

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2026

Data: 3 marzo 2026

Il Csm pietra angolare dell'ordinamento giudiziario della democrazia*

di Edmondo Bruti Liberati – già Procuratore della Repubblica di Milano

SOMMARIO: 1. Il Ministro della giustizia “censurato”. – 2. La lunga marcia (ad ostacoli) per l’attuazione dei principi costituzionali. – 3. Art. 104 e 105 Cost. Simul stabunt simul cadent. – 4. Alcuni singolari argomenti.

1. Il Ministro della giustizia “censurato”

Palazzo del Quirinale 18 luglio 1959, Ministro della Giustizia Guido Gonella, discorso di insediamento del primo Csm:

“Con ciò si effettua il trapasso dei poteri che la Costituzione attribuisce al Consiglio superiore e che il Governo e il ministro della Giustizia hanno finora esercitati. [...] Lo stato di diritto, mentre afferma questo primato della legge, vuole che sia garantita l'imparziale giustizia per tutti e perciò avverte che la magistratura ha bisogno di indipendenza, di guarentigie della sua indipendenza [...]. Ora l'indipendenza dei giudici è corroborata da nuove garanzie costituzionali e istituzionali. Un fondamentale precetto costituzionale trova oggi adempimento.”

Il Ministro Gonella coglie l’essenza del nuovo assetto: la magistratura non sarà più “governata” dal Ministro della Giustizia, ma dal Csm. Nel 1941 il Ministro della Giustizia fascista Dino Grandi, nel presentare al Re il nuovo Ordinamento giudiziario era stato netto: *“Nel regolare lo stato*

* Lavoro non sottoposto a referaggio ai sensi dell’articolo 7 del regolamento della rivista.

Lo scritto riprende i contenuti dell’intervento al Seminario “La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione”, organizzato dall’Associazione Italiana dei Costituzionalisti a Firenze il 23 gennaio 2026.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

*giuridico dei magistrati ho naturalmente respinto il principio del cosiddetto autogoverno della Magistratura, incompatibile col concetto dello Stato fascista*¹. Il principio, aborrito dal Ministro Grandi, è attuato nel Consiglio superiore della magistratura della Costituzione democratica. Il Csm è la pietra angolare dell'ordinamento giudiziario della democrazia.²

Sono dovuti passare ben undici anni dall'entrata in vigore della Costituzione perché finalmente, tre anni dopo la Corte Costituzionale, nel 1959 entri in funzione il Csm. L'Associazione Nazionale Magistrati era stata fortemente impegnata per l'attuazione del Csm, ed inoltre, ma senza successo, affinché la legge elettorale non assicurasse il predominio dei magistrati di cassazione. Non era solo rivendicazione del principio costituzionale della pari dignità di ogni funzione. Per ragioni di età l'"alta magistratura" era formata da persone che avevano svolto la loro carriera durante il fascismo e la "conversione" allo spirito della democrazia e della Costituzione non è stata facile. Solo nel Congresso di Gardone dell'Anm del 1965, con la mozione conclusiva unitariamente approvata si troverà affermata la piena adesione ai valori della Costituzione.

È noto che, grazie alla mancata epurazione, magistrati che avevano servito nella Cassazione della Repubblica di Salò, fatto parte del Tribunale della razza, collaborato alla rivista "Il diritto razzista" e a iniziative del regime sono stati nominati ad importantissimi incarichi nella Repubblica democratica. Tra questi Luigi Oggioni, che aveva accettato di prestare servizio nella Corte di Cassazione di Salò, che nella qualità di "Presidente reggente della Corte Suprema di Cassazione" è presente quel 18 luglio 1959 alla cerimonia di insediamento del Csm; sarà di lì a breve, il 6 ottobre 1962, nominato Presidente della Cassazione e, in una inarrestabile progressione, sarà giudice costituzionale dal 29 settembre 1966. Forse questa presenza ha giocato un ruolo in una singolare vicenda. Le frasi del discorso del Ministro Gonella citate in esordio sono tratte dal Bollettino Ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia, che ne riporta il testo integrale. Non così nel "Verbale dell'insediamento" agli atti del Csm, ove del discorso del democristiano Ministro si propone una sintesi, con una "censura" proprio di quelle significative affermazioni.

Ancora una particolarità di quel Verbale: nell'intestazione dopo il Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi e i due membri di diritto, i componenti eletti sono riportati in ordine gerarchico, Cassazione, Appello, primo grado e buoni ultimi i laici eletti dal Parlamento, tra i quali Michele De

¹ D. Grandi, Relazione alla Maestà del Re Imperatore p. VII

² Corte Cost. Sent. n.4/1986

Pietro che sarà eletto Vicepresidente. L' "alta magistratura" vede quasi come "intrusi" i laici e a stento tollera i magistrati che operano in primo grado. Uno di questi Riccardo Pacifici, sostituto Procuratore a Bologna, in una rievocazione della sua esperienza ricorda che esponenti dell'alta magistratura scrissero "essere inconcepibile che i 'sottotenenti', Natoli, furono sedessero allo stesso tavolo consiliare coi 'generali', cioè coi magistrati di Appello e Cassazione".³ Ma nonostante tutto i quattro "sottotenenti", che trovarono una sponda nei laici prof. Francesco Paolo Bonifacio e prof. Ugo Natoli, furono capaci di valorizzare il ruolo del nuovo organismo proponendo anche soluzioni innovative. Sin dal primo Csm, che si insedia nel 1959, il principio di elettività produce i suoi effetti e la pur minoritaria presenza di magistrati più giovani e provenienti dalla "bassa magistratura" porta nel Consiglio la cultura della democrazia costituzionale. Sono magistrati impegnati nella Associazione nazionale dei magistrati che si era battuta per l'attuazione del Csm.

2. La lunga marcia (ad ostacoli) per l'attuazione dei principi costituzionali

Il modello costituzionale del Csm trova piena attuazione quando cessa il monopolio dei cassazionisti e nell'organo collegiale, grazie all'elettività, trovano posto le diverse posizioni presenti nella magistratura. Nel dibattito parlamentare per l'adozione della legge 22 dicembre 1975 n. 695, che introduce il sistema proporzionale per liste concorrenti, particolarmente significativo è l'intervento del sen. Dell'Andro, all'epoca Sottosegretario alla giustizia e futuro giudice costituzionale: "Anche nella magistratura, come per tutti i corpi istituzionali, l'unità deve essere attuata attraverso una dialettica di idee e di valori, in assenza della quale neppure l'unità può esistere. Occorre quindi evitare il rischio che il Consiglio superiore si trasformi in organo corporativo, ma tale eventualità viene fugata proprio dall'adozione del sistema elettorale proporzionale. [...] L'unità in seno a qualsiasi organo non deve essere raggiunta con l'imposizione, ma deve nascere dal dialogo, dal controllo, dai contrasti".⁴

Nelle elezioni del 1976 sono eletti candidati delle quattro liste: Magistratura Indipendente, Impegno Costituzionale, Terzo Potere e Magistratura Democratica. Vittorio Bachelet nel discorso

³ R. Pacifici, in R. Pacifici, L. Scapinelli, Due esperienze al Consiglio superiore della magistratura, in "Il Ponte", XXIV, n. 6-7, 1968, p. 827

⁴ Senato, Commissione giustizia seduta 8 aprile 1975

pronunziato in occasione del suo insediamento quale Vicepresidente del Csm il 21 dicembre 1976 sottolinea che “si tratta di un Consiglio che è stato eletto in base a una nuova legge elettorale che ha favorito una presenza più variata di posizioni e di intenti per garantire in esso una larga rappresentanza di tutti gli orientamenti, le forze, i contributi presenti nella magistratura”.⁵

La vicenda del Csm, nelle luci e nelle ombre, è strettamente legata a quella dell’Associazione nazionale dei magistrati. In Italia l’associazionismo dei magistrati ha una storia secolare. Nel 1909 viene fondata a Milano l’Associazione generale tra i magistrati italiani, che nel 1925, per evitare di diventare organizzazione del regime, decide l’autoscioglimento. Un gesto di grande dignità che il fascismo non può tollerare, tanto che espelle dalla magistratura i dirigenti dell’Agmi. Non appena recuperata la libertà, già nel 1945 l’associazione si ricostituisce con il nuovo nome di Associazione nazionale magistrati. L’Anm svolge da allora un ruolo fondamentale affinché i valori della Costituzione ispirino la cultura dei magistrati italiani.

Due sono le tensioni che storicamente si propongono nell’associazionismo giudiziario: da un lato il versante corporativo, ovvero la tutela degli interessi professionali dei magistrati, dall’altro la difesa dell’indipendenza, esterna e interna, come presupposto per garantire i diritti delle persone e il corretto funzionamento della giustizia. Questa dialettica inevitabilmente si riflette, nel bene e nel male, sul Csm.

Quando si discute dell’influenza dell’Anm, o se vogliamo delle correnti, sul Csm l’attenzione si concentra spesso sulla nomina degli incarichi direttivi. Vi sono ambiti nei quali non vi è dubbio che tale influenza abbia operato positivamente. Alcune vicende sono particolarmente significative.

La prima riguarda l’attuazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 co.1 Cost). Nonostante la diversa opinione della Cassazione e le oscillazioni della Corte costituzionale, già a partire dalla fine degli anni Sessanta, il Csm, attraverso il sistema tabellare che disciplina l’organizzazione degli uffici giudicanti, afferma che la predeterminazione deve riguardare non solo l’ufficio, ma anche i singoli magistrati. È una garanzia per chiunque si confronti con il sistema di giustizia, in una controversia civile o in un processo penale, che nessuno possa scegliere il giudice del suo caso.

La legge del 1982, che ha istituito il Tribunale della libertà, prevede per la prima volta la precostituzione del giudice, non solo come ufficio, ma anche come persona fisica, con un esplicito

⁵ Vedi in Il Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, Arti Grafiche Jasillo, 1981, p.12

riferimento alla formazione delle tabelle da parte del Csm. È facile comprendere che a nulla vale sapere che è competente il Tribunale di Roma o di Milano, ove operano nel civile come nel penale diverse sezioni e diverse decine di giudici, se non è stabilito in anticipo, con criteri oggettivi, chi sarà chiamato a giudicare in quella data in quel caso specifico.

In questo ambito si è creato un vero e proprio “circolo virtuoso” tra Csm e Parlamento. Ma, prima ancora ha operato in modo “virtuoso” l’influenza delle correnti dell’Anm sul Csm: una richiesta di tutela da possibili arbitri dei dirigenti degli uffici, nata come istanza corporativa, arriva a rendere effettiva una garanzia fondamentale per i cittadini.

La seconda vicenda riguarda il giudizio della sezione disciplinare del Csm sui magistrati membri della loggia massonica P2 di Licio Gelli. Tra questi vi erano magistrati con ruoli di vertice in correnti dell’Anm. Ciò non ha impedito alla sezione disciplinare del Csm di adottare decisioni rigorose e indipendenti, in controtendenza con quanto avvenuto in altre istituzioni. Decisione rigorosa e insieme attenta a distinguere i diversi livelli di responsabilità. L’importanza della ricostruzione dell’attendibilità delle liste sequestrate a Castiglion Fibocchi, che molti avevano cercato di porre in dubbio, è stata riconosciuta nella relazione finale della Commissione parlamentare di inchiesta presieduta dall’on. Tina Anselmi.

La pubblicità delle sedute della Sezione disciplinare del Csm, così come la possibilità per l’incolpato di farsi assistere da un avvocato del libero foro, sono temperamenti al carattere di giustizia domestica. Entrambe le innovazioni, poi recepite a livello di legislazione primaria, furono introdotte con provvedimenti della Sezione disciplinare, rispettivamente nel 1985 e nel 2000. Una vicenda che ci mostra la attenzione dello stesso Csm a muoversi ulteriormente della linea di attenuazione del carattere di “giurisdizione domestica” intrapresa dal costituente con la composizione mista, laici e togati. Particolarmente rilevante la apertura alla pubblicità che da ormai quarant’anni consente anche al grande pubblico (con la ripresa e diffusione delle sedute della sezione disciplinare) di “controllare”, se del caso criticare, come viene gestita la deontologia dei suoi giudici

È grazie anche al sostegno del “Csm delle correnti” negli anni durissimi del terrorismo se nel complesso, nonostante il coinvolgimento diretto quale bersaglio della violenza terroristica e il durissimo prezzo di sangue, la magistratura continua svolgere il suo ruolo senza cedimenti e inoltre non si fa travolgere dalle richieste di giustizia sommaria e dalle forzature sulla valutazione della prova in vista di un risultato di condanna da raggiungere ad ogni costo.

3. Art. 104 e 105 Cost. *Simul stabunt simul cadent*

Con la riforma soggetta a referendum all'art. 104 Cost primo comma che ora recita "La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere" si aggiunge " ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente". Alcuni sostenitori della riforma si sono spinti a sostenere che così viene solo ora affermata la piena indipendenza del pm; altri, più cautamente, si sono limitati a dire che è "rafforzata". Tesi entrambe infondate: nel lessico della Costituzione il termine "magistratura" è sempre comprensivo di giudici e pm. Rimane, sotto questo profilo tutto immutato: indipendenza esterna anche del Pm al primo comma dell'art 104 ed insieme con l'art. 107 quarto comma la, saggia, apertura ad una differenziazione con legge ordinaria quanto all'indipendenza interna.

Attribuzioni e composizione del Csm di cui all'art. 105 Cost. sono l'attuazione concreta, la garanzia di effettività del principio generale del 104 Cost. , la "guarentigia dell'indipendenza" come sottolineava il Ministro Gonella

Alla Costituente si aveva ben chiaro che il formale ossequio dell'Italia liberale per l'indipendenza della magistratura (e solo di quella giudicante), non aveva impedito al regime fascista di controllare, ove necessario la giustizia. Si riprende la denominazione Consiglio Superiore della Magistratura, che aveva operato con diverse composizioni e competenze, ma sempre di carattere consultivo e lo si trasforma radicalmente sotto i due profili delle attribuzioni e della elettività dei componenti.

Il modello italiano di Csm "forte" è stato punto di riferimento per i Paesi mediterranei che hanno riconquistato la democrazia, come la Spagna e il Portogallo, e altrettanto lo è stato successivamente per i Paesi dell'Europa centrale e dell'est dopo la caduta del muro di Berlino. Il Csm italiano nel 2004 si è fatto promotore, insieme a tredici stati membri dell'Unione europea, della fondazione, a Roma, della Rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ *European Network of Councils for the Judiciary*) e un componente laico del Csm italiano, Luigi Berlinguer, ne è stato il primo presidente. Ad oggi ENCJ conta le istituzioni di ventitré stati membri dell'Unione e come osservatori le istituzioni del Regno Unito, Inghilterra e Galles, Scozia, Irlanda del Nord.

In un documento del 2021 si propongono come principi generali di questi Consigli: ampie competenze sulla carriera dei magistrati per assicurarne l'indipendenza; *self government*,

autogoverno preferibilmente con partecipazione di membri laici, ma in ogni caso con almeno metà di magistrati; membri magistrati eletti dai loro pari. Principi analoghi sono proposti dai vari organismi che operano nel più ampio quadro del Consiglio d'Europa. Ne risulta che il Consiglio superiore della magistratura italiano registra sul piano europeo un grado di legittimità ed autorevolezza tale da essere considerato come uno standard.⁶

Altro dato significativo. L'irrigidimento autoritario che, in diversa misura, ha caratterizzato alcuni Paesi, da Polonia a Ungheria a Turchia, ha immediatamente provocato un ridislocamento dei poteri di governo della magistratura da organi del tipo Consiglio superiore o Consiglio di Giustizia al Ministro della Giustizia e al Governo, direttamente o per il tramite di nuovi organismi strettamente controllati dall'esecutivo.

Del modello di Csm "forte" garante della effettività del principio proclamato all'art. 104 cost. nella riforma Meloni/Nordio non rimane che una pallida ombra.

4. Alcuni singolari argomenti

Alcuni singolari argomenti sono stati proposti e rilanciati nella polemica da politici, purtroppo anche con l'avvallo di esponenti dell'accademia, i quali nell'enfasi della campagna per il Sì hanno messo da parte ogni rigore scientifico.

La separazione delle carriere è stata introdotta dal regime fascista! È stato riscoperto l'art.190 dell'Ordinamento giudiziario del 1941: *"La magistratura giudicante e requirente, unificata nel ruolo di anzianità, è distinta relativamente alle funzioni"*. Parola magica "unificata", ma il nodo è nel burocratico "ruolo di anzianità", banalmente la base per la progressione nello stipendio. Per di più è la riproduzione dell'art. 18 dell'Ordinamento Zanardelli del 1890: *"Le carriere delle magistrature giudicante del pubblico ministero, continuando a rimanere distinte quanto alle funzioni, sono eguali e promiscue quanto agli aumenti di stipendio e alle promozioni. I magistrati che vi appartengono sono compresi in una graduatoria unica e per ciascuno dei gradi e delle categorie che si corrispondono nelle due carriere."* Il fascismo nel 1941 non fa altro che confermare quanto era stato già stabilito mezzo secolo prima.

⁶ D.Piana, A. Vauchez, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 277.

Relazione al Re del Ministro Grandi: *“Nel regolare lo stato giuridico dei magistrati ho naturalmente respinto il principio del cosiddetto autogoverno della magistratura, incompatibile col concetto dello Stato fascista”*. L’Ordinamento Grandi pone il Pm sotto la “direzione del Ministro”, e al Pm non era garantita la inamovibilità. Il Ministro poteva, con provvedimento amministrativo, trasferire un Pm riottoso da un capo all’altro della penisola. Nel 1946 con le “Guarentigie della magistratura” si introduce la inamovibilità per il Pm e si elimina la “direzione” del Ministro. Nel 1948 la Costituzione con il Csm introduce l’autogoverno della magistratura, “incompatibile col concetto dello Stato fascista”, ma garanzia dell’indipendenza della magistratura nello Stato democratico.

Il Pm, ereditato in Italia dalla legislazione napoleonica come “rappresentante dell’esecutivo presso l’autorità giudiziaria”, è una figura controversa. Studiosi e politici ne hanno proposto, nel corso degli anni, organizzazioni e collocazioni diverse nelle istituzioni giudiziarie. Alcuni (il viceministro Francesco Paolo Sisto si diletta a farne un elenco: Matteotti, Calamandrei, Terracini, Bissolati...) vengono portati a sostegno, non solo della separazione delle carriere, ma addirittura assoldati nel Sì al complesso della riforma. La separazione delle carriere era l’oggetto unico della proposta di una “corrente” dell’avvocatura, l’Unione delle Camere Penali, ripresa all’inizio di questa legislatura da diverse proposte di parlamentari. Tutte spazzate via quando viene depositato il Ddl Meloni/Nordio nel quale è solo il chiodo cui è appeso il sostanziale azzeramento del Csm, quale organo di garanzia effettiva del principio di indipendenza. Oggi diversi (non tutti) sostenitori della separazione sono disposti ad ingoiare il sovrappiù. Forse quegli illustri autori erano di palato più fine.

Giuliano Vassalli in un’intervista al Financial Times il 19.2.187 dichiara: “parlare di sistema accusatorio laddove il pubblico ministero è un magistrato uguale al giudice ... che continuerà a far parte della stessa carriera, degli stessi ruoli... essere colleghi eccetera, è uno dei tanti elementi che non rendono molto leale parlare di sistema accusatorio”. Arruolato tra i fautori del Sì sulla base di queste tre righe l’autore di migliaia e migliaia di pagine di libri, articoli su riviste giuridiche, sui quotidiani interventi parlamentari, ove l’illustre studioso ed eminente uomo politico non si è mai pronunciato sul tema. È difficile pensare che quel giurista, dal palato finissimo, avrebbe ingoiato le altre parti della riforma Meloni/Nordio, non foss’altro che per la sgangherata tecnica legislativa. Vassalli, Ministro della Giustizia, ebbe il merito di fare entrare in vigore il nuovo codice di

procedura penale, ma il testo fu coordinato da Gian Domenico Pisapia, del quale non è stato trovato un sol rigo sulla separazione.

Si renderebbe un migliore servizio ai cittadini che voteranno su un tema complesso esprimendo argomentate posizioni, con rigore scientifico, piuttosto che rilanciare leggende metropolitane, narrazione e storie smentite dalla Storia.