazioni della dottrina sui sistemi elettorali degli organi politici, poiché si tratta di organi che hanno una composizione, qualitativamente e numericamente, diversa e sono titolari di

funzioni assai differenti. Gli organi politico-rappresentativi, infatti, sono chiamati ad assumere decisioni libere nel fine, e sono perciò composti in modo da rispecchiare le visioni ideali presenti in società complesse; il Csm, invece, è organo titolare di competenze amministrative definite dalla legge ed è composto da soggetti scelti, per le loro competenze tecniche o esperienze professionali, da un corpo elettorale ridotto e omogeneo. Peraltro, quanto alla componente togata, il legislatore è vincolato ad inserire nell'organo magistrati delle diverse "categorie" e ciò, «non perché in questo si faccia luogo a rappresentanza di interessi di gruppo – il che sarebbe inconciliabile con il carattere assolutamente generale degli interessi affidati alla cura di quell'organo – ma in considerazione del fatto che le linee strutturali segnate nell'art. 104 Cost.» sono «ispirate all'esigenza che all'esercizio di delicati compiti inerenti al governo della magistratura contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici» (sentenza n. 12 del 1971, ripresa da sentenza n. 142 del 1973).

Da ciò si deduce chiaramente la diversa funzione che il sistema elettorale svolge nelle due sedi: quando si tratta di comporre un organo politico, il sistema elettorale deve essere rappresentativo delle divisioni ideali ricordate e, per ragioni di funzionalità dell'organo, può favorire la formazione di una maggioranza capace di assumere decisioni coerenti con l'indirizzo politico prevalente; quando, invece, si tratta di comporre un organo chiamato a svolgere funzioni amministrative nei limiti di ciò che la legge prevede, il sistema elettorale serve a dare agli elettori la possibilità di scegliere coloro che ritengono più adatti e preparati ad assumere decisioni di natura tecnica.

Ovviamente, sappiamo tutti benissimo che, sin dalle sue origini, all'interno dell'ordine giudiziario la competizione elettorale si è trasformata in una competizione tra i diversi modi di intendere il ruolo della magistratura e l'esercizio della funzione giudiziaria (persino tra le teorie dell'interpretazione). Rispetto a queste dinamiche, vi è chi ha ritenuto che la divisione della magistratura in componenti associative costituisca il naturale esito del riconoscimento dell'esistenza del pluralismo interpretativo e che tale pluralismo debba essere portato dentro il Csm e debba guidarne l'azione. C'è chi, invece, senza affatto negare che il Csm eserciti ampia discrezionalità nell'esercizio delle sue attribuzioni, ha osservato che la Costituzione non delinea un organo che deve *necessariamente* riflettere le divisioni ideali presenti nella magistratura: chi si candida ha una propria concezione del ruolo del magistrato e della funzione giudiziaria e tale sensibilità, eventualmente alimentata dal suo appartenere ad una determinata componente associativa, può essere portata nel *plenum*, ma il sistema elettorale non deve essere finalizzato a rispecchiare la forza e la consistenza dei gruppi interni all'Anm, bensì a consentire ai magistrati di scegliere i colleghi che ritengono più adatti a svolgere il delicato e importante compito di sedere nell'organo

costituzionale, eventualmente valutando anche, ma non solo, la loro posizione politico-culturale.

Questi diversi modi di intendere il Csm e la funzione del sistema elettorale per la componente togata condizionano da sempre il dibattito pubblico, orientando il legislatore. Infatti, quest'ultimo, scegliendo l'una o l'altra formula elettorale, ha implicitamente mostrato ora favore, ora disfavore per la rappresentazione, in Consiglio, del peso delle diverse correnti. Insomma, la storia del sistema elettorale del Csm è capace di restituire anche una prova dei rapporti tra politica e magistratura.

## 2. Dal 1958 al 1990: dalla divisione tra alta e bassa magistratura alla divisione per correnti

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione fu necessario attendere alcuni anni prima che il Csm venisse istituito. Solo con la legge n. 195 del 1958, superando numerose resistenze, venne data finalmente attuazione all'art. 104 Cost. e l'organo di governo autonomo della magistratura ordinaria vide la luce.

Tra i diversi nodi che il legislatore dovette scegliere vi fu anche, come inevitabile, quello del meccanismo di elezione della componente togata e già allora la scelta risentì fortemente delle divisioni interne alla magistratura. I primi anni della storia repubblicana furono, infatti, segnati dalla netta contrapposizione tra i magistrati più anziani (i quali, formatisi all'ombra del regime, erano più conservatori e continuavano a ricoprire i ruoli apicali all'interno della magistratura) e quelli più giovani (che erano entrati da poco tempo in magistratura, che lamentavano condizioni di lavoro ed economiche più disagiate e che, più in generale, si facevano portatori di nuove sensibilità e modi di concepire il ruolo della magistratura nella società). È in questo contesto, segnato da forti tensioni tra la c.d. "alta" e "bassa" magistratura, che crebbe l'associazionismo giudiziario. Dentro l'Anm si discusse anche della composizione del Csm e del sistema elettorale. I più giovani volevano un Consiglio in cui fossero rappresentate in modo paritario ed eguale tutte le *categorie*, confidando di superare l'assetto gerarchico che aveva contraddistinto la magistratura sino a quel tempo; come è facile intuire, tali aspirazioni erano avversate dai magistrati più anziani, i quali temevano al contrario di perdere il controllo sull'ordine giudiziario. La durezza dello scontro di quegli anni è testimoniata dal fatto che, in seguito al congresso di Napoli del 1957, i più conservatori prima formarono una propria corrente interna e poi, nel 1961, uscirono dall'Anm per fondare l'Unione dei magistrati italiani.

Questo confronto fu ricordato durante il dibattito parlamentare che portò all'approvazione della legge n. 195 del 1958: gli esponenti della sinistra si fecero



portavoce delle istanze della magistratura più progressista, mentre quelli della destra mostrarono posizioni più conservatrici. Si arrivò così – con la sola astensione di Pci e Psi – all’approvazione della legge n. 195 del 1958, che, per molti aspetti, tradì le aspettative di rinnovamento, mantenendo di fatto «una continuità di fondo fra l’ordinamento del Csm e i precedenti storici dell’organo di garanzia della magistratura»<sup>1</sup>, anche per ciò che riguarda il sistema elettorale. Dei ventuno membri di cui il Csm sarebbe stato composto, infatti, ben sei erano scelti tra i magistrati di Cassazione, quattro tra i magistrati di Corte d’Appello e quattro tra i magistrati di Tribunale. Non solo: ogni magistrato votava esclusivamente per gli appartenenti alla propria “categoria”<sup>2</sup>.

L’elezione avveniva con un sistema basato su una formula maggioritaria. I magistrati di Cassazione erano chiamati a votare nell’ambito di un collegio unico nazionale, potevano essere espresse al massimo nove preferenze ed erano poi proclamati eletti i sei più votati. Per l’elezione dei magistrati di Corte d’Appello e per quelli di Tribunale erano invece previsti quattro collegi uninominali ed era possibile esprimere al massimo due preferenze. Un simile sistema, come si diceva, non diede risposta alle aspettative di rinnovamento che la c.d. bassa magistratura aveva avanzato, poiché, da un lato, garantiva ai consiglieri di Cassazione (ai quali si aggiungevano i due componenti di diritto) una rappresentatività preminente e, dall’altro, costruiva una rappresentanza rigidamente “corporativa”<sup>3</sup>.

Siffatto sistema elettorale rimase in vigore sino alla legge n. 1198 del 1967, approvata sotto la pressione delle sempre più forti richieste di rinnovamento. Il legislatore, con l’obiettivo di superare (o quantomeno attenuare) un meccanismo rigidamente strutturato per categorie, stabilì che, in una prima fase, ciascun magistrato avrebbe votato per comporre liste di eleggibili della propria categoria, formate da un numero di candidati doppio rispetto ai posti disponibili; in un secondo momento, tutti i magistrati avrebbero potuto votare senza distinzione per l’elezione dei magistrati appartenenti a tutte e tre le categorie. Era previsto un

---

<sup>1</sup> Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 148.

<sup>2</sup> Siffatto meccanismo poneva dubbi di legittimità costituzionale, poiché la Costituzione sembrava prevedere la distinzione per categorie solo con riguardo all’elettorato passivo. Chiamata a pronunciarsi sul punto, tuttavia, la Corte costituzionale nella sentenza n. 168 del 1963 dichiarò non fondata la questione.

<sup>3</sup> Occorre osservare che il combinato disposto tra preminenza dei posti riservati ai magistrati di legittimità e voto per categoria determinava come conseguenza che i togati eletti non fossero allo stesso modo rappresentativi dei loro colleghi: infatti, come è facile intuire, i magistrati di Cassazione, per essere eletti, dovevano raccogliere un numero di voti decisamente inferiore rispetto a quelli di primo e secondo grado.

collegio unico nazionale per i sei magistrati di Cassazione e collegi uninominali per i quattro magistrati di Corte d'appello e i quattro di Tribunale.

Ciò produsse un superamento del voto "corporativo"; da questo momento, alla contrapposizione per categorie si sostituisce una contrapposizione per "gruppi".

Con la legge n. 695 del 1975, poi, tale trasformazione può dirsi compiuta.

In primo luogo, la distinzione per categorie rilevò esclusivamente ai fini dell'elettorato passivo.

In secondo luogo, fu per la prima volta utilizzata la formula elettorale proporzionale, a liste concorrenti a livello nazionale (con sbarramento al 6% dei voti) e con voto di preferenza. Per rendere possibile un riparto di seggi con tale sistema fu innalzato il numero dei componenti, che divennero trenta: all'interno della componente togata, quattro posti erano riservati ai magistrati di cassazione, quattro ai magistrati di appello e otto a quelli di tribunale.

Il sistema proporzionale fu adottato perché i "precedenti" collegi uninominali, sapientemente utilizzati, in alcune occasioni, avevano prodotto una sovra-rappresentazione di alcuni gruppi (alle elezioni del 1972 ben 13 posti su 14 furono vinti da Magistratura indipendente).

La scelta di questo nuovo sistema elettorale costituì un implicito riconoscimento, da parte del legislatore, della esistenza delle correnti: il voto di lista, in luogo di quello per il candidato nel collegio maggioritario, infatti, ebbe l'effetto di dare visibilità ai diversi orientamenti presenti nella magistratura e attribuì alle correnti, che di questi orientamenti costituivano (e costituiscono) espressione, maggiore legittimazione.

Negli anni dal 1975 al 1990 il sistema elettorale è rimasto proporzionale, ma ha subito alcune modifiche.

Anzitutto, vi è stato un progressivo riequilibrio del peso delle diverse categorie: inizialmente, con la legge n. 695 del 1975 ai magistrati di legittimità furono ancora riservati ben otto componenti su sedici; in seguito, con la legge n. 1 del 1981, metà dei componenti furono assegnati indipendentemente dalla categoria di appartenenza e, dell'altra metà, quattro furono assegnati ai magistrati di legittimità e sei a quelli di merito; pochi anni dopo, con la legge n. 655 del 1985, dei dieci magistrati scelti per "categoria", due dovevano essere magistrati con "effettivo" esercizio delle funzioni legittimità e otto magistrati con funzioni di merito; infine, con la legge n. 74 del 1990, due posti furono assegnati a magistrati che esercitavano funzioni di legittimità e diciotto ai magistrati di merito. È del tutto evidente, se si opera un confronto con il meccanismo originario del 1958, come le modifiche che si sono succedute nel corso del tempo abbiano progressivamente ridimensionato il peso dei magistrati di legittimità, finendo per ribaltare i "rapporti di forza" in seno alla componente togata.

In secondo luogo, va ricordato che la legge n. 74 del 1990 alzò la soglia di sbarramento perché le liste potessero accedere al riparto dei seggi al 9 per cento

e reintrodusse, per l'elezione dei diciotto magistrati di merito (non più distinti tra appello e tribunale), quattro collegi formati per sorteggio

Questa ulteriore modifica segnala un mutamento dell'atteggiamento del legislatore (e dunque della politica) nei confronti dell'associazionismo, le cui logiche riflesse nel Csm iniziavano a subire critiche sempre più severe. Significative le parole contenute nella relazione introduttiva al progetto che diverrà la l. n. 74/1990, dove si legge che la novella è necessaria per impedire «la mediazione degli apparati di corrente, costituiti da una ristretta cerchia di persone ed ispirati spesso volte da mere logiche di potere anziché dalla scelta dei candidati più idonei e meritevoli per la migliore soddisfazione dell'interesse generale». Insomma, una prima decisa presa di posizione critica nei confronti dell'associazionismo che condiziona il sistema elettorale.

### **3. I successivi tentativi di attenuare il ruolo delle correnti in Consiglio tramite le regole elettorali**

Come si è accennato, già verso la fine degli anni Ottanta del secolo scorso, parte dell'opinione pubblica e dei partiti avevano sollecitato riforme del sistema elettorale del Csm capaci di attenuare il controllo delle correnti sulle candidature. Spia di questa tendenza sono i tre quesiti referendari presentati in quegli anni e aventi ad oggetto proprio il sistema elettorale per il Csm (due dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 28 e 29 del 1987 e uno dichiarato invece ammissibile con sentenza n. 34 del 2000).

Esperiti infruttuosamente i tentativi di riforma per via referendaria, e accertata la scarsa incisività delle modifiche – già ricordate – apportate alla formula proporzionale dalla legge n. 74 del 1990, il legislatore, qualche anno più tardi, con la legge n. 44 del 2002, riscrive il sistema elettorale.

Il numero dei componenti togati viene nuovamente ridotto da venti a sedici e si torna ad una formula di tipo maggioritario. Era un sistema assai semplice da comprendere e applicare. Vi erano tre distinti collegi unici nazionali, uno per l'elezione di due magistrati che esercitano funzioni di legittimità; uno in cui erano eletti quattro magistrati con funzioni di pubblico ministero; uno, infine, per l'elezione dei rimanenti dieci componenti, scelti tra magistrati con funzione di giudici di merito. Ciascun magistrato-elettore otteneva tre schede e poteva esprimere una sola preferenza in ciascuno dei tre collegi.

Come può notarsi, per la prima volta era data rilevanza alla distinzione tra giudici e pubblici ministeri con un duplice obiettivo: enfatizzare la differenza tra le due funzioni come naturale esito della riforma del codice di procedura penale e dell'art. 111 Cost. e, nel contempo, ridurre in Consiglio il numero dei

pubblici ministeri (i quali, svolgendo una attività che dà loro più visibilità, riuscivano generalmente ad ottenere un maggiore consenso elettorale rispetto ai giudici).

Le speranze dei promotori, per i quali un simile sistema – basato su candidature individuali – avrebbe dovuto ridurre il peso delle correnti, furono subito frustrate. Perché un magistrato, in un collegio unico nazionale, riesca a raccogliere un sufficiente numero di voti, è necessario l'appoggio di una corrente. E, infatti, solo alle elezioni del 2010 è risultato eletto un magistrato “indipendente”.

Di fronte a un simile esito, si è tornati ben presto a discutere della necessità di modificare ancora il sistema elettorale per l'elezione dei membri togati. Non è qui possibile ricordare tutte le proposte che sono state avanzate nel corso degli ultimi venti anni. Ci si limiterà alle più recenti e significative.

In primo luogo, va menzionato il tentativo di sostituire l'elezione con il sorteggio (eventualmente anche nella versione temperata, ossia “a monte” o “a valle” dell'elezione). Si tratta di un'ipotesi che era stata pubblicamente avanzata, nel 2019, dall'allora Ministro della Giustizia Bonafede, ma poi mai formalizzata<sup>4</sup>. Troppi, e consistenti, infatti, i dubbi di legittimità costituzionale.

In primo luogo, l'art. 104 Cost. usa il termine “eletti” e dai lavori preparatori si deduce chiaramente che i Costituenti pensavano ad una vera e propria elezione. In secondo luogo, l'elezione è metodo coerente con il ruolo assegnato dalla Costituzione al Csm: il sorteggio, invece, demandando *al caso* la scelta dei componenti togati, rischia di minare l'autorevolezza dell'organo e il suo peso istituzionale all'interno dell'ordinamento, oltre ad alterare, se non nella forma, certamente nella sostanza, il rapporto tra togati e laici. In altre parole, le delicate funzioni che il testo costituzionale attribuisce al Csm richiedono che, al suo interno, siedano i magistrati con maggiore esperienza, autorevolezza, capacità organizzativa, gestionale e di mediazione, tutte qualità che, come è facile intuire, il sorteggio, in quanto metodo di designazione casuale, non può garantire.

---

<sup>4</sup> Non è mai stato reso pubblico alcun testo ufficiale. Tuttavia, sono circolate varie “bozze”. In una delle prime formulazioni, il sorteggio si collocava “dopo” l'elezione da parte dei togati, quindi “a valle”; in una più recente versione della proposta, il sorteggio si sarebbe, invece, dovuto svolgere “a monte”, tra tutta la platea degli eleggibili, riducendo dell'80 per cento circa la platea degli aventi diritto a candidarsi. Sempre nel 2019 possiamo ricordare che era stata depositata una proposta di legge (A.C. n. 1919), volta a modificare la legge n. 195 del 1958 e, tra l'altro, il sistema di elezione dei componenti del CSM, prevedendo che il sorteggio si svolgesse “prima” dell'elezione tra tutti i magistrati che manifestassero formalmente il loro interesse. Così facendo, si sarebbero potuti sorteggiare cinque candidati tra i magistrati che esercitavano le funzioni di legittimità, venticinque candidati tra quelli che esercitavano funzioni repressive e cinquanta candidati tra quelli che esercitavano le funzioni di merito.

Per superare questi dubbi, è stato allora proposto di prevedere, sempre con legge, un sistema misto, che coniughi elezione e sorteggio. In realtà, anche queste formule si pongono in contrasto con l'art. 104 Cost., poiché il rapporto tra eletto ed elettore viene alterato dalla casualità.

È stato, peraltro, correttamente evidenziato come un sistema misto non assicurerebbe affatto di superare la logica correntizia. Se, infatti, si procede prima all'elezione e poi al sorteggio, le correnti mantengono la possibilità di presentare nella prima fase i loro candidati, per poi sostenere quelli che sono sorteggiati. Se, invece, il sorteggio avviene "a monte", è probabile che i gruppi si adoperino affinché i propri candidati manifestino interesse al sorteggio e poi sostengano, nella seconda fase, quelli che sono stati sorteggiati. Né si può escludere che il magistrato non legato alla corrente che sia sorteggiato, ne cerchi in seguito l'appoggio al fine di assicurarsi l'elezione.

Parimenti scarsa fortuna hanno avuto le proposte volte a creare collegi maggioritari più piccoli, con l'obiettivo di avvicinare eletti ed elettori. In tale direzione si muovevano varie proposte presentate al termine della XVIII legislatura<sup>5</sup>. Tra tutte va ricordata la versione originaria del ddl AC 2681, presentato dal Ministro Bonafede nel settembre 2020, con cui si proponeva di introdurre un sistema elettorale a doppio turno basato su collegi uninominali, con previsione della facoltà per l'elettore di votare, nell'ambito del collegio uninominale, sino a quattro candidati di sesso diverso, diversamente «pesati» secondo l'ordine di indicazione del voto di preferenza sulla scheda ai fini del passaggio al secondo turno, nel caso in cui nessun candidato avesse ottenuto al primo turno di votazione almeno il 65 per cento dei voti validamente espressi.

Non è stata accolta neppure la proposta, elaborata dalla Commissione di esperti istituita con decreto del Ministro della Giustizia nel marzo 2021 e presieduta dal Prof. Massimo Luciani, volta ad introdurre un sistema basato sul c.d. "voto singolo trasferibile"<sup>6</sup>, con candidature individuali e non di lista. L'elettore avrebbe potuto indicare più nomi di candidati in ordine di preferenza (nei collegi diversi da quello di legittimità, si prevedeva l'obbligo di esprimere almeno tre preferenze sino ad un massimo corrispondente al totale dei seggi assegnati al collegio, con almeno una preferenza per un candidato di genere diverso). La distribuzione dei seggi si sarebbe ottenuta calcolando anzitutto il numero minimo di voti necessario per essere eletti (secondo la formula c.d. "Droop quota") e dichiarando poi eletti coloro che avessero raggiunto tale quoziente; in seconda

---

<sup>5</sup> AC 226 e 227 (Ceccanti) e AC 1977 (Dadone).

<sup>6</sup> Trattasi, peraltro, di proposta che era stata avanzata, già nel 1995, dalla "Commissione Balboni" (la Relazione conclusiva può essere letta in *Quad. cost.*, 1997, 552).

battuta, le preferenze in eccesso ottenute da tali candidati sarebbero state trasferite attraverso il computo delle seconde (terze, quarte, etc.) preferenze espresse dai loro elettori; in difetto di copertura di tutti i seggi, si sarebbe proceduto al trasferimento delle preferenze ottenute dal candidato ultimo classificato per numero di prime preferenze. Al di là degli aspetti tecnici di dettaglio di un sistema piuttosto complesso, l'intenzione della Commissione era quello «di produrre, in collegi di ampiezza almeno media (quattro – cinque seggi) dei risultati di tipo tendenzialmente proporzionale» e, nel contempo, valorizzare «fortemente il potere di scelta dell'elettore, eliminando il fenomeno del voto inutile, grazie al trasferimento ad altri candidati delle preferenze espresse dagli elettori di candidati già eletti o giunti ultimi nel confronto elettorale»<sup>7</sup>.

#### 4. L'ultima riforma

All'esito di un lungo confronto, le Camere hanno infine approvato, il 16 giugno 2022, la legge n. 71 del 2022 (*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*), che, nell'ambito di una più ampia riforma dell'ordinamento giudiziario, modifica (ancora una volta) il numero dei membri del Csm (portandolo a trenta, oltre ai tre di diritto) e le regole per l'elezione dei membri togati (v. artt. 21-30 della l. 195 del 1958).

Le nuove disposizioni disegnano un complesso sistema elettorale che si basa su collegi plurinominali (*rectius*, binominali) di dimensioni più ridotte rispetto al passato, auspicando così di dare una possibilità di essere eletto anche a chi non può contare sull'aiuto dei gruppi organizzati.

Il sistema è misto poiché, per l'assegnazione di alcuni posti riservati ai magistrati che esercitano funzioni di merito, si ricorre anche alla formula proporzionale.

In particolare, i due magistrati di legittimità sono eletti in un collegio nazionale binominale.

I cinque magistrati che svolgono le funzioni requirenti sono eletti in due collegi binominali: in ciascun collegio sono eletti i due candidati più votati, a

---

<sup>7</sup> Cfr. Ministero della Giustizia, Relazione finale della "Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario", istituita con decreto del Ministro della giustizia del 26 marzo 2021, 14.

cui si aggiunge il “miglior terzo”, cioè il candidato che ha ottenuto più voti tra i candidati dei due collegi, individuato dividendo il numero complessivo dei voti ricevuti dal singolo candidato per il numero *degli aventi diritto al voto* nel rispettivo collegio e moltiplicando il risultato per cento<sup>8</sup>.

Quanto all’elezione dei tredici magistrati che esercitano funzioni di merito, otto sono eletti in collegi binominali, mentre gli altri cinque sono eletti con metodo proporzionale tra coloro che, già candidati nei collegi binominali, dichiarano di essere collegati con altri candidati, così da formare una sorta di lista. Invero, non essendo previsto un numero minimo, le liste possono formarsi anche tra due soli candidati.

Le operazioni che gli uffici elettorali devono svolgere per assegnare i cinque seggi con formula proporzionale sono piuttosto complesse. Si determina, anzitutto, il “quoziente base”, dividendo la cifra dei voti validi (da cui detrarre i voti conseguiti dai candidati collegati che sono dichiarati eletti nel maggioritario) per il numero di seggi da assegnare, ossia cinque. In seguito, si passa alla determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascun gruppo di candidati collegati o a ciascun singolo candidato non collegato, dividendo la cifra elettorale dei voti da essi conseguiti<sup>9</sup> per il quoziente base. I seggi non assegnati in tal modo sono attribuiti in ordine decrescente ai gruppi di candidati collegati o ai singoli candidati non collegati ad altri candidati cui corrispondono i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelli che abbiano avuto il maggior numero di voti; a parità anche di voti, si procede per sorteggio. Risulta chiara la finalità di questo complesso procedimento. La sottrazione dei voti ottenuti dai candidati già eletti nel maggioritario dovrebbe avere una funzione di “riequilibrio” a favore dei candidati “indipendenti” o delle liste che ottengono meno voti, a scapito invece di quelle più forti e, quindi, più competitive nel maggioritario.

---

<sup>8</sup> La norma in oggetto prevede che il parametro per calcolare il miglior terzo sia costituito dagli aventi diritto, anziché dalla somma dei voti validi. Questo metodo di calcolo dunque non tiene conto della percentuale di astensione, che può variare da un collegio all’altro. Un simile sistema valorizza cioè il “valore assoluto” del voto e non il suo “valore relativo”, dal momento che il “miglior terzo” sarà il candidato che ottiene più voti tra i non eletti, a prescindere dal numero di votanti nel relativo collegio. Se si fosse, invece, utilizzato come denominatore il numero dei votanti sarebbe stato, al contrario, possibile che un candidato che, in assoluto, avesse ottenuto meno voti di un altro sarebbe comunque potuto risultare eletto come “miglior terzo”, proprio perché favorito da una maggiore astensione nel suo collegio di riferimento.

<sup>9</sup> Cifra elettorale che, tuttavia, non è chiaro, dalla lettera della legge, se deve intendersi come quella “assoluta” oppure come quella “detratta” dei voti conseguiti dai candidati già eletti nel maggioritario, soluzione quest’ultima chiaramente più in linea con l’obiettivo del legislatore di andare a contenere il peso delle liste più forti, a cui siano già stati assegnati seggi nel maggioritario.

Ciascun magistrato elettore è chiamato a votare nel collegio in cui è collocato l'ufficio presso cui esercita le funzioni; egli riceve tre schede e può esprimere una sola preferenza su ciascuna scheda (dunque: una per i magistrati di cassazione, una per i pubblici ministeri e una per i giudici di merito).

Con riguardo, invece, alle candidature, obiettivo dichiarato del legislatore è stato quello di correggere alcuni difetti del sistema previgente, che aveva indotto le correnti a presentare un numero di candidati di poco superiore a quello dei consiglieri da eleggere (caso limite è quello verificatosi nel 2018, quando, per i quattro posti riservati ai pubblici ministeri, furono presentati quattro candidati).

Per ampliare il più possibile la competizione e assicurare la parità di genere nelle candidature, è stato allora previsto che ciascun magistrato possa candidarsi senza raccogliere le firme di magistrati presentatori<sup>10</sup>.

Inoltre, è stabilito che, qualora in un collegio plurinomiale non vi siano almeno sei candidati o un genere non sia rappresentato in misura almeno pari alla metà dei candidati *effettivi*, si procede a un *sorteggio* per individuare ulteriori candidati. Si tratta di sorteggio "integrativo", allo scopo di individuare gli ulteriori candidati.

A tal fine, sono considerati sorteggiabili tutti i magistrati che presentano i requisiti di eleggibilità, salva la possibilità per essi di manifestare la loro indisponibilità alla candidatura, tramite una comunicazione al Csm nel termine di venti giorni dal provvedimento di convocazione delle elezioni.

Il numero dei candidati sorteggiato deve, inoltre, corrispondere al triplo delle candidature mancanti, al fine di minimizzare il rischio che, anche dopo il sorteggio, permangano disparità tra i due generi. Tale eventualità potrebbe sempre realizzarsi, in quanto anche successivamente all'estrazione, i sorteggiati possono manifestare la loro indisponibilità, in questo caso, tuttavia, solo per gravi motivi. Se in ragione di queste ulteriori indisponibilità non si raggiunge la parità, non si provvede ad una nuova integrazione.

Così ricostruito il (complesso) sistema delineato dalla legge n. 71 del 2022, qualche breve considerazione è doverosa.

Nelle intenzioni dei promotori l'articolazione in collegi territoriali binominali, permettendo a ciascun candidato di svolgere la propria campagna elettorale in un territorio tendenzialmente contiguo rispetto a quello in cui esercita le funzioni, avrebbe dovuto ridurre la necessità di ricorrere all'aiuto delle correnti. L'attribuzione di cinque seggi con metodo proporzionale avrebbe inoltre dovuto assicurare qualche chance anche ai candidati indipendenti non collegati e, so-

---

<sup>10</sup> Lo stesso obiettivo si proponeva il referendum abrogativo dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60 del 2022. Precedentemente, ciascun candidato doveva raccogliere tra le 25 e le 50 firme a sostegno della propria candidatura.



prattutto, ai gruppi di candidati collegati che non avessero avuto eletti nei collegi maggioritari. Ciò, come si diceva, grazie alla sottrazione dei voti ottenuti dai candidati eletti nel maggioritario, che ha proprio lo scopo di “riequilibrare” la partita a favore di candidati singoli, o comunque, di gruppi rimasti con pochi o nessun seggio nella parte maggioritaria.

Secondo i primi commentatori le nuove regole avrebbero indotto le correnti a presentare pochi candidati, se non addirittura un solo “candidato forte”, in ciascun collegio, così da conquistare più facilmente i seggi nei collegi bi-inominali, mentre i gruppi con minore seguito, eventualmente anche composti da indipendenti tra loro collegati, avrebbero aspirato a trovare rappresentanza tramite il sistema proporzionale, presentando una lista di nomi più estesa. Più in generale, era stato osservato che il correttivo proporzionale, valendo solo per i quattro collegi giudicanti di merito, non avrebbe prodotto reali cambiamenti nella composizione del Consiglio.

Se si osserva il comportamento dei vari gruppi e l’esito delle elezioni alla prima prova elettorale con il nuovo sistema (nei giorni 18-19 settembre 2022), si constata che solo in minima parte le finalità del legislatore sono state raggiunte e solo in parte le previsioni dei commentatori si sono avverate.

Anzitutto, non è stato conseguito l’obiettivo primario della riforma, che era quello di incoraggiare candidature indipendenti. Se si guarda l’elenco delle candidature prima dello svolgimento delle operazioni di sorteggio, sui 51 candidati che si erano presentati nei 4 collegi territoriali giudicanti di merito, pochissimi risultano slegati dalle correnti. Maggiore forse è stato il peso delle candidature indipendenti nel collegio di legittimità e nei collegi requirementi.

Come ipotizzato, invece, le correnti hanno effettivamente presentato pochi candidati “forti” nei collegi maggioritari (in media da 1 a 2 per ciascun collegio), mentre non si è verificato quel collegamento auspicato tra candidati indipendenti nel proporzionale. Anche i seggi assegnati con la formula proporzionale sono stati dunque appannaggio delle correnti, che, facendo collegare tra loro tanti candidati, sono risultate competitive<sup>11</sup>.

Gli esiti della prima tornata elettorale per il rinnovo del Csm, svoltasi nei giorni 18-19 settembre 2022, non hanno dunque prodotto gli esiti auspicati: ben diciannove componenti su venti, infatti, sono riconducibili a correnti tradizionali<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> Anche nel proporzionale hanno predominato le correnti più forti riuscendo ad assicurarsi 3 seggi su 5 (1 a MI, 1 a UNICOST, 1 ad AREA), a cui si sono aggiunti i seggi vinti nel maggioritario. Gli altri 2 seggi della parte proporzionale sono stati vinti da correnti “minori” (MD e Altra Proposta).

<sup>12</sup> In particolare, sono stati eletti 7 magistrati di MI, 6 di AREA, 4 di UNICOST, 1 di MD, 1 di “Altra Proposta”, 1 indipendente (anche se, in realtà, ex membro di MD).

e solo in minima parte il contro-bilanciamento rispetto all'egemonia delle correnti più forti si è realizzato grazie alla componente proporzionale del sistema.

Di particolare interesse, infine, l'interpretazione che è stata data della nozione di candidati "effettivi" cui, come abbiamo visto, la legge fa riferimento quando chiede sia assicurata la parità di genere nelle candidature. Aver inteso i candidati "effettivi" come la somma di tutti i candidati presenti nel collegio (a prescindere dal genere) ha, infatti, obbligato a ricorrere al sorteggio anche in presenza di un numero adeguato di candidati di entrambi i generi<sup>13</sup>. In questo modo nell'ampia offerta elettorale vi erano ben 15 candidati sorteggiati. Nessuno di questi, però, ha ricevuto un significativo numero di voti. L'unico candidato sorteggiato che è risultato eletto è un magistrato, già noto, riconducibile al gruppo "Altra proposta", il quale, una volta sorteggiato, si è collegato con i colleghi della "sua" lista ed è poi risultato eletto nel proporzionale. Ovviamente, non è dato sapere che cosa accadrebbe se i candidati fossero tutti sorteggiati, ma, forse, se ne può dedurre che i magistrati sono comunque ancora orientati verso colleghi già noti, che hanno già mostrato competenze e interesse per l'amministrazione della giustizia.

---

<sup>13</sup> Il caso del collegio n. 2 per l'elezione dei giudici di merito, in cui erano candidate cinque donne e otto uomini, è emblematico in tal senso. Si poteva infatti si poteva ritenere che la parità di genere fosse rispettata, essendo le candidate donne più della metà rispetto a quelli di genere maschile. Considerando, tuttavia, i "candidati effettivi" come la somma di tutti i soggetti già candidati, ossia tredici, la soglia minima è stata fissata a 6,5 e, quindi, sono state sorteggiate due candidate donne, portando il numero delle candidate di genere femminile a sette (fermo restando il numero di candidati uomini pari a otto) e i candidati complessivi del collegio a quindici.



## L'associazionismo giudiziario internazionale e il suo ruolo nella difesa dell'indipendenza della magistratura

SOMMARIO: 1. Introduzione. L'associazionismo giudiziario internazionale nel procelloso contesto del mondo contemporaneo. – 2. Il ruolo dell'Unione Internazionale dei Magistrati nel processo di internazionalizzazione e transnazionalizzazione dei principi concernenti l'indipendenza del potere giudiziario. – 3. Il *modus operandi* dell'Unione Internazionale dei Magistrati nelle situazioni di crisi. – 4. I principi generali sull'associazionismo giudiziario internazionale. – 5. L'associazionismo giudiziario internazionale nei sistemi di *Common Law*. – 6. L'influenza dell'associazionismo giudiziario internazionale sulla creazione di associazioni nazionali e sulla loro attività.

### 1. Introduzione. L'associazionismo giudiziario internazionale nel procelloso contesto del mondo contemporaneo

«As someone who has personally seen the terrible face of oppressive regimes and felt the pain of this, I try to follow your work as much as I can (...). Your work sheds light on us in these dark days. You give us hope. You give us stamina. You bear our burden. (...). You have brought practice to the concept of solidarity. You are our source of hope» (Da una lettera inviata al Presidente dell'Unione Internazionale dei Magistrati-UIM, José Igreja Matos, da Murat Arslan, Presidente di YARSAV, l'associazione turca di giudici e pubblici ministeri, disciolta e perseguitata dall'attuale regime al potere in Turchia).

Ho voluto inserire come *incipit* di questo mio contributo alcuni passi di una lettera di un vero e proprio eroe dell'indipendenza della magistratura: Murat Arslan, magistrato turco, fondatore e presidente della YARSAV (associazione di giudici e pubblici ministeri turchi), privato dal governo del proprio Paese delle sue funzioni di giudice, mandato a marcire in una prigione in cui si trova ormai da oltre cinque anni, assieme a migliaia di colleghi, rei del solo fatto di aver difeso l'idea di un potere giudiziario indipendente da intromissioni dell'esecutivo. Murat Arslan, con migliaia di suoi colleghi turchi, viene idealmente a collocarsi nel solco di quella «magistratura ribelle» al potere esecutivo, in nome del principio dell'indipendenza del potere giudiziario. Una magistratura che trova i suoi padri nobili nella Francia

di Olivier Le Fèvre d'Ormesson, relatore nel collegio di fronte al quale si svolgeva il processo all'ex intendente delle finanze di Luigi XIV, Nicolas Fouquet<sup>1</sup>. O, ancora, in quei celeberrimi magistrati d'Oltralpe, come Michel de l'Hospital, Henri-François D'Aguesseau, Omer Talon e tanti altri che, in epoca addirittura precedente all'elaborazione della teoria di Montesquieu e alla diffusione delle teorie del secolo dei Lumi, diedero vita ad epici contrasti con il potere reale assoluto<sup>2</sup>.

Murat Arslan ha ricevuto, nel 2017, proprio grazie all'influenza dispiegata dall'associazionismo giudiziario internazionale e, in particolare, dall'Unione Internazionale dei Magistrati (UIM), l'ambito premio «Vaclav Havel» del Consiglio d'Europa. È stato condannato da un tribunale di Ankara alla pena detentiva di dieci anni, con una decisione che il Prof. Diego García-Sayán, Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza di giudici ed avvocati, ha testualmente definito come «not transparent» e non conforme ai «criteria for judicial proceedings designed to safeguard the legal rights of the individual»<sup>3</sup>. Quella sua lettera, assieme alle tante e tante che l'Unione Internazionale dei Magistrati riceve quasi

---

<sup>1</sup> A fronte delle reiterate pressioni del Re Sole perché si giungesse rapidamente ad una condanna capitale, il magistrato mandò a dire che «la cour rend des arrêts, non des services!»: cfr. MULIER, *Voyages à travers l'histoire et le langage*, Paris, 1889, 149. Da notare che altre fonti storiche riferiscono la frase a Séguier, primo presidente della *Cour royale* di Parigi, che avrebbe risposto in tal modo alle pressioni del principe di Polignac, ministro degli esteri di Carlo X (cfr. KIRITHOGLU, *Un miracle comme on en voit peu*, Amsterdam, Bruxelles, Paris, 1858, 166).

<sup>2</sup> Il tutto, del resto, nel quadro delle ricorrenti frizioni tra la corona e i parlamenti, che erano organi giurisdizionali *lato sensu* equiparabili alle odierne corti d'appello (il testo più rilevante sulla storia dei parlamenti francesi è quello di DE LA ROCHE FLAVIN, *Treize livres des Parlemens de France*, Genève, 1621, 6 ss.). I principali contrasti si registrarono in relazione a quello di Parigi, su questioni quali la registrazione di svariati editti reali, o la presentazione di *rémontrances* contro gli atti di imperio del re (su questi temi cfr. ROUSSELET, *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, I, Paris, 1957, 337 ss.). Per non parlare poi degli *arrêtés de règlement*, con i quali le corti dell'epoca finivano con l'esercitare, anche se limitatamente a determinate materie, poteri quasi legislativi. Per alcuni esempi al riguardo v. la sentenza del Parlamento di Aix-en-Provence datata 19 febbraio 1685, che non solo decretò la nullità di una separazione consensuale ricevuta da notaio, ma che fece divieto a tutti i notai di ricevere per il futuro tale genere di atti (cfr. MERLIN, *Dizionario universale ossia repertorio ragionato di giurisprudenza e questioni di diritto*, ed. italiana, III, Venezia, 1835, 766 s.; cfr. inoltre BASNAGE, *Commentaires sur la coutume de Normandie*, in *Oeuvres de maître Henri Basnage*, II, Rouen, 1778, 91; OBERTO, *Gli accordi sulle conseguenze patrimoniali della crisi coniugale e dello scioglimento del matrimonio nella prospettiva storica*, nota a Cass., 20 marzo 1998, n. 2955, in *Foro it.*, 1999, I, c. 1316 ss.). Per la sentenza del Parlamento di Parigi in data 14 febbraio 1602, che aveva in precedenza imposto analogo divieto ai giudici cfr. CHENU, *Cent notables et singulières questions de droict*, Paris, 1606, 227.

<sup>3</sup> Cfr. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/02/turkey-must-ensure-fair-appeal-judge-murat-arslan-after-gross-attack?LangID=E&NewsID=24140>.

ogni giorno da colleghi in difficoltà e dalle relative famiglie, dimostra meglio di ogni altra considerazione astratta l'importanza pratica del fenomeno dell'associazionismo giudiziario internazionale.

Senza entrare qui nei dettagli dell'operato dell'UIM, posso solo dire che, nel caso della Turchia, oltre al «solito» impegno consistente nella emanazione di risoluzioni, raccomandazioni, invio di lettere agli organismi internazionali (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Unione Europea, etc.), di delegazioni *in loco*, di osservatori a processi intentati contro colleghi, e così via<sup>4</sup>, l'Unione Internazionale ha deciso, nel 2016, di creare un fondo speciale di assistenza ai giudici e ai pubblici ministeri vittime delle persecuzioni del regime ed alle loro famiglie<sup>5</sup>. Anche qui, senza dilungarsi su aspetti coperti, come si può ben immaginare, dal riserbo, si potrà solo dire che fino ad ora l'UIM ha erogato somme (di provenienza di magistrati di ogni parte del mondo, associazioni di magistrati e altri enti) per un montante totale di circa € 215.000,00, destinate a soccorrere le famiglie di giudici e pubblici ministeri turchi perseguitati dal regime, privati delle loro funzioni e sovente incarcerati. Un Comitato, appositamente costituito in seno al Gruppo Europeo dell'UIM, vaglia le richieste di sostegno e delibera l'erogazione, tramite una rete che opera – come agevole comprendere – in modo riservato e «clandestino», ma in costante contatto con l'UIM.

Nel corso degli ultimissimi anni il numero di Paesi europei (per non dire di quelli degli altri continenti) che hanno iniziato a presentare seri problemi in ordine al tema della salvaguardia dell'indipendenza della magistratura non ha fatto che aumentare, in modo addirittura esponenziale.

Basterà citare il caso, tra i più recenti, della Polonia, in relazione al quale l'UIM ha lanciato, d'intesa con l'associazione locale IUSTITIA, una rilevante e quanto mai ricca serie di iniziative<sup>6</sup>, prima e dopo la famosa «Marcia delle 1000 toghe», che ha radunato il 19 gennaio 2020 per le vie di Varsavia una vera e propria folla di magistrati di ogni Paese d'Europa, a dimostrare la loro solidarietà ai colleghi polacchi e la loro preoccupazione per la demolizione dello stato di diritto in quel Paese<sup>7</sup>. L'ultima, importante, azione dispiegata in segno concreto

---

<sup>4</sup> Per una raccolta delle più rilevanti iniziative dell'UIM al riguardo cfr. <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-documents-about-yarsav/>, nonché <https://www.iaj-uim.org/platform-for-an-independent-judiciary-in-turkey/>.

<sup>5</sup> Cfr. <https://www.iaj-uim.org/news/bank-account-for-the-provident-fund-of-the-iaj-on-turkey-and-other-emergency-situations-affecting-the-judiciary-in-europe/>.

<sup>6</sup> Per una rassegna cfr. <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-documents-about-poland/>.

<sup>7</sup> Cfr. <https://www.iaj-uim.org/news/march-in-warsaw-article-from-the-president-of-the-portuguese-association-of-judges-manuel-ramos-soares/>.

di solidarietà verso quel Paese attiene al ricorso che l'AEM (Gruppo Regionale Europeo dell'UIM), *in una* con altre tre associazioni giudiziarie, ha presentato nell'agosto di quest'anno alla Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) contro il Consiglio UE per la sua decisione di sbloccare i fondi per la ripresa e la resilienza per la Polonia. Trattasi di un'iniziativa assolutamente senza precedenti, in cui l'associazionismo giudiziario agisce come tale, costituendosi addirittura come parte ricorrente in un processo di fronte a istanze giurisdizionali internazionali, a tutela dei legittimi interessi della giustizia e dei cittadini di un dato Paese membro<sup>8</sup>.

Ma i casi appena citati non sono certo, purtroppo, isolati. Per citare gli avvenimenti che hanno scosso la magistratura europea e mondiale anche solo in

---

<sup>8</sup> Più esattamente Il ricorso per annullamento ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) riguarda la decisione di esecuzione del Consiglio del 17 giugno 2022, indirizzata alla Repubblica di Polonia, adottata ai sensi del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce lo strumento di ripresa e resilienza. Il Consiglio dell'UE ha deciso di sbloccare i fondi europei per la Polonia una volta raggiunte tre «pietre miliari» seguenti: (1) la Camera disciplinare della Corte Suprema dovrà essere sciolta e sostituita da un tribunale indipendente; (2) il regime disciplinare dovrà essere riformato; (3) i giudici che sono stati colpiti dalle decisioni prese dalla Camera disciplinare avranno il diritto di far riesaminare i loro casi dalla nuova Camera. Ora l'AEM sostiene che queste tappe non sono idonee, da sole, ad assicurare un'efficace protezione dell'indipendenza dei giudici e della magistratura e non tengono conto delle sentenze della CGUE in materia. La decisione danneggia la posizione dei giudici sospesi in Polonia: ad esempio, la CGUE ha stabilito che i giudici polacchi colpiti da procedure disciplinari illegittime devono essere reintegrati subito, senza ritardi o procedure, mentre una delle *mile stones* introdurrebbe una procedura di oltre un anno, dall'esito oltre tutto incerto. Questa decisione danneggia anche il sistema giudiziario europeo nel suo complesso e la posizione di ogni singolo giudice europeo. Tutti i giudici di ogni singolo Stato membro sono anche giudici europei e devono applicare il diritto dell'UE, in un sistema basato sulla fiducia reciproca. Se il sistema giudiziario di uno o più Stati membri non offre più garanzie di indipendenza e di rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto, l'intero sistema giudiziario europeo ne risente innegabilmente (il cosiddetto «effetto di ricaduta»). Il motivo per cui si chiede l'annullamento della decisione del Consiglio dell'UE è quello di rendere esplicito il principio secondo cui le sentenze della CGUE sul tema dell'indipendenza delle magistrature devono essere eseguite senza indugio e integralmente, e le istituzioni dell'UE non possono nemmeno in parte agire in modo incoerente con esse. La decisione del Consiglio dell'UE viola questo principio, in quanto non è prevista l'esecuzione integrale – cioè incondizionata e immediata – delle sentenze della CGUE. L'obiettivo dell'azione legale è stabilire il principio sopra menzionato e impedire che la Commissione decida di sbloccare i fondi UE per la Polonia fino a quando le sentenze della CGUE non saranno pienamente e completamente applicate. Ulteriori informazioni al riguardo sono disponibili alle pagine web seguenti: <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-documents-about-poland/>; <https://eulawlive.com/op-ed-european-judges-v-council-the-european-judiciary-stands-up-for-the-rule-of-law-by-trajan-shiplej/>.

questi ultimissimi anni basterà ricordare cosa è avvenuto, ad esempio, in Grecia, Montenegro, Romania, Slovacchia, Ungheria<sup>9</sup>.

Ancora, l'emergenza umanitaria della Turchia si è in qualche modo ripetuta, anche se in forme e modi diversi (e per certi versi ancora più drammatici), in Afghanistan, ove l'UIM è stata chiamata a cooperare in una operazione di salvataggio, fuoriuscita dal Paese e trasferimento «fisico» di centinaia di giudici donne (e poi anche, come è facile immaginare) uomini e pubblici ministeri, in un contesto internazionale quanto mai complesso, che ha richiesto e richiede forme di collaborazione mai sperimentate in precedenza con governi di diversi Paesi, al fine di coordinare l'attività di soccorso<sup>10</sup>. Il tutto seguito, a breve distanza di tempo, dall'invasione russa dell'Ucraina e dalla susseguente catastrofe umanitaria che, per evidenti motivi, non poteva non toccare anche il potere giudiziario<sup>11</sup>, in un Paese la cui associazione dei giudici è, tra l'altro, attivo membro dell'UIM sin dal lontano 2004.

Le vere e proprie tempeste che si sono abbattute su giudici e pubblici ministeri in svariate parti del mondo (e in particolare in Europa) in questi ultimissimi anni hanno in qualche modo rimodellato la tradizionale visione degli scambi internazionali tra magistrati. Il fuoco delle prove attraverso cui i sostenitori della necessità di una effettiva separazione dei poteri dello Stato sono passati e continuano a passare ha contribuito notevolmente a plasmare nuove forme di associazionismo giudiziario transfrontaliero, costringendo a ripensare e riorganizzare l'attività di un organismo che, come l'UIM, in quasi settant'anni di vita, aveva acquisito una notevole esperienza nel campo degli scambi d'opinione, della progettazione di conferenze e riunioni internazionali, dell'elaborazione di documenti, etc., mentre ora deve inventarsi strumenti e modi del tutto nuovi di collaborazione *cross-border* tra magistrati di Paesi diversi. Il tutto, poi, in un contesto in cui la pandemia che ha afflitto l'umanità intera per ben oltre due anni sembra voler cancellare la ragione stessa dell'associazionismo. Un'idea, questa, che, per definizione, riposa sull'idea di riunirsi, *in primis*, fisicamente, laddove i pallidi surrogati tecnici cui abbiamo fatto ricorso – quale forma di virtuale e persino leggermente triste *Ersatz* di un modo d'incontrarsi che non era più possibile, per lo meno come l'umanità fece per millenni – sortiscono curiosi effetti-*boomerang* di rigetto e di allontanamento.

---

<sup>9</sup> Per approfondimenti sarà sufficiente inserire i nomi dei relativi Stati nel modulo di ricerca della sezione *news* del sito ufficiale UIM: <https://www.iaj-uim.org>.

<sup>10</sup> Per qualche dettaglio cfr. <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-statements-about-afghanistan/>.

<sup>11</sup> Per dettagli cfr. <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-statements-about-ukraine/>.



Ma, a ben vedere, il gelido vento di repressione e di contenimento della piena esplicazione del principio della separazione dei poteri, che spira da un po' di tempo in Europa e nel mondo<sup>12</sup>, ha ragioni storiche profonde e trova ulteriore alimento, di questi tempi, proprio nelle conseguenze sociali, economiche e giuridiche della pandemia, prima, e della guerra in Ucraina, poi. Il clima generale di intimidazione e timore per la salute e l'integrità fisica dei cittadini crea *naturaliter* un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, di cui il giudiziario non può che fare le spese. Il tutto, poi, in un contesto generale nel quale, contrariamente alle aspettative di molti, la creazione e lo sviluppo, in svariati sistemi europei, di organi di autogoverno della magistratura *à l'italienne*, invece di confortare i giudici, sembra, tutto al contrario, spaventarli e intimidirli<sup>13</sup>.

## 2. Il ruolo dell'Unione Internazionale dei Magistrati nel processo di internazionalizzazione e transnazionalizzazione dei principi concernenti l'indipendenza del potere giudiziario

Alla luce, dunque, delle riflessioni introduttive svolte nel § precedente, il ruolo dell'associazionismo giudiziario internazionale assume oggi un rilievo a tutto tondo. E ciò in una realtà, quale quella contemporanea, in cui, pure, quanto meno a livello teorico, i principi sovranazionali sull'indipendenza della giustizia non fanno certo difetto, come chi scrive ha cercato di dimostrare in varie altre sedi<sup>14</sup>. Una realtà, oltre tutto, nella quale, come dimostrano svariati esempi concreti tratti dal diritto vivente e dalla giurisprudenza delle corti internazionali, anche l'elaborazione di «semplici» regole di *soft law* – frutto diretto o indiretto di lavori ed elaborazioni maturati in seno alle espressioni dell'associazionismo giu-

---

<sup>12</sup> Per alcune riflessioni al riguardo si fa rinvio a OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, disponibile, dal 30 novembre 2019, in formato .pdf al seguente indirizzo web: [https://www.giacomooberto.com/Oberto\\_La\\_separazione\\_dei\\_poteri\\_e\\_l\\_ordinamento\\_giudiziario\\_versione\\_originale.pdf](https://www.giacomooberto.com/Oberto_La_separazione_dei_poteri_e_l_ordinamento_giudiziario_versione_originale.pdf).

<sup>13</sup> L'ampliamento del campo d'osservazione non sembra fornire elementi di conforto. Come emerso in alcune recenti analisi, non pochi sono i magistrati europei a non sentirsi tutelati dai rispettivi organi d'autogoverno: «The Euro-model shields the judiciary from external influence, but it pays little attention to improper pressure on individual judges (...) [It] empowers only a narrow group of judges who in turn may favour their allies and shape the judiciary according to their views. Therefore, a wider range of powers of the Councils should contribute to a reduction in the perception of the institutions as detrimental of judicial independence». Così (e per ulteriori richiami) CASTILLO ORTIZ, *Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe*, in *Hague J Rule Law* (2017) 9, 319.

<sup>14</sup> Per una rassegna cfr. OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, cit., 8 ss.

diziario nazionale e internazionale – può in concreto incidere sull'avanzamento dei principi del *Rule of Law*<sup>15</sup>.

Vorrei qui ricordare che, nel quadro dell'internazionalizzazione e della transnazionalizzazione dei principi concernenti l'indipendenza del potere giudiziario un ruolo sempre più attivo è svolto dall'Unione Internazionale dei Magistrati (UIM)<sup>16</sup>. Si ricorderà a questo proposito che tale organismo, di cui lo scrivente ha l'onore di essere il Segretario Generale, è nata nel 1953, dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, per instaurare una migliore comprensione tra i sistemi giudiziari dei paesi membri. Attualmente essa comprende i rappresentanti di 94 Paesi membri. L'UIM è un'organizzazione non governativa che non raggruppa persone fisiche, ma associazioni nazionali di magistrati. Ogni Paese non può essere rappresentato da più di una associazione (ciò vale per quegli Stati in cui, come ad es. in Francia, Spagna, Portogallo, etc. esistono più associazioni giudiziali). Le associazioni devono essere associazioni di magistrati: il che significa che in quei Paesi in cui i pubblici ministeri fanno parte del potere giudiziario (come in Italia, in Francia e nei sistemi di moltissimi ordinamenti francofoni) essi ben possono partecipare, mercé le rispettive associazioni d'appartenenza, alla vita dell'UIM.

Più esattamente, le associazioni che aderiscono all'unione devono essere delle formazioni associative di magistrati formate liberamente e rappresentative della magistratura dei rispettivi Paesi. Laddove esistano più associazioni in un dato Paese dovrà trattarsi, tendenzialmente, della più rappresentativa. La questione non si pone, come tutti sanno, in Italia, atteso che l'A.N.M. costituisce l'unica associazione di magistrati esistente oggi e rivalità, carrierismi e cordate si attuano mercé il tristemente noto sistema delle correnti. Questo discorso (sia consentita la brevissima parentesi) è interessante perchè affrontato altrove in modo diverso. E cioè in Francia, Spagna, Portogallo, Belgio, Romania, tanto per citare alcuni casi che ho piuttosto presenti, le tensioni all'interno del potere giudiziario si giocano e sfogano non già attraverso correnti, bensì tramite... differenti associazioni. E così negli ordinamenti di cui sopra i giudici (e i pubblici ministeri, ove facenti parti con in giudici di un medesimo corpo) si dividono in associazioni «filogovernative» o contrarie, salvo poi mescolare le carte quando il governo cambia di colore. Così ad es. in Francia, la storica e proverbiale rivalità tra l'*Union Syndicale des Magistrats* (tradizionalmente vicina ai governi di destra) e il *Syndicat de la Magistrature* (vicino alle idee di sinistra) – che per anni si è sostanziata in un

---

<sup>15</sup> Per una rassegna di casi ed il relativo commento si fa rinvio a OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, cit., 13 s.

<sup>16</sup> Per informazioni al riguardo cfr. <https://www.iaj-uim.org>.

vero e proprio odio personale tra colleghi, sfociando in episodi assai poco edificanti, come il famoso caso del «mur des cons»<sup>17</sup> – si è stemperata negli ultimi tempi, da un lato grazie ai rimescolamenti politici in atto oltralpe, con la conseguente necessità di far fronte comune, davanti all'avanzare dei sovranismi e, dall'altro, proprio grazie alla benefica azione dell'UIM che, d'intesa con altre associazioni europee, ha dato luogo ad iniziative comuni a sostegno d'importanti iniziative internazionali, come l'aiuto ai colleghi turchi o a quelli polacchi<sup>18</sup>.

Per tornare al tema della *membership* nell'UIM, le associazioni aderenti debbono dimostrare (all'atto dell'ammissione e ogni tre anni, all'interno di una speciale procedura di *monitoring*) che i rispettivi sistemi giudiziari assicurano al loro interno una vera indipendenza della magistratura, o che, in caso contrario, quanto meno le associazioni in questione lottano per il raggiungimento di tale indipendenza. Lo scopo principale dell'UIM è quello di contribuire al rafforzamento dell'indipendenza della magistratura, in quanto attributo essenziale della funzione giudiziale, così come la protezione dello statuto costituzionale e morale della magistratura e la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Su cui v. ad es. <https://www.lejdd.fr/Societe/Justice/quest-ce-que-le-mur-des-cons-4009067>, [https://fr.wikipedia.org/wiki/Affaire\\_du\\_%C2%AB\\_Mur\\_des\\_cons\\_%C2%BB](https://fr.wikipedia.org/wiki/Affaire_du_%C2%AB_Mur_des_cons_%C2%BB); in merito a questa *affaire* si potrebbe scrivere un libro, che in effetti è stato scritto: cfr. BILGER, *Le Mur des cons*, Paris, 2019.

<sup>18</sup> Cfr. i documenti richiamati nelle seguenti pagine *web*: <https://www.iaj-uim.org/solidarity-news-and-documents-about-poland/>; <https://www.iaj-uim.org/platform-for-an-independent-judiciary-in-turkey/>, ove si rinvencono svariati documenti o iniziative (*last but not least* la proposizione del ricorso congiunto dinanzi alla Corte di Giustizia dell'UE, in favore della Polonia, di cui s'è già detto) concepiti di comune accordo con il raggruppamento denominato MEDEL (*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*), che raccoglie alcune associazioni di magistrati europei tradizionalmente orientati «a sinistra».

<sup>19</sup> L'UIM è diretta dal suo Consiglio Centrale, composto dai rappresentanti delle associazioni aderenti, nonché dal Comitato della Presidenza, che è l'organismo amministrativo, diretto da un Presidente eletto ogni due anni, affiancato da sei Vicepresidenti e dall'ultimo ex Presidente (Presidente Onorario) per un periodo di due anni. L'Unione comprende quattro commissioni di studio, il cui il compito è quello di studiare ogni anno un argomento differente in diversi settori: La prima ha per compito di studiare l'ordinamento giudiziario, l'indipendenza della magistratura, l'organizzazione giudiziaria e la protezione delle libertà individuali. La seconda commissione si occupa del diritto civile e della procedura civile. La terza commissione studia il diritto penale e la procedura penale. La quarta commissione si occupa del diritto pubblico e del diritto sociale. Durante le riunioni ed i congressi i paesi aderenti cercano di raggiungere una migliore conoscenza del Paese in cui si svolgono queste conferenze, del suo sistema giudiziario e dei problemi che incontrano i magistrati. Petizioni e raccomandazioni vengono emesse alla conclusione di ogni congresso. L'UIM sviluppa periodicamente piani pluriennali d'azione, come quelli della lotta alla corruzione (in collegamento con l'UNODC delle Nazioni Unite), del diritto ambientale (in collaborazione con l'*Environmental Judicial Global Institute*), della redazione di linee guida sulla costituzione di associazioni di magi-

In questo contesto, tra il 1993 e il 1995, le varie componenti regionali della UIM hanno adottato Carte sullo statuto del giudice:

- la «Carta sullo statuto dei giudici» adottato dall'Associazione Europea dei Magistrati nel 1993<sup>20</sup>;
- lo «Statuto del giudice iberoamericano» (*Estatuto del Juez iberoamericano*) adottato nel 1995 dal Gruppo Ibero-Americano dell'UIM<sup>21</sup>;
- lo «Statuto del giudice in Africa», adottato nel 1995 dal Gruppo Africano dell'UIM<sup>22</sup>.

Pochi anni dopo, nel 1999, dopo un lungo processo di riflessione, il Consiglio Centrale dell'UIM, durante la sua riunione annuale, svoltasi a Taiwan, ha adottato una Carta universale sullo statuto dei giudici, successivamente rivista, integrata ed aggiornata a Santiago del Cile, nel 2017<sup>23</sup>.

A partire, dunque, dal 1999 e dall'adozione della Carta Universale, l'UIM ha condotto un lungo ed intenso lavoro circa gli *standards* minimi indispensabili per la garanzia dell'indipendenza della magistratura<sup>24</sup>. Inoltre, i vari Gruppi Regionali

---

strati nei Paesi che ne sono sprovvisti. Parimenti, organizza periodiche conferenze internazionali tematiche (come nel 2013 a Yalta sui Consigli di Giustizia, nel 2014 a Foz do Iguacu sul diritto ambientale, nel 2016 a Città del Messico sulle problematiche della corruzione, nel 2017 a Santiago del Cile sull'indipendenza della magistratura e l'autogoverno dei giudici, nel 2018 a Marrakech sull'indipendenza della magistratura e l'attuazione dello Statuto Universale del giudice e nel 2019 a Nur-Sultan sulla qualità e l'efficienza della giustizia). In seno all'UIM esistono anche quattro Gruppi Regionali, il cui scopo è quello di seguire da vicino le questioni specifiche concernenti il potere giudiziario nelle differenti parti del mondo: (a) l'Associazione Europea dei Magistrati – Gruppo Regionale Europeo dell'UIM (AEM); (b) Il Gruppo Regionale Ibero-Americano; (c) Il Gruppo Regionale Africano; (d) Il Gruppo Regionale «ANAO» (Nordamerica, Asia ed Oceania).

<sup>20</sup> Cfr. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/01/Statuto-Giudice-EAJ.pdf>.

<sup>21</sup> Cfr. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/01/Estatuto-del-juez-iberoamericano.pdf>.

<sup>22</sup> Cfr. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/06/Statuto-Giudice-AFR.pdf>.

<sup>23</sup> Cfr. <https://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/>. Per un commento al riguardo cfr. OBERTO, *Un nuovo statuto per un nuovo giudice*, dal 15 novembre 2017 disponibile alla seguente pagina *web*: [https://www.giacomooberto.com/Oberto\\_Un\\_nuovo\\_statuto\\_per\\_un\\_nuovo\\_giudice\\_2017.htm](https://www.giacomooberto.com/Oberto_Un_nuovo_statuto_per_un_nuovo_giudice_2017.htm); versione .pdf disponibile alla seguente pagina *web*: [http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2017/12/Oberto\\_Un\\_nuovo\\_statuto\\_per\\_un\\_nuovo\\_giudice\\_2017.pdf](http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2017/12/Oberto_Un_nuovo_statuto_per_un_nuovo_giudice_2017.pdf). Anche in *Contratto e impresa/Europa*, 2019, 49 ss. Una versione ridotta dell'articolo è stata pubblicata sotto il titolo *Lo Statuto Universale del Giudice approvato a Santiago del Cile dall'Unione Internazionale Magistrati*, in *La Magistratura*, 2018, 1, Gennaio – Marzo 2018, 18 ss.; disponibile in formato .pdf anche alla seguente pagina *web*: [https://www.giacomooberto.com/Oberto\\_Lo\\_statuto\\_universale\\_del\\_giudice.pdf](https://www.giacomooberto.com/Oberto_Lo_statuto_universale_del_giudice.pdf).

<sup>24</sup> Questo è stato il caso, soprattutto, del lavoro svolto in seno alla Prima Commissione di Studi, che, a partire dall'anno 2000, si è occupata di questo tema specifico: i relativi lavori sono consultabili agli indirizzi *web* seguenti: <https://www.iaj-uim.org/general-reports-and-conclusions-by-the-1st-study-commission/> e <https://www.iajuim.org/answers-to-the-questionnaires-of-the-1st-study-commission/>.

e il Consiglio Centrale dell'UIM hanno adottato numerose risoluzioni che si riferiscono a questi *standards*, progressivamente realizzando, in tal modo, un *corpus* di norme specifiche per tale organizzazione. Ciò, ovviamente, anche sull'onda dell'approvazione, negli ultimissimi decenni, di svariati documenti internazionali, molti dei quali promulgati sotto l'egida del Consiglio d'Europa: dalla Carta Europea sullo Statuto del Giudice, varata nel 1998, alla Raccomandazione n° R 2010/12, ai pareri del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) e ad alla relativa *Magna Charta* del 2010, ai rapporti e ai lavori della Commissione Europea sull'Efficacia della Giustizia (CEPEJ)<sup>25</sup>. Sia consentito aggiungere, poi, un cenno al fattivo contributo che l'UIM ha fornito al Consiglio d'Europa sin dalla fine degli anni Novanta dello scorso secolo, nell'attività di assistenza ai Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, per assisterli, con svariate missioni di studio e di supporto, nella redazione di nuovi strumenti normativi, nonché nell'avvio della relativa attività di formazione iniziale e continua dei magistrati, anche attraverso il contributo fattivo alla creazione di scuole, accademie, istituti e centri di formazione per la magistratura al passo con i tempi e conformi agli *standards* internazionali sull'indipendenza del potere giudiziario.

### **3. Il *modus operandi* dell'Unione Internazionale dei Magistrati nelle situazioni di crisi**

La prima modalità operativa nelle situazioni di crisi propria dell'UIM si richiama alla sua costante presenza, quale osservatore, presso diversi organismi internazionali. L'UIM gode di statuto consultivo presso le Nazioni Unite (*Conseil Economique et Social e Bureau International du Travail*). Dispone di rappresentanti permanenti presso gli uffici ONU di Ginevra, New York e Vienna. Svolge un'opera di incessante assistenza all'Ufficio del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza di giudici e avvocati, con sede a Ginevra. Ha inoltre lo statuto di osservatore presso diversi organi del Consiglio d'Europa (CEPEJ, Commissione di Venezia, CCJE) e mantiene contatti regolari con svariati uffici della Commissione UE. Proprio al fine di partecipare meglio ai dibattiti concernenti la giustizia nelle varie sedi europee, l'AEM (Associazione Europea dei Magistrati, Gruppo Regionale Europeo dell'UIM) ha creato un suo gruppo di lavoro, chiamato «Ways to Brussels». Contatti sono in corso anche con la Corte Interamericana per i diritti dell'uomo (di fronte alla quale ha conseguito lo *status* di *amicus curiae*, in relazione alla situazione, ad es., del Venezuela) e con l'Unione Africana e la Corte Africana per i diritti dell'uomo. Nel corso degli anni

---

<sup>25</sup> Per un elenco completo cfr. OBERTO, *Un nuovo statuto per un nuovo giudice*, cit., § 3.

l'UIM ha sviluppato una serie di attività di partenariato con varie organizzazioni internazionali rappresentanti categorie professionali di operatori nel settore della giustizia, più esattamente con le seguenti:

- *CMJA-Commonwealth Magistrates and Judges Association*;
- *International Association of Women Judges*;
- *FLAM-Federación Latinoamericana de Magistrados*;
- *UIJLP-União Internacional de Juizes de Língua Portuguesa*;
- *Rechters voor Rechters-Judges for judges*;
- *AEAJ-Association of European Administrative Judges*;
- *MEDEL-Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*;
- *IAP-International Association of Prosecutors*;
- *International Union of Notaries*;
- *IBA-International bar Association*;
- *ICJ-International Commission of Jurists*.

Al di là di questa fitta rete di rapporti istituzionali, va segnalata una concreta, costante opera di sostegno e soccorso alle associazioni in difficoltà. In tale prospettiva si iscrive, in primo luogo, l'iniziativa, di cui si dirà oltre<sup>26</sup> volta a promuovere la creazione di associazioni di magistrati nei Paesi ove non ne esistono ancora. Per i Paesi in cui tali associazioni già esistono e fanno parte dell'UIM, le questioni attinenti alla salvaguardia dell'indipendenza della magistratura vengono affrontate essenzialmente dai quattro Gruppi Regionali. Per ciò che attiene in particolare all'AEM, Gruppo Regionale Europeo<sup>27</sup>, uno speciale gruppo di lavoro permanente è stato creato al fine di monitorare la situazione delle associazioni che segnalano problemi e coordinare con esse le azioni da intraprendere. Tali iniziative si svolgono su piani diversi. Un primo livello è quello che potremmo definire di «denuncia». A tal fine si prendono contatti, si aprono dibattiti in seno al Gruppo Regionale relativo ed eventualmente in seno al Consiglio Centrale dell'UIM, si adottano risoluzioni, e, se del caso, si dispongono anche missioni *in loco*<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> V. *infra*, § 6.

<sup>27</sup> V. <https://eaj.iaj-uim.org>.

<sup>28</sup> Per citare alcuni dei casi meno remoti si potrà ricordare che, ad esempio, missioni *in loco* si sono svolte: – nel 2013 in Grecia, per segnalare alle competenti autorità politiche ed amministrative la necessità di intervenire per porre un freno alla diminuzione dei salari operata nei confronti dei magistrati e corrispondere le somme dovute, ma che il governo rifiutava di attribuire ai magistrati; – nel 2014 e nel 2016 in Ucraina per limitare, presso il Parlamento e il Governo, gli effetti della legge che disponeva la *lustration* di un elevatissimo numero di magistrati; – nel 2014 in Turchia per verificare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali per il Consiglio di Giustizia (ciò che ha consentito di verificare le gravi anomalie, che hanno di fatto favorito il successivo degrado della situazione). Per le successive missioni in Turchia, Polonia, Ungheria e altri Paesi cfr. il sito [www.uim.org](http://www.uim.org).

Un piano ulteriore è quello delle attività di *lobbying* e di uso dei media. L'UIM e i Gruppi Regionali dispongono oggi di moderni mezzi di comunicazione: il sito internet – ed in particolare la sezione «News & Events»<sup>29</sup> – account *Twitter* e relazioni con media e giornalisti. In questo quadro, particolarmente intenso è il rapporto con l'ufficio del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, tra i compiti del quale rientra, per l'appunto, intraprendere azioni a difesa dell'indipendenza del potere giudiziario ovunque essa sia minacciata<sup>30</sup>.

L'UIM e i relativi Gruppi Regionali tengono quindi un costante contatto con tale ufficio (così come, a livello continentale, con il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'Unione Africana, etc.), al fine di denunciare le violazioni dei ricordati *standards* internazionali ovunque esse avvengano e sollecitare, di conseguenza, prese di posizione ufficiali, segnalazioni, rapporti, visite in loco, etc. Una preoccupante serie di casi riguardanti magistrati perseguitati a causa delle loro attitudini troppo indipendenti e, a partire dal 16 luglio 2016, l'esplosione del vero e proprio dramma della magistratura turca, hanno spinto l'UIM a svolgere un ruolo ancora più concreto di aiuto e soccorso alle vittime degli abusi compiuti contro l'indipendenza della magistratura nel mondo. Già svariati anni or sono l'UIM è intervenuta in soccorso della giudice venezuelana Maria Lourdes Afiuni, incarcerata a causa del suo atteggiamento critico verso il governo del proprio Paese, prestandole assistenza prima e dopo il processo dalla stessa subito<sup>31</sup>. Lo stesso è stato fatto nel 2015 in relazione ai due primi giudici turchi (Baser et Özcelik) processati ed incarcerati per le loro opinioni contrarie all'asservimento della magistratura al potere politico. Di conseguenza, l'UIM ha assicurato, unitamente all'associazione olandese *Judges for Judges*, una costante presenza alle diverse udienze del relativo processo. Nessuno avrebbe potuto immaginare che, solo un

---

iaj-uim.org, nella parte relativa alle *news*, semplicemente collocando nella *query* il nome del Paese interessato.

<sup>29</sup> Cfr. <https://www.iaj-uim.org/news/>.

<sup>30</sup> Lo *Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers* «is part of what is known as the Special Procedures of the Human Rights Council. Special Procedures, the largest body of independent experts in the UN Human Rights system, is the general name of the Council's independent fact-finding and monitoring mechanisms that address either specific country situations or thematic issues in all parts of the world. Special Procedures' experts work on a voluntary basis; they are not UN staff and do not receive a salary for their work. They are independent from any government or organization and serve in their individual capacity»: cfr. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>.

<sup>31</sup> Cfr. i documenti consultabili al link seguente: [https://www.iajuim.org/documents/?post\\_types=document&s=afiuni](https://www.iajuim.org/documents/?post_types=document&s=afiuni).

anno dopo, questo tipo di attacchi sarebbe stato moltiplicato per alcune migliaia di giudici e pubblici ministeri, rendendo impossibile la continuazione di tale tipo di attività. Al fine di superare questo genere di difficoltà, l'UIM ha dunque creato nel 2016, come pure già detto<sup>32</sup>, un fondo speciale, al fine di sostenere economicamente i magistrati turchi detenuti o comunque perseguitati e le loro famiglie, così come per fornire loro aiuto nella difesa nel contesto dei processi contro gli stessi intentati.

Ancora, sarà il caso di ricordare il caso dell'aiuto prestato alla magistratura della Tunisia, a fronte delle iniziative liberticide recentemente assunte dal Presidente della Repubblica di quel Paese, che non solo ha abolito, con provvedimento presidenziale, il locale CSM, ma ha pure proceduto, con lo stesso metodo, a destituire una cinquantina di giudici «scomodi». Anche qui l'UIM, tramite l'attività del suo Gruppo Regionale Africano, ha proceduto all'organizzazione di una serie di iniziative *in loco*, istituendo una solida rete di contatti con organizzazioni internazionali e nazionali, nonché con il già ricordato Relatore Speciale ONU<sup>33</sup>.

#### 4. I principi generali sull'associazionismo giudiziario internazionale

In questi ultimi tempi il fenomeno dell'associazionismo giudiziario, sia nazionale che internazionale, ha riscosso l'attenzione di numerosi organismi, che hanno dettato al riguardo alcuni principi fondamentali.

Occorre qui prendere le mosse dalla considerazione, innanzi tutto, di svariate regole di base generali, posto che l'associazionismo giudiziario si muove nel più ampio ambito del diritto d'associazione *tout court*. Così, come noto, la Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>34</sup>, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (PIDCP)<sup>35</sup> e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>36</sup> garantiscono a ciascuno la libertà di associazione, cioè il diritto di costituire delle associazioni e di aderirvi. Ora, come tutti gli individui, i giudici godono di questi diritti fondamentali, che

---

<sup>32</sup> V. *supra*, § 1.

<sup>33</sup> Per un panorama della situazione e delle iniziative di solidarietà verso la magistratura tunisina v. <https://ag.iaj-uim.org/solidarity-news-and-statement-about-tunisia/>.

<sup>34</sup> Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, articolo 20/1.

<sup>35</sup> Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

<sup>36</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU) del 4 novembre 1950, articolo 11/1.



sono garantiti dai documenti sopra menzionati<sup>37</sup>. Anche se nell'esercizio del loro diritto alla libertà di pacifica riunione, i magistrati debbono tenere a mente le loro responsabilità ed evitare le situazioni che potrebbero essere considerate incompatibili con l'autorità della loro istituzione o con il dovere di essere indipendenti ed imparziali e di essere percepiti come tali<sup>38</sup>.

Ora, la libertà di associazione dei giudici è espressamente garantita dai Principi fondamentali delle Nazioni Unite relativi all'indipendenza della magistratura<sup>39</sup>, dai Principi di Bangalore sulla deontologia giudiziaria<sup>40</sup> e dal già ricordato Statuto universale del giudice, nella sua versione adottata in via definitiva dall'UIM il 14 novembre 2017<sup>41</sup>.

In Europa, la libertà di associazione dei giudici è stata precisata nel 1998 dalla Carta Europea del Consiglio d'Europa sullo statuto dei giudici<sup>42</sup> e nel 2010 dalla Raccomandazione (2010) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, intitolato «I giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità»<sup>43</sup>, nonché, ancora, dalla *Magna Carta* dei giudici (Principi fondamentali) del CCJE<sup>44</sup>. La Carta europea del 1998 sottolinea il contributo delle associazioni giudiziarie alla difesa dei diritti statutari dei giudici, un aspetto ripreso dalla Raccomandazione (2010) 12, che precisa il punto centrale dello statuto dei giudici – l'indipendenza – e aggiunge una dimensione supplementare, la promozione dello Stato di diritto. La Magna Carta dei giudici intende questo obiettivo come quello di «difendere la missione del potere giudiziario nella società». Questa tendenza all'allargamento degli obiettivi si percepisce egualmente nell'analisi degli obiettivi delle associazioni dei giudici e, sempre più, l'attenzione riservata allo statuto dei giudici si accompagna ormai ad una sensibilizzazione altrettanto forte al rispetto dello Stato di diritto.

---

<sup>37</sup> Parere n. 3 (2002) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) sui principi e regole che reggono gli imperativi professionali applicabili ai giudici, in particolare la deontologia, i comportamenti incompatibili e l'imparzialità, paragrafo 27.

<sup>38</sup> Cfr. il terzo rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati del 24 giugno 2019 sull'esercizio della libertà di espressione, di associazione e di pacifica riunione da parte dei giudici e dei pubblici ministeri, 24 giugno 2019, Raccomandazione 107.

<sup>39</sup> Principi fondamentali delle Nazioni Unite relativi all'indipendenza della magistratura adottati dall'Assemblea generale il 29 novembre 1985, paragrafo 9.

<sup>40</sup> Principi di Bangalore sulla deontologia giudiziaria, principi 4-6.

<sup>41</sup> Cfr. art. 3.5.

<sup>42</sup> Carta Europea sullo statuto dei giudici, principi 1.7 e 1.8.

<sup>43</sup> Raccomandazione R (2010) 12, paragrafo 25.

<sup>44</sup> Magna Carta dei giudici (Principi fondamentali), 17 novembre 2010, paragrafo 12.

Il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE), che pure aveva già affermato la libertà d'associazione dei giudici diversi anni or sono, nella sua *opinion* n. 3 del 19 novembre 2002, «on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality»<sup>45</sup>, ha ritenuto di dedicare, nel 2020, un intero suo parere proprio al tema dell'associazionismo giudiziario<sup>46</sup>, sviluppando sul punto una serie di interessanti principi, conclusioni e raccomandazioni, tra cui, ad esempio, l'auspicio (cfr. art. 2) che «esista almeno una associazione di questo tipo in ciascun sistema giudiziario».

Il documento sottolinea inoltre il ruolo di tali associazioni «per quanto riguarda la formazione e la deontologia dei giudici e la contribuzione alle riforme del sistema giudiziario» (cfr. art. 5). Il predetto parere fa poi divieto alle associazioni dei giudici di «orientare le loro attività in funzione degli interessi dei partiti politici o dei candidati a funzioni pubbliche», nonché di «coinvolgersi in questioni politiche» (cfr. art. 10), laddove «I giudici non devono essere obbligati a rendere nota la loro affiliazione» a una di tali organizzazioni (cfr. art. 11).

Il parere concentra giustamente l'attenzione (cfr. il punto n. 34) sul ruolo delle associazioni nell'elaborazione dei principi deontologici di condotta professionale, stabilendo che questi «devono essere elaborati dai giudici stessi. Il fatto che dei giudici aderiscano volontariamente ad associazioni e che vi sia un foro di scambi e di dibattito garantisce un impegno forte da parte dei giudici riguardo ai principi di condotta elaborati dalle associazioni dei giudici o comunque il contributo all'elaborazione di tali principi quando le associazioni vi hanno partecipato attivamente». Al riguardo sarà interessante notare che le associazioni dei giudici hanno elaborato codici etici nei seguenti Paesi: Austria, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Slovenia, Spagna, Svizzera, mentre nei seguenti Paesi sono state in diverse maniere coinvolte nella elaborazione delle norme etiche: Azerbaigian, Belgio, Estonia, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Montenegro, Romania, Regno Unito, Slovacchia, Svezia, Turchia, Ucraina<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Cfr. il punto n. 34: «However, judges should be allowed to participate in certain debates concerning national judicial policy. They should be able to be consulted and play an active part in the preparation of legislation concerning their statute and, more generally, the functioning of the judicial system. This subject also raises the question of whether judges should be allowed to join trade unions. Under their freedom of expression and opinion, judges may exercise the right to join trade unions (freedom of association), although restrictions may be placed on the right to strike».

<sup>46</sup> Cfr. la *Opinion* No. 23 del 6 novembre 2020, sul tema: «The role of associations of judges in supporting judicial independence».

<sup>47</sup> Sul tema v. anche il contributo della Rete Europea dei Consigli di Giustizia (*ENCJ*), che, nel *report* intitolato «Development of Minimum Judicial Standards (2010-2011)», <https://www.ency.eu/images/>

Ampio spazio viene poi dato al ruolo transnazionale e internazionale dell'associazionismo giudiziario, con il riconoscimento che tali organi «facilitano la cooperazione transfrontaliera e permettono confronti con le associazioni di altri Stati membri. Inoltre si associano a livello europeo attraverso alcune associazioni e organizzazioni giudiziarie europee» (cfr. art. 13), cui «le autorità nazionali ed internazionali debbono prestare adeguata attenzione» (cfr. art. 14). Ciò con particolare riferimento alle istituzioni europee, che sono chiamate a «prendere in considerazione ed utilizzare l'esperienza e le osservazioni che le associazioni europee [di giudici] traggono dai differenti Stati membri e dai loro sistemi giudiziari» (cfr. art. 15).

Il parere appare, invece, purtroppo, assai più reticente sul delicatissimo tema dei rapporti tra associazioni (o «correnti» delle stesse) e sistemi di autogoverno della magistratura, laddove è noto che non solo in Italia, ma anche in altri Paesi ove consigli della magistratura, o di giustizia, o simili sono presenti e sono composti (anche) da magistrati eletti dai loro pari, le associazioni di magistrati svolgono un ruolo cruciale (e, a dire il vero, non sempre benefico).

## 5. L'associazionismo giudiziario internazionale nei sistemi di *Common Law*

All'interno del prisma dei sistemi di *Common Law* l'associazionismo giudiziario si colora di tinte e sfumature ben diverse rispetto a quelle che caratterizzano l'esperienza dei Paesi dell'Europa continentale (e, sulla loro linea, delle rispettive «filiazioni» extraeuropee: si pensi, tra tutti, ai Paesi dell'Africa francofona, pesantemente *modélisés* dall'esperienza della loro ex *métropole*). È del resto evidente

---

stories/pdf/workinggroups/encj\_report\_project\_team\_minimum\_standards.pdf, 28 ss., ha osservato quanto segue: «Apart from the international instruments, many European countries have adopted their own code or guide in relation to judicial ethics. In some countries these codes or guides have already been adopted by the relevant Council for the Judiciary or Court Administration with the aims of establishing standards for ethical conduct of judges and of providing guidance to judges by setting up a framework for regulating judicial conduct (for instance, Bulgaria, England and Wales, Hungary, Norway, Poland, Romania and Scotland). In other European countries Councils for the Judiciary or Court Administrations are currently working on the development of a code or guide to judicial ethics to be adopted at a later stage (Belgium, Ireland or Sweden). In some countries codes or guides in the field of judicial ethics have been adopted by judges' associations or unions (for instance, Austria, Czech Republic and Italy) or by judicial conferences or general meetings of judges (Latvia and Lithuania) or are being currently discussed by judges' associations with a view of its future adoption (Finland and the Netherlands). Finally, there are countries where the relevant Council for the Judiciary or Court Administration has not officially approved or endorsed guides or codes of principles of judicial ethics (Denmark), but indirectly endorsed an international document in this field (such as Spain regarding the Ibero American Model Code of Judicial Ethics)».

che, laddove il raggiungimento dello *status* di giudice viene a collocarsi quale ambito coronamento di un *cursus honorum* di diversi anni (se non decenni) nell'avvocatura, e ciò per effetto di un processo di selezione direttamente o indirettamente influenzato dall'esecutivo (se non addirittura dal corpo elettorale, come accade, ad es., per i giudici statali statunitensi, o per i giudici di alcuni cantoni svizzeri), le ragioni che usualmente militano per la creazione di un'associazione professionale sembrano decisamente meno evidenti che non da noi. E così, molti giudici di quei sistemi continuano a «sentirsi», per così dire, «più avvocati», che altro, laddove le ragioni di «contrapposizione» rispetto all'esecutivo appaiono assai meno presenti che non nei sistemi di *Civil Law*<sup>48</sup>.

In realtà, il vero motivo – o comunque quello predominante – per cui, nei sistemi di matrice anglosassone, le associazioni giudiziali non sono così diffuse, risiede, con ogni probabilità, negli amplissimi, quasi sconfinati poteri di cui quei magistrati dispongono. Così, il giudice che ha la possibilità di utilizzare il *Contempt of Court* contro un avvocato o un politico o altro soggetto che ne minacci l'indipendenza e la libertà di giudizio (come accade purtroppo sempre più di frequente da noi, senza alcuna speranza di miglioramento della situazione, anche grazie alla complice passività di troppi colleghi carrieristi o aspiranti tali<sup>49</sup>, sentirà assai meno, rispetto a quanto avviene in un sistema di *Civil Law*, il bisogno di appartenere ad un'associazione che possa attivarsi per (tentare di) proteggerlo, posto che quel formidabile strumento gli dà la possibilità di difendersi (eccome!) da solo.

Non deve quindi stupire più di tanto che, in svariati ordinamenti di matrice anglosassone, per motivi storici, ordinamentali e culturali, l'idea stessa che i giudici possano associarsi risulti lontana dal comune sentire. Si badi che la conclusione è solo in parte legata al carattere democratico o totalitario dei regimi in questione. Basti pensare al caso dell'India, la più popolosa democrazia del mondo, ove pur

---

<sup>48</sup> Sui sistemi di selezione e reclutamento dei magistrati negli Stati Uniti cfr. GINSBURG e GAROUPA, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, in *Berkeley Journal of International Law*, 53 (2008), 67 ss.; per il Regno Unito v. *ivi*, 78 ss. Sul processo di *judicial appointment* nei Paesi aderenti al Commonwealth cfr. VAN ZYL SMIT, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice (Report of Research Undertaken by Bingham Centre for the Rule of Law)*, British Library Cataloguing in Publication Data, 2015; v. inoltre GAROUPA e GINSBURG, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence* Author(s): Nuno Garoupa and Tom Ginsburg Source, in *The American Journal of Comparative Law*, 2009, Vol. 57, No. 1 (Winter, 2009), 103 ss., disponibile al seguente indirizzo web: <https://www.jstor.org/stable/20454665>.

<sup>49</sup> Per una disamina della questione cfr. OBERTO, *Sistemi giudiziari europei a confronto: le criticità italiane*, [https://www.giacomooberto.com/Oberto\\_sistemi\\_giudiziari\\_a\\_confronto.htm](https://www.giacomooberto.com/Oberto_sistemi_giudiziari_a_confronto.htm), § 9.

in presenza di alcune associazioni di *magistrates* a livello delle *district courts* (e di un'associazione di giudici a riposo), fanno del tutto difetto associazioni di *judges* a livello di corti superiori (*high courts*) e della corte suprema (*supreme court*).

E non stupisce più di tanto il fatto che, laddove associazioni di giudici effettivamente esistono, la ragion d'essere di tali organi sia individuata non tanto nella necessità di disporre di un corpo intermedio, in grado di dialogare con il potere esecutivo, quanto quella di avere una voce che consenta al potere giudiziario di fare conoscere la sua attività e parlare con i media<sup>50</sup>. Per converso, lo sguardo degli studiosi di *Common Law* verso le nostre associazioni di magistrati li porta a focalizzarsi (erroneamente) sul supposto ruolo che esse avrebbero, da questa parte dell'Oceano, in un preteso smantellamento della «tradizionale» struttura gerarchica della magistratura<sup>51</sup>. In realtà, così dicendo, essi non s'avvedono del fatto che il vero scopo perseguito dalle nostre associazioni (e, in particolare, alle correnti italiane) non è certo quello demolire la (purtroppo) ben persistente struttura gerarchica (o para-gerarchica) di matrice napoleonica<sup>52</sup> – il che, ovviamente, andrebbe a tutto vantaggio dell'indipendenza dei singoli magistrati<sup>53</sup> – ma, puramente e semplicemente, quello di... impadronirsene!

---

<sup>50</sup> Cfr. MACK, ROACH ANLEU e TUTTON, *The judiciary and the public: judicial perceptions*, disponibile al seguente indirizzo web: <https://law.adelaide.edu.au/ua/media/365/alr-39-1-ch01-mack-anleu-tutton.pdf>, 32, ove, in particolare, gli Autori rilevano che «In part because of this concern about the propriety of individual judicial officers speaking to the media, especially in relation to a particular case or controversy, some judicial officers have chosen to communicate with the media through professional associations. For example, one of the explicit objectives of the Judicial Conference of Australia is '[i]nforming the community about the proper role of the judiciary and the significance of an independent judiciary'. To meet this goal, the Judicial Conference of Australia has commissioned and published reports as well as issuing press releases commenting on various controversies involving the judiciary».

<sup>51</sup> GINSBURG e GAROUPA, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, cit., 76: «The Italian story is one in which judges gradually dismantled the classical hierarchical structure of the civil law judiciary. Beginning in the 1960s, judges formed unions, demanding better conditions and freedom from constraints imposed by higher levels of the judiciary. This gradually led to a removal of hierarchical controls. Although in theory the CSM was set up to ensure a certain level of consistency within the judiciary, the quality of judges varied widely. Apparently, the CSM's professional evaluations of the judges were of little significance because they were always positive, and promotions almost never depended on vacancies. (...) The dismantling of the traditional hierarchy was reinforced by several reforms that took place between 1963 and 1979. (...) Between 1979 and 1992, the role of the CSM was consolidated, with the unions assuming an increasingly important role. (...) Judicial investigations into several scandals involving businessmen, politicians, and bureaucrats marked the period from 1992 to 1997, raising questions about the accountability of judicial powers».

<sup>52</sup> Su cui v. OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, cit., 5 s., 22 s.

<sup>53</sup> E soprattutto di quella interna: cfr. per i richiami OBERTO, *La separazione dei poteri e l'ordinamento giudiziario*, cit., 5 s., 22 s.

Sarà bene aggiungere, a questo punto, che, proprio la segnalata minore presenza e incidenza delle associazioni nazionali nei diversi sistemi di matrice anglosassone, favorisce indirettamente l'acquisto di rilievo del ruolo svolto dall'associazionismo giudiziario internazionale.

In particolare, andrà qui segnalata l'opera svolta dalla *Commonwealth Magistrates and Judges' Association (CMJA)*, fondata a Londra nel 1970<sup>54</sup>. Organismo, questo, che, a differenza dell'UIM, si trova ad essere aperto, quanto al profilo della *membership*, non solo ad associazioni di giudici, ma anche a giudici persone fisiche. Orbene, la *CMJA* ha svolto per anni un ruolo di primo piano in alcuni settori cruciali per l'attività giurisdizionale nei Paesi del Commonwealth. Così, ad esempio, avuto riguardo alla non sufficiente presenza di istituti di formazione in alcune di quelle aree, ha dispiegato una notevole attività di organizzazione della *judicial education*<sup>55</sup>. Su di un altro piano, poi, la *CMJA* ha fornito e continua a fornire interessanti *guidelines* nel settore dell'etica giudiziaria e della *judicial accountability*<sup>56</sup>. Ancora, sul versante dell'indipendenza giudiziaria, alcuni studiosi di quegli ordinamenti segnalano tensioni che nascono dal fatto che i *Chief Justices*, tradizionalmente colà intesi come garanti di tale principio, hanno talora difficoltà a garantirlo in pratica, considerato il modo in cui essi stessi (così come del resto tutti i giudici) vengono nominati. Per questo motivo alcuni settori più sensibili al tema – si potrà citare, ad esempio, il caso della magistratura australiana – sottolineano a più riprese il ruolo che anche in questo settore l'associazionismo giudiziario internazionale può svolgere. Si pensi in proposito al fatto che la *CMJA* ha elaborato una serie di *guidelines* su come le associazioni nazionali

<sup>54</sup> Cfr. <https://www.cmja.org/>.

<sup>55</sup> Per informazioni al riguardo cfr. <https://www.cmja.org/judicial-education-programme/>.

<sup>56</sup> Sul concetto di *accountability* e sul ruolo svolto al riguardo dall'associazionismo giudiziario nei Paesi di *Common Law* v. per tutti LOWNDES, *Judicial Independence and Judicial Accountability at the Coalface of the Australian Judiciary*, 2016, 64 (disponibile al seguente sito *web*: [https://localcourt.nt.gov.au/sites/default/files/judicial\\_independence\\_and\\_judicial\\_accountability\\_at\\_the\\_coalface\\_of\\_the\\_australian\\_judiciary\\_.pdf](https://localcourt.nt.gov.au/sites/default/files/judicial_independence_and_judicial_accountability_at_the_coalface_of_the_australian_judiciary_.pdf)): «Judicial associations are also an important aspect of judicial accountability. As previously mentioned, the judiciary bears a responsibility for emphasising the nature, importance and boundaries of judicial independence and drawing the attention of both the community and government to such matters as well as the importance of the rule of law within a free and democratic society – both in and outside the court room. This is a responsibility that is elevated to a form of accountability – namely explanatory accountability. Judicial associations provide an extra – curial medium for discharging the responsibility that the judiciary as an institution bears and fulfilling the requirements of explanatory accountability. It is through judicial associations like the CMJA, the Judicial Conference of Australia (JCA) and the Association of Australian Magistrates (AAM) that the judiciary is able to draw the attention of the community and government to the importance of judicial independence and rule of law in a modern democracy».

debbono approcciarsi ai rispettivi governi allorquando sono richieste di pareri e interventi su progetti di legge<sup>57</sup>.

Ulteriori organismi internazionali di tipo associativo nel settore giudiziario che possono essere qui menzionati sono l'Associazione internazionale delle alte giurisdizioni amministrative, l'*Asia Pacific Judicial Colloquium*, l'*Association des Cours Constitutionnelles Francophones (ACCF)*; l'*Association des Hautes juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF)*, la *World Conference on Constitutional Justice*.

## 6. L'influenza dell'associazionismo giudiziario internazionale sulla creazione di associazioni nazionali e sulla loro attività

Lo scopo dell'associazionismo internazionale giudiziario è anche quello di aiutare a riflettere sull'esistenza, sul ruolo e sul funzionamento delle associazioni nazionali, comparando le diverse esperienze organizzative. E se è vero che in ogni Paese del continente europeo è presente almeno un'associazione di magistrati (e sovente più d'una), è altrettanto vero che ciò non vale, come si è appena visto<sup>58</sup>, per altre parti del mondo.

Proprio per questo motivo l'Unione Internazionale dei Magistrati ha promosso e appena terminato di realizzare uno studio sul problema dell'incoraggiamento alla creazione di associazioni di magistrati in Paesi ove non ve ne siano ancora. Il lavoro ha dato origine ad una pubblicazione disponibile *online*<sup>59</sup>. Trattasi di uno scritto che può essere utile anche per quei sistemi in cui una o più organizzazioni di tal fatta già sono presenti, atteso che nello stesso si tenta di individuare quali sono i requisiti minimi indispensabili per la redazione di uno statuto associativo. Si presenta inoltre uno «schema» di statuto-tipo e si correda il tutto con una raccolta di statuti di associazioni giudiziarie di svariati Paesi, fondati su sistemi sia di *Common* che di *Civil Law*.

Piuttosto interessante appare l'enunciazione, contenuta nel predetto studio, dei vari scopi per i quali un'associazione di magistrati può essere costituita. Scopi che, singolarmente, risultano esattamente sovrapponibili in tutti i sistemi

---

<sup>57</sup> Cfr. in particolare le «CMJA procedures for dealing with judicial independence issues», di cui fa menzione LOWNDES, *Becoming Stronger and Moving Forward together: The Role of Judicial Associations in the Modern Era*, in *Journal of the Commonwealth Magistrates and Judges Association*, Vol. 24, June 2019, 11 ss., 15 ss.

<sup>58</sup> V. *supra*, § 5.

<sup>59</sup> Cfr. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2022/01/Founding-an-Association-of-Judges-1.pdf>.

ordinamentali europei e mondiali, a prescindere dalla forma di ordinamento e dal modo di reclutamento e nomina dei magistrati. E così, se è vero per tutti che il primo e fondamentale fine per il quale un organismo del genere può essere costituito è quello di «promoting and protecting judicial independence and the rule of law», non è meno vero che un'associazione di magistrati «can also serve as a valuable forum that enables judges to communicate with each other». Non solo. In tutti i sistemi di *Common Law*, così come in quelli di *Civil Law*, secondo quanto pure si è già spiegato, l'associazionismo giudiziario svolge un ruolo rilevante non solo nella promozione dell'etica giudiziaria, ma anche nella lotta alla corruzione all'interno della magistratura. Il vantaggio dell'esistenza di un'associazione, prosegue il documento qui in esame, è infatti quello per cui un tale organo «may be set up by and consist of outspokenly non-corrupt judges who work together to achieve changes of a corrupt system».

Oltre a quanto appena detto, si riconosce universalmente che l'associazione può promuovere e organizzare direttamente attività di formazione di magistrati, tra le quali possono rientrare anche iniziative quali quelle di aiuto all'autoformazione, come ad es., la messa a disposizione gratuita (o a condizioni agevolate) di banche dati di dottrina e giurisprudenza o la partecipazione gratuita o agevolata a iniziative formative di altri organismi. Essa può inoltre svolgere opportune pressioni sul potere legislativo e su quello esecutivo, perché attività istituzionali di formazione siano stabilmente organizzate.

Un ulteriore aspetto – sovente fonte di critiche da parte di soggetti non particolarmente interessati alla salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario – è la fondamentale partecipazione della magistratura, tramite (solo, o anche) l'associazione, al processo legislativo concernente il settore della giustizia: dalla conformazione del sistema giudiziario, alla gestione dei processi civili, penali e amministrativi. Sembra, invero, imprescindibile che l'esperienza di chi è chiamato ad operare in quei campi venga tenuta in debito conto, allorquando gli strumenti stessi dell'attività dei giudici e dei pubblici ministeri vengono introdotti *ex novo* o modificati in un determinato ordinamento. E in proposito l'associazione costituisce il miglior veicolo per la trasmissione, a chi deve compiere scelte normative importanti, di conoscenze ed esperienze maturate sul campo, anche al fine di evitare errori, a detrimento di tutti i *justiciables*, che potrebbero rivelarsi fatali in un settore così delicato.

Infine, come pure già detto, va osservato, *in una* con il documento dell'UIM qui in esame, che «Creating an association also provides judges with the opportunity to become part of an international network of judges. In a world in which people, countries and companies are connected across borders more than ever in history, and in which the judiciaries worldwide have to cooperate with each other more and more frequently, this aim is worth being considered». Così,



queste reti internazionali «provide judges with the ability to address key issues, such as threats to the independence of judges, jointly and with a voice heard on an international level».

Tornando, quindi, al punto d'osservazione *cross-border*, va detto che l'internazionalizzazione del dibattito sull'associazionismo giudiziario può servire allo sviluppo di una serie di riflessioni anche all'interno delle singole realtà associative nazionali, specie allorquando si rifletta sui risultati della comparazione tra i differenti sistemi.

Proprio in questo contesto l'UIM ha lanciato nel 2016 un sondaggio sui propri membri, in allora 83 associazioni nazionali di magistrati. Alcuni dei risultati di tale indagine, pubblicata sul sito dell'UIM<sup>60</sup>, appaiono estremamente illuminanti al fine di ottenere un quadro d'insieme a livello globale della magistratura mondiale.

Così, su 63 risposte ricevute<sup>61</sup>, è emerso che 61 dei membri UIM (di cui possono far parte non solo vere e proprie associazioni, ma anche «national representative groups») posseggono uno statuto formale e ufficiale. In nessuno dei sistemi le cui associazioni hanno risposto al questionario risultano esistenti restrizioni all'attività associativa, sebbene in un caso il diritto di sciopero dei magistrati è escluso e in un altro la legge fa divieto ai giudici di costituire sindacati (ma non associazioni). Vi è anche un Paese in cui la legge impone la presenza di un'associazione, laddove in altri (si pensi alla Turchia di oggi) tale risultato è ottenuto *de facto*, tramite l'incriminazione della creazione di ogni associazione che non sia quella ufficiale e amica del regime autoritario al potere. Circa la metà delle associazioni che hanno risposto al questionario (33 su 63) hanno fatto sapere di disporre di branche regionali. Le associazioni che hanno risposto al questionario, tutte appartenenti all'Unione Internazionale dei Magistrati, rappresentano un numero complessivo di magistrati pari a circa 120.000, su di un totale di 171.000 magistrati di quei Paesi. 7 associazioni (su 63) hanno dichiarato di svolgere un qualche ruolo nell'elezione e nella selezione dei membri dei rispettivi Consigli della Magistratura, laddove esistono. Sempre su di un totale di 63 associazioni che hanno risposto al *survey*, 37 (circa il 59%) hanno dichiarato di essere più o meno regolarmente consultate dagli esecutivi e 24 (circa il 38%) dai legislativi dei rispettivi Paesi.

Alla cruciale domanda sul se la situazione dell'indipendenza del giudiziario sia migliorata o peggiorata negli ultimi 5 anni (e cioè dal 2011 al 2016) le risposte

---

<sup>60</sup> Pubblicata sul sito UIM: cfr. <https://www.iaj-uim.org/news/2016-monitoring-procedure-report-published-in-our-web-site/>.

<sup>61</sup> Su 83 Paesi membri dell'UIM all'epoca (di cui 41 su 44 del Gruppo Europeo).

si sono così articolate: 23 associazioni (36,50%) hanno dichiarato che la situazione è rimasta invariata, 23 (36,50%) che è peggiorata e 17 (26,98) che è migliorata. Curiosamente, in relazione alle aree geografiche, quella che fa registrare il maggior numero di situazioni peggiorate è l'Europa, laddove in Africa e nei sistemi extraeuropei di *Common Law* prevalgono i giudizi su di un miglioramento della situazione. Richieste di indicare quali siano i problemi più gravi del settore giustizia, la maggior parte delle associazioni hanno denunciato, in ordine decrescente d'importanza: (a) allocazioni budgetarie insufficienti per la giustizia (21 risposte), (b) carichi di lavoro eccessivi (21 risposte), (c) condizioni di lavoro inadeguate (21 risposte), (d) remunerazioni (stipendi e pensioni) insufficienti (17 risposte), (e) problemi concernenti l'indipendenza esterna (e pressioni indebite da parte della politica) (13 risposte), (f) problemi concernenti l'indipendenza interna (12 risposte), (g) mancanza di fiducia nel sistema giudiziario (opinioni negative sui giudici) (7 risposte), (h) problemi di comunicazione con la società civile (inclusi i media) (7 risposte), (i) problemi di gestione degli uffici giudiziari (5 risposte), (j) insufficiente tutela della sicurezza personale dei magistrati (3 risposte).



## Il ruolo delle correnti dei magistrati nel sistema costituzionale italiano

SOMMARIO: 1. La conformità alla Costituzione dell'associazionismo nella magistratura. – 2. Le disposizioni costituzionali favorevoli all'associazionismo nella magistratura. – 3. Le degenerazioni del correntismo e del carrierismo al di fuori del quadro costituzionale. – 4. I cambiamenti necessari.

### 1. La conformità alla Costituzione dell'associazionismo nella magistratura

Come si collocano le associazioni interne alla magistratura nei confronti della Costituzione? Preferisco nella prima parte del mio intervento parlare di “associazioni” piuttosto che di “correnti” in quanto il secondo termine indica un fattore degenerativo dell'associazionismo come spiegherò in seguito<sup>1</sup>.

I parametri di riferimento sono gli articoli 18 e 21 della Costituzione. Il primo sancisce la libertà di associazione, prevedendo al comma 1 un divieto di carattere generale (per le associazioni che perseguono fini vietati ai singoli dalla legge penale) e al comma 2 due proibizioni specifiche (per le associazioni segrete e per “quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare”). Si deve poi aggiungere il divieto di riorganizzazione del partito fascista ex art. XII, comma 1, delle Disposizioni transitorie e finali. Al di fuori di questi limiti vi è piena libertà di costituire associazioni. L'art. 21 nello stabilire il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero assume in democrazia una dimensione non solo individuale, ma anche collettiva, essendo del tutto ovvio che possano aggregarsi coloro che esprimono lo stesso punto di vista anche al fine di poterlo diffondere più ampiamente. Ne deriva che qualsiasi ipotesi di scioglimento per legge delle correnti della magistratura sarebbe oltre

---

<sup>1</sup> Richiamo sul tema le due relazioni che si tennero nel Corso straordinario organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura su “Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia”, Roma 5-7 novembre 2019, con il titolo “*Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*”, di G. MELIS e di M. VOLPI, pubblicate rispettivamente in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 10/01/2020 e in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), *Rivista*, n° 2/2020, 25/05/2020.

che discutibile in netto contrasto con le disposizioni costituzionali. Vale la pena ricordare che l'Associazione Generale tra i Magistrati d'Italia (AGMI), costituitasi nel 1909, decise di autosciogliersi nel 1925 in seguito alle pretese del regime di trasformarla in sindacato fascista e che nel 1926 fu approvata la legge n. 563 che stabiliva il divieto di associazione dei magistrati.

Non può essere addotto in senso contrario l'art. 98, comma 3, Cost., che prevede la possibilità che con legge siano stabilite limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, che, com'è noto, ha trovato applicazione nel decreto legislativo del 23 febbraio 2006, n. 109, il quale all'art. 3, comma 1, lett. h, ha previsto come specifico illecito disciplinare dei magistrati al di fuori dell'esercizio della funzioni giurisdizionali "l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici". È evidente che il divieto riguarda l'adesione ai partiti politici previsti dall'art. 49 della Costituzione come strumenti attraverso i quali i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale. Ora, le associazioni della magistratura si occupano di un segmento specifico della politica nazionale, che è quello della Giustizia e non perseguono le finalità politiche generali che connotano i partiti politici, per cui il divieto di adesione a questi ultimi non può estendersi nei loro confronti. In un parere reso nel 2020 dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) sono individuati espressamente i principali obiettivi che le associazioni dei magistrati perseguono: assicurare e difendere l'indipendenza dei giudici, promuovere e migliorare lo Stato di diritto, collaborare alla formazione e alla deontologia dei giudici, contribuire alle riforme del sistema giudiziario, informare i media e il grande pubblico sul ruolo e sul funzionamento del potere giudiziario<sup>2</sup>.

Non è condivisibile neppure la tesi che insiste sul "collateralismo" tra magistratura e politica, intendendo per tale la "continuità (ideale e strumentale) che dalle forme partitiche si è materializzata nella magistratura attraverso le correnti", le quali avrebbero operato al pari dei partiti alla determinazione di un determinato indirizzo politico<sup>3</sup>. Tale tesi non corrisponde alla realtà, che ha visto svilupparsi rapporti complessi, e a volte conflittuali, tra associazionismo della magistratura e partiti politici. Inoltre si può al più sostenere, come ha fatto un importante studioso liberale non certo tacciabile di "giustizialismo" che tramite le associazioni la

---

<sup>2</sup> Parere n. 23 del 6 novembre 2020 del CCJE (Consiglio consultivo dei giudici europei), *Il ruolo delle associazioni dei giudici a sostegno della indipendenza della giustizia*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-parere-n-23-2020-del-ccje-consiglio-consultivo-dei-giudici-europei-sulle-associazioni-dei-giudici-e-l-esperienza-italiana>.

<sup>3</sup> A. MORRONE, *La forza politica delle correnti e quel che si dovrebbe fare se i partiti volessero addomesticarla*, in *Politica del Diritto*, 4/2021, 683.

magistratura possa partecipare alla determinazione dell' "indirizzo politico costituzionale", ben distinto da quello contingente di Parlamento e Governo<sup>4</sup>.

## 2. Le disposizioni costituzionali favorevoli all'associazionismo nella magistratura

La Costituzione non si limita a riconoscere con ampiezza la libertà di associazione, esercitabile anche dai magistrati, ma contiene principi e disposizioni che la incentivano.

Viene prima di tutto in considerazione il principio del pluralismo, che vale anche per l'ordine giudiziario sia in positivo, come confluenza tra chi condivide orientamenti ideali e politici relativi alla giustizia, sia in negativo, come impedimento all'affermazione di un punto di vista unico o dominante, come si è verificato nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, con una magistratura di origine liberale o fascista fortemente conservatrice e spesso connivente con il potere politico. A questo proposito ritengo che non vi sia niente di peggio di un orientamento sostenuto di fatto senza essere apertamente dichiarato in modo da poter diventare oggetto di confronto.

In secondo luogo rileva il modello di magistratura contenuto nella Costituzione, che la definisce all'art. 104, comma 1, come un "ordine", in quanto costituito da dipendenti pubblici reclutati mediante concorso, come avviene nel modello burocratico proprio dell'Europa continentale, distinto da quello professionale tipico dei Paesi anglosassoni<sup>5</sup>. Ma si tratta di un ordine che esercita un potere fondamentale dello Stato in condizioni di autonomia e indipendenza "da ogni altro potere". Inoltre l'art. 107, comma 3, Cost., nello stabilire che "I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni", esclude qualsiasi assetto gerarchico interno. Quindi la magistratura non è un corpo burocratico assimilabile a quelli che svolgono funzioni amministrative sotto la direzione dei poteri politici, ma è fortemente inserita nella società alla quale deve rendere giustizia e gode della libertà di interpretare la legge e di applicarla al caso concreto. Il modello costituzionale di magistratura trovava pieno riconoscimento nel Congresso di Gardone dell'ANM del 1965, nel quale la mozione unitaria finale individuava i compiti del giudice nell'attuazione diretta delle norme costituzionali, quando ciò fosse "tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso", nel rinvio alla Corte Costitu-

---

<sup>4</sup> G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*, Relazione in *Atti e commenti. XII Congresso nazionale dell'Associazione Nazionale Magistrati. Brescia-Gardone 25-28 settembre 1965*, Roma, 1966, 11.

<sup>5</sup> Mi riferisco alla classica distinzione operata da C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Bologna, 2002, 38 ss.

zionale delle leggi in contrasto con il dettato costituzionale, nell'interpretazione delle leggi in conformità con i principi costituzionali e con "le finalità fondamentali volute dalla Costituzione". L'associazionismo è stato quindi un inveramento del modello di magistratura non meramente burocratico contenuto nella Costituzione.

Vi è infine una disposizione costituzionale che incentiva l'associazionismo dei magistrati. L'art. 104, comma 4, Cost., nel disciplinare la composizione del CSM, stabilisce che i membri togati sono eletti "da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie". Si tratta quindi di una elezione di natura rappresentativa che comporta inevitabilmente l'operatività di un fattore organizzativo e di aggregazione dei magistrati che si riconoscano in un programma o anche nel sostegno ad alcune candidature qualificanti. La prassi ha evidenziato il ruolo dell'associazionismo, che è stato essenziale in tutti i numerosi sistemi di elezione della componente togata del CSM che via via sono stati adottati. In particolare ha dimostrato quanto sia illusoria l'idea che il sistema per l'elezione possa emarginare le correnti. Basta guardare al funzionamento degli ultimi due sistemi elettorali, stabiliti dalla legge n. 44 del 2002 e dalla legge n. 71 del 2022, caratterizzato da un'eterogenesi dei fini, visto che non hanno per nulla indebolito il ruolo delle associazioni e hanno spinto quanti intendevano contestare quelle tradizionali a dare vita a nuove forme associative o comunque ad organizzarsi per partecipare alle elezioni. In particolare le ultime elezioni del 18/19 settembre 2022 hanno moltiplicato il numero delle candidature indipendenti, ma tra queste hanno portato all'elezione di un solo membro togato, mentre gli altri diciannove sono andati ai candidati delle associazioni tradizionali, che hanno ottenuto il 79% dei voti<sup>6</sup>. Tale esito rafforza la mia opinione personale che un sistema elettorale di tipo maggioritario o prevalentemente tale non sia la soluzione migliore, perché il Consiglio non deve funzionare come un organo rappresentativo di tipo politico che richiede la formazione di una maggioranza stabile al suo interno. Inoltre il maggioritario ha dimostrato di non essere in grado di perseguire gli obiettivi dichiarati. Molto meglio sarebbe stato accogliere la proposta formulata dalla Commissione Luciani che, optando per il "voto singolo trasferibile", un sistema proporzionale personalizzato, perseguiva l'intento di combinare la tutela del pluralismo con la scelta di magistrati di qualità<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Le elezioni hanno premiato le due associazioni più forti, Magistratura Indipendente con sette eletti e Area Democratica per la Giustizia con sei, mentre quattro sono stati di Unità per la Costituzione e due di Magistratura Democratica.

<sup>7</sup> Vedi la Relazione finale della Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario, istituita con Decreto del Ministro della Giustizia 26 marzo 2021, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)>giustizia, 7 giugno 2021. Per un commento più approfondito rinvio a M. VOLPI, *Una proposta positiva con qualche rilievo critico*, in *Politica del Diritto*, Le «riforme della Giustizia», 4/2021, 705 ss.

### 3. Le degenerazioni del correntismo e del carrierismo al di fuori del quadro costituzionale

Una valutazione esattamente opposta va fatta sul piano del rapporto tra correntismo e Costituzione. Ciò impone in via preliminare la definizione del fenomeno: il correntismo non è il logico sviluppo, ma una degenerazione dell'associazionismo, consistente nella trasformazione delle associazioni da organismi politico-ideali a strutture sindacal-corporative, volte a garantire la "carriera" dei propri appartenenti a scapito dei magistrati che non ne fanno parte, e in centri di potere, che influenzano il funzionamento dell'organo di governo autonomo ricorrendo a pratiche spartitorie<sup>8</sup>. Queste ultime condizionano l'esercizio di varie attribuzioni del CSM, come quelle relative al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, alla selezione dei magistrati segretari e facenti parte dell'Ufficio studi e documentazione, alle nomine dei magistrati della Corte di Cassazione e presso di questa degli addetti all'Ufficio del massimario.

Il correntismo è quindi un male, ma non è l'unico che colpisce la magistratura italiana. Esso infatti si intreccia con un'altra degenerazione rappresentata dal carrierismo, inteso non come giusta aspirazione di un magistrato a valorizzare la propria qualità professionale, ma come ricerca, costante e spasmodica, di vantaggi personali e di posizioni di potere che ne garantiscano la realizzazione<sup>9</sup>. Tale degenerazione è stata accentuata dal fenomeno delle "carriere parallele", come di fatto hanno finito per configurarsi l'assunzione di incarichi direttivi, che prevedeva di regola la conferma per un nuovo quadriennio del titolare uscente e gli consentiva di accedere a un nuovo incarico senza alcuna interruzione temporale, e il collocamento fuori ruolo per l'esercizio di incarichi extragiudiziari che ha riguardato un numero significativo di magistrati per un periodo di tempo prolungato, questioni sulle quali è intervenuta la recente legge di riforma dell'ordinamento giudiziario<sup>10</sup>.

Il carrierismo ha determinato il perseguimento di interessi corporativi e di tipo personale anche mediante la costituzione di gruppi ristretti e di cordate trasversali alle correnti, che hanno intrattenuto rapporti diretti con gruppi di interesse o con uomini politici interessati all'esito di procedimenti giudiziari avviati nei loro confronti. Nel 2010 è emersa la questione della cd. "loggia P3", organizzazione esterna di imprenditori e faccendieri che esercitava pressioni su alcuni

---

<sup>8</sup> Condivido totalmente sul punto l'analisi di E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell'attuale crisi di identità della magistratura*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2022, 21 ss.

<sup>9</sup> Sul punto vedi L. FERRAJOLI, *Associazionismo dei magistrati e democratizzazione dell'ordine giudiziario*, in *Questione Giustizia*, 4/2015, 178 ss., in part. 179-181.

<sup>10</sup> Sulle novità in materia della legge 17 giugno 2022 n. 71 vedi il successivo par. 4.



membri del CSM per il conferimento di importanti incarichi direttivi, la quale non ha avuto conseguenze penali, ma è stata stigmatizzata dal Presidente Napolitano per la sua negatività sotto il profilo deontologico. Più dirompente è stata la vicenda, venuta alla luce nel maggio 2019, che ha coinvolto cinque membri togati del Consiglio, un magistrato che è stato Presidente dell'ANM (nel 2008), consigliere (dal 2014 al 2018) e esponente di primo piano della corrente (allora) di maggioranza relativa, un magistrato in aspettativa in quanto deputato, che ha svolto il ruolo di leader di un'altra corrente, un importante uomo politico. La particolare gravità del "caso Palamara" deriva dal fatto che il magistrato in questione ha mirato a condizionare la nomina dei direttivi di due importanti procure per salvaguardare interessi suoi personali e dell'uomo politico. Ma segnala un più ampio problema di appannamento della professionalità e della deontologia che deve essere al centro dell'interesse dell'intera magistratura.

Non vi è dubbio che le degenerazioni indicate siano in contrasto con le previsioni della Costituzione. In primo luogo violano il principio del pluralismo in quanto non prevedono il confronto di idee, ma la competizione motivata da interessi corporativi e personali. In secondo luogo mettono in discussione il modello costituzionale di magistrato, accentuando la sua natura di burocrate e riproponendo nuove forme di gerarchia a scapito del ruolo sociale che il magistrato svolge nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Infine contrastano con il corretto funzionamento del CSM, dando spazio a pratiche di privilegio o spartitorie.

#### **4. I cambiamenti necessari**

La risposta alla degenerazione che ha colpito le associazioni della magistratura deve tendere a eliminare il correntismo senza uccidere il pluralismo interno. Ciò non solo sarebbe in contrasto con il modello costituzionale, ma spalancherebbe le porte, ancora più di quanto già non avvenga, all'individualismo carrieristico e al corporativismo burocratico. Al contrario di quanti criticano una presunta politicizzazione, occorre che vi sia non meno ma più politica (della giustizia) nell'associazionismo della magistratura, che deve tornare a rappresentare valori e punti di vista che si confrontano apertamente, abbandonando pratiche di funzionamento sindacal-corporativo e di spartizione del potere. Ciò richiede una forte autocritica interna e una riforma delle associazioni. Si può qui operare un parallelo con la crisi del sistema politico-rappresentativo nazionale che impone non l'eliminazione dei partiti, divenuti personali e oligarchici e troppo distaccati dalla società, ma una loro riforma in direzione di un'apertura sociale e culturale e dell'attuazione del "metodo democratico" previsto dall'art. 49 della Costituzione.

Occorrono poi riforme legislative e regolamentari sia dell'ordinamento giudiziario sia del funzionamento del CSM. Su questi terreni sono state introdotte varie innovazioni dalla legge 17 giugno 2022 n. 71, di cui mi limito ad indicare le più significative<sup>11</sup>.

Alcune riguardano le “carriere parallele” di cui ho parlato sopra. In materia di incarichi direttivi e semidirettivi si è stabilito che i procedimenti relativi siano definiti secondo l'ordine temporale delle vacanze, limitando le nomine “a pacchetto” oggetto di possibili contrattazioni, che ai fini della conferma del titolare uscente siano acquisiti i pareri espressi dai magistrati dell'ufficio, il parere del dirigente del tribunale o della procura della Repubblica, le osservazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati, che vi sia un intervallo di cinque anni per la partecipazione a concorsi per il conferimento di un nuovo incarico direttivo. Per il collocamento fuori ruolo si richiede che vi siano un interesse dell'amministrazione di appartenenza e l'applicazione di criteri oggettivi, che non possa essere autorizzato prima di dieci anni di esercizio delle funzioni giurisdizionali e qualora la sede di servizio presenti una rilevante scopertura di organico, che il magistrato collocato fuori ruolo dopo cinque anni debba tornare allo svolgimento di funzioni giurisdizionali per almeno tre anni, che sia ridotto il numero massimo dei magistrati fuori ruolo. Infine per l'accesso dei magistrati a cariche politiche è stabilita una regolamentazione molto più rigorosa che impone limiti sia per la presentazione delle candidature sia per il ricollocamento in servizio.

Per quel che riguarda il CSM, l'art. 21, nello stabilire che i suoi componenti “svolgono le loro funzioni in piena indipendenza e imparzialità”, ha introdotto una sorta di divieto di mandato imperativo, come previsto nell'art. 8 del Codice Etico varato nel 2010 dall'ANM. Nello stesso tempo è stato opportunamente abolito il divieto, velleitario e non rispettoso del pluralismo, contenuto nell'originaria proposta Bonafede, di costituire gruppi, che quindi possono perseguire comuni linee politico-culturali, ma non imporre una disciplina sul voto delle delibere consiliari. Per le strutture di supporto del Consiglio (Segreteria e Ufficio studi e documentazione), si è prevista una selezione con procedura di valutazione dei titoli e colloquio ad opera di una commissione formata da due magistrati di legittimità e da tre professori ordinari in materie giuridiche. I componenti delle strutture non possono essere solo magistrati: almeno un terzo di quelli esterni assegnati alla Segreteria è riservato a dirigenti amministrativi provenienti da organi costituzionali e amministrazioni pubbliche con almeno otto anni di esperienza;

---

<sup>11</sup> Rinvio per più ampi approfondimenti relativi alla proposta Cartabia prima della sua approvazione parlamentare a M. VOLPI, *La riforma della magistratura tra Parlamento e referendum. Una asimmetria evidente*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), I/2022, 1 ss.

una identica quota dei componenti dell'Ufficio studi e documentazione è riservata a professori e ricercatori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno dieci anni di esercizio effettivo. Quanto al sistema elettorale prevalentemente maggioritario adottato dalla legge, non ha modificato, come si è già detto, la composizione della componente togata e il ruolo predominante delle correnti.

Personalmente ritengo che sarebbe sbagliato e pericoloso modificare il modello costituzionale in direzione di un ridimensionamento dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati e di una riduzione delle competenze del CSM, che correrebbe il rischio di trasformarlo in un organo meramente burocratico. Occorre invece dare attuazione a un modello che finalizza l'indipendenza della magistratura ordinaria, sancita nel titolo quarto della seconda parte della Costituzione, al rispetto dei principi di giustizia e dei diritti delle persone stabiliti negli articoli da 24 a 27 (titolo quarto della prima parte della Costituzione dedicato ai "rapporti civili") e nell'articolo 111 (principi sul giusto processo e ricorso in Cassazione contro i provvedimenti sulla libertà personale).

In ultima analisi, al di là delle riforme attuate e di quelle prefigurabili, il problema di fondo del correntismo e delle degenerazioni interne alla magistratura potrà essere avviato a soluzione solo se vi sarà un soprassalto di natura etica e ideale che riscopra le radici costituzionali della professione di magistrato. Ciò vale non solo per le componenti organizzate della magistratura, ma anche per i singoli magistrati che devono sfuggire alla tentazione di alcuni di costruire teoremi investigativi caratterizzati dal protagonismo personale e di molti di operare una gestione passiva e burocratica della giustizia che mette in secondo piano le inchieste più scottanti e relative a uomini potenti. Occorre non dimenticare che le finalità essenziali da perseguire sono quelle di garantire i diritti delle persone e di rispettare l'equilibrio tra i poteri. Nella capacità di realizzare questi obiettivi sta il futuro dell'associazionismo e dell'intera magistratura.

## La vicenda Palamara e le ripercussioni sulla magistratura: una riflessione “eretica”

SOMMARIO: 1 – Le ripercussioni (inevitabili o evitabili) sulla Magistratura della vicenda “Palamara”. – 2. Qualche riflessione (fuori dal coro) sull’esercizio dell’azione disciplinare. – 3. Ideologie del processo e deontologia (e, sottostante, l’amore per la democrazia). – 4. Il pericolo che si annida quando si va alla ricerca della verità “materiale”. – 5. Gli artt. 15 Cost. e 8 CEDU messi a dura prova. – 6. Che ne direbbe il Giudice europeo? – 7. La crisi delle cd. correnti associative con qualche pericolo sulla stessa indipendenza della Magistratura correttamente intesa (ossia non come privilegio, ma come garanzia per i cittadini).

### 1. Le ripercussioni (inevitabili o evitabili) sulla Magistratura della vicenda “Palamara”

Conoscere il passato e ragionare su ciò che è avvenuto è indispensabile per potere in qualche misura immaginare soluzioni per l’avvenire. Sono stato, perciò, sollecitato (da chi mi ha invitato a partecipare a questa densa giornata di confronto) a riflettere sulle ricadute, dirette e indirette, che la vicenda “Palamara” può avere sulla Magistratura e sul suo futuro. E secondo il mio solito, espongo le conclusioni cui sono pervenuto senza infingimenti, anche a costo di dire cose che non sono in linea con il comune sentire<sup>1</sup>.

“Si parva licet...”, potremmo dire che la vicenda Palamara si è abbattuta sulla magistratura in misura non minore e in maniera non differente da come negli anni Novanta “Tangentopoli” terremotò la politica, determinando la fine di due tradizionali partiti, o di come nei primi anni del 2000 “Calciopoli” incise sul mondo del calcio. Volendo proseguire nell’azzardato paragone potremmo dire che le tre vicende hanno una sottostante, ma comunque decisiva causa comune, avendo trovato terreno fertile in un ambiente nel quale, essendosi messo da parte il merito, si è creato lo spazio per le valutazioni soggettive.

---

<sup>1</sup> Ho inteso mantenere la forma colloquiale del mio intervento. Di conseguenza, ometto qualsiasi richiamo di dottrina e, quanto alla giurisprudenza, mi limito alle decisioni richiamate nel testo.

La magistratura si è trovata ad affrontare una situazione che ha avuto un'eco mediatica enorme. È mia opinione che della drammatizzazione, in larga misura strumentale, è responsabile in larga parte la stessa magistratura e dipende dal fatto che i magistrati sono abituati a trattare il loro mondo come se fosse l'intero universo, così che problemi interni alla categoria diventano problemi di tutti. E ciò fa il gioco di quanti, avendoli la Costituzione esclusi da qualsiasi decisiva ingerenza, "pretendono" di farli diventare "problemi di tutti".

Se abbandoniamo l'ipocrisia, che oramai è diventata un abito che non possiamo fare a meno di indossare, dobbiamo riconoscere che al cittadino non importa e non può importare se a dirigere un ufficio sia l'uno o l'altro magistrato o se in un determinato posto ci sia l'uno piuttosto che l'altro. E ciò per la semplice ragione che, in base al principio che il giudice è soggetto soltanto alla legge, si è costruito un ordinamento giudiziario che ha come presupposto l'assoluta fungibilità dei magistrati tra loro. Di conseguenza il problema delle nomine, dei trasferimenti e delle assegnazioni è un problema interno alla magistratura, che all'esterno brucia, soprattutto per chi esercita funzioni pubbliche, soltanto per ciò che riguarda nomine ed assegnazioni presso le Procure. Ma ciò è conseguenza dell'assetto che la Costituzione ha dato al pubblico ministero (che oggi ha un potere immenso e pressoché incontrollabile di inserirsi nelle nostre vite private), che è a base dello squilibrio istituzionale emerso negli anni.

Fa specie che la stampa, che da sempre ha dettagliatamente informato il pubblico delle vicende relative alle nomine, etichettando i magistrati – per i quali la Commissione consiliare competente aveva espresso il gradimento – in relazione alle correnti associative di appartenenza, così dando per acquisito il sistema, abbia poi tuonato contro la spartizione correntizia. In realtà, la Commissione raramente fa proposte unanimi; di regola si fa una selezione e vengono proposti più aspiranti di cui è ben nota l'appartenenza correntizia. Se questo fosse un male (e ne parleremo in seguito), esso non riguarderebbe i cittadini, ma i magistrati, che, in mancanza di criteri obiettivi di selezione, finiscono per ritenersi tutti meritevoli dei posti cui aspirano, così che, quando non sono scelti, pensano di avere subito un'ingiustizia e che questa ingiustizia riguardi non solo loro, ma l'intera collettività. È, poi, da ingenui pensare che i membri togati del CSM non fungano da cinghia di trasmissione ed è inevitabile che gli aspiranti abbiano rapporti con loro. Tutto ciò è il prodotto della scelta di sopprimere la carriera, sostituendola con avanzamenti stipendiali automatici, scaglionati nel tempo. Una scelta che di sicuro ha consentito che la magistratura desse vita a una giurisprudenza libera e priva di condizionamenti (il che è un grande merito), ma che era destinata a pagare il prezzo di una difficilmente controllabile soggettività delle valutazioni del CSM.

## 2. Qualche riflessione (fuori dal coro) sull'esercizio dell'azione disciplinare

Se fossimo stati capaci di ragionare con la necessaria freddezza, avremmo curato di limitare la rilevanza della vicenda, di sicuro grave, alla cospirazione per manovrare alcune nomine al fine di condizionare indagini penali in corso. La Procura generale presso la Corte di cassazione, invece, non ha resistito alla pressione mediatica e ha promosso numerose azioni disciplinari, che inevitabilmente hanno visto come inquisiti magistrati per il fatto che avevano rapporti con Palamara ed erano suoi colleghi di corrente, esponendo ai riflettori mediatici vicende collaterali che avrebbero meritato il silenzio (perché ne emerge un quadro non esaltante della qualità umana delle persone coinvolte).

La vicenda mi ha intristito e mi ha portato a rifarmi una domanda, che mi accompagna da tempo, sul significato di ciò che è previsto nel 2° comma dell'art. 107 Cost., secondo il quale "il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare". Penso, infatti, che sia un errore irrigidire nello stampo della norma i comportamenti punibili disciplinarmente. La disciplina ha a che fare con la deontologia (ossia con l'etica applicata all'esercizio di una professione) che è fluida ed è in stretto collegamento con il comune sentire, che evolve e muta incessantemente. Quando (ero vicePresidente del CSM) espressi questa opinione, mi fu obiettato che la creazione di fattispecie punibili costituisce una garanzia per il magistrato che, diversamente, sarebbe esposto alle valutazioni "octroyées" del giudice disciplinare. E come conseguenza della "tassatività" degli illeciti, mi si disse che non sarebbe stato coerente lasciare margini di discrezionalità all'esercizio dell'azione, che, a somiglianza dell'azione penale, non poteva che essere obbligatoria. Continuo ad avere il sospetto che non fosse questa l'idea dei Costituenti, i quali erano ben lontani dal ritenere che si dovessero versare gli illeciti disciplinari in rigidi stampi precostituiti e che l'azione penale dovesse essere obbligatoria. Continuo, perciò, a coltivare l'idea che tutto ciò fosse sotteso all'art. 107, là dove assegna al Ministro la legittimazione ad agire per gli illeciti disciplinari dei magistrati.

Questa lettura neppure è stata presa in considerazione, in quanto per la Magistratura la possibilità che il Ministro fosse gestore autonomo dell'azione disciplinare costituiva attentato alla sua indipendenza e alla sua autonomia, delle quali il "diritto vivente" ha accolto una versione "forte". Si è, pertanto, dato per scontato che la Costituzione abbia riconosciuto al Ministro una legittimazione aggiuntiva rispetto a quella che l'ordinamento giudiziario (già) riservava alla Procura generale presso la Corte di cassazione e nel momento in cui, con il d.lgs. n. 109 del 2006, gli illeciti disciplinari sono stati tipizzati, si è ritenuto che l'obbligatorietà dell'azione ne fosse l'indispensabile e logico corollario. In questo sistema il Ministro è diventato un inutile ingombro ed è stato, coerentemente,

relegato in una posizione del tutto marginale. La previsione dell’art. 107 Cost. è stata sostanzialmente messa in soffitta.

Il caso “Palamara” finisce, pertanto, con l’essere un banco di prova della bontà delle scelte del legislatore del 2006. La tipicità delle fattispecie disciplinarmente rilevanti e l’obbligo di proporre l’azione, infatti, hanno “schermato” la responsabilità della Procura generale, la quale non poteva ignorare che le sue iniziative avrebbero avuto ricadute sul sistema correntizio, che regola la vita associata della Magistratura, ferendo a morte una delle “correnti”. Mi chiedo quale sarebbe stato l’atteggiamento della Procura generale in base al precedente sistema, che lasciava spazio a valutazioni di opportunità, quali si sarebbero potute fare mettendo a confronto i comportamenti “inopportuni” dei magistrati con le ricadute che la loro diffusione incontrollata e la loro strumentale utilizzazione avrebbero avuto sul prestigio della Magistratura. Sono consapevole che porsi domande del genere non ha senso e, tuttavia, le pongo perché mai come in questo caso, prima di assumere iniziative, sarebbe stato necessario valutare con particolare prudenza l’utilizzabilità delle fonti di prova e la riconduzione dei fatti nell’ambito delle fattispecie disciplinarmente rilevanti. Ho, come ho detto, l’impressione che la Procura si sia fatta trascinare da fattori emotivi, che in qualche misura hanno lambito anche la più alta carica dello Stato. E gli stessi organi giudicanti (non la sola Sezione disciplinare del CSM, ma anche e soprattutto la Corte di cassazione) si sono accodati, usando particolare severità nei loro giudizi e adottando soluzioni interpretative nelle quali è evidente lo *sfavor* nei confronti del magistrato inquisito che ha come contrappunto l’esaltazione di un magistrato “ideale” posto ad un livello etico assai elevato e quale forse non è nella natura umana.

Per pensare serenamente all’avvenire, occorre una riflessione pacata su ciò che è avvenuto ed è questa la ragione per la quale tento di motivare il mio dissenso su alcune decisioni del giudice disciplinare relative a fatti collaterali rispetto a quello principale.

### 3. Ideologie del processo e deontologia (e, sottostante, l’amore per la democrazia)

So bene che alla mia critica è sottesa un’opzione ideologica. Rifiuto, però, che sia etichettata, con enfasi dispregiativa, come posizione garantista. È la posizione di chi ama la democrazia e che vede la principale differenza tra i regimi democratici e quelli autoritari nel rispetto della “privacy” e nella libertà di professare liberamente le proprie opinioni, così che – in questa prospettiva – è antidemocratico l’atteggiamento di chi usa la forza (anche quella della legge e dei giudici a servizio del potere esecutivo) per mettere il bavaglio alla libertà di professare le

proprie idee e, di conseguenza, per introdursi di soppiatto nelle vite private e per sorvegliarle (in una sentenza della Sezione disciplinare nella quale si è imputato ad un magistrato che esercitava le funzioni di segretario presso il Consiglio di avere indebitamente informato il dr. Palamara delle posizioni assunte da alcuni Consiglieri nelle discussioni riservate per la nomina a incarichi direttivi, si accosta il magistrato al “grande fratello” di orwelliana memoria, senza considerare che nel “Palamaragate” il “grande fratello” si è annidato nella Procura perugina).

Sono, pertanto, critico per ciò che riguarda l'utilizzazione dei “documenti” indebitamente sequestrati per mettere sotto processo disciplinare e per condannare alcuni magistrati. Ma, venendo agli aspetti che riguardano esclusivamente la disciplina, sono egualmente critico per il criterio di giudizio adoperato, che mi sembra espressione di un “furore punitivo”, spiegabile soltanto con il desiderio di riacquistare nei confronti della pubblica opinione una credibilità perduta quasi che nella mente del cittadino vi sia il pensiero che il cattivo funzionamento della giustizia dipenda da ciò che in un determinato posto direttivo vi sia un magistrato piuttosto che un altro (in realtà questo è un problema che riguarda politici e amministratori pubblici che trovano il volano mediatico in un'informazione che, avvalendosi di internet, è sempre più capillare e sempre meno affidabile).

I fatti contestati non avevano ad oggetto comportamenti tenuti nell'esercizio di funzioni giurisdizionali. Non la faccio lunga. Per effetto di una concezione “dinamica” (un aggettivo “insignificante” cui la giurisprudenza fa ricorso per motivare scelte interpretative che si risolvono in vere e proprie “creazioni” *praeter* o *contra legem*) delle “funzioni giudiziarie”, si è finita con l'attribuire al magistrato una responsabilità disciplinare “di posizione”, in quanto non rileva che cosa abbia fatto, ma che l'abbia fatto in quanto magistrato (viene alla mente la *Täterschuld* elaborata in anni bui). In alcune decisioni si ammette che si è, in questo modo, proceduto a un'interpretazione estensiva e che l'intitolazione dell'art. 2 d.lgs. n. 109 non definisce la “cornice” nella quale vanno ricondotte le fattispecie individuate dalla norma, ma è semplicemente descrittiva. Queste motivazioni finiscono col giustificare il mio scetticismo sulla bontà della scelta di tipizzare gli illeciti disciplinari e di rendere obbligatoria l'azione. La deontologia -lo ripeto- è una materia fluida e storicamente condizionata. È inevitabile che le valutazioni al riguardo dipendano dal contesto in cui i fatti hanno avuto origine e che siano influenzate da numerosi fattori contingenti. Nel nostro caso è evidente che la dilatazione dei “tipi” in cui si sarebbero voluti rinchiudere gli illeciti disciplinari è frutto, come ho detto, di “furore” punitivo che trova una delle cause nella avversione nei riguardi del sistema correntizio alimentata dalla stessa Magistratura.

Proviamo ad esaminare con sereno distacco (non gli autori, ma) i fatti contestati nella loro consistenza oggettiva. Essi hanno avuto ad oggetto anche comportamenti “fuori dell'esercizio delle funzioni”. Si tratta, ripeto, delle conversazioni



e delle missive nelle quali alcuni magistrati peroravano la loro posizione o la posizione di colleghi cui erano legati da rapporti correntizi in vista di nomine che il CSM avrebbe dovuto effettuare, spesso criticando o denigrando colleghi aspiranti che appartenevano a diverse correnti. Erano conversazioni e missive private, che di sicuro non condizionavano le scelte del CSM, ossia di un collegio che decide a maggioranza e i cui componenti non erano destinatari delle missive o non partecipavano alle conversazioni, e da cui non emergeva alcun discredito dei colleghi, per il semplice fatto che si trattava di conversazioni e di scambio di messaggi del tutto riservati (il clamore è stato creato dalla improvvida diffusione che si è data del contenuto della memoria del cellulare). Il giudice disciplinare ha affermato la responsabilità dei magistrati, perché in quelle conversazioni e in quei messaggi sarebbe stata (indubbiamente) lesa l'onorabilità dei colleghi, discredilandoli, e al tempo stesso si sarebbe leso il prestigio della magistratura.

Confesso di non riuscire a vedere che tra il comportamento dei magistrati e la lesione successiva vi sia il necessario rapporto di causa ed effetto. La lesione è stata conseguenza esclusiva delle scelte della procura di Perugia. A conferma ricordo che l'art. 3 lett. f), oggi abrogato, del d. lgs. n. 109 puniva la manifestazione di consenso o di dissenso in ordine a procedimenti in corso quando fosse "pubblica", per la semplice ragione che non si può impedire al magistrato di manifestare in privato le sue opinioni.

Per quattro anni, tra la fine del secolo scorso e l'inizio dell'attuale, ho prestato servizio come presidente della sezione disciplinare, avendo a cuore soltanto l'interesse delle Istituzioni. All'epoca, non essendoci la tassatività degli illeciti disciplinari, più volte ci siamo dovuti chiedere se i fatti (legalmente) accertati, qualora non fossero consistiti in comportamenti contrari a prescritti doveri d'ufficio, avessero leso il prestigio della magistratura. Lo facemmo, in un momento di forti tensioni politiche, a partire da uno dei primi processi nel quale era coinvolto, se ben ricordo, il dr. Colombo, per alcune esternazioni da lui rese e sulle quali si era accanita una parte del "mass media". E decidemmo difendendo il diritto di ciascuno, anche del magistrato, di esprimere opinioni (ovviamente senza scendere nell'illecito). Mi chiedo ora se anche noi, dovendo decidere delle vicende collegate alla vicenda Palamara, saremmo stati sopraffatti dal furore punitivo o se, come fu nostro costume, non avremmo cercato di stabilire con animo sereno se il comportamento del magistrato fosse stato -esso e soltanto esso- causa della lesione del prestigio e della sfiducia nella magistratura. Forse, non avendo il limite della tassatività che costituisce un diaframma tra il giudice e la sua coscienza, avremmo usato maggiore prudenza, perché sentivamo la responsabilità di dovere sanzionare condotte mettendoci nei panni degli inquisiti e chiedendoci, con umiltà, quale sarebbe stato il nostro comportamento se ci fossimo trovati al loro posto.

Constato con amarezza che si sono create le premesse perché nel futuro i magistrati, nei loro rapporti improntati a inevitabile reciproco sospetto, si guarderanno bene dall'esprimere con sincerità le loro opinioni sui colleghi e sul loro operato e, seguendo il non commendevole esempio di un loro collega, che il CSM ha premiato mettendolo a capo di una Procura, vadano in giro con registratori nascosti, che azioneranno tutte le volte in cui la conversazione con il collega o con i colleghi potrebbe avere risvolti disciplinari (e se fossi tra i collaboratori di quel Procuratore, nei miei rapporti con lui, userei circospezione e sospettosa prudenza).

Alla lunga una situazione del genere non regge, perché esplode il malcontento degli esclusi e gli stessi "inclusi" avvertono il peso di un sistema malato. Le inchieste che ne scaturiscono sono l'inevitabile esito finale. E come sempre, in questi casi, nel combattere un sistema degenerato si colpiscono alcuni o anche molti responsabili, ma si lasciano sul campo molti impuniti. Per ragioni professionali ebbi modo di leggere le infinite trascrizioni delle intercettazioni che originarono la vicenda di "Calciopoli". Essa nacque dall'aver messo sotto controllo i telefoni di alcuni dirigenti. Ovviamente da queste intercettazioni vennero fuori le responsabilità della società sportiva da loro guidata. Marginalmente -e per essere inserite nelle conversazioni degli intercettati- emersero responsabilità di poche altre società. Ebbi allora il sospetto e continuo ad averlo oggi che se fossero stati messi sotto controllo i telefoni di tutti i dirigenti sportivi il processo avrebbe avuto ben diverse dimensioni. Allo stesso modo mi chiedo quali sarebbero stati gli effetti se si fossero sequestrati i telefonini di tutti i consiglieri e dello stesso vicePresidente del CSM in carica all'epoca dello scandalo e se fosse stata resa pubblica la trascrizione dei loro contenuti. Consiglio, non dimentichiamolo, che fu caricato di un enorme potere, essendo stato chiamato a riempire un numero elevato di posti resisi vacanti a causa di un (disaccorto) provvedimento legislativo che, da un giorno all'altro, aveva accorciato la durata della carriera dei magistrati, così deludendo aspettative di molti e creando speranze e aspettative in chi fino a quel momento non ne aveva.

#### 4. Il pericolo che si annida quando si va alla ricerca della verità "materiale"

Dal caso "Palamara" emergono due vicende ben diverse. Sulla gravità di quella originaria non sono possibili discussioni. Non me ne occupo. Dalla diffusione pubblica di conversazioni e corrispondenze conservate nella memoria del cellulare sequestrato al dr. Palamara, emergono altre vicende (secondarie) nelle quali magistrati, suoi amici o appartenenti alla sua corrente associativa, richiedono il suo intervento per soddisfare aspettative o ambizioni loro o di amici di corrente,

di cui esaltano i meriti spesso denigrando magistrati aspiranti alla medesima nomina ed appartenenti ad altre correnti. Viene fuori una piccola umanità, con le sue debolezze e le sue miserie, che evidenzia come il superamento del concorso in magistratura non immerga il magistrato in un liquido sacro che lo renda immune dalle passioni dei comuni mortali (come al contrario sembrerebbero ritenere le decisioni che esaminerò, nelle quali si dà per presupposto che il magistrato è un essere "diverso").

Le decisioni esaminate hanno tutte la seguente premessa: "notizia circostanziata dei fatti acquisita...in seguito alla trasmissione dell'*hard disk* del telefono cellulare in uso a Luca Palamara da parte della procura della Repubblica di Perugia".

Esse pongono un problema di carattere generale, relativo all'essenza del processo in un paese democratico, e un problema che riguarda specificamente la magistratura e la sua deontologia.

Il primo problema, avendo a che fare con la ricerca e con l'utilizzabilità della prova, tocca, infatti, uno degli "essentialia processus". Il presupposto ideologico di tutte le qui richiamate decisioni sta in un'affermazione della Corte di cassazione (SU, 15 gennaio 2020, n. 741) secondo la quale "nel procedimento disciplinare riguardante i magistrati sono pienamente utilizzabili le intercettazioni telefoniche o ambientali effettuate in un procedimento penale, purchè siano state legittimamente disposte nel rispetto delle norme costituzionali e procedurali, non ostandovi i limiti di cui all'art. 270 c.p.p., riferibile ai soli procedimenti deputati all'accertamento delle responsabilità penali, nei quali si giustificano limitazioni più stringenti in ordine all'acquisizione della prova, in deroga al principio fondamentale della ricerca della verità materiale" (traggo il richiamo dalla sent. n. 84/2021 della Sezione).

Alla massima è sottesa una preoccupante ideologia: quella per la quale esisterebbe nel nostro ordinamento il "principio fondamentale della ricerca della verità materiale", così che le regole disposte dai codici per l'acquisizione della prova costituiscono "limitazioni" possibili soltanto se esistono ragionevoli esigenze che le giustificano. E poiché il diritto probatorio è parte (forse la più rilevante) della disciplina del processo, si potrebbe estendere la portata della massima a tutte le regole processuali, le quali costituirebbero o potrebbero costituire, secondo la logica della Corte, tutte "limitazioni" capaci di ostacolare la ricerca della verità materiale.

Vi è stata un'epoca – è il caso di ricordarlo – in cui, perseguendosi la ricerca della verità "materiale", si riteneva che la maniera più sicura di attingerla fosse costituita dalla confessione e che, a tal fine, si potesse ricorrere a qualsiasi mezzo, anche alla tortura. È un'epoca che le moderne democrazie occidentali dichiarano di essersi lasciata alle spalle, affidando ad una magistratura autonoma e indipendente il compito di garantire che ciò avvenga. Ed è un'epoca che ancora oggi si

protrae nei Paesi retti da dittature o da criptodittature, nelle quali la magistratura è braccio secolare del potere. Nei sistemi democratici si fa ricorso a surrogati, quali sono le tecniche di captazione delle conversazioni e della corrispondenza all'insaputa dell'autore. Lo sappiamo e proprio per questa ragione ne cerchiamo di limitare l'uso nei limiti dell'indispensabile.

Parliamo, perciò, di *fair process of law* – un'espressione polisensa, quale è caratteristica di una lingua, quella inglese, nella quale i vocaboli sono circondati da un notevole coefficiente di indeterminatezza –, che è stato inteso dalla nostra Costituzione come “giusto processo regolato dalla legge”. Ciò vuol dire che la legge processuale, di cui -ripeto- è parte essenziale quella che disciplina l'acquisizione delle prove nel processo, non è una “limitazione”, ma un “regola” e che la “regola” riguarda allo stesso modo le parti e il giudice, così che il processo è “giusto” non se attinge alla giustizia (ossia alla verità materiale), ma se è rispettoso delle regole che l'ordinamento ha posto; e al giudice è affidato il delicato ruolo di “garante” del rispetto delle regole, che egli non può manovrare a suo piacimento per perseguire obiettivi di giustizia. Nel nostro ordinamento non esiste, pertanto, un principio di ricerca della verità materiale (un sintagma che ho sempre cercato di eliminare dal mio lessico), per la semplice ragione che compito del processo e di chi lo amministra è quello di accertare i fatti utilizzando i metodi di acquisizione delle prove che l'ordinamento consente. Quando si afferma che i giudici hanno il compito “fondamentale” di ricercare la verità “materiale”, ci si avventura per i pericolosi sentieri dell'assolutismo giudiziario in aperta violazione dell'art. 111, primo comma Cost., che detta una regola costituente uno dei pilastri irrinunciabili della democrazia.

## 5. Gli artt. 15 Cost. e 8 CEDU messi a dura prova

Nei casi di cui ci occupiamo era da stabilire se fosse consentita l'acquisizione di prove che violavano “la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione” (che l'art. 15 Cost. ritiene inviolabili) o, per usare la formula dell'art. 8 CEDU, il diritto al rispetto della propria vita privata e della propria corrispondenza.

Come la Procura generale era venuta a conoscenza dei fatti e aveva acquisito le prove poi riversate nei processi disciplinari di cui mi occupo? Era avvenuto che la Procura di Perugia, che aveva aperto un'indagine sui comportamenti di un magistrato (Palamara), aveva disposto il sequestro del suo o dei suoi cellulari. Di conseguenza aveva proceduto ad estrarre tutto ciò che in esso era contenuto formando un *hard disk* trasmesso al CSM e alla Procura generale presso la Corte di cassazione.

Orbene, il cellulare è la cosa materiale oggetto del sequestro. Il sequestro, tuttavia, aveva avuto per oggetto anche e soprattutto i beni immateriali, ossia le conversazioni e la corrispondenza del magistrato con terze persone raccolte e custodite nella sua memoria.

Non sono un processualpenalista. Da processualcivilista leggo l'art. 253 c.p.p. e ne ricavo che l'autorità giudiziaria può sequestrare "le cose pertinenti al reato necessarie per l'accertamento dei fatti". Ne traggio, perciò, che potevano essere oggetto di sequestro i beni immateriali, che, nel momento in cui la memoria è stata decrittata, si sono riversati in documenti, ossia in cose materiali, sequestrabili soltanto se fossero stati "necessari per l'accertamento dei fatti" per i quali si indagava (che si tratti di "cose" non è messo in dubbio dalle decisioni esaminate le quali danno atto che, secondo la Corte di cassazione, i messaggi conservati nelle memorie dei cellulari hanno natura di documenti: ad es. Cass, 6<sup>a</sup> Sez., 12 nov. 2019, n. 1822). Non potevano, insomma, essere oggetto di sequestro gli altri "documenti", estratti dal cellulare, non necessari all'accertamento dei fatti.

Nel c.p.p. c'è una lacuna (la segnala, ad es, la decisione della Sezione disciplinare n. 79 del 2022), perché manca la disciplina del modo in cui, nei casi in esame, si possa fare la selezione tra i documenti necessari e quelli non necessari, quale invece (soltanto nel 2017) è stata inserita nel codice per il caso delle intercettazioni. Ma questa lacuna non autorizza la violazione di un diritto "inviolabile" secondo la nostra Cost. Di più. Nel caso di sequestro dei documenti, quali risultano dalla decrittazione dei contenuti del cellulare, neppure c'è bisogno, a mio avviso, di tale disciplina. Infatti, nel caso di sequestro di corrispondenza detenuta da uffici, l'art. 254 c.p.p. stabilisce che "le carte e gli altri documenti sequestrati che non rientrano fra la corrispondenza sequestrabile sono immediatamente restituiti all'avente diritto e non possono comunque essere utilizzati". A me sembra che la disposizione non solo sia agevolmente applicabile al nostro caso, ma debba esserle applicata, posto che il cellulare esplica lo stesso ruolo dell'ufficio depositario della corrispondenza; ossia è un "luogo" presso il quale la corrispondenza è conservata o custodita. Ed è una disposizione che non lascia spazio a dubbi, perché l'inviolabilità della propria corrispondenza è un "valore" su cui è fondata la democrazia, che può essere limitato soltanto se sussistono particolari ragioni. La Procura di Perugia, insomma, aveva un obbligo preciso: quello di restituire la corrispondenza non sequestrabile e di impedirne "comunque" l'utilizzazione. Né per sostenere la possibilità di utilizzarla ha senso il richiamo all'art. 234 c.p.p., secondo il quale nel processo penale i documenti sono utilizzabili e possono essere acquisiti. L'art. 234, infatti, non ha alcunché a che vedere con il nostro caso. Ci mancherebbe che i documenti non possano essere acquisiti non solo nel processo penale, ma in qualsiasi processo. Resta, tuttavia, fermo che non è possibile acquisire coattivamente documenti che rientrano nel

dominio del soggetto e che – fino a quando, per il decorso del termine, assumano valore storico – fanno parte della sua inviolabile corrispondenza privata (salvo che essi contengano notizie rilevanti per il processo penale – non per quello disciplinare-, nel qual caso l'autorità giudiziaria può legittimamente disporre il sequestro). E neppure è possibile giustificare l'acquisizione -come si legge nelle decisioni- in quanto il sequestro era stato legittimamente autorizzato dall'autorità giudiziaria. Il sequestro legittimamente autorizzato aveva per oggetto il cellulare, ossia il contenitore, e si estendeva al contenuto, ossia ai documenti estratti, soltanto nella misura in cui fossero necessari all'indagine. Per gli altri documenti il sequestro non era stato autorizzato, né avrebbe potuto esserlo.

È strano che alla solerzia della Procura generale sia sfuggito che secondo la lettera u) dell'art. 2 d.lgs. n. 109 del 2006 incorre in responsabilità disciplinare il magistrato che divulga, anche se per sola negligenza, atti che non possono essere pubblicati (qui: utilizzati), tanto più che il “discredito” per la magistratura è derivato non da conversazioni, destinate a rimanere nel chiuso ambito di chi vi aveva partecipato, ma dalla loro diffusione.

## 6. Che ne direbbe il Giudice europeo?

Le decisioni della Sezione disciplinare (*recte*: quelle della Corte di cassazione che le confermano e che, oso prevedere, le confermeranno) saranno verosimilmente sottoposte al vaglio del giudice europeo. In esse si spendono molte pagine per dimostrare che le sentenze della CEDU richiamate dalle difese degli inquisiti non si attagliano ai casi esaminati dalla Corte disciplinare. Si legge, ad es., che la decisione 7 giugno 2016 (Karabeyoglu c. Turchia) non sarebbe richiamabile perché in quel caso l'intercettazione era stata utilizzata in aperto contrasto con la legge nazionale turca applicabile alla fattispecie.

Sottoposta la controversia decisa dalla Sezione disciplinare (e poi dalla S.C.) all'attenzione della CEDU, bisognerebbe porre in evidenza che nel nostro caso non è stato utilizzato un materiale intercettato, ma la trasfusione in “documento” del contenuto della memoria di un cellulare sequestrato e che gli artt. 253 e 254 del nostro c.p.p. autorizzano il sequestro di cose “necessarie” per l'accertamento dei fatti penalmente rilevanti per i quali si procede; che sono “cose” i documenti estratti dalla memoria del cellulare e che le cose, ossia i documenti non necessari, devono essere restituiti al proprietario e non possono essere comunque utilizzati. E soprattutto bisognerebbe ricordare al giudice europeo che da noi la Costituzione è ritenuta direttamente precettiva, per cui il diritto alla riservatezza è “inviolabile”, così che le eccezioni a tale inviolabilità sono tassative e di stretta interpretazione. Bisognerebbe, insomma, ricordare che non c'è alcuna norma che consenta di utilizzare documenti che non potevano essere sequestrati; che

il sequestro legittimamente disposto non aveva e non poteva avere ad oggetto tali documenti; che è del tutto irrilevante discutere sull’ambito di applicazione dell’art. 270 c.p.c., riguardante le intercettazioni; che, anche ritenendo di potere fare applicazione – per analogia – di tale disposizione ai casi esaminati, è davvero singolare l’interpretazione restrittiva che ne è stata data, ritenendola riferita ai soli procedimenti penali “altri” e non agli “altri processi” in genere (interpretazione che si sposa con la pretesa che il giudice debba ricercare la verità “materiale”), da parte di una giurisprudenza che non manca di ricordarci ogni giorno di dovere fare uso di interpretazioni “costituzionalmente orientate”.

In realtà se le questioni fossero sottoposte all’attenzione del giudice europeo, che è sempre attento nel non sconfinare in valutazioni che ritiene riservate alla sovranità dei singoli Stati, e se questo giudice condividesse -come sostengono i giudici italiani- che il nostro ordinamento non regola la (indebita) utilizzazione dei documenti penalmente irrilevanti estratti dalla memoria di un cellulare sequestrato, avrebbe da ragionare sull’applicazione dell’art. 8 della Convenzione, che adopera un linguaggio meno enfatico rispetto a quello adoperato dalla nostra Costituzione, limitandosi a proteggere il diritto alla riservatezza e a stabilire le ipotesi in cui è possibile limitarlo. Ed in questa prospettiva dovrebbe valutare se la necessità di “un controllo più penetrante sulla correttezza dei comportamenti dei magistrati” al fine di “alimentare la fiducia dei consociati nell’Ordine giudiziario” (come leggo nella decisione della Sezione n. 84/2021; ma l’idea è sottostante a tutte le decisioni in esame ed è stata inserita nel “diritto vivente” dalla Corte di cassazione) sia riconducibile ad una delle ipotesi descritte nel secondo comma dell’art. 8, non dimenticando che i magistrati condannati non avevano “discusso” nelle conversazioni giudiziarie di affari o controversie giudiziarie, ma di nomine.

## **7. La crisi delle cd. correnti associative con qualche pericolo sulla stessa indipendenza della Magistratura correttamente intesa (ossia non come privilegio, ma come garanzia per i cittadini)**

Ho espresso, come è evidente, con la consueta mia cruda sincerità l’opinione che sarebbe stato opportuno confinare il “Palamaragate” nell’ambito della vicenda penalmente rilevante e trasportarla dinanzi al giudice disciplinare negli stessi confini oggettivi. Ha traciato ed è stata l’occasione per mettere in discussione le “correnti” della magistratura. È, quella sulle correnti, una discussione che da tempo accompagna i magistrati con un andamento schizofrenico, perché la magistratura che contesta il sistema correntizio è la stessa magistratura che ha voluto un ordinamento giudiziario nel quale scomparisse qualsiasi forma di “carrierismo” fondato su sistemi selettivi di tipo meritocratico. Di questa discussione si è appropriato il potere politico, al quale, salvo dichiarazioni di facciata, non

sta tanto a cuore che la giustizia funzioni, ma soprattutto interessa la maniera per interferire sulle nomine dei procuratori e degli aggiunti presso le Procure della Repubblica, che hanno il potere immenso di “indagare” sulle vite degli altri quasi senza effettivi controlli (*per incidens* noto che questo è un problema reale, la cui soluzione non sta certo nella soppressione delle correnti e in una riforma delle legge elettorale del CSM).

Il “Palamaragate” è, così, diventata l’occasione, assecondata dai mezzi di informazione che non riescono a dissociare il loro dovere di informazione dalla necessità di renderla appetibile come “scoop”, perché il mondo della politica, che è affetto da identica schizofrenia (in quanto vorrebbe i magistrati a suo sostegno contro gli avversari, ma si duole quando fanno indagini a suo danno), cerca le vie per indebolire la magistratura, che, tra i poteri dello Stato, ha preso il sopravvento, creando un indubbio squilibrio. Al furore punitivo dei magistrati si è accompagnato un furore anticorrentizio. Ritornando all’azzardato paragone da cui ho preso le mosse, il “Palamaragate” rischia di essere per la magistratura ciò che “Tangentopoli” è stata per i vecchi partiti politici (e ciò che è venuto dopo non sembra che abbia migliorato la nostra democrazia, tant’è che c’è chi rimpiange i vecchi partiti e la loro organizzazione). Infatti, il CSM in questi anni, piaccia o non piaccia, si è accreditato come una sorta di Parlamento della magistratura, responsabile del sistema di giustizia del nostro Paese. Ha svolto una funzione che non è stata di semplice amministrazione del personale giudicante e requirente, nella consapevolezza che questo personale esercita un “potere”, di garanzia ma anche di controllo, indispensabile per la democrazia (di ciò consapevole, quando mi è toccato di avere qualche responsabilità, raccomandai ai consiglieri di esercitare un accurato *self restraint* e, di fronte agli attacchi di una parte politica, sollecitai un intervento del Capo dello Stato che legittimasse il potere-dovere del CSM di esprimere pareri su leggi che avessero ricadute sull’organizzazione dei servizi giudiziari). Di conseguenza, era naturale che la scelta dei suoi membri avvenisse, selezionando anche in base all’ideologia i magistrati più idonei (per cui ritengo che non sia male che i vertici della magistratura siano espressione del pluralismo ideologico).

Oggi viviamo in una situazione di indubbia tensione, che i Costituenti sottovalutarono, quando ritennero di fissare nella “legge” e nella sua “osservanza” la linea di confine tra la magistratura e gli “altri” poteri dello Stato. Il confine così segnato era, tuttavia, incerto, perché la legge, a cui i magistrati sono sottoposti, è un organismo composito, fatto di leggi ordinarie, che qualificano e danno rilevanza giuridica ai fatti, e la stessa Costituzione, che non qualifica fatti, ma esprime e detta valori (cui va aggiunto oggi, il diritto comunitario). Le correnti nacquero dalla discussione, feconda, interna alla magistratura sul ruolo del giudice tra chi fissava (con generosità che implica una assunzione di responsabilità quale non può es-



sere addossata alla magistratura senza comprometterne l'indipendenza) il confine molto avanti, assegnando al giudice il compito propulsivo di realizzare i "valori" recepiti dalla Costituzione, dovendo la legge ordinaria "impastarsi" con essi; chi (consapevole che l'indipendenza presuppone la capacità di autolimitarsi se vuole essere accettata) si attestava su di una linea mediana, ritenendo che al giudice competesse il compito di assecondare la realizzazione dei "valori" recepiti dalla Costituzione, senza invadere i campi assegnati agli altri poteri e, perciò, rifiutando di riassumere in "combinati disposti" Costituzione e leggi ordinarie; e chi dava rilievo prevalente al dato letterale della disposizione di legge, ritenendo (con la prudenza di chi ha non vuole mettere a repentaglio la propria autonomia, vissuta come un privilegio) suo obbligo primario il rispetto della legge ordinaria, da sottoporre, soltanto in caso di dubbio non infondato, al controllo della Corte costituzionale, senza lasciarsi travolgere nel vortice dei "valori". Erano, questi, temi di politica giudiziaria in senso alto che giustificarono la nascita delle correnti e che ne hanno accompagnato per lungo tratto la vita; ed è dal dialogo, talora dal contrasto, tra i portatori delle diverse ideologie che è nata la figura attuale del magistrato, ben diversa (di proposito non esprimo giudizi di valore) da quella di settant'anni fa.

L'odierna crisi risale a due ragioni concorrenti e collegate, anche se in maniera non evidente. Da un lato la spinta ideale delle origini si è consumata assecondando un'evoluzione generale che ha decretato il tramonto delle ideologie. Le correnti hanno perduto la spinta originaria, assomigliando sempre più a comitati d'affari o di interessi. Dall'altro lato, c'è un innegabile squilibrio istituzionale, per il quale soprattutto il potere esecutivo avverte la sovraesposizione del potere giudiziario, la tollera male ed è alla ricerca di vie per ridimensionarla.

È da chiedersi se nell'epoca postideologica che stiamo vivendo abbia ancora senso l'associazionismo correntizio e che cosa possa sostituirlo in maniera adeguata. Dopo "Tangentopoli" i partiti tradizionali sono entrati in sofferenza; si sono confusi con le persone e sono diventati dispensatori di promesse in un mondo in cui si trasformano in diritti gli interessi, le aspettative e i bisogni degli elettori, che oramai non votano in funzione di spinte ideali, ma solo in funzione di qualche personale tornaconto. Dopo il "Palamaragate" c'è il rischio che i magistrati eleggano il loro parlamento, ossia il CSM, dando corpo esclusivamente o prevalentemente ai propri bisogni, alle proprie aspettative, ai loro interessi. La nuova legge elettorale è nata per favorire questa evoluzione, gradita al mondo politico e per la quale avremmo un CSM ampiamente dequalificato, organo di semplice gestione del personale giudiziario. Le recenti elezioni hanno, tuttavia, dimostrato che è illusorio pensare che si possano esorcizzare con legge i fenomeni di aggregazione che sono alla base di qualsiasi sistema elettorale. Per ora nulla è cambiato. C'è soltanto da prendere atto delle inevitabili conseguenze di una vicenda che ha finito col penalizzare una delle storiche correnti della magistratura associata.







---

# I QUADERNI DELLA SSM

*nella stessa collana*

Quaderno 1 – Bioetica e biodiritto

Quaderno 2 – Raccolta delle fonti e delle principali delibere della Scuola superiore della magistratura

Quaderno 3 – Comunione e condominio

Quaderno 4 – Diritti e obblighi del lavoratore all'epoca COVID

Quaderno 5 – Il trattamento dei dati personali in ambito giudiziario

Quaderno 6 – Storia della magistratura

Quaderno 7 – I metodi di risoluzione alternativa delle controversie:  
Focus su mediazione, negoziazione assistita e conciliazione  
giudiziale

Quaderno 8 – Il procedimento disciplinare dei magistrati

Quaderno 9 – L'ordinamento giudiziario

Quaderno 10 – L'evoluzione della responsabilità civile

Quaderno 11 – I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee

Quaderno 12 – Dieci anni di Scuola superiore della magistratura (2011-2021)

Quaderno 13 – Il diritto dei contratti e l'emergenza sanitaria

Quaderno 14 – Il diritto tributario nella prospettiva penale e civile

Quaderno 15 – Giustizia digitale



---

# I QUADERNI DELLA SSM

*nella stessa collana*

Quaderno 16 – Il nuovo diritto di famiglia

Quaderno 17 – L'etica giudiziaria

Quaderno 18 – Gli assetti organizzativi dell'impresa

Quaderno 19 – Intercettazioni di comunicazioni e tabulati

Quaderno 20 – Il giudizio civile di cassazione

Quaderno 21 – Scienza e diritto penale

Quaderno 22 – Il diritto dell'immigrazione

Quaderno 23 – Composizione negoziata della crisi di impresa e concordato  
semplificato

Quaderno 24 – Contratto, contratti e mercati

Quaderno 25 – Le criticità del sistema giustizia: dall'irragionevole durata del  
processo all'ingiusta detenzione

Quaderno 26 – Le fonti del diritto, il ruolo della giurisprudenza e il principio  
di legalità

Quaderno 27 – Il nesso di causalità nel diritto civile e nel diritto penale

Quaderno 28 – Rapporto di ricerca - La valutazione di medio-lungo periodo  
dei corsi di formazione iniziale e dei corsi di formazione  
permanente organizzati dalla Scuola superiore della magistratura

Quaderno 29 – Le sanzioni amministrative



---

# I QUADERNI DELLA SSM

*nella stessa collana*

Quaderno 30 – I reati concernenti gli stupefacenti

Quaderno 31 – Rapporti patrimoniali e nuove tecnologie

Quaderno 32 – Psicologia del giudicare

Quaderno 33 – Contratto, clausole generali e principi







Finito di stampare nel mese di giugno 2024  
a cura dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

