

Paolo Alvazzi del Frate

L'istituzione del Consiglio superiore della magistratura: autonomia della magistratura e attuazione della Costituzione

(doi: 10.1411/21083)

Le Carte e la Storia (ISSN 1123-5624)

Fascicolo 2, dicembre 2005

Ente di afferenza:

Università di Roma Tre (uniroma3)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

L'istituzione del Consiglio superiore della magistratura: autonomia della magistratura e attuazione della Costituzione¹

di Paolo Alvazzi del Frate

La Costituzione repubblicana nel 1948 introdusse – com'è noto – istituti democratici particolarmente innovativi: ci riferiamo, ad esempio, alla Corte costituzionale, al Consiglio superiore della magistratura, all'ordinamento regionale, al referendum. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione il legislatore ordinario avrebbe dovuto emanare una serie di specifiche leggi attuative di tali istituti. Come rilevava il Calamandrei, “questi istituti corrispondevano a un certo tipo di ordinamento democratico, su cui erano riusciti ad accordarsi nell'Assemblea Costituente tutti i partiti che la componevano: la nuova legislatura dopo la Costituente avrebbe dovuto, secondo il patto, dedicarsi come suo primo compito a dar compimento ai coronamenti ed a riempire i vuoti di questo edificio, in esecuzione leale del piano d'intesa democratica già concordato”². La maggioranza centrista, affermatasi con le elezioni del 1948, attuò invece ciò che il Calamandrei stesso definì “ostruzionismo di maggioranza contro la Costituzione”³, e:

cominciò così a considerare che, se la Costituzione faceva obbligo al legislatore ordinario di emanare subito le leggi occorrenti per integrare ed attuare l'ordinamento costituzionale, non c'era però, al di sopra di essa maggioranza, alcuna autorità superiore che potesse imporle di adempiere a tale obbligo: e che niente impediva alla maggioranza onnipotente di lasciare inadempiti tali obblighi, i quali per l'appunto si riferivano proprio a quegli istituti che, se fossero stati attuati, avrebbero data alla Costituzione repubblicana quella impronta democratica che la Costituente aveva voluto e che a quella maggioranza malata di elefantiasi non era più gradita⁴.

La Costituzione – attraverso una sorta di “congelamento istituzionale”⁵ – restò a lungo inattuata. Particolarmente significativa fu al riguardo la vicenda dell'istituzione del Csm, a conferma del tentativo della maggioranza centrista di rallentare l'attuazione della nuova carta costituzionale nei suoi istituti più innovativi⁶.

L'ordinamento giudiziario italiano⁷ fu caratterizzato fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana dalla sua dipendenza dal ministro della Giustizia e da una struttura gerarchica, tale da assicurare ai magistrati di Cassazione – anche grazie alla particolare composizione delle commissioni consultive del ministro – un ruolo di preminenza nel governo della magistratura stessa⁸. Alla magistratura italiana la Costituzione garantì per la prima volta piena indipendenza e autonomia, grazie alla previsione di un organo di autogoverno. Il Csm fu tuttavia istituito solo nel 1958 con la legge 24 marzo, n. 195.

È forse opportuno sottolineare che il ritardo con il quale si diede attuazione alla Costituzione in tema di autogoverno della magistratura derivò dalla comune opposizione della Corte di cassazione, che temeva di perdere il ruolo di effettivo vertice della magi-

stratura, e dei governi centristi, preoccupati che il ridimensionamento delle prerogative del ministro della Giustizia non avrebbe più consentito l'esercizio di forme di controllo dell'esecutivo sulla magistratura⁹. L'orientamento prevalentemente conservatore della Corte di cassazione, che si dimostrò favorevole alla conservazione di parte della legislazione dell'ordinamento monarchico e fascista sulla base di una attuazione graduale della Costituzione, può infatti contribuire a spiegare l'esitazione del legislatore a istituire alcuni degli organi più innovativi previsti dalla Costituzione. La Cassazione si trovò in piena sintonia con l'indirizzo politico allora dominante. Ciò consentì al governo – osserva lo Zagrebelsky – “la lunga dilatazione nel dar attuazione alla Costituzione [...] Che bisogno c'era, infatti, di creare la Corte costituzionale (o il Consiglio superiore della magistratura), se la Cassazione si dimostrava così duttile e sensibile nel regolare la graduale attuazione delle norme costituzionali?”¹⁰.

L'ostilità delle forze politiche di maggioranza nei confronti del Csm giunse al punto di prospettare una riforma costituzionale per la modifica sostanziale dell'organo di autogoverno¹¹.

Perplessità sul Csm si manifestarono anche in dottrina e nella magistratura stessa:

ciò suggerì ad alcuni la opportunità di sopprimere il Consiglio superiore prima della sua stessa nascita con una revisione costituzionale, ad altri di disporre una lunga sospensiva alla sua attuazione, ad altri ancora di revisionare la Costituzione solo per apportare alcuni perfezionamenti all'istituto: quali la previsione di un veto presidenziale agli atti del Consiglio, del controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale, di attribuzione al Consiglio di ampie facoltà consultive, e infine la riforma delle norme riguardanti la vice presidenza, da affidarsi, quest'ultima, al presidente della Corte di cassazione¹².

La convergenza di resistenze politiche e di perplessità in dottrina contribuì a rendere particolarmente difficile l'attuazione del Csm.

Una serie di studi¹³ e di testi elaborati dalla magistratura e da commissioni *ad hoc* di nomina governativa – ci riferiamo ai progetti Angeloni-Santoni Rugiu, Ferrara, Grassi – che miravano a legare l'istituzione del Csm alla riforma generale dell'ordinamento giudiziario (sulla base della VII Disp. transitoria, 1 co., Cost.) non giunsero mai in Parlamento¹⁴.

Il 1° ottobre 1952 fu presentata al Senato una prima proposta di legge istitutiva del Csm di iniziativa parlamentare – a firma dei senatori Conti, Mastino, Oggiano, Bo – che recepiva le linee essenziali dello *Schema legislativo sul Csm* realizzato dal Centro nazionale d'azione per la riforma giudiziaria¹⁵. Il progetto intendeva dare attuazione immediata alle disposizioni costituzionali relative al Csm¹⁶. I promotori ritenevano, contrariamente all'interpretazione ispiratrice dei primi progetti, che l'istituzione del Csm avrebbe dovuto precedere la riforma dell'ordinamento giudiziario. In tale prospettiva, il Consiglio avrebbe potuto, a sua volta, contribuire – con pareri e proposte – alla riforma generale dell'ordinamento¹⁷. Il progetto, che non fu mai oggetto di discussione parlamentare per lo scioglimento del Parlamento, prevedeva una composizione del Consiglio di trentasei membri, dei quali tre di diritto; la componente togata era ripartita tra le tre categorie – tribunale, appello, cassazione – con una leggera prevalenza dei magistrati di cassazione.

Nella seconda legislatura fu il governo a predisporre un ddl sull'istituzione del Csm, presentato al Senato il 9 novembre 1954¹⁸. Il testo, rispetto al progetto precedente, era caratterizzato da un considerevole ampliamento del ruolo del ministro della Giustizia e dalla netta preponderanza dei magistrati di cassazione nell'ambito della componente togata. Il Consiglio, diviso in sezioni, sarebbe stato composto da ventisette membri elettivi. Tra i togati, dodici sarebbero stati i cassazionisti e sei i magistrati delle altre categorie. Per l'e-

lezione dei membri laici – nove – si sarebbe adottato un sistema analogo a quello per l'elezione dei giudici costituzionali. Il mandato dei consiglieri elettivi era stabilito in quattro anni. Le innovazioni più rilevanti riguardavano le accresciute funzioni del ministro della Giustizia. Al ministro, oltre alla facoltà di promuovere l'azione disciplinare, sarebbe spettata la proposta delle delibere del Csm e la possibilità di intervenire liberamente ai lavori del Consiglio. Come scriveva il ministro della Giustizia Michele De Pietro nella relazione al ddl: “una partecipazione del Ministro alla scelta dei magistrati ai quali devono essere conferiti i più alti uffici direttivi risponde alla logica stessa del sistema costituzionale concernente l'ordine giudiziario”¹⁹.

Nel dibattito parlamentare sul ddl si verificò un rovesciamento di posizioni rispetto alla Costituente, ove l'indipendenza della magistratura era stata difesa soprattutto dai cattolici e dalla destra che temevano una probabile affermazione delle sinistre alle elezioni. Con la prevalenza, a partire dal 1948, delle forze centriste, furono le opposizioni di sinistra a battersi per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, mentre i partiti di governo cercarono di forzare l'interpretazione delle norme costituzionali nel tentativo di garantire all'esecutivo l'esercizio di un controllo sulla magistratura²⁰. La discussione sul progetto governativo, oggetto di critiche sia dalle forze di sinistra che da quelle di destra, fu molto vivace e si protrasse a lungo.

È opportuno ricordare che, in occasione del dibattito sulla legge istitutiva del Csm, vi furono interventi di rilievo da parte della magistratura associata in favore di una effettiva indipendenza dell'ordinamento giudiziario. Nel Congresso dell'Associazione nazionale magistrati, svoltosi a Napoli dal 6 al 9 aprile 1957, si manifestò apertamente il dissenso della maggioranza dei magistrati nei confronti del gruppo dirigente, composto da cassazionisti. In nome della “assoluta parità” dei magistrati prevista dalle disposizioni costituzionali, l'Assemblea approvò un documento ove si affermava che il ddl governativo “contrastava con i principi dettati dalla Costituzione” e si sottolineava la necessità di assicurare una rappresentanza paritaria alle categorie di magistrati in seno al Csm. Il Congresso auspicava:

che il Consiglio superiore abbia pieno e libero potere di iniziativa, senza che questa soffra alcuna limitazione dalle facoltà conferite al Ministro della giustizia e che sia esclusa ogni limitazione della facoltà d'iniziativa e di scelta del Consiglio anche nel conferimento di incarichi per uffici direttivi superiori; [...] che il Consiglio superiore abbia composizione paritaria tra le varie categorie dei magistrati e la stessa paritetica composizione sia riprodotta nelle sezioni; [...] che sia accolto il sistema di elezione diretta dei componenti magistrati [...] assicurando la parità di voto a tutti gli elettori²¹.

Come è stato osservato, la mozione “additava – sia pure implicitamente – ai magistrati associati un nuovo bersaglio, collocato per di più addirittura prima di quello tradizionale costituito dal ministro: gli alti gradi raccolti nella Corte di cassazione”²².

La reazione dei magistrati di Cassazione nei confronti del Congresso dell'Anm fu immediatamente palesata con l'approvazione in assemblea plenaria il 27 aprile 1957 di un documento che riaffermava con forza il principio gerarchico. Come rileva il Moriondo, “l'evento era eccezionale [...] la cassazione si valeva della facoltà di riunirsi in assemblea generale, e dissociava energicamente la propria posizione dal principio di pariteticità postulato nella mozione di Napoli. Questa fu la prima, clamorosa manifestazione dell'incipiente frattura interna della magistratura”²³. Di lì a poco, i cassazionisti, che intendevano mantenere un ruolo preponderante e di controllo sulla magistratura, istituirono nel 1960 la corrente Unione delle Corti e, nel 1961, con una scissione dall'Anm, l'Unione dei magistrati italiani.

Alla luce delle numerose critiche formulate da più parti al ddl governativo, il nuovo ministro della Giustizia Gonella provvide a emendare, attraverso la nomina di una specifica commissione di studio²⁴, il testo in più parti. Il 28 febbraio 1958 il ddl fu presentato alla Commissione giustizia della Camera in sede legislativa e approvato. Le maggiori innovazioni del testo approvato, rispetto alla sua precedente stesura, furono l'abolizione della divisione del Consiglio in sezioni (fu conservata solo la Sezione disciplinare), la riduzione a ventiquattro del numero dei componenti del Csm – quattordici togati, sette laici, tre membri di diritto –, l'attenuazione della preponderanza dei cassazionisti tra i membri togati (sei magistrati di cassazione, quattro d'appello e quattro di tribunale). Le prerogative del ministro della Giustizia risultavano ridimensionate. Il ministro conservò tuttavia il potere di proposta delle delibere del Csm e il "concerto" sulle nomine agli uffici direttivi. Avverso i provvedimenti del Csm fu ammesso il ricorso per motivi di legittimità al Consiglio di Stato. Il Parlamento avrebbe eletto i membri laici con la maggioranza di tre quinti, mentre i magistrati avrebbero eletto i consiglieri togati con uno scrutinio diretto, con voto per categorie. Il testo fu approvato senza emendamenti dal Senato il 13 marzo 1958 e promulgato il 24 marzo 1958 (n. 195). Il 16 settembre 1958 fu emanato il dpr n. 916, contenente le norme di attuazione e di coordinamento.

La legge istitutiva del Csm suscitò immediatamente aspre critiche da parte della magistratura e della dottrina, che manifestò dubbi di incostituzionalità²⁵. In particolare l'ampiezza dei poteri del ministro della Giustizia – il quale deteneva il monopolio dell'iniziativa delle delibere del Csm in materia di "assunzioni, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati" (artt. 10, 1 co., e 11, 1 co.) – appariva in contrasto con gli artt. 104, 1 co., 105 e 110 della Costituzione, e lesiva della indipendenza della magistratura²⁶. Con tali disposizioni si giungeva "ad interventi così penetranti da negare, non pure il carattere costituzionale dell'organo, ma contrastare l'esercizio della stessa sua attività amministrativa, negando all'organo persino quell'autonomia nell'esercizio dell'azione diretta al conseguimento dei propri fini istituzionali che è riconosciuta [...] al più modesto Consiglio di amministrazione del più modesto ente pubblico"²⁷. La legge, osservò ironicamente il Ferrari,

ebbe la rara ventura di raccogliere la unanimità dei dissensi, quando sull'insieme della disciplina, quando su taluni aspetti puntuali di essa, sia prima, sia nel corso, sia dopo l'approvazione: tanto che l'argomento decisivo in favore fu la considerazione che, tutto sommato, una legge qualsiasi valeva meglio di nessuna legge, perché finalmente si desse vita, a dieci anni dalla entrata in vigore della Costituzione, all'organo da quest'ultima previsto nell'art. 104²⁸.

Degli innumerevoli interventi in dottrina ci limitiamo a ricordare quelli di Giuseppe Maranini, il quale parlò di "legge eversiva", con la quale "gli imperativi costituzionali furono [...] brutalmente violati"²⁹, per concludere: "anche se seguitiamo a chiamarlo Consiglio superiore in realtà è la Corte di cassazione"³⁰.

Senza entrare nei dettagli tecnici relativi ai problemi evidenziati in dottrina si può senz'altro affermare – con il Pizzorusso – che la legge istitutiva fu "redatta in termini tali da stravolgere le indicazioni espresse dalle disposizioni costituzionali al fine di rendere possibile, almeno in certa misura, la conservazione del rapporto di dipendenza della magistratura dal ministro della Giustizia che aveva caratterizzato il periodo anteriore"³¹. Il legislatore, forzando l'interpretazione delle norme costituzionali, intese attenuare il più possibile l'effettività dell'autogoverno della magistratura garantendo da un lato l'esercizio di forme di

controllo dell'esecutivo sulla magistratura, grazie alla rilevanza delle funzioni del ministro della Giustizia nei lavori del Csm, e dall'altro la preponderanza dei magistrati di Cassazione, di orientamento più conservatore e quindi ideologicamente affini alla politica governativa, nell'ambito della componente togata del Consiglio³².

Il Csm – dopo la lunga vicenda che abbiamo descritto – fu istituito e poté insediarsi il 18 luglio 1959. Le elezioni dei membri togati si svolsero il 18 gennaio 1959. Il Parlamento, convocato in seduta comune il 12 febbraio, impiegò molto tempo per trovare un accordo e riuscì a eleggere i sette consiglieri laici solo al quinto scrutinio, e grazie all'opera di mediazione svolta dai presidenti delle Camere, Merzagora e Leone³³, il 2 luglio 1959. Le difficoltà manifestatesi nel corso dei tentativi di elezione destarono preoccupazione nelle forze politiche, nella magistratura e nell'opinione pubblica, al punto che si parlò di “crisi istituzionale” e di un possibile messaggio alle Camere del presidente della Repubblica³⁴. L'Anm approvò un documento nel quale esortava il Parlamento a provvedere alla nomina dei consiglieri laici³⁵.

La seduta inaugurale del Csm si svolse al Quirinale, nella Sala delle Feste, alla presenza del presidente della Repubblica Giovanni Gronchi. I discorsi del ministro della Giustizia Gonella e del presidente Gronchi furono di tono assai diverso³⁶. Mentre il Gonella, con molta cautela, rimarcò gli elementi di continuità nell'ordinamento giudiziario ed evidenziò il carattere puramente burocratico del Csm³⁷, il presidente Gronchi enfatizzò l'importanza del nuovo Consiglio, collocato tra “gli organi che sono posti al vertice dell'ordinamento giuridico dello Stato [...] come la Corte costituzionale, il Governo” che concorrono ad “attuare quell'adeguamento continuo della realtà giuridica alle mutevoli realtà politico-sociali in cui si identifica l'aspetto più positivo della nuova Costituzione”³⁸. Il consigliere laico Michele De Pietro – già ministro della Giustizia – fu eletto dal Csm vicepresidente.

L'inizio dell'attività del Consiglio non fu certo facile: “con tutti questi condizionamenti, l'avvio del Consiglio superiore non poteva non svolgersi in sordina”³⁹. Circondato da diffidenza, se non da vera e propria ostilità, il Csm iniziò i lavori senza una sede propria – dovendosi accontentare di alcune stanze all'interno del Ministero della giustizia – privo delle strutture minime necessarie per adempiere un compito così delicato. Si deve ricordare, inoltre, che i magistrati eletti al Consiglio, per legge non erano dispensati dal servizio, circostanza che rese più gravoso il loro impegno⁴⁰. Come ha ricordato Riccardo Pacifici, che fece parte del primo Csm, “nonostante sia posto dalla Costituzione al vertice della magistratura, il Consiglio, per effetto della legge istitutiva e di altri fattori, nacque con serie limitazioni e insufficienze; visse, perciò, una vita grama e stentata e si ridusse ben presto ad un organo di, sia pure elevata, burocrazia. [...] Limitazione e subordinazione legarono [...] i primi passi del Consiglio, improvvidamente concepito come un qualsiasi formalistico e vago consesso amministrativo e non come il vertice di un potere”⁴¹.

L'esecutivo non comprese, o non volle comprendere, la portata delle innovazioni derivanti dall'istituzione del Csm, per cui – ad esempio – il Ministero mantenne l'organizzazione amministrativa relativa ai magistrati, mutandone semplicemente la denominazione da “Direzione Generale del Personale” in “Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria”. Ciò portò il Ministero a contendere al Csm la competenza su innumerevoli materie, evidenziando “in quali ristretti limiti funzionali si volle fin dall'inizio contenere l'attività dell'organo, che... avrebbe dovuto e potuto assicurare il pieno autogoverno, quale espressione di uno dei poteri dello Stato”⁴². È opportuno ricordare che, in base all'art. 11 della legge istitutiva, il potere d'iniziativa per le delibere del Consiglio spettava al mini-

stro della Giustizia e ciò collocava l'organo di autogoverno in una posizione di evidente subordinazione rispetto all'esecutivo. La rivendicazione dell'autonomo potere d'iniziativa del Consiglio, diffusa non solo tra i membri del Csm ma, più in generale, nella magistratura italiana e in dottrina, sarebbe stata riconosciuta solo più tardi con la sentenza della Corte costituzionale del 12 dicembre 1963 che dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 11, 1 co., della legge del 24 marzo 1958⁴³.

La volontà di limitare le funzioni del Csm – di renderlo quasi una sorta di organo consultivo – appare confermata da una serie di atti, apparentemente di minore importanza, ma che definiscono una precisa strategia: ci riferiamo alla mancata concessione della pubblicità delle sedute e della pubblicazione di un bollettino del Consiglio, “quasi si trattasse di un'attività ‘segreta’; dopo oltre due anni, fu autorizzata la diffusione, soltanto agli uffici giudiziari, di uno scialbo ‘Notiziario’ contenente l'elencazione pura e semplice del dispositivo dei provvedimenti amministrativi”⁴⁴. Oltre alla comprensibile ingerenza dell'esecutivo, il Consiglio si trovò nella necessità di fronteggiare anche il predominio dei magistrati di cassazione, numericamente prevalenti nel Consiglio, e componenti delle varie commissioni esterne competenti sui concorsi e sugli scrutini dei magistrati. Alcuni alti magistrati ritenevano “essere inconcepibile che i ‘sottotenenti’ – cioè i giudici – sedessero al tavolo consiliare coi ‘generali’ cioè con i magistrati di Appello e di Cassazione” e ciò derivava dal fatto che “il Presidente della Repubblica, riconoscendo l'assoluta parità nel Consiglio di tutti i magistrati [...] li aveva assegnati alle varie commissioni referenti del Consiglio medesimo senza distinzioni di ‘gradi’ e di compiti da assolvere, dopo avere esplicitamente proclamato di considerare ciascuno degli eletti come rappresentante dell'intera magistratura”⁴⁵. L'esistenza di contrastanti concezioni del ruolo dell'organo di autogoverno è confermata dal discorso pronunciato dal presidente della Repubblica Gronchi il 15 febbraio 1962, in occasione dell'inaugurazione della nuova sede del Consiglio, il Palazzo dei Marescialli, quando – riferendosi all'avvio dell'attività del Csm – parlò di “difficoltà non lievi”:

come in tutti gli inizi anche in questo caso vi sono state difficoltà non lievi. Specialmente quando si tratta di organismi destinati ad addossarsi un lavoro complesso e difficile e compiti e responsabilità assai delicate, è naturale che nel loro seno vengano a confronto, e anche a contrapporsi, opinioni e valutazioni diverse circa la vera natura, circa i limiti stessi del mandato, circa i modi di applicazione della legge istitutiva sia in rapporto al contenuto intrinseco di questa, sia in relazione agli organi e istituti nei quali la Costituzione ha inteso inquadrare il Consiglio stesso⁴⁶.

Ma, concludeva il presidente, “chiunque osservi l'azione del Consiglio con spirito obiettivo, riconoscerà che l'esperienza di questi anni ha dato esito positivo”⁴⁷.

Il Csm si trovò così a operare in una sorta di isolamento, costretto a difendere le proprie prerogative nei confronti dell'esecutivo e a mettere in discussione il ruolo tradizionale dei magistrati di Cassazione. Nonostante le difficoltà e, in alcune circostanze, l'aperta ostilità, il Csm seppe, già nella prima consiliatura, conquistarsi un ruolo rilevante nella dialettica tra i poteri dello Stato e avviare il percorso per il riconoscimento della piena indipendenza e autonomia della magistratura.

NOTE

1) Nel testo, destinato agli studi in memoria di Filippo Mazzonis, compaiono alcuni brani, in parte rielaborati, dell'intervento *Il CSM*, al convegno *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra*, Fondazione Istituto Antonio Gramsci-Istituto Luigi Sturzo, Roma 25-26 marzo 2004, in corso di pubblicazione.

2) P. Calamandrei, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in “Il Ponte”, IX (1953), p. 135.

3) Ivi, p. 131.

4) Ivi, p. 135. “Sarebbe stato ora molto più comodo – proseguiva il Calamandrei – lasciare la Costituzione incompiuta com’era, ossia governare con una Costituzione diversa e meno democratica (perché priva delle garanzie più tipicamente democratiche, quali la Corte Costituzionale e il referendum) di quella voluta dalla Costituente. Ma comprese altresì che sarebbe stato imprudente dichiarare subito in maniera leale questo suo proposito di modificare in senso reazionario la Costituzione e di sottrarsi agli obblighi da essa imposti: e ritenne che fosse molto più machiavellico, invece di ribellarsi apertamente a tali obblighi, figurar di volerli adempiere, per poi, durante il cammino, riuscire ad eluderli”.

5) U. De Siervo, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, Roma, Carocci, 2004, I, p. 4.

6) Della vastissima bibliografia sul Csm ci limitiamo a ricordare alcune delle opere fondamentali: F. Santosuoso, *Il Consiglio superiore della magistratura. Principi e precedenti: legge istitutiva 24 marzo 1958 n. 195. Commento*, Prefazione di A. Torrente, Milano, Giuffrè, 1958; P. Glinni, *Il Consiglio superiore della magistratura: funzione e struttura*, Roma, Stamperia Nazionale, 1959; A. Torrente, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 327-338; *Magistrati o funzionari? Atti del Symposium ‘Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura’*, a cura di G. Maranini, Milano, Edizioni di Comunità, 1962; S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell’ordine giudiziario*, Padova, Cedam, 1964; F. Colitto, *Il Consiglio superiore della magistratura: i primi tre quadrienni*, Campobasso, Casa Molisana, 1973; L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, Jovene, 1973; *L’ordinamento giudiziario*, a cura di A. Pizzorusso, Bologna, Il Mulino, 1974; R. Canosa-P. Federico, *La magistratura italiana dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1974; G. Volpe, *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 843-880; S. Bartole, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Novissimo Digesto italiano, Appendice*, II, Torino, Utet, 1981, pp. 459 ss.; F. Rigano, *Costituzione e potere giudiziario. Ricerca sulla formazione delle norme costituzionali*, Padova, Cedam, 1982; R. Teresi, *Il Consiglio superiore della magistratura. Venticinque anni di applicazione della legge 24 marzo 1958 n. 195*, Napoli, Esi, 1984; A. Pizzorusso, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in “*Questione giustizia*”, III (1984), pp. 281-306; Id., *L’organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, n. ed., Torino, Csm, 1985; *Il ruolo e l’attività del C.S.M. Celebrazione del venticinquennale dell’istituzione. Roma 4-6 giugno 1985*, Roma, 1985; F. Bonifacio-G. Giacobbe, *Art. 104-107*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *La magistratura*, II, Bologna, Zanichelli, 1986; M. Bessone-V. Carbone, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, Utet, 1989, pp. 453-466; G. Verde, *L’amministrazione della giustizia fra ministro e Consiglio Superiore*, Padova, Cedam, 1990; S. Sicardi, *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio superiore della magistratura e ministro della giustizia*, Torino, Giappichelli, 1993; *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Roma-Bari, Laterza, 1994; R. Teresi, *La riforma del Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, Esi, 1994; G. Ferri, *Il Consiglio superiore della magistratura e il suo Presidente*, Padova, Cedam, 1995; E. Bruti Liberati-L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Milano, Feltrinelli, 1998; A. Gustapane, *L’autonomia e l’indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999; *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, a cura di S. Mazzamuto, Torino, Giappichelli, 2001. Sul tema, in prospettiva comparatistica, cfr. *Les Conseil supérieurs de la magistrature en Europe. Actes de la table ronde internationale du 14 septembre 1998*, a cura di S. Renoux, Paris, La Documentation Française, 1999 (in particolare, A. Pizzorusso, *Les fondements constitutionnels de l’“autogouvernement” de la magistrature*, pp. 235-250, V. Zagrebelsky, *Le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature*, pp. 251-255, e *passim*).

7) Sulla storia della magistratura e sui rapporti con il potere politico si vedano soprattutto M. d’Addio, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Milano, Giuffrè, 1966; P. Marovelli, *L’indipendenza e l’autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1925*, Milano, Giuffrè, 1967; G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura (1870-1922)*, Bari, Laterza, 1969; P. Saraceno, *Storia della magistratura italiana, I, La magistratura del Regno di Sardegna*, Roma, Università di Roma “La Sapienza”, 1993. Sempre fondamentali sono i classici saggi di L. Mortara, *Lo Stato moderno e la giustizia* (1885), Prefazione di Alessandro Pizzorusso, Napoli, Esi, 1992; e di E. Piola-Caselli, *La magistratura: studio sull’ordinamento giudiziario nella storia, nelle leggi straniere, nella legge italiana e nei progetti di riforma*, Torino, Utet, 1907.

8) Sul punto cfr. E. Bruti Liberati, *La magistratura dall’attuazione della Costituzione agli anni Novanta*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, III/2, *Istituzioni, politiche, culture*, Torino, Einaudi, 1997; V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in *Storia d’Italia, Annali*, XIV, *Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, pp. 713-790. Osserva lo Zagrebelsky che “l’ordinamento giudiziario e il conseguente orientamento culturale della magistratura, nel momento in cui iniziava il processo costituente che avrebbe portato alla Repubblica e alla Costituzione, era [...] caratterizzato dalla prevalenza assoluta, non solo giurisprudenziale, della Corte di cassazione. Il vertice della giurisdizione era infatti anche organo della progressiva selezione dei magistrati. La scelta dei magistrati delle Corti d’appello e poi, tra questi, di quelli destinati a comporre la Corte di cassazione avveniva per cooptazione da parte di commissioni composte da magistrati della Cassazione, scelti dal Ministro della

giustizia. Il sistema dunque [...] creava una necessaria sintonia tra ministro e Corte di cassazione e tra questa e la magistratura tutta”, V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria* cit., p. 718.

9) “L’attuazione del Csm è duramente e a lungo contrastata: convergono le resistenze della Corte di cassazione di fronte alla prospettiva di perdere il ruolo di unico vertice della magistratura e i timori dei governi dell’epoca di non poter disporre del controllo del ministro sulla magistratura [...] per quanto riguarda il Csm si giunge addirittura a prospettare una revisione costituzionale”, E. Bruti Liberati-L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura?* cit., pp. 20-21.

10) V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria* cit., p. 730.

11) “Si meditò anche – afferma il Santosuosso – sul ‘se’ fosse conveniente dar vita al Consiglio superiore, o non fosse piuttosto preferibile revisionare opportunamente la Costituzione in alcuni punti riguardanti l’auto-governo”, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., p. 87. Cfr. L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., p. 214 ss.

12) F. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., p. 88.

13) Tra i molti interventi di questo periodo sul tema, possiamo ricordare il Convegno dell’Associazione fra gli studiosi del processo civile, tenutosi a Bologna il 3-4 novembre 1952 sul tema *Il CSM*. In quella occasione il Calamandrei sostenne che, con la mancata emanazione delle norme di attuazione, il Parlamento “sta commettendo qualche cosa che è peggio di un infanticidio della Costituzione, perché l’infanticidio sarebbe l’uccisione di un infante già nato: qui si tratterebbe piuttosto, come fu già detto, di una specie di procurato aborto costituzionale, con cui si cerca di sopprimere la Costituzione prima che abbia finito di nascere, prima che siano venuti alla luce alcuni suoi organi essenziali (Corte costituzionale, referendum, Consiglio superiore della magistratura, ordinamento regionale), senza i quali non si può dire che sia già nata quella Costituzione che fu concepita dall’Assemblea costituente”. Di particolare delicatezza restava il ruolo del ministro della Giustizia: “il primo scoglio tecnico che incontra chi voglia tradurre in pratica attuazione il principio dell’autogoverno della magistratura scritto nella Costituzione, è proprio l’esistenza del Ministro della giustizia, cioè di un organo di governo che deve rispondere nei confronti del Parlamento del buon andamento della giustizia. Autogoverno della magistratura e responsabilità del Ministro della giustizia di fronte al Parlamento sembrano due termini tra loro inconciliabili. Infatti in un paese come l’Inghilterra, dove la indipendenza dei giudici più che da precisi congegni costituzionali è garantita dal costume, il Ministro della giustizia non c’è. Questo sarebbe logico: e infatti io che vi parlo, durante i lavori dell’Assemblea costituente, avevo proposto la soppressione del Ministro della giustizia”, P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, II, *Magistratura, Avvocatura, studio e insegnamento del diritto*, Napoli, Morano, 1966, pp. 433-434 e 437.

14) Cfr. F. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., pp. 107 ss.; L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., pp. 221 ss.

15) Il Centro, composto da giuristi e politici di rilievo, era presieduto da Meuccio Ruini.

16) *Costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, cfr. *La Magistratura*, in Comitato Nazionale per la Celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, *L’attuazione della Costituzione*, V, Milano, Giuffrè, 1958, p. 220.

17) Come si legge nello *Schema legislativo sul Consiglio superiore della magistratura*, Roma, Anm, 1951, p. 33: “senza dubbio l’auspicata legge sul Consiglio Superiore è destinata a costituire il nucleo e la base del futuro ordinamento giudiziario [...] a tale elaborazione legislativa il Consiglio Superiore... potrà apportare il suo positivo contributo, formulando osservazioni e proposte secondo lo spirito della Costituzione”.

18) *Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*. Cfr. F. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., pp. 127 ss.; L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., pp. 229 ss.

19) Cit. in L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., p. 230.

20) Ivi, p. 231.

21) Il testo è pubblicato in R. Canosa-P. Federico, *La magistratura italiana* cit., p. 178.

22) Ivi, p. 179.

23) E. Moriondo, *L’ideologia della magistratura* cit., pp. 231-232. Il testo approvato a Napoli “tocca un argomento di interesse interno all’organizzazione giudiziaria, toccava cioè il problema dei rapporti tra i giudici, ponendo indirettamente sotto accusa il potere organizzativo detenuto dalle alte sfere della magistratura. Ciò esige una risposta da parte di queste ultime, e infatti la Corte di cassazione, dopo due settimane dal congresso di Napoli, si riuniva in assemblea generale per esprimere il proprio parere sulla questione”.

24) Presieduta dal ministro stesso, era composta dagli ex-ministri della Giustizia Azara e De Pietro, dal primo presidente della Cassazione Eula, dai presidenti di Sezione della Cassazione Tavolaro e Torrente, dal presidente dell’Anm Chieppa, dai parlamentari Tosato, Magliano e Rocchetti. Cfr. F. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., pp. 164-165.

25) Si veda, tra gli altri M. Berutti, *Questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge sul Consiglio superiore della magistratura, in Magistrati o funzionari?* cit., pp. 388-396. Sugli orientamenti in dottrina cfr. L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., pp. 239 ss.

26) “La disposizione – secondo il Teresi – appariva chiaramente in contrasto con lo spirito e la lettera della Costituzione [...] attraverso l’esercizio del potere di iniziativa il Ministro era in grado, anche con la semplice inerzia, di realmente vanificare e comunque limitare l’autonomia dell’organo di auto-governo nello specifico settore”, R. Teresi, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., p. 105.

27) G.M. De Francesco, *La legge italiana istitutiva del Consiglio superiore della magistratura*, in *Magistrati o funzionari?* cit., p. 368. “Si viene in tal modo a negare – proseguiva l’a. – al Consiglio superiore della magistratura, non solamente il suo carattere di organo costituzionale, ma non lo si riconosce neppure quale organo che abbia tutti gli attributi normali di un qualsiasi organo collegiale amministrativo”, p. 372.

28) G. Ferrari, *Poteri del Csm. Relazione al Convegno di studi per la riforma del Csm, Catania, 5-7 giugno 1969* cit. in F. Colitto, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., p. 28.

29) G. Maranini, *Giustizia in catene*, Milano, Edizioni di Comunità, 1964, p. 26.

30) G. Maranini, *Magistrati o funzionari?* cit., p. 417. Il Csm istituito dalla legge del 1958 era – secondo l’a. – un organo “deformato e paralitico”, G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967 (rist. Milano, Corbaccio, 1995) p. 456. L’a. riteneva che, “in luogo di dare leale attuazione alla costituzione, quella legge (approvata, fra l’altro, dalla camera in commissione deliberante!) costituiva un aperto tentativo di demolire la costituzione, perseguendo fini esattamente opposti a quelli che il costituente aveva voluto. [...] La legge 24 marzo 1958 nel suo insieme e in tutte le sue essenziali disposizioni, procede in senso opposto, e mira a consolidare la struttura gerarchica (nell’interno dell’ordine giudiziario e nei confronti del governo), che la magistratura ha ereditato dalla tradizione borbonica, austriaca, napoleonica. Il Consiglio superiore nasce deformato e paralitico”, ivi, pp. 455-456.

31) A. Pizzorusso, *L’organizzazione della giustizia in Italia* cit., p. 38. “Questo obiettivo – continua l’a. – fu perseguito, da un lato, conservando al ministro una serie di poteri, principali dei quali furono quelli consistenti nell’esercizio in via esclusiva dell’iniziativa rispetto ai provvedimenti attribuiti alla competenza del Consiglio e, in taluni casi, nella partecipazione a talune decisioni, vincolate al conseguimento del ‘concerto’ col ministro stesso. Dall’altro lato, questo obiettivo fu perseguito assegnando all’alta magistratura una rappresentanza prevalente all’interno del Consiglio: era ovvio infatti che i magistrati di grado più elevato, per il fatto di essersi formati sotto l’ordinamento anteriore e di avere ricevuto in base ad esso promozioni e riconoscimenti, risultavano più disponibili a mantenere i tradizionali legami col potere esecutivo o comunque si trovavano più facilmente in concordanza di vedute con i governi conservatori che in quel periodo reggevano il paese”, p. 39.

32) La legge – secondo lo Zagrebelsky – “metteva il Consiglio sotto la tutela del ministro, proprio per i provvedimenti che rappresentano il cuore della sua competenza. La disposizione era evidentemente lesiva dell’autonomia della magistratura”, V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria* cit., p. 748. Anche il Paladin ritiene che il Csm abbia “visto sminuito il proprio ruolo, falsata la propria composizione, comprese le proprie attribuzioni, per effetto della legge istitutiva ... ciò contribuisce a far capire per quali ragioni la legge istitutiva sia stata radicalmente ed immediatamente contestata, nel merito politico e sullo stesso terreno della legittimità costituzionale, da parte dei più vari giuristi e magistrati”, L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino 2004, pp. 148-149.

33) L’elevato *quorum* richiesto per l’elezione dei membri laici implicava la necessità di un accordo tra le forze politiche. In particolare la Dc comprese che avrebbe dovuto concordare la scelta dei consiglieri con le sinistre – Pci e Psi – oppure, volendole escludere, avrebbe dovuto accettare un accordo con tutti gli altri partiti e, quindi, anche con il Msi. La scelta cadde sulla prima soluzione. Una precisa ricostruzione della vicenda si trova in R. Niva, *La storia e la laboriosa nascita del Consiglio superiore della magistratura*, in “Montecitorio”, XIII (1959), nn. 6-7, pp. 3-10.

34) Ivi, p. 8.

35) “Considerato che, ad oltre undici anni dalla promulgazione della Costituzione, non è ancora costituito il Consiglio superiore della magistratura; che tale situazione determina una preoccupante carenza costituzionale ed anche gravi difficoltà allo stesso esercizio dell’attività di governo della magistratura; rivolge ai parlamentari di ogni partito un rispettoso appello, perché, superando i contrasti di parte, vogliano accordarsi, senza altri indugi, per la elezione dei membri del Consiglio superiore devoluta al Parlamento, nell’interesse dell’amministrazione della giustizia e, quindi, della generalità dei cittadini”, in F. Colitto, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., p. 54.

36) Consiglio superiore della magistratura, “Notiziario”, I (1961), n. 1, p. 2.

37) “Si compie un nuovo passo verso la realizzazione della Costituzione la quale ha voluto un Consiglio Superiore che non fosse un organo chiuso dei magistrati per l’auto-governo del corpo, né un organo aperto alle vicende volubili dell’istituzione politica”, Consiglio superiore della magistratura, *ibidem*. Da notare che, dei due discorsi, nel *Notiziario* è riportata solo una sintesi.

38) *Ibidem*, Cfr. E. Bruti Liberati-L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura?* cit., p. 42.

39) L. Paladin, *Per una storia costituzionale* cit., p. 152.

40) “Oltre agli uffici, mancava ogni altro rudimento strumentale come un numero sufficiente di segretari, raccolte di leggi e di dati informativi, autovetture, telefoni [...] né si poteva provvedere con i limitatissimi stanziamenti concessi su alcuni capitoli del bilancio del ministero di Grazia e Giustizia, l’organo dal quale avrebbe dovuto avvenire – per effetto dell’applicazione della Costituzione – il distacco funzionale della competenza relativa allo stato giuridico dei

magistrati”, R. Pacifici-L. Scarpinelli, *Due esperienze al Consiglio superiore della magistratura*, in “Il Ponte”, XXIV (1968), p. 822.

41) *Ibidem*.

42) *Ibidem*.

43) La Corte dichiarò l’incostituzionalità – in quanto in contrasto con gli artt. 104, 1 co., 105 e 110 Cost. – dell’art. 11, 1 co. della legge del 24 marzo 1958 (“Nelle materie indicate al n. 1 dell’art. 10 il Consiglio superiore delibera su richiesta del Ministro di grazia e giustizia”), che negava al Csm il potere d’iniziativa in materia di “assunzioni, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati” (art. 10, 1 co.), per attribuirlo al solo ministro della Giustizia. Si trattava delle disposizioni che più avevano limitato l’azione del Csm e posto il Consiglio stesso “sotto la tutela del ministro, proprio per i provvedimenti che rappresentano il cuore della sua competenza”, V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria* cit., p. 748. Si veda G. Maranini, *Giustizia in catene* cit., p. 70, ove sono riportate la comparsa di costituzione, la sentenza e un commento a essa. Degli innumerevoli interventi ricordiamo, tra gli altri, M. Mazziotti, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio superiore della magistratura*, in “Giurisprudenza costituzionale”, VIII (1963), pp. 1648-1681; G. Abbamonte, *Questioni di legittimità costituzionale della legge istitutiva del Consiglio Superiore della Magistratura*, in “Giustizia civile”, XIV (1964), III, pp. 41-47; L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura* cit., pp. 239-246.

44) R. Pacifici-L. Scarpinelli, *Due esperienze* cit., p. 824. Si tratta del “Notiziario”, del Csm, pubblicato solo a partire dal 1961 e che non documenta l’attività degli anni 1959 e 1960. “È evidente – secondo Canosa e Federico – che in tal modo, posti nel nulla i principi costituzionali, si mirava soltanto a placare le istanze della magistratura e dell’opinione pubblica con concessioni meramente formali, conservando nella sostanza quel duplice controllo della funzione giudiziaria che era stato sempre efficacemente espletato dal ministro e dalla Cassazione”, R. Canosa-P. Federico, *La magistratura italiana* cit., pp. 225-226.

45) “Da concezioni come questa – prosegue il Pacifici – non poteva discendere che il convincimento della necessità e della convenienza di un ruolo di opposizione e di ritardo da contrapporre allo slancio riformatore di cui il Consiglio fu testimone”, R. Pacifici-L. Scarpinelli, *Due esperienze al Consiglio* cit., p. 827.

46) Ivi, p. 821.

47) Ivi.