

Rivista N°: 2/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 25/05/2020

AUTORE: Mauro Volpi*

LE CORRENTI DELLA MAGISTRATURA: ORIGINI, RAGIONI IDEALI, DEGENERAZIONI**

Sommario: 1. Le origini dell'associazionismo nella magistratura italiana. – 2. La diffusione dell'associazionismo negli Stati democratici e a livello internazionale. – 3. Le ragioni ideali. - 4. L'evoluzione dell'associazionismo e le sue diverse fasi. – 5. Le degenerazioni: il "correntismo". – 6. I possibili rimedi.

1. Le origini dell'associazionismo nella magistratura italiana

Il fenomeno dell'associazionismo nella magistratura italiana è risalente. Infatti la nascita della prima associazione rappresentativa dei magistrati avviene nel 1909 con la costituzione a Milano della Associazione Generale tra i Magistrati d'Italia (AGMI), che fa seguito ad anni di effervescenza successivi al cosiddetto "Proclama di Trani" del 1904, con il quale centosedici magistrati in servizio nel distretto della Corte di Appello di Trani chiedevano al Governo e al Ministro della giustizia la riforma dell'ordinamento giudiziario¹. L'iniziativa derivava certamente dallo stato miserevole in cui versavano le condizioni professionali e le retribuzioni dei magistrati, ma alle rivendicazioni corporative si aggiungevano obiettivi di più ampio respiro come il rafforzamento dell'organo di autogoverno² e il riconoscimento di adeguate guaren-

* Già ordinario di Diritto Pubblico Comparato nella Università di Perugia e membro laico del CSM dal 2006 al 2010.

** Relazione al Corso straordinario organizzato dalla Scuola della Magistratura su "Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia", Roma, 5-7 novembre 2019.

¹ Per un'ampia ricostruzione storica e documentale vedi E.R. PAPA, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1859-1913)*, Padova, Marsilio, 1973 e V. VENTURINI, *Un "sindacato" di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione generale tra i magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, Il Mulino, 1987.

² Il Consiglio superiore della magistratura, introdotto dalla legge Orlando 14 luglio 2007, n. 511, era composto esclusivamente da magistrati della Corte di Cassazione centrale e con grado non inferiore a quello di Presidente della Corte di Appello e aveva competenze limitate, deliberativa in materia di promozioni e consultiva su varie questioni attinenti alla carriera (nomina a magistrato di avvocati e professori, ammissioni e riammissioni, passaggio da funzioni requirenti a funzioni giudicanti e viceversa, trasferimenti di ufficio). L'organo non era titolare della competenza disciplinare, attribuita dalla legge 24 luglio 1908, n. 438, a Consigli disciplinari e alla Corte su-

tigie (*in primis* l'estensione anche ai pubblici ministeri della inamovibilità prevista per i giudici).

La risposta del Governo e della politica fu sostanzialmente negativa, risolvendosi, accanto al riconoscimento di limitati miglioramenti economici, nella riaffermazione della inopportunità per i magistrati di intervenire in qualsiasi forma su questioni attinenti all'esercizio della loro funzione. In particolare il Guardasigilli Vittorio Emanuele Orlando in un'intervista al *Corriere d'Italia* del 23 agosto 1909 manifestava la sua ostilità all'associazione appena nata con tre ordini di motivazioni. In primo luogo l'impegno e la disciplina richiesti ai magistrati e la natura speciale della funzione giurisdizionale suscitavano "dubbi gravissimi sulla possibilità che l'iniziativa produca frutti utili e degni". In secondo luogo la "costituzione rigorosamente gerarchica" della magistratura italiana avrebbe determinato due possibili esiti dannosi: o un'associazione non riprodotiva dei gradi della magistratura e quindi priva di autorità e foriera di conflitti "di una magistratura minore verso quella maggiore che ha funzioni direttive", oppure un'associazione fondata sull'eguaglianza dei soci che, ponendo a confronto magistrati di grado superiore con quelli di grado inferiore, avrebbe danneggiato "la dignità e l'autorità" dei primi. In terzo luogo la "discussione combattiva di idee e di tendenze", connotata al fenomeno associativo, avrebbe inevitabilmente attribuito natura politica all'associazione al di là della dichiarazione ufficiale di apoliticità³. Come è stato recentemente rilevato, Orlando aveva ragione nel rilevare i due effetti potenziali più dirompenti dell'associazionismo, l'eguaglianza tra i magistrati, e quindi la negazione di un ordine di tipo gerarchico, e la non separatezza della magistratura dalla società. Due aspetti qualificanti dell'associazionismo e del ruolo da esso svolto, soprattutto nel secondo dopoguerra, nel processo di "democratizzazione dell'ordine giudiziario"⁴.

Costituisce una riprova della incompatibilità dell'associazionismo in magistratura con qualsiasi regime autoritario il fatto che l'AGMI, fortemente radicata soprattutto nella "bassa magistratura"⁵ e caratterizzata da un orientamento prevalentemente moderato, sia venuta meno in conseguenza dell'ascesa al potere del fascismo. Formalmente il regime non stabilì lo scioglimento dell'AGMI, ma la sua pretesa di trasformarla in sindacato fascista determinò la decisione, adottata dall'Assemblea generale del 21 dicembre 1925, di sciogliere l'Associazione⁶. Nell'anno successivo fu adottata la legge del 3 aprile 1926, n. 563, che sta-

prema disciplinare che comprendeva sei senatori. V. A. TORRENTE, *Consiglio superiore della Magistratura*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, IX, 1961, 328.

³ Il testo dell'intervista si trova in E. PAPA, *Magistratura e politica*, cit., 361-363.

⁴ Così L. FERRAJOLI, *Associazionismo dei magistrati e democratizzazione dell'ordine giudiziario*, in *Questione Giustizia*, 4/2015, 179.

⁵ Risulta che l'AGMI, fondata nel 1909 da quarantaquattro magistrati, aveva 1700 soci nel settembre 1911 e 2067 soci nell'aprile 2014, dato significativo a fronte di un totale di poco più di quattromila magistrati; <http://www.associazionemagistrati.it/32/storia.htm>.

⁶ La decisione fu giustificata in un editoriale dell'ultimo numero de *La magistratura*, organo ufficiale dell'AGMI, recante il significativo titolo "*L'idea che non muore*", con le seguenti parole: "Forse con un po' più di "comprensione" – come eufemisticamente suol dirsi – non ci sarebbe stato impossibile organizzarci una piccola vita senza gravi dilemmi e senza rischi: una piccola vita soffusa di tepide burette, al sicuro dalle intemperie e protetta dalla nobiltà di qualche satrapia... 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". Il testo dell'editoriale è stato ripubblicato

biliva il divieto di associazione tra magistrati e, nel quadro della seconda epurazione della magistratura dopo quella attuata nel 1923, con R.D. del 6 dicembre 1926 furono destituiti dalla magistratura i dirigenti dell'AGMI, a cominciare dal suo segretario generale Vincenzo Chieppa, accusati di avere assunto "un indirizzo antistatale", di avere criticato "astiosamente" gli atti dell'esecutivo, di essersi "posti in condizioni di incompatibilità con le direttive politiche del governo"⁷.

Non è un caso che l'associazionismo rinasca in seguito alla caduta del fascismo con la costituzione il 21 ottobre 1945 della Associazione Nazionale Magistrati (ANM), la quale, nonostante la caratterizzazione originaria fortemente moderata, ispirata alla apoliticità e alla asindacalità, ha svolto progressivamente un ruolo propositivo sul terreno della politica della giustizia e anche rivendicativo, contribuendo all'evoluzione del ruolo della magistratura. La causa primaria del risorgere dell'associazionismo può essere rinvenuta nella natura ambivalente che la magistratura assume nel modello burocratico dominante in Italia e nei Paesi dell'Europa continentale⁸, nel quale è al contempo un corpo burocratico e un potere autonomo dello Stato. Ciò spiega la duplicità delle rivendicazioni di cui l'associazionismo si fa carico, che sono non solo di tipo economico-professionale, ma anche attinenti al riconoscimento di adeguate garanzie di autonomia e di indipendenza nei confronti degli altri poteri e alla natura della funzione giurisdizionale.

Qui si inserisce la spiegazione della nascita delle cosiddette "correnti", vale a dire di una pluralità di associazioni che esprimono orientamenti differenti relativi alla politica della giustizia e al ruolo dei magistrati. A ben vedere le differenziazioni sono esistite fin dall'inizio se è vero che già l'AGMI, che rappresentava, come si è detto, soprattutto la "bassa magistratura" ed era contrastata dall' "alta magistratura", aveva al proprio interno una maggioranza moderata ma anche una componente più radicale, rappresentata soprattutto dal gruppo romano⁹. Anche all'interno dell'ANM si verifica la divisione tra due diverse concezioni della magistratura. La prima è conservatrice, sostenuta soprattutto dai magistrati di Cassazione, e si fonda su una concezione della funzione giudiziaria come mera applicazione, e non interpretazione, della legge e sulla centralità dell'assetto gerarchico, riproposto grazie ad un'interpretazione restrittiva dell'art. 107, c. 3, Cost.

La concezione alternativa, che già alla fine degli anni Cinquanta diventa maggioritaria all'interno dell'ANM (con i Congressi di Napoli del 1957 e di Sanremo del 1959), anche grazie al forte rinnovamento generazionale¹⁰, sostiene il cambiamento della progressione in

in E. BRUTI LIBERATI, L. PALAMARA (a cura di), *Cento anni di Associazione magistrati*, Wolters Kluwer Italia, 2009, 97-98.

⁷ V. per ampie ricostruzioni F. VENTURINI, *Un "sindacato" di giudici*, cit., 263 ss. e A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2012, 145 ss.

⁸ Come noto, il modello burocratico di magistratura si contrappone a quello professionale, dominante negli ordinamenti anglosassoni; v. C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 38 ss.

⁹ V. E.R. PAPA, *Magistratura e politica*, cit., 95 ss.

¹⁰ Come sottolinea G. NEPPI MODONA, *La magistratura dalla Liberazione agli anni cinquanta. Il difficile cammino verso l'indipendenza*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, III. *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, 2. *Istituzioni, politiche, culture*, Torino, Einaudi, 1997, 136, "Nel 1968, cioè dieci anni dopo la legge istituiva del Csm, la cosiddetta «alta magistratura», dalla quale tra l'altro venivano estratti i capi degli uffici, era ancora per

carriera attraverso promozioni “a ruoli aperti”, indipendenti dai posti disponibili in organico, avanzamenti basati su valutazioni che abbiano al centro l’anzianità di servizio, e quindi non più su concorsi gestiti da commissioni composte da magistrati di livello superiore, e sulla riforma del CSM con l’istituzione di un Collegio unico nazionale per l’elezione della componente togata e con l’eliminazione della previsione della richiesta necessaria del Ministro per l’esercizio delle sue competenze prevista dalla legge istitutiva del Consiglio 24 marzo 1958 n. 195¹¹.

La diversità di concezioni sfocia nella scissione dell’ANM, operata dagli alti vertici della magistratura, con la nascita nel 1961 dell’Unione Magistrati Italiani, preceduta nel 1960 dalla costituzione come corrente della Unione delle Corti. Gli obiettivi della nuova associazione sono indicati con chiarezza nella relazione, tenuta nell’assemblea di fondazione del 7 gennaio 1961 dal suo Presidente Giuseppe Verzi: “riportare ordine e disciplina in seno alla magistratura associata... mantenere alto il prestigio della magistratura con un comportamento austero e dignitoso”, intendere l’indipendenza interna come “indipendenza nel giudicare” che non può essere “indebitamente trasportata nel campo della vita di ufficio e della condotta del giudice” e quindi non intacca la subordinazione dei magistrati nei confronti sia delle direttive dei “Capi” degli uffici sia degli orientamenti espressi dai magistrati di rango più elevato¹².

La scissione dell’UMI, la quale conquista la maggioranza della componente togata (otto membri su quattordici) nelle elezioni consiliari del 1963, produce però l’effetto di liberare l’ANM dall’ipoteca più conservatrice e di lasciare ampio spazio al rafforzamento della linea riformista. Questo processo è accompagnato dalla nascita di diverse correnti facenti parte dell’ANM, non più legate alla distinzione del passato tra alta e bassa magistratura, ma a diverse concezioni sul modello di magistratura, prevalentemente burocratico-corporativo o politico-costituzionale e “chiuso” o “aperto” nei confronti delle società e delle sue istanze di trasformazione. Le prime tre correnti storiche si collocano quindi lungo l’asse destra-centro-sinistra, che si concretizza rispettivamente nella nascita nel 1962 della di Magistratura Indipendente, nel 1958 di Terzo Potere, nel 1964 di Magistratura Democratica. La stessa esperienza dell’UMI si conclude nel 1979 con il suo scioglimento e il rientro dei suoi aderenti nell’ANM, dove vanno a ingrossare le fila della componente più moderata.

tre quarti di origine «fascista» e, in particolare, lo erano tutti i magistrati di cassazione e dei gradi superiori, mentre la «bassa magistratura», ivi compresi ovviamente gli uditori giudiziari, era per più del 99 per cento reclutata dopo la caduta del fascismo”.

¹¹ V. con particolare chiarezza l’intervento di P. GLINNI, componente togato del primo CSM, in *La Magistratura*, n. 4-5, 1961, 2.

¹² V. le citazioni in R. CANOSA – P. FEDERICO, *La magistratura in Italia dal 1945 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1974, 245-246.

2. La diffusione dell'associazionismo negli Stati democratici e a livello internazionale

L'associazionismo nella magistratura non è solo un fenomeno italiano, ma si manifesta in molti ordinamenti democratici e nella creazione di organismi internazionali che raggruppano diverse associazioni nazionali.

Non in tutti gli Stati democratici esiste una associazione nazionale della magistratura (come avviene in Italia, Germania e Portogallo), ma comunque operano diverse associazioni di dimensione nazionale. I due casi più significativi sono quelli della Francia e della Spagna, dove non solo vi è una pluralità di associazioni, ma queste si collocano in prevalenza lungo l'asse destra-sinistra o, se si preferisce, conservatori-progressisti.

In Francia le tre associazioni più importanti sono rappresentate dall'*Union syndicale des magistrats*, nata nel 1974 in seguito alla trasformazione dell'*Union fédérale des magistrats* costituitasi nel 1946, dal *Syndicat de la magistrature* nato nel 1968 e dal *Syndicat national Force Ouvrière des magistrats*, formatosi nel 2010. La prima e più antica associazione si colloca a destra, ispirandosi ai principi della neutralità e della apoliticità, ma facendosi comunque sostenitrice del riconoscimento della magistratura come potere e non come semplice "autorità" (secondo la dizione del Titolo VIII della Costituzione del 1958), e ottiene il sostegno di circa i tre quinti dei magistrati. Il *Syndicat de la magistrature*, nato non a caso all'indomani del movimento del maggio 1968, è invece schierato a sinistra e proclama la necessità di un rapporto più stretto tra amministrazione della giustizia e società, ottenendo il sostegno di circa un terzo dei magistrati. Infine la terza associazione, pur dichiarandosi apolitica, è l'unica che fa parte di una Confederazione sindacale e conta sull'adesione di circa un decimo dei magistrati¹³.

In Spagna risulta dal sito del *Consejo General del Poder Judicial*¹⁴ l'esistenza di quattro principali associazioni della magistratura, più un certo numero di associazioni minori di scarsa consistenza, alle quali nel settembre 2017 aderiva il 55,4% dei giudici attivi. Due sono più conservatrici e moderate: la *Asociation Profesional de la Magistratura* (dal 1980), che conta sull'adesione del 45% dei giudici, e la *Asociation de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria* (dal 1983) della quale fa parte il 28% dei magistrati. Esprime invece un orientamento progressista *Juezas y Jueces para la Democracia* (dal 1983), alla quale aderisce circa il 15% dei magistrati. Infine risale al 2002 il *Foro Judicial Independiente*, che ha poco meno del 12% di adesioni.

¹³ B. FOURNIER, *Associations et syndicats de magistrats de l'ordre judiciaire dans la France du XXe siècle*, in J. KRINEN et J.C. GAVEN (dir.), *Les désunions de la magistrature*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole 1, 2013, 144-170. A conferma della forte spinta associativa interna alla magistratura francese va aggiunto che, accanto alle associazioni nazionali trasversali, vi sono attualmente altre cinque associazioni, delle quali quattro sono specializzate, in quanto raggruppano i magistrati che esercitano la stessa funzione giudiziaria (giudici della gioventù e famiglia, dell'applicazione delle pene, istruttori, di primo grado) e la quinta è rappresentata dall'Associazione dei giovani magistrati.

¹⁴ www.poderjudicial.es, dove sono reperibili i dati delle adesioni alle associazioni al 30 settembre 2017.

L'associazionismo si sviluppa anche a livello internazionale, con la partecipazione attiva dell'ANM¹⁵. Nel 1953 nasce a Salisburgo l'*Union Internationale des Magistrats* (UIM), che attualmente riunisce 92 Associazioni nazionali o Gruppi rappresentativi della magistratura di altrettanti Stati. L'*Union* si articola in quattro Gruppi regionali: Associazione Europea dei Giudici, Gruppo iberoamericano, Gruppo africano, Gruppo Asia - Nord America – Oceania. Le finalità perseguite sono la salvaguardia dell'indipendenza e del ruolo costituzionale del potere giudiziario, l'approfondimento della cultura e della capacità dei magistrati attraverso la conoscenza delle esperienze dei diversi Paesi, lo studio delle questioni giuridiche al fine di garantirne la soluzione più adeguata. L'UIM ha propri rappresentanti presso le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa e assicura la collaborazione di esperti, oltre che con le organizzazioni internazionali, con l'Unione Europea e la Federazione latino-americana dei magistrati. Infine intrattiene rapporti di partenariato con l'*Association internationale des procureurs* e l'*Union internationale des avocats*. Fra le attività svolte è stata di particolare rilievo l'elaborazione dello "Statuto Universale del Giudice", che è stato adottato dal Consiglio centrale dell'UIM il 17 novembre 1999 e aggiornato il 14 novembre 2017¹⁶. Lo Statuto contiene alcuni principi generali e regole concernenti l'indipendenza, sia esterna sia interna, il reclutamento e la formazione, la carriera (nomina, promozione, valutazione), l'etica, la disciplina, il trattamento economico dei giudici, ma è ritenuto applicabile anche ai pubblici ministeri nei Paesi in cui questi sono assimilati ai giudici e dichiara che la loro indipendenza deve essere garantita al pari di quella dei giudici¹⁷.

Il pluralismo interno alle magistrature trova conferma nella costituzione nel 1985 di MEDEL (*Magistrats européens pour la Démocratie et les Libertés*), che attualmente raggruppa Associazioni e Sindacati di orientamento progressista, sia di giudici sia di pubblici ministeri, di sedici Stati europei¹⁸. Come organizzazione non governativa è riconosciuta quale osservatore dal Consiglio d'Europa e partecipa all'attività dei suoi organismi consultivi relativi alla magistratura e collabora con la Commissione Libertà civili, Giustizia e Affari interni del Parlamento europeo. L'orientamento della organizzazione è chiaramente definito nel documento "Solidarietà, dignità, giustizia", approvato il 23 maggio 2015 in occasione del suo trentesimo anniversario: riconoscimento e difesa dei diritti fondamentali, e in particolare dei diritti sociali, conseguimento di condizioni sociali giuste ed uguali per tutti coloro che vivono in Europa, compresi i migranti, e adozione di regole sull'immigrazione a livello europeo, costruzione di uno spazio comune di giustizia europeo, che garantisca l'indipendenza del potere giudiziario, l'equo accesso alla giustizia e l'effettività dei diritti fondamentali¹⁹.

Il diritto dei magistrati di dare vita a proprie associazioni viene pienamente affermato anche all'interno del Consiglio d'Europa. Così l'art. 12 della Magna Carta dei giudici euro-

¹⁵ R. SABATO, *L'Associazione nazionale magistrati e l'Europa*, in E. BRUTI LIBERATI, L. PALAMARA (a cura di), *Cento anni*, cit., 119 ss.

¹⁶ Sull'UIM v. C. MARZAGALLI, *L'associazionismo giudiziario transnazionale*, in *La Magistratura*, n. 3-4, 2014, 10 gennaio 2015, in <http://www.associazionemagistrati.it>.

¹⁷ V. www.iaj-uim.org.

¹⁸ V. il sito www.medelnet.org.

¹⁹ Il testo del documento è stato pubblicato il 7 giugno 2015 in www.questionegiustizia.it.

pei, adottata dal *Consiglio consultivo dei giudici europei* (CCJE) il 17 novembre 2010, ha stabilito che “I giudici hanno diritto di aderire ad associazioni di magistrati, nazionali o internazionali, con il compito di difendere la missione della magistratura nella società”²⁰. Lo stesso giorno il *Comitato dei Ministri* nella raccomandazione su “indipendenza, efficacia e responsabilità” dei giudici ha previsto che “I giudici devono essere liberi di formare e aderire a organizzazioni professionali i cui obiettivi siano di garantire la loro indipendenza, tutelare i loro interessi e promuovere lo stato di diritto” (cap. III, art. 25).

3. Le ragioni ideali

Quali sono state le ragioni che hanno determinato la nascita e lo sviluppo del pluralismo associativo nella magistratura italiana?

In via preliminare ritengo che sia semplicistica e sbagliata la tesi che presenta tale fenomeno sotto il prisma deformante della “politicizzazione”, intesa come penetrazione dei partiti, all’epoca “forti”, nella magistratura, per cui le correnti si sarebbero configurate come una sorta di *longa manus* dei vari partiti all’interno dell’ordine giudiziario. Tale tesi va respinta per varie ragioni. Innanzitutto non vi è mai stata una perfetta corrispondenza tra correnti e partiti. Vi sono state certo affinità politiche, ma caratterizzate dalla trasversalità e da rapporti variabili tra fasi di consonanza e di conflittualità. In secondo luogo occorre evitare la confusione tra correnti e impegno diretto nella politica di singoli magistrati, in particolare con la partecipazione alle elezioni e la nomina a incarichi politici²¹. Anche quando l’impegno in politica ha riguardato magistrati che avevano un ruolo importante all’interno di una associazione, come si è verificato per il segretario generale di Magistratura Indipendente Enrico Ferri, che nel 1987 si candidò alle elezioni politiche nelle liste del PSDI e l’anno successivo fu nominato Ministro dei lavori pubblici, ciò è derivato da scelte personali e non maturate all’interno della associazione di appartenenza. In terzo luogo non si può parlare di partecipazione delle correnti della magistratura alla politica *tout court*, se si intende per politica la determinazione delle finalità generali e dei conseguenti programmi che riguardano la società nel suo com-

²⁰ Il CCJE è stato costituito nel 2000, è composto da giudici di tutti gli Stati aderenti al Consiglio d’Europa e elabora pareri per il Comitato dei Ministri che può adottare eventuali raccomandazioni agli Stati membri. Analoga funzione consultiva svolge il *Consiglio consultivo dei procuratori europei* (CCPE), costituito nel 2005 e composto dai rappresentanti delle Procure nazionali. Un ruolo di studio sul rendimento dei sistemi giudiziari, di assistenza agli Stati membri e di proposta per migliorarne il funzionamento è svolto dalla *Commissione europea per l’efficacia della giustizia* (CEPEJ), istituita nel 2002 e formata da esperti degli Stati membri. I pareri e i documenti degli organismi del Consiglio d’Europa sono reperibili in www.coe.int. Al di fuori del Consiglio d’Europa opera la *Rete europea dei Consigli di giustizia* (ENCJ), fondata nel 2004 e trasformatasi nel 2007 in associazione internazionale dotata di personalità giuridica, che raggruppa rappresentanti dei Consigli di giustizia o di analoghe istituzioni indipendenti degli Stati membri della Unione Europea e svolge compiti di informazione, consulenza, comunicazione e proposta alle istituzioni della UE e alle organizzazioni nazionali e internazionali della magistratura. La documentazione relativa è reperibile in www.encj.net. Sul contributo di tali organismi v. M. VOLPI, *L’indipendenza della magistratura nei documenti del Consiglio d’Europa e della Rete europea dei Consigli di giustizia*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, IV/2010, 1754 ss.

²¹ Richiamo sul punto la condivisibile analisi di L. PEPINO, *Politicizzazione*, in ID. (a cura di), *Giustizia. La parola ai magistrati*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 145 ss.

plesso, in quanto l'intervento delle correnti ha riguardato essenzialmente la politica della giustizia e il ruolo della magistratura e, anche quando ha assunto connotazioni fortemente politiche, com'è avvenuto negli anni del 1968/1969 soprattutto per Magistratura Democratica, non è sfociata nella partecipazione diretta alla vita politica e non ha smarrito la specificità del ruolo della magistratura.

Altra cosa è il fenomeno della "giudiziarizzazione della politica", verificatosi in tutte le democrazie contemporanee, consistente in un ruolo crescente del potere giudiziario che è derivato da un lato dall'importanza assunta dall'attività interpretativa e da quella volta all'applicazione diretta della Costituzione, d'altro lato all'esistenza di un potere politico debole e delegittimato e ad una produzione legislativa alluvionale e contraddittoria²². In passato è stato un illustre studioso liberale, Giuseppe Maranini, a teorizzare la partecipazione della magistratura alla determinazione dell'"indirizzo politico costituzionale" il quale "si esprime nel modo in cui il giudice interpreta i limiti che agli indirizzi politici contingenti degli organi costituzionali, e in primo luogo del Governo e del Parlamento, derivano dall'indirizzo politico di regime cristallizzato nella Costituzione". Maranini sottolineava come la consapevolezza dello svolgimento di un ruolo così importante dovesse spingere il giudice "a diffidare di se stesso, a interrogarsi con prudenza e senso di autocritica, e soprattutto a rifiutare le sollecitazioni esteriori che proprio dalla politica contingente, aperte o camuffate, per mille strade provengono fino a lui"²³. D'altra parte una interferenza della politica vi è sempre stata anche nelle fasi in cui non esistevano correnti e nelle quali veniva proclamata a ogni piè sospinto l'apoliticità della magistratura. Di fatto veniva a costituirsi un asse privilegiato tra vertici della magistratura e potere politico, che comportava forme di condizionamento dell'operato dei giudici non solo durante il regime fascista, ma anche nella fase precedente all'avvento al potere del fascismo²⁴ e in quella immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione.

Proprio qui sta la ragione fondamentale per cui in Italia il fenomeno dell'associazionismo ha assunto una dimensione e una continuità particolarmente accentuate. Ciò è derivato in gran parte dalla discrasia tra una Costituzione molto avanzata in termini di riconoscimento della indipendenza esterna e interna della magistratura e le resistenze e i ritardi frapposti alla sua attuazione.

Hanno pesato in tal senso gli orientamenti conservatori di una magistratura formata in epoca liberale e soprattutto durante il regime fascista, nei confronti della quale l'epurazione ha avuto effetti assai limitati. Essa, specie nelle sue più alte espressioni, era portatrice di una visione fortemente riduttiva del ruolo della Costituzione. Ne costituiscono

²² V. A. DI GIOVINE, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. SICARDI (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Napoli, ESI, 2010, 31 ss.

²³ 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, Arti grafiche Jasillo, 1966, 11.

²⁴ Alle diverse forme di interferenza della politica sulla funzione giurisdizionale è dedicato l'illuminante discorso del 13 novembre 1921 all'Università di Siena di P. CALAMANDREI, *Governo e Magistratura*, in ID., *Opere Giuridiche*, II. *Magistratura, Avvocatura, Studi e insegnamento del diritto*, Roma, Tre Press, 2019, 195 ss.

un'evidente conferma gli orientamenti giurisprudenziali tendenti nell'immediato dopoguerra a ridimensionare drasticamente la normativa, peraltro tecnicamente imprecisa e lacunosa, che stabiliva le sanzioni contro il fascismo e le decisioni, come la nota sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione del 7 febbraio 1948, che si proponevano di sterilizzare le "norme programmatiche" e quelle non immediatamente applicabili della Costituzione²⁵. Nello stesso senso andava la critica rivolta dai vertici della Cassazione alla Corte Costituzionale di svolgere un ruolo politico derivante dalla "pretesa" di estendere il giudizio di legittimità alle leggi anteriori alla Costituzione anziché ritenerle abrogate qualora se ne fosse ravvisata l'incompatibilità con le disposizioni costituzionali²⁶. L'obiettivo fondamentale di questa parte della magistratura era quello di perpetuare la struttura gerarchica e il controllo sulla carriera dei magistrati.

Ma non da meno è stato l'ostracismo all'attuazione della Costituzione manifestato dalla maggioranza politica e dimostrato dal ritardo nella istituzione sia della Corte Costituzionale sia del CSM²⁷. In particolare la legge istitutiva dell'organo di governo autonomo della magistratura n. 195/1958 conteneva disposizioni volte a ridimensionare le previsioni costituzionali, come la subordinazione dell'esercizio delle competenze relative alla carriera dei magistrati alla iniziativa del Ministro della Giustizia (poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 168/1963), la necessità del concerto tra questi e la commissione consiliare competente per le proposte di conferimento degli incarichi direttivi, una composizione del CSM che dava la netta prevalenza ai magistrati di legittimità²⁸ (pari all'epoca a meno del 3% dell'intera magistratura) e stabiliva il voto separato per le diverse categorie. Vi era quindi una convergenza politica obiettiva tra "alta magistratura" e governi dell'epoca che bloccava l'attuazione delle disposizioni più significative del Titolo IV, Parte Seconda, della Costituzione.

Ne deriva che la ragione ideale di fondo alla base della nascita delle correnti a cavallo degli anni Sessanta del secolo scorso e dell'evoluzione del ruolo dell'ANM è stata la volontà di dare compiuta attuazione al modello costituzionale. Ciò comportava in primo luogo l'affermarsi di un ruolo attivo del giudice nella interpretazione della legge e nella garanzia del rispetto della Costituzione. Tale finalità trovava pieno riconoscimento nella mozione unitaria approvata al Congresso di Gardone dell'ANM del 1965, nella quale, in nome del rispetto dell'indirizzo politico costituzionale, si attribuivano al giudice tre compiti: l'attuazione diretta delle norme costituzionali "quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso", il rinvio alla Corte Costituzionale delle leggi non riconducibili al dettato costituzionale, l'interpretazione delle leggi in conformità ai principi costituzionali. In questo quadro

²⁵ V. G. NEPPI MODONA, *La magistratura dalla Liberazione agli anni cinquanta*, cit., 130 ss.

²⁶ La critica ha continuato a perdurare nel tempo, come dimostra l'intervento di un autorevole esponente dell'UMI, G. COLLI, *La funzione del giudice nella società contemporanea*, in *Rassegna dei magistrati*, 1972, 200-201.

²⁷ Tale atteggiamento fu una componente importante dell'"ostruzionismo della maggioranza" denunciato da P. CALAMANDREI, *Incoscienza costituzionale*, in *Il Ponte*, 1952, 1177-1178.

²⁸ I sedici componenti togati comprendevano quali membri di diritto il primo Presidente e il Procuratore generale della Cassazione e quali membri elettivi sei magistrati di Cassazione, quattro di Corte di Appello e quattro di Tribunale.

l'interpretazione non poteva ridursi "ad una attività puramente formalistica", ma doveva assicurare, pur nel rispetto della subordinazione del giudice alla legge, "una applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione"²⁹. In particolare va rilevato che la giurisprudenza ordinaria veniva invitata ad anticipare il successivo orientamento della Corte Costituzionale che ha considerato la verifica da parte del giudice *a quo* della possibilità di interpretazione conforme della disposizione impugnata come requisito di ammissibilità della questione.

In secondo luogo l'attuazione della Costituzione richiedeva la piena garanzia della indipendenza, sia esterna sia interna, della magistratura. Sotto il primo profilo l'associazionismo si proponeva di valorizzare il ruolo del CSM, superando i limiti contenuti nella legge istitutiva. Da qui prendevano avvio varie riforme della composizione dell'organo, che ridimensionavano la componente rappresentata dai magistrati di legittimità (ridotta a due su venti membri togati nel 1985 e a due su sedici nel 2002) e del sistema per l'elezione dei magistrati che in un primo momento (con la legge n. 1198/1967) aboliva la votazione separata per categorie, consentendo ad ogni magistrato di poter votare per i rappresentanti di tutte le categorie, per poi (con la legge n. 695/1975) adottare un sistema proporzionale per liste concorrenti basato su un collegio unico nazionale, riconoscendo l'eguaglianza del voto dei magistrati³⁰. La legge del 1975 è di particolare rilievo in quanto ha segnato il passaggio da una rappresentanza categoriale-corporativa ad una politico-ideale della magistratura³¹.

L'attuazione della indipendenza interna richiedeva il superamento dell'assetto gerarchico e si concretizzava in un sistema di promozione a "ruoli aperti", indipendente dal numero dei posti vacanti in organico, con collocamento in sovrannumero nei gradi superiori (legge n.1/1963), e nella sostituzione alla selezione mediante concorsi di una progressione basata sull'anzianità e sulla valutazione positiva dei Consigli giudiziari e del CSM (su laboriosità, capacità, diligenza, preparazione del magistrato) prima per la nomina a magistrato di Corte di appello (legge "Breganze" n. 570/1966) poi per quella a magistrato di Cassazione e per il conferimento delle funzioni direttive superiori (legge cd. "Breganzone" n. 831/1973)³². A tal proposito va rilevato che di fatto il nuovo meccanismo di progressione, pur superando meritoriamente quello obsoleto del passato, si risolveva nell'attestare una "anzianità senza demerito". Altra garanzia fondamentale della indipendenza interna era rappresentata dalla istituzione del sistema tabellare per la ripartizione interna degli uffici giudiziari, l'assegnazione dei singoli magistrati ai collegi giudicanti e la distribuzione tra di essi degli affari, realizzato dapprima dal CSM a partire da una risoluzione del 1969 e con la circolare n. 5520 del 1977 e poi recepito nella legge n. 532 del 1982 e successivamente disciplinato con la legge n. 479 del 1987. Si tratta di un sistema che, nel dare attuazione al principio del giudice naturale pre-

²⁹ Il testo della mozione si trova in *Atti e commenti*, cit., 309-310.

³⁰ Sulle vicende della ingegneria elettorale per la componente togata v. D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, Il Mulino, 2012, 90 ss.

³¹ V. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Bari-Roma, Laterza, 2018, 137-139.

³² V. F. MORONI, *Soltanto alla legge. L'indipendenza della magistratura dal 1945 a oggi*, Monte Porzio Catone (RM), Effepi Libri, 2005, 103 ss.

costituito per legge ex art. 25, c. 1, Cost., limita la discrezionalità dei capi degli uffici rafforzando l'indipendenza dei singoli magistrati anche all'interno degli uffici requirenti³³.

4. L'evoluzione dell'associazionismo e le sue diverse fasi

La dialettica fra le correnti ha attraversato diverse fasi. La fase iniziale si estende per gran parte degli anni Sessanta ed è qualificabile come "unitaria", in quanto, al di là delle differenziazioni, porta ad una convergenza sulla realizzazione dell'obiettivo di attuazione della Costituzione.

Segue una seconda fase di forte differenziazione. Questa prende avvio dai movimenti sociali del 1968/1969, che funzionano come un detonatore soprattutto nei confronti di Magistratura Democratica. All'interno della associazione prende corpo l'indirizzo che punta a dare attuazione al "programma costituzionale", rappresentato dal principio di eguaglianza sostanziale e dalla tutela dei soggetti più deboli, e quindi dalla scelta di schierarsi dalla parte dei movimenti sociali, e che sfocia nelle note teorizzazioni della "critica del diritto" e dell'"uso alternativo del diritto", configurando "in una qualche misura, un modello di giudice e di giustizia alternativo in una prospettiva di transizione al socialismo"³⁴. La radicalizzazione dell'orientamento di MD produce la scissione di alcuni suoi esponenti che danno vita a Giustizia e Costituzione, da cui ha origine in seguito Impegno Costituzionale. Ora, al di là di alcune formulazioni estreme, successivamente attenuate, MD pone la questione del ruolo del magistrato nella società, e quindi della non autoreferenzialità della magistratura, e quello connesso dell'efficienza della giustizia, intesa come capacità di rispondere alle esigenze sociali, e della relativa responsabilità.

In questa fase Magistratura Indipendente, che teorizza l'apoliticità del magistrato e insiste su temi più "corporativi", diventa la corrente principale, arrivando nelle elezioni consiliari del 1972, anche grazie al sistema maggioritario allora vigente, a conquistare tredici dei quattordici componenti togati con il 40% dei voti. Nel 1979 nasce dalla unificazione fra Terzo Potere e Impegno Costituzionale la nuova associazione Unità per la Costituzione che diventa la corrente maggioritaria e impenna il proprio indirizzo sull'attuazione dei principi costituzionali, accompagnata al rifiuto di qualsiasi schieramento ideologico.

La terza fase dell'associazionismo è caratterizzata da una parziale ricomposizione delle fratture precedenti, che porta ad una gestione unitaria dell'ANM. Ciò si verifica negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, periodo nel quale la magistratura è fortemente impegnata sul terreno del contrasto al terrorismo e alla grande criminalità. La ricomposizione unitaria è anche frutto della conflittualità che viene a manifestarsi tra giustizia e politica, in conseguenza dei procedimenti giudiziari contro la corruzione, e del riflesso difensivo di am-

³³ S. PANIZZA, *Sistema tabellare e ordinamento giudiziario*, in *Nomos*, 2/1992, 55 ss.

³⁴ Cfr. L. FERRAJOLI, *Per una storia delle idee di Magistratura Democratica*, in N. ROSSI (a cura di), *Giudici e democrazia. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*, Milano, Franco Angeli, 1994, 69. Sulle vicende di MD v. anche V. ZAGREBELSKY, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in *Storia d'Italia*, Annali 14. *Legge Diritto Giustizia*, Torino, Einaudi, 1998, 771-778.

pia parte della magistratura determinato da attacchi ricorrenti a singoli magistrati e anche alla magistratura nel suo insieme e dal tentativo di alcune componenti politiche di mettere in discussione il modello costituzionale e in particolare il ruolo del CSM³⁵. La gestione unitaria dell'ANM è favorita anche dal rinnovamento dei vertici di Magistratura Indipendente conseguente alle crisi verificatesi nel 1983 per il coinvolgimento di alcuni suoi importanti esponenti (compreso il segretario generale Domenico Pone) nella Loggia P2 e nel 1987 per il già ricordato impegno diretto in politica del segretario generale Enrico Ferri³⁶.

L'ultima e più recente fase dell'associazionismo è caratterizzata da una crisi dell'originario assetto associativo. Ciò è dimostrato dalla formazione di nuove associazioni. Nel 1988 da una scissione di Unità per la Costituzione nasce il Movimento per la Giustizia - Art. 3, che mette l'accento sulla professionalità dei magistrati e sulla questione morale e critica il "correntismo" presente nell'ANM e nel funzionamento del CSM³⁷. Negli anni successivi il Movimento costituisce insieme a Magistratura Democratica dapprima un cartello elettorale sotto la denominazione di Area per la partecipazione alle elezioni dell'ANM e della componente togata del CSM, poi la nuova associazione Area Democratica per la Giustizia, costituita il 21 giugno 2016, il cui statuto riprende i temi classici dell'orientamento progressista: apertura alla società, trasparenza nel funzionamento della giurisdizione, affermazione dei principi di eguaglianza, solidarietà e giustizia, tutela dei diritti, in particolare dei più deboli ed emarginati³⁸. La più recente associazione, Autonomia e Indipendenza, nasce nel 2015 da una scissione di Magistratura Indipendente. L'orientamento che la caratterizza muove da una critica alle correnti e al funzionamento del CSM, rifiuta ogni collateralismo politico, esalta la questione morale e si propone di dare un forte impulso all'attività sindacale dell'ANM³⁹. Quindi la nuova associazione non è collocabile lungo l'asse destra – sinistra.

Il rimescolamento interno all'associazionismo deriva da fatto che il governo unitario della magistratura, in sé positivo, ha comportato il prezzo di un appannamento delle ragioni politico-ideali plurali per esaltare la difesa dell'immagine del corpo della magistratura e dei suoi interessi comuni.

³⁵ Il più organico intervento in tal senso è rappresentato dal disegno di legge costituzionale A.C. n. 4275 – XVI legislatura, presentato dal Ministro della giustizia Alfano e approvato dal Governo il 10 marzo 2011, che stabiliva una rigida separazione delle carriere, riservando solo ai giudici la qualità di "ordine autonomo e indipendente da ogni potere" (anziché da "ogni altro potere" come stabilisce l'art. 104, c. 1, Cost.), istituiva due Consigli distinti per i giudici e per i pubblici ministeri, composti per metà da membri laici eletti dal Parlamento e per metà da magistrati eletti tra candidati individuati mediante sorteggio, indeboliva le competenze consiliari, escludendo quelle propositive e consultive relative all'ordinamento giudiziario e alla giustizia, e attribuendo la competenza disciplinare ad una Corte di disciplina, distinta in due sezioni per la magistratura giudicante e requirente e composta per metà di membri eletti dal Parlamento, limitava l'autonomia dei pubblici ministeri, stabilendo che la dipendenza funzionale della polizia giudiziaria avvenisse "secondo le modalità stabilite dalla legge" e che l'esercizio obbligatorio dell'azione penale si attuasse "secondo i criteri stabiliti dalla legge".

³⁶ V. D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore*, cit., 112-113.

³⁷ *Ibidem*, 115-117.

³⁸ Lo statuto, approvato il 27 novembre 2016 dall'Assemblea Nazionale, è consultabile in www.aredg.it.

³⁹ Come si desume dalla statuto approvato il 28 febbraio 2015, consultabile in www.autonomiaeindipendenza.it.

5. Le degenerazioni: il “correntismo”

La degenerazione delle associazioni in “correntismo” e l’incidenza di questo sul funzionamento del CSM maturano in tempi non recenti, come dimostra il fatto che i primi interventi di denuncia risalgono agli anni Ottanta del secolo scorso⁴⁰. La denuncia del fenomeno viene riproposta successivamente in una tavola rotonda del 2007 e in un convegno del 2008, cui partecipano magistrati, avvocati, professori universitari, organizzati da Antonio Bevere e poi pubblicati in un volume con la prefazione di Giuliano Vassalli⁴¹. Il correntismo consiste nel progressivo appannamento delle ragioni ideali del pluralismo associativo e nella tendenza delle correnti a funzionare come associazioni sindacali che esercitano una funzione di tutela delle posizioni e delle aspirazioni dei propri iscritti. Ciò avviene anche a scapito di bravi magistrati non appartenenti ad alcuna corrente.

Il fenomeno degenerativo incide su funzionamento dell’ANM e del suo organo direttivo, ma soprattutto su quello del CSM e sul concreto esercizio di importanti competenze dell’organo consiliare. In particolare il correntismo influenza le nomine dei dirigenti degli uffici giudiziari, dei magistrati della Corte di Cassazione, degli addetti all’Ufficio del Massimario presso la Corte suprema e infine dei magistrati segretari e dei componenti dell’Ufficio studi e documentazione operanti presso il Consiglio⁴². Si afferma quindi un metodo spartitorio che produce ritardi e nomine a pacchetto, anche se il fenomeno non è generalizzato in quanto soprattutto per il conferimento dei più importanti incarichi direttivi si verifica il più delle volte una conflittualità, come dimostra l’emergere di proposte alternative nella commissione competente, che viene risolta con un voto a maggioranza del plenum. Va anche aggiunto che la componente laica del Consiglio non ha contribuito in modo significativo ad ostacolare le pratiche correntizie, in quanto buona parte dei membri eletti dal Parlamento l’hanno accettata o vi hanno partecipato in ragione della loro provenienza politico-culturale⁴³.

Il correntismo è senz’altro un serio problema, ma non è l’unico. Infatti va tenuta presente la complessità del processo decisionale all’interno del CSM, che è condizionato da vari altri fattori spesso trascurati: territoriale, professionale-corporativo, personale⁴⁴. Ciò determina la formazione di cordate tra magistrati, trasversali rispetto alle correnti, e rapporti diretti di singoli magistrati (e talvolta anche di componenti del Consiglio) con ambienti affaristici e con uomini politici. Basti ricordare la vicenda che nel 2010 portò alla luce l’esistenza della cosiddetta “Loggia P3”, formata da imprenditori e faccendieri non privi di legami politici che

⁴⁰ V. V. ZAGREBELSKY, *Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura*, in *Quad. Cost.*, 1/1983, 123 ss. e G. DI FEDERICO, «Lottizzazioni correntizie» e «politicizzazione» del C.S.M.: quali rimedi, in *Quad. Cost.*, 2/1990, 279 ss.

⁴¹ A. BEVERE (a cura di), *I magistrati e le correnti. Alla ricerca dell’indipendenza da sé stessi*, Napoli, ESI, 2008.

⁴² I magistrati segretari e quelli appartenenti all’Ufficio studi svolgono una funzione fondamentale di supporto all’attività dei Consiglieri certamente non surrogabile da parte di funzionari provenienti da altre amministrazioni pubbliche.

⁴³ Rinvio sul punto a M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?* in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 6/2016.

⁴⁴ D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore*, cit., 190-193.

esercitavano un'opera di pressione su alcuni membri del CSM per nomine relative a uffici giudiziari importanti, come quella del Presidente della Corte di appello di Milano. La questione non ha avuto rilevanza penale, ma ha posto un serio problema di tipo deontologico, suscitando la reprimenda del Presidente Napolitano nel luglio dello stesso anno⁴⁵. Infine vi è la recente vicenda, venuta alla luce nel maggio 2019, delle *liaisons dangereuses* tra cinque membri togati del Consiglio, un magistrato che ha svolto un ruolo importante nell'ANM (di cui è stato Presidente nel 2008) ed è stato membro del CSM dal 2014 al 2018, un uomo politico inquisito, un magistrato in aspettativa, membro del Consiglio dal 2006 al 2010, già segretario di Magistratura Indipendente, nominato sottosegretario alla giustizia nei tre governi della XVII legislatura e eletto deputato nel 2018. Obiettivo del gruppo trasversale era la nomina del capo della Procura di Roma, che aveva chiesto il rinvio a giudizio dell'uomo politico, e a breve anche del Procuratore di Perugia, che aveva aperto un'indagine sul magistrato ex consigliere⁴⁶. Una lettura interessata e superficiale della vicenda ha spinto a mettere sul banco degli accusati le correnti e ad invocare l'eliminazione anche mediante la scelta per sorteggio dei componenti togati del CSM. Gli obiettivi devono essere ben altri: il recupero della cultura della giurisdizione e il superamento delle prassi corporative e delle derive personalistiche⁴⁷.

6. I possibili rimedi

Per superare le degenerazioni occorre senz'altro "voltare pagina", come ha auspicato il Presidente Mattarella, il quale ha richiamato il rispetto dell'"onore e disciplina" previsti dall'art. 54, c. 2, Cost., e l'opportunità di riforme normative⁴⁸. Ma le risposte devono essere quelle giuste e quindi occorre evitare di far di ogni erba un fascio e di adottare soluzioni peggiori del male.

Una prima suggestione da respingere è proprio quella che propone il divieto delle correnti operando una indebita equiparazione tra queste e i partiti politici, per l'iscrizione ai quali l'art. 98, c. 3, Cost., prevede la facoltà di porre con legge limitazioni per i magistrati⁴⁹. Ora tale equiparazione è infondata in quanto, come si è già detto, le associazioni di magistrati non sono partiti e non sono neppure collaterali ai partiti politici. Ne deriva che colpire la libertà di associazione dei magistrati si risolverebbe in una palese violazione dell'art. 18 della

⁴⁵ V. discorso tenuto in occasione della cerimonia della consegna del Ventaglio, in www.corriere.it/politica, 23 luglio 2010.

⁴⁶ Lo scandalo ha prodotto effetti dirompenti: le dimissioni dei membri togati coinvolti, la sospensione dalle funzioni del magistrato indagato, le successive dimissioni del Presidente dell'ANM e del Procuratore generale della Corte di Cassazione.

⁴⁷ L. PEPINO, *La Magistratura, il Consiglio superiore, la questione morale*, in www.ilponterivista.com, 4 luglio 2019.

⁴⁸ V. l'intervento al CSM in occasione dell'insediamento di due nuovi membri togati eletti in sostituzione di due dimissionari coinvolti nello scandalo; in www.quirinale.it/ricerca/discorsi.

⁴⁹ G. CERRINA FERONI, *Toghe e correnti (politiche). Serve una svolta*, in *Corriere della Sera – Corriere Fiorentino*, 10 luglio 2019. Il divieto di iscrizione ai partiti è stato qualificato come illecito disciplinare dall'art. 3, c. 1, lett. h, del decreto legislativo n. 109 del 2006 ed è stato ritenuto non contrastante con la Costituzione nelle sentenze n. 224/2009 e n. 170/2018 della Corte Costituzionale.

Costituzione. Dal punto di vista sostanziale, poi, la scomparsa delle correnti lascerebbe un vuoto che sarebbe riempito inevitabilmente da cordate, ristretti gruppi corporativi e interessi territoriali e personali.

Una seconda proposta, del tutto estranea all'esigenza di superare il correntismo, è quella della separazione delle carriere tra magistratura giudicante e magistratura requirente, nell'ambito della quale si vorrebbe aumentare la componente elettiva del CSM di derivazione politica, equiparando il numero dei laici a quello dei togati⁵⁰. Quest'ultima sarebbe una risposta del tutto illogica e controproducente rispetto alle commistioni e alla connivenza venute alla luce tra membri togati, singoli magistrati e uomini politici. Se mai si tratterebbe di rafforzare la "laicità" della componente non togata rispetto agli schieramenti politici in modo che possa adempiere più efficacemente al ruolo che la Costituzione le assegna di evitare che l'autonomia della magistratura si traduca in chiusura corporativa e in separatezza rispetto agli altri poteri dello Stato e alla società.

Occorre, poi, diffidare delle proposte miracolistiche in materia di elezione dei membri togati del CSM che puntano all'adozione di un sistema che elimini le correnti e si basi sulle candidature individuali e sulla scelta personale dei "migliori". Tale obiettivo è stato alla base della legge n. 44 del 2002, tuttora vigente, che ha previsto candidature individuali, senza alcuna indicazione di lista, e l'elezione con un'unica preferenza di quelli che nei tre collegi plurinominali ottenessero più voti. È opinione comune che vi sia stata un'eterogenesi dei fini che non ha affatto indebolito il ruolo delle correnti né garantito l'elezione, se non sporadica, di magistrati non associati ad alcuna corrente⁵¹. Lascia quindi perplessi la proposta avanzata nell'attuale legislatura di trasformare il sistema elettorale in un maggioritario secco nell'ambito di collegi uninominali⁵². Infatti questa o non produrrebbe l'esito auspicato dal proponente di eliminare le correnti, consentendo l'ottenimento di un'abnorme maggioranza da parte della prima corrente di minoranza, o determinerebbe l'effetto di dare spazio a cordate e a interesse territoriali e personali privi di ogni riferimento a programmi e a valori. Ancora più discutibile è la proposta del sorteggio, riproposta dopo il recente scandalo che ha coinvolto cinque componenti togati del CSM⁵³. Questa, oltre a essere in contrasto con l'art. 104, c. 4, Cost., il quale stabilisce l'elezione dei componenti togati da parte di "tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie", avrebbe effetti del tutto casuali e costituirebbe una mortificazione per l'intera magistratura, ritenuta incapace di scegliere le persone più idonee e più rispondenti alle diverse convinzioni esistenti al suo interno. La riforma del sistema elettorale dovrebbe piuttosto mirare a realizzare un equilibrio tra l'esigenza di rappresentatività

⁵⁰ V. il progetto di legge costituzionale di iniziativa popolare A.C. 14 – XVIII legislatura, "Norme per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura", il quale in gran parte si ispira al d.d.l. costituzionale Alfano presentato nella XVI legislatura di cui alla nota 33.

⁵¹ Le uniche eccezioni si sono verificate nel 2010 con l'elezione di Paolo Corder, peraltro in passato dirigente dell'ANM e esponente di Unità per la Costituzione, e nel 2014 con l'elezione di Piercamillo Davigo, che ha preceduto la fondazione nel 2015 della nuova corrente Autonomia e Indipendenza.

⁵² V. il progetto di legge A.C. 227, presentato il 23 marzo 2018 dall'on. Ceccanti, consultabile in <https://stefanoceccanti.it>.

⁵³ V. la proposta annunciata l'11 luglio 2019 dal Ministro della giustizia Bonafede, puntualmente criticata in *L'iniziativa del Ministro della Giustizia*, in www.questionegustizia.it, 12 luglio 2019.

delle opzioni politico-ideali delle diverse componenti della magistratura e quella della scelta delle persone. Il sistema più adeguato quindi è il proporzionale con le opportune correzioni dirette a valorizzare la qualità personale dei candidati⁵⁴.

L'individuazione delle soluzioni auspicabili alla degenerazione correntizia deve rimuovere l'idea che le correnti siano in sé un male da eliminare, idea che è allo stesso tempo velleitaria e pericolosa. Velleitaria perché è comunque impossibile impedire a magistrati che hanno convinzioni comuni su giustizia e ruolo della magistratura di aggregarsi in una associazione. Pericolosa perché si inserirebbe nel contesto politico-istituzionale più generale di crisi dei corpi intermedi e di iperpersonalizzazione nell'esercizio delle cariche, che favorirebbe interessi privati e settoriali e contribuirebbe a rendere la magistratura un corpo disorganizzato e più esposto alle influenze politiche esterne. La questione vera da affrontare è quella del superamento delle derive corporative e spartitorie e del rilancio delle correnti come associazioni che svolgono un ruolo politico-ideale, soddisfacendo requisiti di "partecipazione, trasparenza e valori"⁵⁵. Come ha affermato a suo tempo il Presidente Napolitano, "Le correnti sono state e devono essere, infatti, ambiente qualificato di crescita, formazione e dibattito, in direzione di un miglioramento complessivo della funzione giudiziaria, non nel senso della mera difesa di istanze corporative"⁵⁶. Ciò comporta che come membri togati del CSM occorre eleggere magistrati di qualità e in possesso di un'adeguata capacità organizzativa e di scelta delle priorità e questi, una volta eletti, non possono soggiacere ad un vincolo di mandato, più o meno esplicito, e quindi devono avere la libertà di esprimersi sulle singole proposte in rappresentanza dell'intera magistratura.

Alcune riforme potrebbero essere adottate direttamente dal CSM con modificazioni del proprio regolamento interno e della prassi. Faccio riferimento in particolare alla procedura per il conferimento degli incarichi direttivi. Qui il Consiglio potrebbe muoversi sulla scia di quanto già disposto nell'art. 38, cc. 4 e 5, del nuovo regolamento interno adottato il 26 settembre 2016 per l'ipotesi di assegnazione di più posti allo stesso ufficio pubblicati con un unico bando. La Commissione competente deve stabilire una graduatoria tra i vincitori del concorso; prima della discussione in Consiglio possono essere presentate proposte alternative che devono indicare sia il nuovo vincitore sia quello che sarebbe escluso dalla graduatoria; il Consiglio vota separatamente per ciascun posto e in caso di proposte alternative con votazione di ballottaggio, il che evita il voto a pacchetto sull'intera proposta. Per gli incarichi direttivi l'art. 37 del nuovo regolamento ha introdotto modifiche più limitate, tra le quali spicca il diritto del consigliere non facente parte della commissione competente di chiedere il ritorno della pratica in commissione per consentire la valutazione di uno o più candidati diversi da quelli proposti. Sarebbe opportuno introdurre il rispetto dell'ordine cronologico, garantire la

⁵⁴ V. le proposte contenute in E. BALBONI, *Relazione conclusiva, Commissione di studio per la formulazione di proposte di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, istituita con decreto del Ministro della giustizia 14 giugno 1995, in *Quad. cost.*, 3/1997, 552 ss. e in G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 4/2017, 27-29.

⁵⁵ C. CASTELLI, *Elogio dell'associazionismo giudiziario*, in *Questione Giustizia*, 3/2019, 62.63.

⁵⁶ Intervento all'Assemblea plenaria del Consiglio Superiore della Magistratura del 22/12/014, in www.csm.it.

non dilatazione dei tempi e predisporre una motivazione accurata delle delibere (anche per limitare qualche tendenza del giudice amministrativo a pronunciarsi talvolta sul merito della scelta). In sostanza le modifiche dovrebbero tendere a evitare che possano esservi accordi e votazioni a pacchetto per la spartizione contestuale di diversi incarichi direttivi.

Una seconda questione importante concerne l'applicazione rigorosa dei criteri più stringenti stabiliti del Consiglio⁵⁷ per il conferimento di incarichi extragiudiziari e soprattutto di quelli che comportano il collocamento fuori ruolo, che in molti casi determina il fenomeno delle "carriere parallele", dando la possibilità ad un numero ristretto di magistrati, collocati in posizioni che implicano un rapporto personale con i titolari di cariche politiche, di svolgere una parte rilevante della professione al di fuori della giurisdizione. Qui sarebbe opportuna la riforma della legislazione vigente che dovrebbe distogliere dalla giurisdizione un numero minore di magistrati rispetto ai duecento attualmente previsti e ridurre il tetto di dieci anni anche continuativi per lo svolgimento dell'incarico⁵⁸.

Un ultimo aspetto importante riguarda le misure che dovrebbero essere adottate per contrastare il carrierismo esasperato che ha operato negli ultimi anni all'interno della magistratura. Qui viene in questione non la legittima aspirazione che un magistrato può nutrire per la progressione nello svolgimento della funzione giudiziaria, ma la tendenza ad attribuire un ruolo crescente ai dirigenti degli uffici e alla forte competitività per l'affidamento dei relativi incarichi, che ripropone, "sia pure in forme diverse, le vecchie carriere e la vecchia gerarchia"⁵⁹. Pare quindi opportuno rivedere il ruolo dei capi degli uffici, soprattutto di quelli di Procura, esaltato dal decreto legislativo n. 106 del 2006 e poi parzialmente ridimensionato dalla legge n. 269 del 2006 e da successivi interventi del CSM. Quanto alla temporaneità della carica, il Consiglio dovrebbe accordare lo svolgimento del secondo mandato sulla base di una valutazione più rigorosa che non si limiti a considerare l'assenza di "demerito".

Al di là delle riforme e dei singoli provvedimenti da adottare, l'esigenza di fondo è rappresentata dalla necessità di una reazione, di un soprassalto etico e ideale all'interno sia delle correnti sia dell'intera magistratura. In assenza di ciò vi è il rischio di un ripiegamento burocratico-corporativo, che è complementare all'intrattenimento di rapporti opachi e trasversali con la politica. A tal proposito restano di straordinaria attualità le parole pronunciate da Calamandrei nel 1952:

"L'indipendenza ci sarà, se nei magistrati ci sarà la forza morale, il senso di responsabilità, l'autonomia spirituale necessaria per farla vivere; non ci sarà se queste premesse morali della coscienza mancheranno: e se queste mancheranno, non sarà il Consiglio superiore della magistratura a farla vivere. La mia esperienza di avvocato, datami da un quarantennio di esercizio professionale, mi avverte che ciò che il difensore ha più da temere nel magistrato non è tanto la mancanza di indipendenza, quanto la mancanza di sensibilità: quel

⁵⁷ Circolare 25 luglio 2014 n. 13778, contenente "Disposizioni in tema di trasferimenti dei magistrati, conferimento di funzioni e destinazione a funzioni diverse da quelle giudiziarie".

⁵⁸ V. la tabella allegata alla legge n. 181 del 13 novembre 2008 e l'art. 1, c. 68, della legge n. 190 del 6 novembre 2012.

⁵⁹ L. FERRAJOLI, *Associazionismo dei magistrati*, cit., 180.

senso di sfiduciata assuefazione burocratica al proprio ufficio, che produce la indifferenza.... Queste considerazioni mi portano a pensare che il problema dell'indipendenza dalle infrazioni politiche, che pure ha la sua importanza, non sia il problema essenziale della magistratura.... quello che soprattutto desidero è che il giudice non sia sordo alle esigenze umane della sua missione, alle ragioni sociali del diritto di cui egli deve essere la voce viva⁶⁰.

⁶⁰ P. CALAMANDREI, *Sul Consiglio superiore della magistratura*, intervento al Convegno della Associazione fra gli studiosi del processo civile, Bologna, 3-4 novembre 1952, in Id., *Opere Giuridiche*, II, cit., 434-435.