

La storia dell'associazionismo giudiziario: alcune notazioni

di Antonella Meniconi

L'associazionismo giudiziario ha avuto, fin dal 1909, un ruolo importante nella storia della magistratura italiana con la fondazione dell'Agmi, ma non si è trattato, da subito, di un percorso facile. Nel 1925, con "l'autoscioglimento" dell'Associazione, i suoi dirigenti furono espulsi dal corpo giudiziario e solo al termine della guerra, nel 1945, si potette ricostituire l'Anm.

Pesavano, però, sul nuovo soggetto non solo l'eredità virtuosa della partecipazione di molti alla Resistenza, ma anche l'intrinseco rapporto che altri, in specie alti magistrati, avevano intrattenuto con il regime fascista.

La lenta attuazione della Costituzione, con l'istituzione solo nel 1958 del Csm, nascose, in realtà, anche nella magistratura, una lotta sorda tra "innovatori" e "conservatori". Solo negli anni Sessanta, l'entrata in ruolo di una nuova generazione favorì anche l'inveramento dei valori costituzionali.

È precisamente in questa chiave che ancora oggi il ruolo del magistrato e il suo impegno nelle correnti giudiziarie può avere un ruolo "politico", ovvero costituzionale.

1. Una (brevissima) premessa

La storia dell'associazionismo giudiziario italiano si divide in un prima e in un dopo.

Quel prima e quel dopo si riferiscono al fascismo, dal quale l'Associazione generale fra i magistrati d'Italia (Agmi) fu costretta allo scioglimento. La storia dimostra – se vi fossero dubbi – che l'associazionismo giudiziario e i valori di autonomia che esso incarna non sono compatibili con un regime autoritario¹.

2. La nascita e la crescita dell'associazionismo

All'inizio del secolo XX la realtà sociale era in tumultuoso movimento. Anche i magistrati preme-

vano sul Governo per ottenere maggiori garanzie, visto che non ne avevano quasi nessuna (a parte l'immovibilità, spesso peraltro, nei fatti, aggirata) e per ottenere, come ottennero dal ministro Vittorio Emanuele Orlando, l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura (espressione però solo degli alti gradi) e della Suprema corte disciplinare (Scd), con alcune regole certe in materia disciplinare. Si trattava però sempre di organi consultivi del guardasigilli, anche se nella prassi le rispettive decisioni in materia di promozioni e disciplina non sarebbero state quasi mai disattese.

Nel 1909 una parte considerevole (non la totalità) della magistratura scelse di associarsi². L'Agmi venne fondata a Milano il 13 giugno 1909 da parte di 44 magistrati, divenuti 1.700 già nel settembre 1911, con la saldatura con i colleghi romani, avvenuta nel primo

1. Mi permetto di rinviare in generale ad A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2013, in cui alcuni di questi temi sono sviluppati in maniera più approfondita.

2. Già nel 1904 da 116 magistrati del distretto della Corte d'appello era stata richiesta la riforma dell'ordinamento giudiziario con il cd

congresso nazionale tenuto nello stesso anno a Roma, e 2.067 nel 1914 su un corpo giudiziario oscillante tra i 4.000 e 5.000. Diverse furono le rivendicazioni, non solo di carattere economico, ma anche riguardanti una maggiore autonomia nei confronti del potere politico. Peraltro, in questa prima fase, almeno fino alla prima guerra mondiale, è possibile rintracciare nei magistrati associati due principali tendenze: un'apertura alle idee socialiste e "umanitarie", oppure, forse in maniera prevalente, un'istanza di conservazione, derivante dal timore delle spinte sociali proprie dell'età giolittiana, viste «come una delegittimazione delle tradizionali forme di trasmissione dell'ordine legale»³.

Nei congressi del 1911 e del 1913 le parole d'ordine dell'Associazione si consolidarono intorno a cinque punti: per la semplificazione della carriera e i ruoli aperti, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, l'eleggibilità del Consiglio superiore della magistratura da parte di tutti i gradi della magistratura, l'estensione delle guarentigie della magistratura giudicante anche al pubblico ministero⁴.

All'epoca la cesura tra alta e bassa magistratura si presentava come un fattore determinante: rilevante dunque che alla nuova Associazione prendessero parte anche esponenti dei gradi più elevati. Ciò avvenne nonostante la contrarietà del guardasigilli Vittorio Emanuele Orlando, che espresse forti riserve sul concreto funzionamento di un'associazione così concepita in rapporto sia al principio dell'indipendenza dei giudici, sia a quello di gerarchia, costituente, a suo parere, l'essenza stessa dell'ordine giudiziario. Si davano infatti – secondo le parole di Orlando in una famosa intervista al *Corriere d'Italia* del 23 agosto 1909 – due possibilità, altrettanto "perniciose": o l'Associazione non avrebbe riprodotto al suo interno tutti i gradi, e quindi non sarebbe risultata di fatto rappresentativa, oppure ciò sarebbe avvenuto ma a discapito dell'autorevolezza degli alti gradi, posti nel sodalizio sullo stesso livello di quelli inferiori: dato il

«temperamento latino» dei giudici italiani si potevano prevedere sicuramente accesissime discussioni, ad esempio, tra un uditore e un presidente di Cassazione. Che ne sarebbe stato allora – si chiedeva retoricamente Orlando – del prestigio e dell'autorevolezza dei superiori?⁵

Del resto, l'agitazione della bassa magistratura allarmò non poco anche le gerarchie giudiziarie, che tentarono in qualche modo di indirizzare l'azione rivendicativa dell'Associazione in un quadro, però, di rapporti instabili. Molti alti magistrati ebbero, infatti, un ruolo nell'associazionismo: come dimostra il caso della stessa fondazione dell'Agmi a Milano, avvenuta certamente con l'approvazione di Mariano D'Amelio, primo presidente della Corte d'appello e capo di gabinetto del ministro Orlando, e del presidente del Tribunale Antonio Raimondi. Ancora, tra il 1914 e il 1917 fu eletto presidente dell'Agmi quel Giovanni Appiani, allora consigliere di Cassazione a Firenze, poi "fascista convinto" e futuro procuratore generale della Corte di cassazione unificata nel 1923⁶. Tra i sostenitori dell'Agmi non si può poi sottacere il ruolo determinante che ebbe Lodovico Mortara, primo presidente della Cassazione romana, che volle ospitare la stessa sede dell'Associazione all'interno del Palazzo di giustizia a Roma⁷.

Ancora, alle soglie del fascismo, nel 1919 l'azione rivendicatrice dell'Agmi diventò più accesa e in contrasto con le stesse proposte dell'allora guardasigilli Mortara, fautore di un modello di giudice "non burocratico" del tutto diverso dalla figura dominante del tempo. In precedenza, con modalità incisive di lotta, erano stati creati dei Comitati d'azione in alcune città per propagandare un'idea di riforma giudiziaria molto differente da quella propugnata dal Governo. Si chiedeva l'abolizione delle giurisdizioni speciali, una maggiore selettività nella scelta dei magistrati, la semplificazione della carriera, il riordinamento delle circoscrizioni, l'estensione delle garanzie di inamovibilità al pubblico ministero e la costituzione

"Proclama di Trani", pubblicizzato con grande risalto nel *Corriere giudiziario* di Roma; l'organo di stampa dell'Agmi, *La Magistratura*, iniziò le pubblicazioni nel settembre 1909.

3. Si veda F. Venturini, *La magistratura nel primo dopoguerra: alla ricerca del "modello italiano"*, in <http://www.movimentoperlagiustizia.it/argomenti/le-opinioni/514-le-opinioni-la-magistratura-nel-primo-dopoguerra.html>.

4. Il testo più completo in argomento è F. Venturini, *Un «sindacato» di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione generale fra i magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, Il Mulino, 1987.

5. E.R. Papa, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Venezia, Marsilio, 1973, 363; si veda inoltre Cfr. E. Bruti Liberati, *La magistratura dall'attuazione della Costituzione agli anni Novanta*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo, vol. III, 2, Torino, Einaudi, 1997, 141-237, 150 ss.

6. Su Giovanni Appiani cfr. A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, cit., 196 ss.

7. F. Venturini, *La magistratura nel primo dopoguerra*, cit.

di un Csm che governasse la carriera dei giudici e fosse eletto da tutti i magistrati, con voto obbligatorio e limitato, per dare rappresentanza alle minoranze ed espressione di tutti i gradi. Si creò così una base ideale propria della magistratura associata, che si liberava dall'idea di potersi affidare a una riforma approvata dall'alto, ma anche dalle rivendicazioni puramente economiche⁸.

All'avvento del fascismo l'Agmi giunse quindi nel pieno delle proprie forze, sebbene in fiero contrasto con le autorità politiche, accusate di ingerirsi nell'amministrazione della giustizia e di ostacolare "giornalmente" con la loro azione l'attività giurisdizionale dei magistrati. Al punto che – secondo le parole pronunciate da Piero Calamandrei nel novembre 1921 al Congresso di Firenze – la crisi della giustizia sarebbe, in realtà, dipesa dalla svalutazione morale della magistratura operata per cinquant'anni dalle forze politiche. L'elaborazione dell'Associazione si era nel frattempo raffinata e dettagliata. Proposte come l'autogoverno, l'estensione al Pm della inamovibilità, la ricostituzione dell'unità della giurisdizione e l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato e l'esercizio professionale dell'avvocatura, costituivano ormai punti saldi del programma dell'Agmi⁹.

Nel 1921 vi fu il "canto del cigno" del sistema liberale nei confronti della magistratura¹⁰, con l'approvazione di modifiche, in senso democratico, dell'ordinamento giudiziario. Due mutamenti, in particolare, vanno segnalati: l'estensione dell'inamovibilità ai pretori e, appunto, la previsione dell'elettività, sia pure di secondo grado, da parte di tutto il corpo giudiziario del Consiglio superiore (del quale erano chiamati ora a far parte anche quattro professori della Facoltà di giurisprudenza di Roma). Il decreto Rodinò (dal nome del ministro che lo preparò) avrebbe rappresentato, peraltro per poco tempo, il punto più avanzato a cui il riformismo del dopoguerra poteva spingersi¹¹.

Alle prime elezioni (sebbene di II grado) del Csm riformato l'Associazione conquistò 20 seggi su 33.

3. Il fascismo e l'Agmi

Ma una crisi più profonda avrebbe di lì a poco investito il Paese e la stessa magistratura. Con la presa del potere di Mussolini, nel 1922, non fu più tollerabile la stessa esistenza di un'Associazione di magistrati che propugnasse l'autonomia e l'indipendenza della categoria. Nel 1923, con la riforma di Aldo Oviglio, nuovo guardasigilli, il Csm fu reso ancora una volta di nomina governativa, la carriera fu nuovamente irrigidita secondo schemi quasi militari, al pari del resto del pubblico impiego, cui la magistratura fu assimilata, perdendo le specificità che l'Agmi avrebbe voluto invece incrementare. In occasione dell'unificazione delle Cassazioni, quella di Roma fu decapitata con il collocamento a riposo di due magistrati di sicura fede democratica come Lodovico Mortara e Raffaele De Notaristefani¹².

E quando, nel 1925, la trasformazione del regime in chiave autoritaria divenne effettiva, la repressione si esercitò anche sull'Associazione, costretta in un primo momento a trasferire la propria sede dagli uffici del Palazzo di giustizia. Poi l'Agmi si autosciolse, prima di essere soppressa in base alla nuova legge del 1926, che vietava agli impiegati pubblici l'adesione a qualunque sindacato e imponeva di devolvere la propria Cassa a un qualche sindacato fascista creato *ad hoc*¹³. I fondi furono invece, grazie all'atto volontario di scioglimento, devoluti alla Cassa pensioni dei magistrati. I dirigenti furono trasferiti prima in sedi disagiate (Roberto Cirillo, Vincenzo Chieppa, Saverio Brigante, Giovanni Macaluso e Filippo Alfredo Occhiuto) e poi "epurati" nel 1926¹⁴, con l'accusa di aver assunto «un indirizzo antistatale, sovvertitore della disciplina e della dignità dell'Ordine giudiziario»¹⁵. Tra di loro, va ricordata (almeno) la vicenda del giudice istruttore di Roma Occhiuto, dispensato dal servizio per essersi occupato con troppa «solerzia» dei processi per gli attentati ad Amendola e ad altri (Nitti e Mazzolani) e per questo denunciato dai suoi superiori (il procuratore del re del Tribunale e quello generale della Corte

8. *Ibidem*.

9. *Ibidem*.

10. L'espressione è di G. Silvestri, *La giustizia in Italia tra passato e presente*, in *Il giusto processo*, n. 4, 2002, 27-53.

11. R.d. n. 1978 del 14 dicembre 1921, in attuazione della l. n. n. 1080 del 13 agosto 1921 sulla riforma dell'amministrazione dello Stato.

12. A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, cit., 145 ss.

13. L. n. 563 del 3 aprile 1926.

14. Cfr. F. Venturini, *Un «sindacato» di giudici da Giolitti a Mussolini*, cit., 269 ss.

15. R.d. del 16 dicembre 1926.

d'appello, Giuseppe Facchinetti). Lo stesso giudice si era occupato dell'istruttoria del delitto Matteotti, di cui era stato privato per l'avocazione da parte della sezione di accusa della Corte d'appello¹⁶.

L'ultimo numero de *La Magistratura* del 15 gennaio 1926 (prima di interrompere le pubblicazioni) si aprì con un gesto di sfida al regime. Con un editoriale non firmato (ma presumibilmente opera del segretario generale Vincenzo Chieppa) dal titolo *L'idea che non muore*, si spiegavano così le ragioni dell'auto-scioglimento: «la mezzafede non è il nostro forte: la 'vita a comodo' è troppo semplice per spiriti semplici come i nostri. Ecco perché abbiamo preferito morire»¹⁷.

3. La nascita dell'Anm

Ufficialmente il 21 ottobre 1945 nacque l'Associazione nazionale magistrati (Anm) – presieduta da Emanuele Piga¹⁸ – e riprese le pubblicazioni *La Magistratura*, sotto la direzione di Ernesto Battaglini, futuro membro della Corte costituzionale, e con il fondamentale apporto di Vincenzo Chieppa (riammesso in magistratura e vicepresidente dal 1949 al 1952)¹⁹.

Del resto, molti magistrati, sia singolarmente, sia in forma associata, avevano partecipato alla Resistenza, in special modo al Nord, sotto la guida di Dome-

nico Riccardo Peretti Griva, con il gruppo piemontese (guidato da Giorgio Agosti, Alessandro e Carlo Galante Garrone), e quello veneto (sotto l'esempio di Giovanni Colli)²⁰. Anche a Roma, subito dopo l'armistizio, si organizzò un Cln all'interno della magistratura, in base alle rappresentanze dei partiti. Il Comitato nazionale magistrati e quello romano in cui lo stesso Piga ebbe un ruolo) parteciparono attivamente, inoltre, alle manifestazioni organizzate dal Comitato forense di agitazione del 5 e 6 aprile 1944, organizzate nel Palazzo di giustizia a Piazza Cavour dopo la strage delle Fosse ardeatine (avvenuta il 24 marzo), che bloccarono le udienze in quelle giornate²¹. I comitati si impegnarono anche a scoraggiare l'adesione dei giudici al giuramento e alla Rsi, e sostennero materialmente e moralmente i magistrati destituiti²². Un antifatto virtuoso che avrebbe pesato nel dopoguerra.

Nel 1945, forse inevitabilmente, l'Anm si dichiarò fin da subito ispirata a criteri di "apoliticità" e "asindacalità"²³, confermati a grandissima maggioranza degli iscritti in un referendum promosso alla fine del 1946²⁴. Non mancarono, certo, i richiami all'interesse generale e "politico" cui avrebbe dovuto conformarsi l'azione della stessa Associazione, che, del resto, partecipò con un proprio documento al dibattito sull'autonomia della magistratura, valore che rivendicò come quelli da garantire nell'ambito dei nuovi principi costituzionali. Nel testo, e poi nella mozione approvata al Congresso del 3 novembre del 1946, si faceva

16. M. Pivetti, *Magistrati, questori, prefetti e ministro durante il fascismo (Storia sconosciuta di Mario Dalla Mura, magistrato indipendente)*, in *Questione giustizia*, n. 5, 2001, 957-969, 964; M. Canali, *Il delitto Matteotti*, Bologna, Il Mulino, 2004, 113.

17. Il testo è abbastanza noto: <http://www.associazionemagistrati.it/storia>.

18. R. Quattrociochi, *Emanuele Piga: biografia di un magistrato*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1, 2009, 153-166.

19. Battaglini, che sarebbe diventato presidente dal 1948 al 1952, fu nominato avvocato generale della Cassazione nel 1948, nel 1955 fu eletto dalla componente della magistratura nella Corte costituzionale (Ministero della giustizia, fasc. 81341). Per le cariche dell'Anm, *Cento anni di Associazione magistrati*, cit., a cura di E. Bruti Liberati, L. Palamara, Milanofiori, Assago, IPSOA, 2009, 303, in particolare G. Mammone, *1945-1969. Magistrati, Associazione e correnti nelle pagine de La Magistratura*, ivi, 27-53, 28.

20. Rievocò l'esperienza della Resistenza D.R. Peretti Griva, *Esperienze di un magistrato*, Torino, Einaudi, 1956, 29 ss.

21. A. Meniconi, *La «maschia avvocatura». Istituzioni e professione forense in epoca fascista 1922-1943*, Bologna, Il Mulino, 2006, 318 ss.

22. I componenti del Cln della magistratura furono: Michele Fragali (futuro giudice costituzionale dal 1960 al 1969), Paolo Silvio Migliori, Nicola Picella (di lì a poco segretario della Presidenza della Repubblica), Salvatore Zingale, Romolo Gabrieli (poi sostituto procuratore addetto all'Alto commissariato aggiunto per la punizione dei delitti fascisti nel primo dopoguerra), Italo D'Abbiere e Andrea Lugo (nel 1947 consigliere di Stato. (D.R. Peretti Griva, *Esperienze di un magistrato*, cit., 34). Si veda anche G. Fiorucci, *Cronache della magistratura italiana. Dall'ordinamento giudiziario del 1941 alla istituzione del Consiglio superiore della magistratura*, in *Studi parlamentari, politici e costituzionali*, n. 15, 1972, 67-87, 71.

23. E. Bruti Liberati, *L'Associazione dei magistrati italiani*, in *Cento anni di Associazione magistrati*, cit., pp. 3-26, 6.

24. V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione ad oggi*, in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge, diritto, giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, 713-790, 719; E. Moriondo, *L'ideologia della magistratura italiana*, Bari, Laterza, 1967, 114-115. Sottolinea l'inevitabilità di questa scelta in quel momento, ma anche i suoi limiti, S. Senese, *La magistratura e l'unità nazionale*, in *Un'altra Italia in un'altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, a cura di L. Paggi, Roma, Carocci, 2011, 251-264, 257.

espresso riferimento anche all'autonomia "integrale" da garantirsi all'ordine giudiziario, realizzabile unicamente se il nuovo Csm fosse stato composto solo da magistrati²⁵.

In quei primi anni – è stato notato – l'azione dell'Anm (soprattutto del suo Comitato direttivo centrale) sarebbe stata segnata da una «visione tradizionale della magistratura, poco interessata alle dinamiche culturali dei magistrati nel loro complesso», con una scarsa consapevolezza delle loro esigenze²⁶. Il gruppo dirigente dell'Anm avrebbe dovuto ben presto, però, misurarsi con i cambiamenti nell'usuale *habitus* dei magistrati, anche dovuti alla difficile crisi economica del dopoguerra e a un ricambio generazionale non in sintonia con la struttura tradizionale dell'ordine giudiziario. Ne costituì forse un'ulteriore riprova la sostanziale estraneità (se non contrarietà) dei vertici dell'Anm rispetto al primo sciopero dei magistrati, avvenuto nel marzo del 1947, soprattutto sotto la spinta delle rivendicazioni economiche (ma anche con l'obiettivo di una maggiore autonomia del potere giudiziario)²⁷. L'agitazione durò circa un mese (fino ad aprile), diversamente attuata nei singoli distretti (in alcuni lo sciopero fu "nominale", nel senso che si tenevano le udienze e gli affari urgenti), ma con partecipazione abbastanza nutrita, nonostante le promesse (e le minacce) del Ministero della giustizia e dei capi della magistratura. La protesta sarebbe stata poi revocata, avendo preso atto i magistrati degli impegni del Governo, peraltro poi non pienamente mantenuti.

Eppure, al di là di quello che fu l'esito, si trattò di un segnale importante (per quanto limitato e cauto nelle forme in cui si espresse). Il sintomo, forse, di una nuova mentalità che si affacciava nel mondo giudiziario²⁸.

4. Le nuove correnti dell'Anm e i mutamenti degli anni '60 e '70

Già negli anni appena successivi al 1948 si profilò nei fatti una lotta sorda tra "conservatori" e "innovatori" (i primi saldamente arroccati in una Cassazione per ragioni anagrafiche occupata dalla magistratura formatasi durante il regime e in molte delle Corti

d'appello), lotta i cui esiti, almeno sino all'ultima parte degli anni Cinquanta, furono piuttosto favorevoli all'alta magistratura tradizionalista. In quel decennio si assistette, infatti, al dominio del ruolo della Corte suprema: monopolio negli organi di rappresentanza, linee di indirizzo della giurisprudenza, interpretazione restrittiva dei nuovi principi costituzionali.

L'attuazione della previsione costituzionale (con l'istituzione della Corte costituzionale e con la nascita del Csm secondo l'articolo 104, sia pure tardivi nel 1956 e nel 1958) segnò però un discrimine che avrebbe davvero rappresentato una cesura storica.

Al di là dei fatti specifici²⁹, è indubbio che dalla fine degli anni Cinquanta agli anni Sessanta anche sul fronte della magistratura si manifestarono rilevanti novità. Innanzitutto, l'accantonamento della tradizionale asindacalità dell'Anm con un maggior peso delle rivendicazioni economiche nei confronti del Governo (le proteste del 1956 contro lo svuotamento della Legge Piccioni). In secondo luogo, la richiesta approvata dal congresso del 1957 di abolire la "carriera" e il tema sempre più cruciale dell'indipendenza "interna" della magistratura. In terzo luogo, e in conseguenza dei primi due mutamenti, la rottura dell'unione associativa, con l'uscita dall'Anm degli alti gradi, rappresentati ora, per lo più, dall'Unione magistrati italiani (1961); mentre prima vi era stata la nascita di Terzo potere, espressione soprattutto della bassa magistratura (1957); più tardi si sarebbe costituita Magistratura indipendente, la corrente più moderata (1962), e poi, ancora, Magistratura democratica, portatrice di idee più progressiste (1964).

Dal punto di vista normativo le nuove regole sull'avanzamento in carriera approvate tra il 1966 e il 1973 (le cd Leggi Breganze e Breganzone), abolendo la progressione di carriera per concorso, stabilendo quella per anzianità (sia pure con una valutazione del Csm) prima per i magistrati di appello e poi anche per quelli di Cassazione, davano una risposta concreta alle esigenze avanzate dai magistrati. Si trattava di un mutamento quasi "epocale", in quanto il potere sugli avanzamenti di carriera era stato da sempre una prerogativa gelosamente conservata e puntigliosamente esercitata dall'alta magistratura, e si era tradotta in un potere enorme di condizionamento sulla stessa attività giurisdizionale, in quanto il concorso per titoli si

25. A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, cit., 278.

26. G. Mammone, 1945-1969. *Magistrati, Associazione e correnti nelle pagine de La Magistratura*, cit., 31.

27. F. Scalabrino, *Lo sciopero dei magistrati del 1947*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 1984, 219 ss.

28. In maniera più ampia cfr. A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, cit., 263 ss.

29. Ivi, 294 ss.

basava propriamente sulla valutazione successiva dei provvedimenti giudiziari. Il potere di conformazione della gerarchia aveva così a lungo avuto la meglio sugli indirizzi giurisprudenziali più innovativi (per esempio nel campo del diritto del lavoro o dell'ambiente) o semplicemente sulle indagini scomode nei confronti degli esponenti del potere economico e politico. Scindendosi ora gli avanzamenti economici dalle funzioni effettivamente svolte, si compiva un passo importante nella direzione dell'indipendenza interna del corpo giudiziario. Così anche la tradizionale separazione tra alta e bassa magistratura entrava definitivamente in crisi. Si apriva adesso una stagione profondamente diversa, segnata dal progetto del giudice interprete e custode dei valori costituzionali.

Peraltro, la questione era più ampia: atteneva al ruolo del corpo giudiziario nella società, alla scelta tra «Magistrati o funzionari?», come aveva recitato, nel 1961, il titolo del celebre convegno organizzato a Firenze da Giuseppe Maranini, all'indomani della deludente costituzione del nuovo Csm, quasi del tutto monopolio delle alte gerarchie³⁰. Ma si trattava, in realtà, di una domanda retorica che aveva già ricevuto una risposta nei fatti.

Avanzava, in quegli anni, e giungeva finalmente a far parte di molti tribunali se non ancora a guidarli, una generazione nuova, che nel fascismo aveva tutt'al più vissuto la prima infanzia e l'adolescenza, entrata in magistratura nei concorsi banditi sotto la Repubblica democratica. Si profilava una vera e profonda rivoluzione culturale, della quale immediatamente risentiva lo stesso associazionismo dei giudici, con il conflitto tra organizzazioni di diversa ispirazione e l'ascesa dell'ala più democratica, incline a rivendicare i valori costituzionali. Cambiava anche, e in profondo, la composizione sociale della magistratura, in ragione di dinamiche più profonde tipiche di quella fase storica. Si interrompeva il nesso – sino ad allora solido e apparentemente irrevocabile – tra magistratura ed estrazione di classe alto-borghese (per lo meno negli alti gradi), o comunque borghese, mentre una generazione di nuovi giudici proveniva adesso dalle classi medie rivitalizzate dal miracolo economico in atto. Profonde trasformazioni sociali, cui corrispondeva anche il mutare rapidissimo del Paese, e la rivendicazione impellente di nuovi diritti

e una domanda di giustizia assolutamente inedita, che investì vecchia e nuova magistratura ricevedone risposte contrastanti e spesso reciprocamente conflittuali. Messa all'angolo anche dal protagonismo della Corte costituzionale, la Cassazione altrettanto arretrava, rifugiandosi, sinché le fu possibile (e non sarebbe accaduto per molto), nella autodifesa della negazione dei nuovi diritti³¹.

È interessante notare – lo fece nel 1997 Guido Neppi Modona – come nel 1968 tutti i magistrati di cassazione (e il settanta per cento di quelli d'appello) risultassero in servizio da prima del 1944, mentre ben il novantanove per cento dei componenti dei tribunali erano entrati dopo quello spartiacque. A dieci anni dalla istituzione del Csm l'alta magistratura, da cui erano tratti i capi degli uffici giudiziari, proveniva per tre quarti dagli anni del fascismo, mentre i gradi "inferiori" erano stati reclutati pressoché interamente dopo la caduta della dittatura³².

Il clima cambiò molto come effetto anche dalla nascita di Md. Certo è che da allora il confronto-scontro tra le correnti dell'Anm si ispirò a livelli ideali prima sconosciuti. Le correnti diventarono il terreno fertile per l'elaborazione culturale di nuovi modelli di magistratura e di giurisdizione. L'orizzonte ideale entro il quale si muoveva Md delle origini era, infatti, il tema della giurisdizione. Non si trattava (e non si tratta) di un tema neutro: le scelte dell'indirizzo da dare alla giurisprudenza sono tutte dentro la riflessione su quale sia il modello di giudice nella società di oggi.

Allora, l'obiettivo che si ponevano quei giovani magistrati era chiaro: quello di "inverare" la Costituzione e di abbattere la vecchia mentalità della magistratura conservatrice ereditata dal fascismo.

Si trattava di giovani entrati in magistratura dopo l'esperienza autoritaria, ma anche di giuristi, professori, avvocati. Una enorme ricchezza di idee animava quel dibattito. Solo per citare alcuni esempi: gli studi sulle origini storiche della "giustizia di classe", il numero del *Il Ponte* del 1968 dedicato alla magistratura, le nuove riviste, tra le quali spiccava *Qualegiustizia*, la rivista fondata nel 1970 a Bologna da un gruppo di magistrati di Md³³. Questi i propositi che la rivista si dava: «la rivista nasce eretica [...] per dovere morale e sociale. Non crediamo al neutralismo del diritto;

30. *Magistrati o funzionari? Atti del Symposium Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura*, a cura di G. Maranini, Milano, Edizioni di Comunità, 1962.

31. A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, cit., 16 ss.

32. G. Neppi Modona, *La Magistratura dalla Liberazione agli anni Cinquanta. Il difficile cammino verso l'indipendenza*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo, vol. III, 2, Torino, Einaudi, 1997, 83-137, 122.

33. Più estesamente cfr. A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana* cit., 313 ss.

crediamo invece che la giustizia debba o possa contribuire ad attuare le promesse di eguaglianza, non solo formali, imposte dalla Costituzione»³⁴.

D'altro canto, le classi dirigenti reagirono ai mutamenti nella magistratura in diversi modi. Uno, il più inclusivo, fu quello che a metà degli anni '70 portò all'elezione con il sistema proporzionale dei componenti togati del Csm sulla base di liste concorrenti, con una circoscrizione elettorale unica e l'elevazione del numero degli eligendi da quattordici a venti. In questo modo si accentuò in misura notevole il carattere rappresentativo dell'organo, secondo quanto sollecitato anche in occasione del dibattito parlamentare sulla riforma (si disse esplicitamente «per combattere le chiusure corporative»). Nell'occasione, il sottosegretario alla Giustizia, Renato Dell'Andro, magistrato vicinissimo alle posizioni di Aldo Moro (all'epoca presidente del Consiglio) sottolineò l'intento della legge, che risiedeva nella volontà del Governo di superare i contrasti nel dialogo, nella «dialettica di idee e di valori», nell'inclusione delle ali estreme (discorso, questo, tipicamente moroteo) piuttosto che nell'imposizione³⁵.

Purtroppo questa risposta inclusiva del mondo politico si sarebbe rivelata nel tempo una risposta perdente, nel senso che sarebbe poi subentrata una logica di scontro, totalmente diversa dalla scelta degli anni '70.

Il ruolo del magistrato comunque fu profondamente influenzato da questa apertura alla società. Negli anni cruciali della svolta il giudice si trasformò da mero interprete a soggetto attivo del nuovo diritto

grazie alla Costituzione e al controllo di costituzionalità diffuso affidato a ogni singolo giudice.

5. Un nuovo modello di giudice

Questo nuovo modello di giudice, più calato nella realtà sociale e politica, è stato poi quello che ha fronteggiato le tre grandi emergenze degli anni '80 e '90 (il terrorismo, le mafie e la corruzione), svolgendo un ruolo decisivo, ma anche esercitando talvolta una (obbligata) supplenza rispetto ad altre istituzioni. Ed è precisamente da questo nuovo contesto (e da quel nuovo protagonismo) che sarebbe nato il conflitto con la politica, dato caratteristico, quest'ultimo, di una contrastata stagione ancora oggi non risolta.

Ha ancora un senso un impegno "politico" generale, in senso nobile del magistrato?

Se sì, forse lo ha solo in termini di elaborazione di nuove idee e risposte alla crisi della giustizia alla luce dei valori di attuazione della Costituzione. Non un ritorno puro e semplice agli anni '60 e '70 dunque (che sarebbe impossibile), ma un partire nuovamente da quelle motivazioni ideali e dall'apertura alla società mostrata da quei giovani magistrati.

Come ha sostenuto Paolo Borgna, la valenza politica nell'attività dei magistrati sta nella «quotidiana necessità di scegliere fra diverse interpretazioni giuridiche, tutte formalmente legittime», ma da valutare in base alla scala dei propri valori, orientati secondo i principi della Costituzione, e nella consapevolezza della complessità degli interessi e dei valori in gioco³⁶.

34. *Quale giustizia*, n. 1, 1970.

35. L'intervento di Dell'Andro avvenne nella Commissione giustizia del Senato l'8 aprile 1975, cit. da E. Bruti Liberati, *Note sulla composizione e sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in *Questione giustizia*, n. 4, 1984, 1-40, 31.

36. P. Borgna, *Il giudice ancora «bocca della legge»?»,* in P. Borgna e M. Cassano, *Il giudice e il principe. Magistratura e potere politico in Italia e in Europa*, Roma, Donzelli, 1997, 57.