Lo stile di azione della Corte costituzionale italiana nel suo periodo iniziale è stato caratterizzato dall'interazione di due fattori: la chiarezza circa la propria identità costituzionale e l'esigenza di una forte collaborazione interistituzionale. È la combinazione di questi due elementi a stimolare quella intensa "creatività" del giudice costituzionale – sia rispetto alle regole di accesso che agli strumenti decisori e processuali – che si rivelerà fondamentale in un contesto di transizione costituzionale (in quel caso di vero e proprio "disgelo" costituzionale[121]) qual è il periodo che dal centrismo porta al centro-sinistra.

Anche oggi, per molti versi, ci troviamo ad attraversare un periodo di forte e turbolenta "transizione costituzionale"[122], dovuta innanzitutto alle modifiche riguardanti l'organizzazione della Repubblica, ma anche per la non più ipotetica prospettiva di un assetto costituzionale sovranazionale; è presumibile – e se ne vedono già le anticipazioni – che questo implichi una ripresa dell'azione "creativa" della Corte in termini di accesso, di strumenti decisori e processuali (si pensi solo alla necessità di dialogo tra le Corti dello spazio "costituzionale" europeo).

Ciò che la storia insegna, però, è che tale azione creativa è nata e si è sviluppata come punto di equilibrio tra i due fattori che abbiamo ricordato e che, dunque, dobbiamo auspicare siano anche oggi altrettanto presenti nell'azione della Corte: la chiarezza circa il proprio ruolo nel sistema costituzionale e l'esigenza che questo ruolo sia positivamente recepito dal contesto sociale e istituzionale, ormai non più soltanto nazionale.

Chiarezza ed equilibrio, dunque, due valori particolarmente necessari oggi che, proprio come accadde alla fine del primo dodicennio, sembra tornare in discussione il ruolo e la funzione della giustizia costituzionale.

121. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 130.

122. Cfr. sul punto A. Spadaro, *Le transizioni costituzionali*, pp. 17 ss. ed E. Rossi, *Le trasformazioni costituzionali secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, pp. 121 ss., entrambi in A. Spadaro (a cura di), *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino 2000, pp. 17 ss.

L'istituzione del Consiglio superiore della magistratura

di *Paolo Alvazzi del Frate*

1
I precedenti del CSM

La vicenda dell'istituzione del Consiglio superiore della magistratura – come osserva Andrea Torrente – è «la storia del progressivo affermarsi, non solo nella coscienza collettiva, ma anche nel nostro ordinamento positivo, del principio dell'indipendenza dei giudici dal potere esecutivo»[1]. Nonostante la previ-

1. A. Torrente, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Giuffrè, Milano 1961, p. 327. Della vastissima letteratura sul CSM ci limitiamo a ricordare alcune delle opere fondamentali cui fare riferimento, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche: F. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura. Principi e precedenti: legge istitutiva 24 marzo 1958 n. 195. Commento*, prefazione di A. Torrente, Giuffrè, Milano 1958; P. Glinni, *Il Consiglio superiore della magistratura: funzione e struttura*, Stamperia nazionale, Roma 1959; G. Maranini (a cura di), *Magistrati o funzionari? Atti del Symposium «Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura»*, Edizioni di Comunità, Milano 1962; S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova 1964; F. Colitto, *Il Consiglio superiore della magistratura: i primi tre quadrienni*, Casa molisana, Campobasso 1973; L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Jovene, Napoli 1973; R. Canosa, P. Federico, *La magistratura italiana dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, Bologna 1974; A. Pizzorusso (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna 1974; G. Volpe, *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Giuffrè, Milano 1980, pp. 843-80; S. Bartole, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Novissimo Digesto italiano, Appendice*, vol. II, UTET, Torino 1981, pp. 459 ss.; F. Rigano, *Costituzione e potere giudiziario. Ricerca sulla formazione delle norme costituzionali*, CEDAM, Padova 1982; A. Pizzorusso, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in "Questione giustizia", 3, 1984, pp. 281-306; R. Teresi, *Il Consiglio superiore della magistratura. Venticinque anni di applicazione della legge 24 marzo 1958 n. 195*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1984; A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, nuova ed., Einaudi, Torino 1985; *Il ruolo e l'attività del CSM. Celebrazione del venticinquennale dell'istituzione. Roma 4-6 giugno 1985*, Consiglio superiore della magistratura, Roma 1985; F. Bonifacio, G. Giacobbe, *Art. 104-107*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, La magistratura*, vol. II, Zanichelli, Bologna 1986; M. Bessone, V. Carbone, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, UTET, Torino 1989, pp. 453-66; G. Verde, *L'amministrazione della giustizia fra ministro e Consiglio Superiore*, CEDAM, Padova 1990; S. Sicardi, *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio superiore della magistratura e ministro della giustizia*, Giappichelli, Torino 1993; B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari 1994; R. Teresi, *La riforma del Consiglio superiore della magistratura*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1994; G. Ferri, *Il Consiglio superiore della magistratura e il suo Presidente*, CEDAM, Padova 1995; E. Bruti Liberati, L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Feltrinelli, Milano 1998; A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della bicamerale*, Giuffrè, Milano 1999; G. Volpe, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, IV aggiornamento, Giuffrè, Mi-

sione nello Statuto albertino della separazione dei poteri e di formali garanzie a tutela dell'indipendenza della magistratura, nell'Italia liberale, sulla base dell'ordinamento stabilito nel 1865 e ispirato al modello napoleonico del 1810, il governo della magistratura fu sostanzialmente esercitato dal ministro della Giustizia[2]. Solo nel 1880, con R.D. 4 gennaio 1880, n. 5230, fu istituita una commissione consultiva, presieduta dal ministro della Giustizia e composta da magistrati – quattro consiglieri di Cassazione e un sostituto procuratore generale della stessa Corte – eletti dalla Corte di cassazione di Roma, cui spettava la formulazione di pareri sulla promozione e sul trasferimento dei magistrati. Malgrado le norme statutarie poste a garanzia dell'indipendenza e la creazione della commissione consultiva, il ministro della Giustizia continuava a esercitare una rilevante azione di controllo sulla magistratura. Ciò al punto che Eduardo Piola-Caselli poteva scrivere nel 1903:

> La libertà della giustizia non esiste [...] se non apparentemente, finché la magistratura non sia costituita in modo da avere il governo di se stessa, anche quale corpo amministrativo [...] Nell'odierno sviluppo delle istituzioni parlamentari e democratiche, la condizione della magistratura italiana è andata sempre più peggiorando per la mancanza di sicure guarentigie contro le ingerenze politiche, e per l'assenza di una vera autonomia[3].

Già Lodovico Mortara, nel celebre saggio *Lo Stato moderno e la giustizia* del 1885, aveva denunciato la condizione di dipendenza della magistratura nei confronti dell'esecutivo. Al riguardo, l'istituzione della Commissione consultiva non rappresentava che un palliativo, tale da non mutare «la sostanza delle cose; il ministro di giustizia rimane sempre il capo supremo della magistratura, e ciò è perfettamente contrario ai buoni principii»[4]. L'unica soluzione efficace – affermava Mortara – «dee consistere nello affidare alla magistratura il governo di se stessa», in quanto «l'attuale disciplina [...] rappresenta la più flagrante antitesi col principio dell'autonomia»[5]. Mortara auspicava quindi la creazione di un «Consiglio

lano 2000, pp. 380 ss.; S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino 2001; S. Panizza, A. Pizzorusso, R. Romboli (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense. Temi e questioni*, Edizioni Plus, Pisa 2002. Più in generale sulla storia della magistratura cfr. i saggi di E. Bruti Liberati, *La magistratura dall'attuazione della Costituzione agli anni Novanta*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, tomo 2, *Istituzioni, politiche, culture*, Einaudi, Torino 1997; V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. XIV, *Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino 1998, pp. 713-90.

2. Sull'ordinamento giudiziario e sui rapporti con il potere politico nell'Italia liberale cfr. soprattutto M. d'Addio, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Giuffrè, Milano 1966; P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1925*, Giuffrè, Milano 1967; G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura (1870-1922)*, Laterza, Bari 1969; P. Saraceno, *Storia della magistratura italiana*, vol. I, *La magistratura del Regno di Sardegna*, Università degli studi di Roma La Sapienza, Roma 1993.

3. E. Piola-Caselli, *Magistratura* (1903), in *Digesto italiano*, vol. XV, tomo 1, UTET, Torino 1927, pp. 248-9.

4. L. Mortara, *Lo Stato moderno e la giustizia* (1885), prefazione di A. Pizzorusso, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1992, p. 66.

5. Ivi, p. 125.

superiore di giustizia composto, al principio di ogni legislatura, di deputati, senatori, consiglieri di Cassazione civile e Cassazione penale, in numero uguale per ciascheduna delle tre categorie, cui il ministro presiederebbe senza voto»[6]. È interessante notare la previsione della composizione mista di magistrati e politici, che avrebbe costituito «il punto di congiunzione fra i tre rami della sovranità»[7].

Nel 1907, la legge Orlando del 14 luglio, n. 511, istituì il Consiglio superiore della magistratura, organo consultivo composto da due membri di diritto – il primo presidente e il procuratore generale della Cassazione di Roma –, da sei consiglieri e tre sostituti procuratori generali di Corte di cassazione eletti dai magistrati delle cinque Corti di cassazione e da nove magistrati – con il grado almeno di primo presidente di Corte d'appello – nominati dall'esecutivo. Il Consiglio, presieduto dal primo presidente della Cassazione di Roma, formulava pareri soprattutto in merito alla carriera dei magistrati.

Nel 1912, la legge 19 dicembre, n. 1311, abolì l'elettività dei componenti del Consiglio, affidandone la nomina all'esecutivo. L'elettività fu ripristinata con la riforma del 1921 – R.D. 14 dicembre, n. 1978 – che portò il numero dei consiglieri a quattordici e introdusse per la prima volta alcuni "membri laici", ossia quattro professori ordinari di materie giuridiche designati dalla facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma.

L'avvento del fascismo comportò la fine dell'elettività del Consiglio: il testo unico Oviglio del 30 dicembre 1923, n. 2786, ripristinò la nomina governativa di tutti i componenti. La riforma Grandi dell'ordinamento giudiziario del 1941 – R.D. 30 gennaio, n. 12 – stabilì un CSM, presso il ministero di Grazia e giustizia, interamente composto da magistrati di Cassazione di nomina governativa. Il CSM risultava composto dal primo presidente – che lo presiedeva –, dal procuratore generale della Corte di cassazione e da otto magistrati di Cassazione nominati dal guardasigilli. Le parole del ministro Dino Grandi, che compaiono nella relazione al decreto del 1941, appaiono particolarmente significative al riguardo: «nel regolare lo stato giuridico dei magistrati ho naturalmente respinto il principio del così detto autogoverno della magistratura, incompatibile con il concetto dello Stato fascista»[8], in quanto – proseguiva il guardasigilli – «non è ammissibile che nello Stato esistano organi indipendenti dallo Stato medesimo, o autarchie, o caste sottratte al potere sovrano unitario, supremo regolatore di ogni pubblica funzione»[9].

In seguito alla caduta del fascismo, con il R.D.L. 31 maggio 1946, n. 511 sulle *Guarentigie della magistratura*, fu ristabilita l'elettività dei magistrati componenti il CSM, con l'eccezione dei membri di diritto – primo presidente e procuratore generale della Cassazione – ed estese le sue competenze. Salvo che in materia disciplinare, il Consiglio mantenne il ruolo di organo consultivo.

6. «L'istituzione di questo consiglio ci sembra perfettamente armonica ai principii del diritto pubblico e alla genesi giuridica del potere giudiziario» (ivi, p. 138).

7. *Ibid.*

8. *Relazione alla Maestà del Re Imperatore del Ministro Guardasigilli (Grandi) Presentata nell'udienza del 30 gennaio 1941-XIX per l'approvazione del testo dell'Ordinamento giudiziario*, in "Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia", I, 1, 1941, n. 12, p. 40.

9. *Ibid.*

Dalla breve disamina dei precedenti del CSM si evince come l'ordinamento giudiziario italiano sia stato caratterizzato fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana dalla sua dipendenza dall'esecutivo e da una struttura fortemente gerarchica, tale da assicurare ai magistrati di Cassazione – anche grazie alla composizione delle commissioni consultive del ministro – un ruolo di preminenza nel governo della magistratura stessa. Come osserva felicemente Zagrebelsky,

> 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[10].

2
La Commissione Forti e l'organo di autogoverno della magistratura

Nel 1946, alla vigilia dell'avvio dei lavori della Costituente, l'orientamento prevalente tra le forze politiche e nella magistratura[11] era favorevole all'istituzione di un CSM elettivo, composto esclusivamente da magistrati e tale da assicurare la preponderanza dei magistrati di Cassazione. Nell'intento di garantire l'effettiva indipendenza della magistratura dall'ingerenza del potere politico si sostenne da più parti la necessità di affidare l'elezione dei membri del Consiglio ai soli magistrati. Tuttavia, tra le forze politiche di sinistra si diffuse il timore che un Consiglio composto di soli magistrati ed eletto dai magistrati stessi divenisse eccessivamente autonomo, al punto da consentire l'emergere di istanze corporative a discapito di una concezione democratica della giurisdizione, caratteristica di tale orientamento politico. In questa prospettiva appariva evidente l'esigenza di attuare una forma di coordinamento tra i poteri dello Stato tramite la previsione dell'elezione da parte del legislativo di alcuni dei membri del CSM. Si deve rilevare come, in questa fase, non sia ancora al centro del dibattito la proposta di una composizione mista – togati e laici – del Consiglio,

10. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria*, cit., p. 718. Cfr. O. Abbamonte, *La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il Fascismo*, Giuffrè, Milano 2003.

11. Si deve ricordare che nel 1945 era stata ricostituita l'Associazione nazionale magistrati italiani. Nello stesso anno apparve il primo numero della rivista dell'Associazione, "La magistratura", che avviò un'intensa campagna in favore dell'indipendenza della magistratura. Le rivendicazioni dei magistrati si indirizzarono soprattutto verso «l'indipendenza "esterna" [...] dell'ordine giudiziario, mentre restava nell'ombra [...] il problema dei rapporti tra magistrati» (Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 156). Sul punto cfr., tra gli altri, E. Moriondo, *L'ideologia della magistratura*, Laterza, Bari 1967; I. Micelisopo, *L'Associazione nazionale magistrati italiani*, in "Il Ponte", 24, 1968, pp. 759-69.

composizione idonea, di per se stessa, a impedire una caratterizzazione eccessivamente corporativa dell'organo di autogoverno della magistratura.

Già la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – la cosiddetta Commissione Forti[12] –, istituita nel 1945 allo scopo di svolgere un'attività di studio intorno ai principali problemi istituzionali che l'Assemblea costituente avrebbe dovuto affrontare, evidenziò con chiarezza la necessità dell'autogoverno quale strumento indispensabile per assicurare concretamente non solo l'indipendenza "esterna" della magistratura, ma anche quella "interna", ossia organizzativa. La relazione preliminare sulla *Posizione costituzionale del potere giudiziario* fu affidata a Piero Calamandrei, il quale affermò il 22 maggio 1946:

> il principio della indipendenza del potere giudiziario deve essere praticamente attuato mediante la *autonomia amministrativa* della magistratura. Ormai è comunemente riconosciuto che l'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo rimane un voto puramente platonico, fino a che il potere esecutivo anche se tecnicamente sprovvisto di ogni diretta ingerenza sulla funzione giurisdizionale, conserva però una ingerenza anche indiretta sulla "carriera" dei magistrati, cioè sulle loro nomine, promozioni, trasferimenti, assegnazioni di incarichi e di uffici direttivi. Se il potere giudiziario deve essere veramente un potere indipendente, com'è il potere legislativo, bisogna che i componenti dei suoi organi, al pari di quelli che compongono gli organi legislativi, non dipendano come impiegati del potere esecutivo[13].

La relazione finale presentata all'Assemblea costituente – dopo aver constatato che «in Italia i giudici non hanno mai goduto di un'effettiva, piena indipendenza dall'esecutivo»[14] – ribadiva, in modo sintetico, che

> così come il legislativo provvede da sé a tutti gli atti relativi alla sua organizzazione, così anche il giudiziario non abbia a dipendere per questo, come per nessun altro verso, dall'esecutivo. Soltanto così, avuto riguardo al sostrato umano che è sempre nel giudice, è possibile realizzare l'auspicata indipendenza[15].

La Commissione prospettava diverse soluzioni quanto alla composizione dell'organo di autogoverno, evidenziando la necessità di stabilire una qualche forma di collegamento tra i poteri dello Stato, per impedire l'emergere di una concezione corporativa della magistratura[16]. Di particolare delicatezza risultava il

12. La Commissione fu articolata in cinque sottocommissioni. La prima, dedicata ai problemi costituzionali, era composta da alcuni dei più illustri giuspubblicisti dell'epoca: è sufficiente ricordare, tra gli altri, i nomi di Piero Calamandrei, Vezio Crisafulli, Massimo Severo Giannini, Arturo Carlo Jemolo e Costantino Mortati. La relazione sulla posizione costituzionale del potere giudiziario fu svolta da Piero Calamandrei.

13. *Relazione preliminare sul tema «Posizione costituzionale del potere giudiziario nella nuova Costituzione italiana»*, in G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna 1979, pp. 623-4, seduta del 22 maggio 1946.

14. Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I, *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Failli, Roma 1946, p. 254.

15. Ivi, p. 256.

16. «La Sottocommissione si è resa, peraltro, conto che questa autonomia di organizzazione non deve porre in una posizione di isolamento il potere giudiziario, il quale deve essere, invece, col-

ruolo del ministro della Giustizia, la sua permanenza o meno nell'ordinamento e la definizione delle sue competenze rispetto all'organo di autogoverno della magistratura: «il problema fondamentale e non facilmente risolubile – affermava Calamandrei – è quello che concerne la possibilità di lasciar sussistere il Ministro della giustizia e con quali poteri; o, se si ritiene che il Ministro della giustizia debba essere soppresso, quale debba essere l'organo di collegamento tra la magistratura e lo Stato»[17].

3
Il Conseil Supérieur de la Magistrature nella Costituzione francese del 1946

È opportuno ricordare che – proprio mentre si svolgeva in Italia un ampio dibattito tra le forze politiche, in dottrina e nell'ambito della magistratura stessa, sull'indipendenza e l'autonomia dell'ordinamento giudiziario e sull'organo di autogoverno – in Francia era emanata la Costituzione della Quarta Repubblica (27 ottobre 1946)[18]. Il nuovo testo costituzionale francese, nell'intento di garantire l'indipendenza alla magistratura evitando al tempo stesso un autogoverno corporativo, prevedeva l'istituzione del Conseil Supérieur de la Magistrature (titolo IX, artt. 83-84), presieduto dal presidente della Repubblica e composto dal ministro della Giustizia, in qualità di vicepresidente, da sei membri eletti dall'Assemblea nazionale con la maggioranza dei due terzi, da quattro magistrati eletti dalla magistratura e da due membri laici di nomina presidenziale[19]. Il mandato dei consiglieri elettivi era di sei anni.

legato con gli altri poteri dello Stato. In particolare, pur escludendo qualsiasi forma di subordinazione rispetto all'esecutivo, il controllo politico del Parlamento sul regolare funzionamento della giustizia appare un'esigenza inderogabile. È certamente questo (la Sottocommissione non se lo dissimula) il punto più delicato del problema. Ma essa è convinta che costituisca un errore ritenere inconciliabili il controllo politico del Parlamento e l'auto-governo della magistratura» (ivi, p. 258).

17. *Relazione preliminare*, cit., p. 627.

18. Sul punto cfr., anche per riferimenti bibliografici, J.-P. Royer, *Histoire de la justice en France de la monarchie absolue à la République*, PUF, Paris 2001³, pp. 856 ss. Per una comparazione cfr. Th. S. Renoux (éd.), *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, La Documentation française, Paris 1999. Più in generale sulla Costituzione della Quarta Repubblica cfr. S. Guerrieri, *Due costituenti e tre referendum. La nascita della Quarta Repubblica francese*, Franco Angeli, Milano 1998.

19. «Titre IX, *Du Conseil supérieur de la magistrature*.

Art. 83. Le Conseil supérieur de la magistrature est composé de quatorze membres:

– le Président de la République, président;

– le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, vice-président;

– six personnalités élues pour six ans par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers, en dehors de ses membres, six suppléants étant élus dans les mêmes conditions;

– six personnalités désignées comme suit:

– quatre magistrats élus pour six ans, représentant chacune des catégories de magistrats, dans les conditions prévues par la loi, quatre suppléants étant élus dans les mêmes conditions;

– deux membres désignés pour six ans par le Président de la République en dehors du Parlement et de la magistrature, mais au sein des professions judiciaires, deux suppléants étant élus dans les mêmes conditions.

Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature sont prises à la majorité des suffrages. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Il modello francese ebbe una considerevole influenza sul dibattito in corso in Italia e fu anche oggetto di vivaci critiche. A suscitare perplessità furono la composizione del Consiglio – che assicurava la maggioranza ai consiglieri di nomina politica – e, in particolare, l'istituto della vicepresidenza, affidata al ministro della Giustizia, che non avrebbe garantito un'effettiva indipendenza della magistratura nei confronti dell'esecutivo[20].

Le modifiche alla composizione e alle funzioni del Conseil Supérieur de la Magistrature introdotte dalla Costituzione della Quinta Repubblica del 28 settembre 1958 e dalla legislazione ordinaria successiva hanno inteso incrementare la sfera d'influenza dell'esecutivo e, nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, assicurare un ruolo di controllo gerarchico alla Corte di cassazione. Ciò – osserva Daga – non consente d'individuare «nella recente tormentata storia degli ordinamenti costituzionali francesi, un'effettiva tendenza verso la realizzazione di concrete garanzie di indipendenza e di autonomia in un sistema che garantisca realmente un efficace pluralismo di poteri»[21].

4
La Costituente e il CSM

Non è certo necessario, né possibile in questa sede, ricostruire l'ampio dibattito relativo all'ordine giudiziario che si svolse alla Costituente[22]. Ci basti evidenziare alcune delle questioni più rilevanti sollevate nell'ambito dei lavori dell'Assemblea. La previsione dell'istituzione di un Consiglio superiore della magistratura, effettivamente indipendente e dotato di autonomia, era condivisa, seppur con orientamenti diversi, da tutte le forze politiche. Come afferma Daga,

Art. 84. Le Président de la République nomme, sur présentation du Conseil supérieur de la magistrature, les magistrats, à l'exception de ceux du Parquet.

Le Conseil supérieur de la magistrature assure, conformément à la loi, la discipline de ces magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires.

Les magistrats du siège sont inamovibles».

20. F. P. Gabrieli, *La costituzione francese e l'indipendenza della magistratura*, in "La magistratura", II, 5-6, 1946, p. 3. L'autore osservava che «è l'Assemblea che, sostanzialmente, dispone della indipendenza della magistratura, con la maggioranza dei membri che compongono il Consiglio Superiore e a mezzo del Presidente della Repubblica e del vicepresidente Guardasigilli sui quali essa esercita un penetrante sindacato politico [...] Orbene se la tutela della magistratura è affidata ad un organo essenzialmente politico, come può il giudice valutare serenamente tutti i profili di tale interesse? Siffatta organizzazione delle garanzie della magistratura asservirebbe il magistrato a direttive contingenti, creando il *giudice politico*!». Cfr. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 32-7; Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 29-40.

21. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 40.

22. Cfr. la bibliografia sopra citata e, in particolare, Rigano, *Costituzione e potere giudiziario*, cit. Della vastissima letteratura sulla Costituente ci limitiamo a ricordare, anche per aggiornati riferimenti, P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico-politico*, Il Mulino, Bologna 1995; S. Labriola (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica italiana. Giornate di studio sulla Costituzione, Roma, 10-11 ottobre 1996*, Giuffrè, Milano 1997; M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna 1998; M. Fioravanti, S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana. Atti del Convegno di Roma del 20-21 febbraio 1998*, Carocci, Roma 1999; U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni. Atti del convegno, Roma, 17-18 ottobre 2002*, 2 voll., Carocci, Roma 2004.

la Democrazia Cristiana tendeva ad un compromesso tra le opposte esigenze dell'auto-governo e del collegamento tra i poteri; le Destre erano per l'auto-governo assoluto; le Sinistre, con varie gradazioni, per la negazione di un potere giudiziario svincolato dalla unica fonte del potere, cioè il popolo. L'atteggiamento politico della maggioranza dei costituenti si traduceva quindi, in pratica, nel timore della creazione di una "casta chiusa", di uno "Stato nello Stato", ove si concedesse alla Magistratura una posizione costituzionale concretantesi in istituti privi di controllo popolare diretto o indiretto[23].

Le preoccupazioni di parte dell'Assemblea nei confronti di un'ampia autonomia dell'ordine giudiziario derivavano dall'orientamento prevalentemente conservatore della magistratura – e, in particolare, della Cassazione –, che «non sarebbe stato improntato, nell'immediato dopoguerra, ad una vera rispondenza al nuovo clima democratico nazionale»[24]. Le sinistre e i repubblicani furono favorevoli a una composizione del CSM paritetica di magistrati e tecnici laici di elezione parlamentare. A prevalere fu – com'è noto – la mozione Scalfaro, approvata il 25 novembre 1947, che prevedeva una composizione per due terzi di togati e per un terzo di laici.

Il dibattito più animato riguardò la vicepresidenza del CSM, in quanto risultò evidente che, una volta affidata la presidenza al capo dello Stato, il ruolo più rilevante nell'ambito del Consiglio sarebbe stato svolto proprio dal vicepresidente[25]. Abbandonata l'idea – cara alle sinistre – di attribuire la vicepresidenza al ministro della Giustizia, si prospettarono due soluzioni: la nomina del primo presidente della Corte di cassazione o l'istituzione di un organo diarchico formato dal primo presidente della Cassazione e da un laico di nomina parlamentare. L'approvazione dell'emendamento Lussu stabilì che il vicepresidente sarebbe stato eletto dal Consiglio fra i membri laici[26]. Come osserva Rigano, prevalse «il timore che un organo di auto-governo formato in maggioranza da membri togati e retto da un alto magistrato potesse favorire la incontrollata crescita di potere in capo alla magistratura»[27]. L'inclusione di diritto nel CSM del primo presidente e del procuratore generale della Cassazione – giustificata, secondo Ruini, «dalla particolare dignità di questi due altissimi magistrati, che sono al di fuori di ogni interesse personale di carriera e non riflettono che da un punto di vista generalissimo gli interessi delle varie categorie»[28] – non incontrò opposizione nell'Assemblea. In merito alla disciplina della magistratura requirente, nonostante la diversità delle posizioni emerse, si trovò un accordo in favore del mantenimento delle medesime garanzie costituzionali godute dalla magistratura giudicante, sulla base del decreto del 1946 sulle *Guarentigie della magistratura* e rinviandone la disciplina alla nuova legge sull'ordinamento giudiziario (art. 107, comma 4, Cost.).

La definizione delle funzioni del CSM non fu particolarmente problematica: «ciò che importa», affermò Ruini, «è fissare nell'articolo della Costituzione, come quattro chiodi, i punti essenziali, su cui è competente il Consiglio, e nei quali non può ingerirsi il Ministro [...] le nomine, le promozioni, le norme disciplinari [...] i trasferimenti»[29].

Restava il problema del ruolo del ministro della Giustizia. Accantonata la tesi della soppressione del ministero[30], fu riconosciuta al ministro la «facoltà di promuovere l'azione disciplinare» nei confronti dei magistrati. Si trattò di un compromesso tendente a conciliare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura con la previsione della responsabilità politica del ministro davanti al Parlamento.

In sintesi, si può affermare che le norme costituzionali sull'ordinamento giudiziario non presentano una disciplina omogenea e del tutto coerente, anzi – come osserva Pizzorusso – dalla «commistione di regole ispirate ai nuovi principi costituzionali e di disposizioni che presuppongono esplicitamente o implicitamente la conservazione del sistema anteriore» derivano «non poche contraddizioni [...] fonte di incertezze e di contrasti»[31].

5
Considerazioni sull'opposizione all'attuazione del CSM

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il legislatore ordinario avrebbe dovuto provvedere a dare attuazione ad alcuni istituti particolarmente innovativi previsti dal nuovo testo, specificamente al CSM e alla Corte co-

23. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 183.

24. Ivi, p. 136. La posizione della sinistra in merito è ben sintetizzata nelle parole di Fausto Gullo, contrario a una magistratura del tutto autonoma: «noi consideriamo la sovranità del tutto inscindibile; nessun potere deve essere distaccato da questa unica fonte, da cui traggono l'autorità tutti i poteri [...] Noi vogliamo che il giudice viva a continuo contatto del popolo, ossia della fonte da cui esso unicamente trae i motivi e la giustificazione della sua autorità. La Magistratura deve essere legata con tutti gli altri poteri, appunto perché l'esercizio di tutti e tre i poteri risulti quanto più si può armonico e perché nessuno di essi venga, per nessuna ragione, distratto e scisso dagli altri» (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei deputati, Roma 1970, vol. V, pp. 3827-8, seduta del 12 novembre 1947).

25. «Quello della composizione del Consiglio – osservano Francesco Bonifacio e Giovanni Giacobbe – fu uno dei temi più dibattuti, riflettendosi sulla composizione tutta la complessa problematica relativa alla collocazione dell'ordine giudiziario nel sistema istituzionale dello Stato: in modo particolare [...] la struttura dell'organo e la individuazione del suo vertice, condizionano [...] il grado di autonomia ed indipendenza che si intende assicurare alla magistratura» (*Art. 104-107*, cit., p. 46).

26. Come affermò in aula Lussu, la vicepresidenza non sarebbe andata a «un rappresentante del potere esecutivo, ma [...] [a] uno di quegli elementi tecnici e quindi perfettamente capaci, designati dal Parlamento, ed eletto dal Consiglio Superiore stesso, quindi dai tecnici e dai Magistrati. A noi pare che una proposta di questo genere possa perfettamente tranquillizzare le preoccupazioni che giustamente sono sorte in gran parte di questa Assemblea» (*La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. V, p. 4079, seduta del 25 novembre 1947).

27. Rigano, *Costituzione e potere giudiziario*, cit., p. 130.

28. «È giusto che questi due magistrati facciano parte del Consiglio Superiore, e siano sottratti al giuoco delle elezioni di categoria: siano dunque membri di diritto» (*La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. V, p. 4062, seduta del 25 novembre 1947).

29. Ivi, p. 4064.

30. «Lo scopo è di assicurare alla Magistratura – osservò Ruini – la sua indipendenza come personale, come corpo, come ordine. E in questo possiamo spingerci molto innanzi. Ma che l'amministrazione di tutti i servizi della giustizia debba passare alla Magistratura, con la conseguente soppressione del Ministero della giustizia e con l'inevitabile corollario che la Magistratura diventi essa stessa una specie di Ministero, questo no» (ivi, p. 3970, seduta del 21 novembre 1947).

31. A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino 1985², p. 36.

stituzionale[32]. La maggioranza centrista, affermatasi con le elezioni del 1948, attuò invece ciò che Calamandrei chiamò «ostruzionismo di maggioranza contro la Costituzione»[33]. Essa

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 disopra di essa maggioranza, alcuna autorità superiore che potesse imporle di adempiere a tale obbligo: e che niente impediva alla maggioranza onnipotente di lasciare inadempiuti 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 gradita[34].

La lunga e tormentata vicenda relativa all'emanazione delle norme necessarie per l'istituzione della Corte costituzionale e del CSM sembra confermare il tentativo delle maggioranze centriste di rallentare la piena attuazione del testo costituzionale.

Inoltre, 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 un'attuazione graduale della Costituzione, può contribuire a spiegare la lunga esitazione del legislatore a istituire alcuni degli organi più innovativi previsti dal nuovo testo costituzionale. La Cassazione si trovò dunque in piena sintonia con l'indirizzo politico allora dominante. Ciò consentì al governo – come osserva 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?»[35].

Prima di analizzare le vicende legate all'istituzione del CSM si può anticipare una considerazione utile a comprendere il ritardo con il quale si diede attuazione alla Costituzione in tema di autogoverno della magistratura. La forte resistenza opposta all'istituzione del CSM derivò dalla convergenza dell'opposizione:

32. «Questi istituti corrispondevano – secondo Calamandrei – 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 a 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» (P. Calamandrei, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in "Il Ponte", IX, 1953, I, p. 135).

33. Ivi, p. 131.

34. Ivi, p. 135. «Sarebbe stato ora molto più comodo – prosegue 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».

35. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria*, cit., p. 730.

a) della Corte di cassazione, che temeva di perdere il ruolo di effettivo vertice della magistratura;
b) dei governi centristi, preoccupati che il drastico ridimensionamento delle prerogative del ministro della Giustizia non avrebbe più consentito l'esercizio del tradizionale controllo dell'esecutivo sulla magistratura[36].

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 autogoverno[37].

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 Cassazione[38].

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

6
La legge istitutiva del CSM

Una serie di studi[39] 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 ge-

36. «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» (Bruti Liberati, Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura?*, cit., pp. 20-1).

37. «Si meditò anche – afferma 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. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 214 ss.

38. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 88.

39. Tra i molti interventi di questo periodo, possiamo ricordare il convegno dell'Associazione fra gli studiosi del processo civile, tenutosi a Bologna il 3 e 4 novembre 1952 sul tema *Il CSM*. In quella occasione 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'auto-

nerale dell'ordinamento giudiziario (sulla base della VII *Disposizione transitoria*, comma 1, Cost.), non giunsero mai in Parlamento[40].

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 giudiziaria[41]. Il progetto intendeva dare attuazione immediata alle disposizioni costituzionali relative al CSM[42]. 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'ordinamento[43]. Il progetto, che non fu mai oggetto di discussione parlamentare per lo scioglimento delle Camere, prevedeva una composizione del Consiglio di 36 membri, dei quali tre di diritto; la componente togata era ripartita fra le tre categorie – tribunale, appello, Cassazione – con una leggera prevalenza dei magistrati di Cassazione.

Nella seconda legislatura fu il governo a predisporre un disegno di legge sull'istituzione del CSM, presentato al Senato il 9 novembre 1954[44]. 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 27 membri elettivi. Tra i togati, dodici sarebbero stati i cassazionisti e sei i magistrati delle altre categorie. Per l'elezione dei membri laici – nove – si sarebbe adottato un sistema analogo a quello previsto 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 quale sarebbe spettata, oltre alla facoltà di promuovere l'azione disciplinare, 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 disegno di legge, «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»[45].

Nel dibattito parlamentare sul disegno di legge si verificò un rovesciamento di posizioni rispetto alla Costituente, ove l'indipendenza della magistratura era stata difesa soprattutto dai cattolici e dalle destre 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 magistratura[46]. La discussione sul progetto governativo, oggetto di critiche sia delle forze di sinistra che di 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 un'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 dell'assoluta parità dei magistrati prevista dalle disposizioni costituzionali, l'Assemblea approvò un documento nel quale si affermava che il disegno di legge governativo «contrasta[va] 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 elettori[47].

Come è stato osservato, la mozione «additava – sia pure implicitamente – ai magistrati associati un nuovo bersaglio, collocato per di più addirittura prima

governo 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. Auto-governo 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, vol. II, *Magistratura, Avvocatura, studio e insegnamento del diritto*, Morano, Napoli 1966, pp. 433-4 e 437).

40. Cfr. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 107 ss.; Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 221 ss.

41. Il Centro, composto da giuristi e politici di grande rilievo, era presieduto da Meuccio Ruini e aveva quali presidenti onorari Enrico De Nicola e Vittorio Emanuele Orlando. La Commissione che aveva elaborato lo *Schema*, presieduta da Meuccio Ruini, era composta dai magistrati Gaetano Azzariti, Ernesto Battaglini, Vincenzo Chieppa, Emanuele Piga, Renato Angeloni, Giovanni Colli, Luigi Di Trani, Mario Santoni Rugiu, dall'avvocato Edoardo Maino e dai parlamentari Giorgio Bo, Piero Calamandrei, Giovanni Persico, Ferdinando Targetti, Umberto Terracini, Umberto Tupini, Adone Zoli.

42. *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*, vol. V, Giuffrè, Milano 1958, pp. 220 ss.

43. Come si legge nello *Schema legislativo sul Consiglio superiore della magistratura*, ANM, Roma 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».

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

45. Citato in Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 230.

46. Ivi, p. 231.

47. Il testo è pubblicato in Canosa, Federico, *La magistratura italiana*, cit., p. 178.

di quello tradizionale costituito dal Ministro: gli alti gradi raccolti nella Corte di Cassazione»[48].

La reazione dei magistrati di Cassazione nei confronti del congresso dell'ANM fu immediatamente palesata con l'approvazione di un documento in assemblea plenaria il 27 aprile 1957, che riaffermava con forza il principio gerarchico. Come rileva 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»[49]. Di lì a poco, nel 1960, i cassazionisti, che intendevano mantenere un ruolo preponderante e di controllo sulla magistratura, istituirono 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 disegno di legge governativo, il nuovo ministro della Giustizia Gonella provvide a emendare, attraverso la nomina di una specifica commissione di studio[50], il testo in più punti. Il 28 febbraio 1958 il disegno 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 con legge 24 marzo 1958, n. 195. Il 16 settembre fu emanato il D.P.R. 916/1958, 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 incostituzionalità[51].

48. Ivi, p. 179.

49. Moriondo, *L'ideologia della magistratura*, cit., pp. 231-2. Il testo approvato a Napoli «toccava 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 esigeva 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» (*ibid.*).

50. Presieduta dal ministro stesso, era composta dagli ex ministri della Giustizia Azara e De Pietro, dal primo presidente della Cassazione Eula, dai presidente di sezione della Cassazione Tavolaro e Torrente, dal presidente dell'ANM Chieppa, dai parlamentari Tosato, Magliano e Rocchetti. Cfr. Santosuosso, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 164-5.

51. Cfr. tra gli altri M. Berutti, *Questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge sul Consiglio superiore della magistratura*, in Maranini (a cura di), *Magistrati o funzionari?*, cit., pp. 388-96. Sugli orientamenti in dottrina cfr. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 239 ss.

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, comma 1, e 11, comma 1) – appariva in contrasto con gli artt. 104, comma 1, 105 e 110 Cost. e lesiva dell'indipendenza della magistratura[52]. 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»[53]. La legge, osservò ironicamente 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. 104[54].

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»[55], per concludere, «anche se seguitiamo a chiamarlo Consiglio superiore in realtà è la Corte di Cassazione»[56].

Senza entrare nei dettagli tecnici relativi ai problemi evidenziati in dottrina, né anticipare le conseguenze dei pronunciamenti della Corte costituzionale, si può senz'altro affermare – con Pizzorusso – che la legge istitutiva fu «redatta in termini tali da stravolgere le indicazioni espresse dalle disposizioni co-

52. «La disposizione – secondo 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» (Teresi, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 105).

53. G. M. De Francesco, *La legge italiana istitutiva del Consiglio superiore della magistratura*, in Maranini (a cura di), *Magistrati o funzionari?*, cit., p. 368. «Si viene in tal modo a negare – proseguiva l'autore – 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» (ivi, p. 372).

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

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

56. Id. (a cura di), *Magistrati o funzionari?*, cit., p. 417. Il CSM istituito dalla legge del 1958 era – secondo l'autore – un organo «deformato e paralitico» (Id., *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Vallecchi, Firenze 1967, rist. Corbaccio, Milano 1995, p. 456). L'autore 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. 455-6).

stituzionali 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»[57]. Il legislatore, forzando l'interpretazione delle norme costituzionali, intese attenuare il più possibile l'effettività dell'autogoverno della magistratura garantendo[58]:

a) l'esercizio di forme di controllo dell'esecutivo sulla magistratura, grazie alla rilevanza delle funzioni del ministro della Giustizia nei lavori del CSM;

b) la preponderanza dei magistrati di Cassazione, di orientamento allora più conservatore e quindi ideologicamente più affini alla politica governativa, nell'ambito della componente togata del CSM.

7
Insediamento del CSM e prima consiliatura (1959-63)

Dopo la lunga e travagliata vicenda che abbiamo sommariamente descritto, il CSM fu istituito e poté insediarsi il 18 luglio 1959. Le elezioni dei membri togati si erano svolte il 18 gennaio 1959[59]. 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 a un'intensa opera di mediazione svolta dai presidenti delle Camere, Merzagora e Leone[60], il 2 luglio 1959[61]. Le

57. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, cit., p. 38. «Questo obiettivo – continua l'autore – 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» (ivi, p. 39).

58. La legge, secondo 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» (*La magistratura ordinaria*, cit., p. 748). Anche Paladin ritiene che il CSM abbia «visto sminuito il proprio ruolo, falsata la propria composizione, compresse 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*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 148-9).

59. I consiglieri elettivi togati furono i cassazionisti Guglielmo Gentile, Carlo Giannattasio, Errico Laporta, Domenico Pedote, Paolo Polimeno, Andrea Torrente; i magistrati d'appello Gianfranco Carnesecchi, Emilio Germano, Elio Siotto, Francesco Spinelli; i magistrati di tribunale Luigi De Marco, Pietro Paolo Glinni, Santi Licheri, Riccardo Pacifici.

60. 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 l'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, 6-7, 1959, pp. 3-10.

61. I membri laici eletti furono Michele De Pietro (693 voti), Francesco Paolo Bonifacio (693), Alfredo Poggi (690), Giuseppe Perrone Capano (684), Giuseppe Menotti De Francesco (677), Ugo Natoli (643), Giambattista Madia (566). Il quorum dei tre quinti dei votanti era di 450.

difficoltà manifestatesi nel corso dei tentativi di elezione destarono viva 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 Repubblica[62]. L'ANM approvò addirittura un documento nel quale esortava il Parlamento a provvedere alla nomina dei consiglieri laici:

> 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[63].

Membri di diritto, oltre al presidente della Repubblica Giovanni Gronchi, furono il primo presidente della Cassazione reggente, Silvio Tavolaro[64], e il procuratore generale reggente Enrico Poggi[65].

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 diverso[66]. Mentre Gonella, con molta cautela, rimarcò gli elementi di continuità nell'ordinamento giudiziario ed evidenziò il carattere puramente burocratico del CSM[67], 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» e 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»[68]. 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»[69]. 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

62. Niva, *La storia*, cit., p. 8.

63. Citato ivi, p. 7; cfr. anche Colitto, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 54.

64. Sostituito da Luigi Oggioni, nominato primo presidente della Cassazione.

65. Sostituito da Francesco Cigolini, che assunse la carica di procuratore generale della Cassazione.

66. Consiglio superiore della magistratura, "Notiziario", I, 1, 1961, p. 2.

67. «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» (*ibid.*). Da notare che, dei due discorsi, nel "Notiziario" è riportata solo una sintesi.

68. *Ibid.* Cfr. Bruti Liberati, Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura?*, cit., p. 42.

69. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 152.

magistrati eletti al Consiglio, per legge, non erano dispensati dal servizio, circostanza che rese più gravoso il loro impegno[70]. 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[71].

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 auto-governo, quale espressione di uno dei poteri dello Stato»[72]. È opportuno ricordare che, in base all'art. 11 della legge istitutiva, il potere d'iniziativa per le delibere del Consiglio spettava al ministro 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, comma 1, della legge 24 marzo 1958.

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»[73]. Oltre alla comprensibile ingeren-

70. «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", 24, 1968, p. 822).

71. *Ibid.*

72. *Ibid.*

73. Ivi, 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» (Canosa, Federico, *La magistratura italiana*, cit., pp. 225-6).

za 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»[74]. L'esistenza di contrastanti concezioni circa il 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, a 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, ed 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 ed istituti nei quali la Costituzione ha inteso inquadrare il Consiglio stesso[75].

Ma, concludeva il presidente, «chiunque osservi l'azione del Consiglio con spirito obiettivo, riconoscerà che l'esperienza di questi anni ha dato esito positivo»[76].

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.

74. «Da concezioni come questa – prosegue 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» (Pacifici, Scarpinelli, *Due esperienze al Consiglio*, cit., p. 827).

75. Ivi, p. 821.

76. *Ibid.*

8
Effetti della sentenza della Corte costituzionale 12 dicembre 1963

Subito dopo l'insediamento del secondo Consiglio[77], la Corte costituzionale emanò la sentenza 12 dicembre 1963, n. 168, destinata a modificare considerevolmente i poteri del CSM e i suoi rapporti con l'esecutivo[78]. La Corte dichiarò l'incostituzionalità – in quanto in contrasto con gli artt. 104, comma 1, 105 e 110 Cost. – dell'art. 11, comma 1, della legge 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, comma 1), per attribuirlo al solo ministro della Giustizia. Si trattava della disposizione che più aveva 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»[79].

Il Consiglio, grazie al pronunciamento della Corte, che gli riconosceva il diritto d'iniziativa, acquistava un'effettiva indipendenza e autonomia dall'esecutivo. Com'è stato giustamente osservato, la sentenza, «colpendo la legge di attuazione del Consiglio superiore della magistratura in un aspetto essenziale, rendeva necessaria una revisione di tutto il sistema della disciplina del CSM»[80]. Il legislatore fu dunque indotto a intervenire: la legge 18 dicembre 1967, n. 1198, modificò – recependo il pronunciamento della Corte – l'art. 11, comma 1, della legge del 1958. Inoltre, anche sulla base delle istanze formulate dalla magistratura, riformò il sistema elettorale attribuendo a tutti i magistrati l'elettorato attivo per tutti i componenti togati, quale che fosse la loro categoria di appartenenza. Gli effetti innovativi della riforma erano però attenuati da un sistema elettorale a doppio turno che consentiva ai cassazionisti di conservare una certa prevalenza[81].

77. Il Consiglio si insediò il 29 ottobre 1963, sotto la presidenza di Antonio Segni. Membri di diritto furono Silvio Tavolaro ed Enrico Poggi. L'elezione dei membri laici – in base all'esperienza del precedente Consiglio – fu assai più agevole rispetto al 1959 e si concluse il 2 ottobre 1963. Sulla seconda consiliatura cfr. le considerazioni di Lorenzo Scarpinelli, in Pacifici, Scarpinelli, *Due esperienze al Consiglio*, cit., pp. 828-32. «L'esperienza tratta dalla partecipazione al secondo Consiglio – conclude l'autore – consente un giudizio positivo su tale organo. Pur dovendosi riconoscere che vi sono state deficienze (in parte dovute anche agli uomini) deve tenersi presente che esse sono talvolta derivate da complessità di problemi, da insufficienza di mezzi e da inesperienze» (ivi, p. 832). Secondo Bruti Liberati, «si ha l'impressione che questo secondo Consiglio sia stato meno incisivo del primo» (Bruti Liberati, Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura?*, cit., p. 47).

78. Cfr. Maranini, *Giustizia in catene*, cit., pp. 70 ss., ove sono riportate la comparsa di costituzione, la sentenza e un commento ad essa. Degli innumerevoli interventi ricordiamo, tra gli altri, M. Mazziotti, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio superiore della magistratura*, in "Giurisprudenza costituzionale", 8, 1963, pp. 1648-81; G. Abbamonte, *Questioni di legittimità costituzione della legge istitutiva del Consiglio Superiore della Magistratura*, in "Giustizia civile", XIV, 3, 1964, pp. 41-7; Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 239-46.

79. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria*, cit., p. 748.

80. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 246.

81. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, cit., p. 40.

9
Considerazioni conclusive

Si può cercare, a questo punto, di formulare alcune considerazioni conclusive sull'istituzione del CSM e sui problemi relativi al suo funzionamento nei primi anni di attività:

a) con la sentenza della Corte costituzionale 12 dicembre 1963 al CSM fu consentito di operare autonomamente, grazie al riconoscimento del potere di iniziativa sulle delibere consiliari, liberandolo così dalla più grave forma di tutela da parte dell'esecutivo prevista dalla legge istitutiva del 1958;

b) gli interventi del legislatore e l'attività stessa del CSM non eliminarono una vistosa lacuna, ossia la mancanza di quella legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, già annunciata dal Costituente (VII *Disposizione transitoria*, comma 1, Cost.); com'è stato giustamente osservato, «a causa della carenza di un organico disegno legislativo, che soltanto la legge sull'ordinamento giudiziario potrebbe realizzare, rischiano di restare non risolti i molteplici problemi di fondo che l'attività del Consiglio Superiore è chiamata risolvere»[82];

c) dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1963 e la legge 18 dicembre 1967, gli interventi che più incisero sul ruolo del CSM nel sistema costituzionale e sul concreto assetto dei poteri si ebbero negli anni Settanta con la cosiddetta "abolizione della carriera". Si trattò dell'attuazione della disposizione contenuta nell'art. 107, comma 3 («i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni»); tali riforme hanno «reso possibile a ciascun uditore di raggiungere la retribuzione più elevata – salvo quella corrispondente ai gradi primo e secondo – senza sottoporsi ad alcuna forma di selezione»[83];

d) in merito alla composizione del CSM, risulta evidente una progressiva politicizzazione dei membri togati, in seguito allo sviluppo dell'associazionismo e alla formazione di diverse correnti nell'ambito dell'ANM; il fenomeno, già presente negli anni Sessanta, assunse proporzioni considerevoli nei decenni successivi;

e) per quanto riguarda la componente laica, la designazione partitica è divenuta sempre più palese, e ciò ne ha – in qualche misura – condizionato l'operato; l'apporto dei consiglieri di elezione parlamentare è risultato molto eterogeneo e legato alla personalità dei singoli; «L'origine professionale – ha osservato Zagrebelsky – ha avuto occasione di manifestarsi in modo differenziato. Se infatti talora la specifica dottrina di componenti docenti di diritto ha offerto rilevanti apporti al Consiglio [...] è rimasta evanescente la componente dell'avvocatura, che potrebbe essere portatrice di esperienze e punti di vista propri»[84].

82. Bonifacio, Giacobbe, *Art. 104-107*, cit., p. 69. Sul punto cfr. le considerazioni di Pizzorusso nell'introduzione a Id. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, cit., pp. 16 ss.

83. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, cit., p. 44.

84. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria*, cit., p. 751.