

LA FUNZIONE DISCIPLINARE NEI RIGUARDI DELLA MAGISTRATURA ORDINARIA E L'ISTITUZIONE DELL'ALTA CORTE DISCIPLINARE QUALE ORGANO GIURISDIZIONALE COMPETENTE*

The disciplinary function regarding the ordinary judiciary and the establishment of the High Disciplinary Court as the competent jurisdictional body

Vittorio Fazio ***

Abstract (ita): Il contributo esamina criticamente la riforma della giustizia recentemente approvata dal Parlamento italiano, con specifico riguardo all'istituzione dell'Alta Corte disciplinare. Muovendo da una breve analisi degli effetti che la nuova architettura istituzionale dispiegherebbe sull'esercizio della funzione disciplinare nei confronti della magistratura ordinaria, l'indagine è tesa a valutare coerenza ed efficacia della riforma, anche rispetto ai principi fondativi dell'ordinamento costituzionale. Ci si interroga, infine, sulla sua idoneità a preservare e, ove possibile, ad accrescere la qualità dei meccanismi di garanzia dei diritti, nella consapevolezza che qualsiasi intervento in materia non possa prescindere dal rafforzamento delle tutele poste a presidio dei consociati.

Abstract (eng): The essay offers a critical examination of the justice reform recently approved by the Italian Parliament, with specific reference to the establishment of the Disciplinary High Court. Beginning with a brief analysis of the effects that the new institutional architecture would exert on the exercise of disciplinary functions with regard to the ordinary judiciary, the inquiry seeks to assess the coherence and effectiveness of the reform, also in relation to the foundational principles of the constitutional order. It further reflects on the reform's capacity to preserve and, where possible, enhance the quality of the mechanisms safeguarding fundamental rights, in the awareness that any intervention in this field cannot disregard the need to strengthen the protections afforded to individuals.

Parole chiavi: Riforma della giustizia - Magistratura ordinaria - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Alta Corte disciplinare - Divieto di istituire nuovi giudici speciali

Keywords: Justice reform - Ordinary judiciary - Disciplinary section of the Superior Council of the Judiciary - Disciplinary High Court - Prohibition on establishing new special judges

** Il presente contributo si ascrive al progetto dell'Università degli Studi di Catania "CULTure e Istituzioni: PROCEDURE, procedimenti e processi come garanzia del pluralismo DEMOCRATICO nello STATO di diritto - CU.I.PRO.DE.ST.", cui l'Autore prende parte. Il testo costituisce, peraltro, un aggiornamento della relazione tenuta in occasione del Convegno su «Globalizzazione, crisi della rappresentanza e riorganizzazione del potere: problemi e prospettive», Enna 5-6 dicembre 2024, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

**** Vittorio Fazio è Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Ragioni ed obiettivi dell’istituzione dell’Alta Corte disciplinare. - 3. Il contenuto della legge di revisione costituzionale: l’istituzione dell’Alta Corte disciplinare. - 4. La responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari e la natura della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. - 5. L’istituzione dell’Alta Corte disciplinare ed il divieto di istituire nuovi giudici speciali. - 6. Ulteriori profili di criticità (cenni). - 7. Riflessioni conclusive e di sintesi.

1. Introduzione.

La stagione riformatrice che sta animando il dibattito della dottrina costituzionalistica e, più in generale, dell’opinione pubblica verte, tra gli altri aspetti, sulla “riorganizzazione del potere giudiziario”, riferendoci, con quest’ultima espressione, all’insieme di quei processi, per lo più normativi, volti ad incidere, in maniera più o meno significativa, sull’assetto complessivo della giurisdizione, intervenendo, in particolare, sulla struttura degli organi che la esercitano, sui rapporti tra questi ultimi e sulle modalità di esercizio delle rispettive competenze.

Questo quadro trova attuale e concreto riscontro nel voto, espresso a maggioranza assoluta, del 30 ottobre 2025, con il quale il Senato ha approvato in seconda deliberazione il disegno di legge costituzionale A.C. n. 1917, recante «norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare»¹.

Il progetto di revisione costituzionale in parola è principalmente noto per il dichiarato obiettivo di realizzare una compiuta “separazione delle carriere”, ossia una recisa scissione tra i magistrati esercenti le funzioni di pubblico ministero, da una parte, e di giudice, dall’altra.

Nell’impossibilità di addentrarsi, anche senza pretese di esaustività, in un argomento tanto delicato e complesso², vale comunque la pena di rilevare che la Costituzione «pur considerando la magistratura come un unico “ordine”, soggetto ai poteri dell’unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni»³. Ciò posto, con la presentazione, nel giugno del 2024, del disegno di legge costituzionale A.C. n. 1917, che in parte ricalca alcuni precedenti

¹ In applicazione del procedimento di revisione costituzionale di cui all’art. 138 Cost., il disegno di legge costituzionale A.C. n. 1917 è stato approvato in prima deliberazione il 16 gennaio 2025 dalla Camera dei deputati ed il 22 luglio 2025 dal Senato (A.S. n. 1353); il medesimo è stato poi approvato in seconda deliberazione il 18 settembre 2025 dalla Camera dei deputati (A.C. n. 1917-B) ed il 30 ottobre 2025 dal Senato (A.S. n. 1353-B).

² Al tema sono interamente dedicati, con specifico riferimento alla più recente riforma della magistratura, i primi due fascicoli della rivista trimestrale “Questione Giustizia” (cfr. AA.Vv., *La riforma costituzionale della magistratura*, in *Questione Giustizia*, n. 1-2, 2025).

³ Corte cost., sent. 3 febbraio - 7 febbraio 2000, n. 37.

progetti⁴, è stata altresì prospettata l'introduzione di un nuovo organo di rilievo costituzionale⁵: l'Alta Corte disciplinare⁶, cui devolvere la "competenza" sulle questioni riguardanti la responsabilità disciplinare dei magistrati, attualmente spettante ad apposita sezione del Consiglio superiore della magistratura⁷.

Rimandando al prosieguo della trattazione ogni riflessione inerente agli scopi e ai contenuti della riforma costituzionale in discussione, con particolare riferimento all'istituzione del nuovo organo giurisdizionale, si ritiene essenziale anteporre qualche considerazione sulla portata stessa della riforma.

⁴ Ci si riferisce, in ispecie, alle seguenti proposte di legge costituzionale: A.C. n. 23, presentata il 13 ottobre 2022; A.C. n. 434, presentata il 24 ottobre 2022; A.C. n. 806, presentata il 24 gennaio 2023; A.C. n. 824, presentata il 26 gennaio 2023. Il 16 gennaio 2025, siffatte proposte, ciascuna di iniziativa parlamentare, sono state infine assorbite dall'approvazione in prima deliberazione, da parte della Camera dei deputati, del disegno di legge costituzionale A.C. n. 1917, che è, invece, di iniziativa governativa.

⁵ Si avverte la necessità di rilevare che, secondo l'impostazione maggioritaria, il Consiglio superiore della magistratura è qualificabile come "organo di rilievo costituzionale", ossia come un organo che, pur previsto dalla Costituzione, non può dirsi indefettibile, né - tantomeno - si potrebbe ritenerlo in grado di incidere sul processo produttivo della norma primaria. Rimane nondimeno fermo che organi siffatti, «essendo disciplinati o previsti da disposizioni o norme costituzionali, non possono essere soppressi - e talvolta neppure riformati in tutto o in parte - se non mediante leggi di revisione costituzionale» (A. PIZZORUSSO, *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Encyclopedie del Diritto*, v. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 155).

Rimane tendenzialmente isolata, dunque, la voce di chi ritiene che il Consiglio superiore della magistratura assurga a vero e proprio "organo costituzionale". In tale ultimo senso, di recente, G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2017, pp. 19-29, il quale si discosta, tuttavia, dal criterio classificatorio coronato dal costituzionalista Enzo Cheli, che ha riconosciuto «natura costituzionale agli organi investiti di poteri politici o di poteri operanti, in funzione di controllo o di organizzazione preliminare, allo stesso livello dei poteri politici; più concretamente agli organi in grado di esercitare, nello svolgimento delle loro funzioni - attive, di controllo od organizzative - un'influenza effettiva sul processo produttivo della norma primaria» (E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale. Appunti per una definizione*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1965, poi in AA.VV., *Studi economico-giuridici*, v. XLIV, t. I, CEDAM, Padova, 1966, p. 194), ritenendo che occorra privilegiare piuttosto il sistema dei valori fondamentali accolti dalla Costituzione vigente. Ne consegue che, per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, «la risalente controversia sulla sua natura giuridica si risolve con una certa facilità, se si pensa che il Costituente lo ha voluto [...] a presidio del principio fondamentale dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, da ritenersi, senza alcun dubbio, tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano» (G. SILVESTRI, *Op. cit.*, p. 22).

Vale la pena di osservare, infine, che l'atavica disquisizione sulla distinzione tra organi costituzionali e di rilievo costituzionale appare, ad alcuni, di rilievo meramente nominalistico, priva di qualsivoglia utilità sul piano applicativo. Sul punto, T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, v. III, Mucchi, Modena, 1996, p. 1035 ss., ora in T. MARTINES, *Opere*, v. I, Giuffrè, Milano, 2000, p. 607 ss.

Tale ultimo rilievo appare confermato, del resto, da posizioni dottrinali "intermedie", alla stregua delle quali la qualificazione del Consiglio superiore della magistratura quale organo di rilevanza costituzionale «lo mette solo apparentemente a completa disposizione del legislatore di revisione, perché questi dovrebbe essere in grado di identificare organi o meccanismi istituzionali alternativi capaci di erogare la medesima prestazione richiesta al Consiglio» (M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, Osservatorio AIC, n. 1, 2020, p. 14).

⁶ Per una riflessione plurale sull'Alta Corte disciplinare, cfr. R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, EDUcatt, Milano, 2025.

⁷ Art. 4, co. 1, l. 4 marzo 1958, n. 195: «la cognizione dei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati è attribuita ad una sezione disciplinare, composta di sei componenti effettivi e di cinque supplenti».

Quando si discorre, come nel caso di specie, di modificare il Titolo IV della Parte II della Costituzione, è onere di ciascun giurista - per il costituzionalista è, probabilmente, un vero e proprio imperativo etico - trattare il tema con la maggiore accortezza e cura di cui si è capaci, considerato che la magistratura è stata concepita da Padri e Madri costituenti come limite del potere e baluardo ultimo di diritti ed interessi legittimi.

Proprio tale consapevolezza impone di ancorare qualsiasi riflessione ad una rigorosa ponderazione degli interessi essenziali coinvolti, adoperando un criterio metodologico non dissimile da quello che informa, più nel profondo, l'aggravio procedurale previsto per la revisione costituzionale⁸ e, prim'ancora, la specifica struttura bicamerale accolta dalla Costituzione repubblicana del 1948. Ne deriva un dovere di misura argomentativa che non tollera scorciatoie e che assegna alla prudenza critica una funzione di garanzia della tenuta sistemica dell'ordinamento⁹.

Se, d'altronde, si considera che, nel moderno impianto costituzionale, l'elemento di maggiore specializzazione del potere giurisdizionale va ravvisato nella peculiare funzione di risoluzione, in chiave garantista, delle controversie inerenti alle situazioni giuridiche soggettive, è gioco-forza ammettere che, laddove una riforma dell'ordine giudiziario dovesse determinare un effettivo miglioramento della qualità della giurisdizione, la stessa si tradurrebbe altresì in un ampliamento della tutela apprestata a diritti ed interessi legittimi. Nell'ipotesi contraria, invece, una tale riforma esporrebbe i consociati al pericolo di un deplorevole affievolimento delle garanzie, con il rischio di pregiudicare financo il nucleo assiologico di posizioni giuridiche soggettive di rilievo costituzionale.

Alla luce di una siffatta considerazione, in sé banale, l'approccio alla riforma deve spogliarsi d'ogni forma di pregiudizio e di influenza esterna, dovendosi assumere quale scopo ultimo il rafforzamento dei meccanismi di garanzia dei diritti.

2. Ragioni ed obiettivi dell'istituzione dell'Alta Corte disciplinare.

Come spesso accade, quando si discute di riforme costituzionali, non è semplice cogliere l'intima essenza delle diverse proposte, il modo in cui queste ultime intendono gestire le criticità che dichiarano di voler risolvere e, talvolta, la stessa individuazione degli elementi di problematicità. In altre parole, il più delle volte non si riesce a rinvenire il "referente polemico" delle proposte di revisione costituzionale e, dunque, il risultato che ci si prefigge

⁸ Ciò vale, in particolar modo, per la seconda deliberazione che «ha una fisionomia diversa da quella della prima poiché essa non è la sede per valutazioni sulle singole disposizioni del progetto di legge costituzionale ma ha la funzione di assicurare la necessaria ponderatezza all'approvazione di un atto di estremo rilievo, qual è sempre qualsiasi legge costituzionale, e contemporaneamente di verificare, a distanza di tempo dalla prima deliberazione, che la maggioranza allora formatasi non era occasionale» (S.M. CICCONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Encyclopedie del Diritto*, v. XL, Giuffrè, Milano, 1989 p. 139).

⁹ Perplime, in quest'ottica, la scarsa capacità di costruire un dialogo parlamentare efficace e collaborativo dimostrata dalle forze politiche di maggioranza e di minoranza, specie in occasione dell'approvazione di un disegno di revisione costituzionale tanto delicato e rilevante. A dimostrazione di ciò si pone in evidenza che neppure l'aggravio procedimentale previsto dall'art. 138 Cost. è riuscito ad indurre il Parlamento ad incidere sul testo della riforma costituzionale, che è rimasto invariato rispetto alla presentazione, da parte del Governo, del rispettivo disegno di legge (di revisione costituzionale).

di ottenere¹⁰. D'un siffatto vizio non pare essere esente neppure la riforma in discussione talché, prima di esaminarne i contenuti, si rende opportuna una trattazione - sia pure sintetica - dei suoi obiettivi.

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale A.C. n. 1917 si sostiene che, su un piano generale, l'intervento legislativo «trae origine dal riconoscimento dei principi del giusto processo nel novellato articolo 111 della Costituzione, dall'evoluzione del sistema processuale penale italiano verso il modello accusatorio e da obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione».

Presupposta una tale aspirazione, in sé apprezzabile, dalla medesima relazione non emerge, tuttavia, in quale maniera l'art. 4 della legge costituzionale recentemente approvata, istitutivo dell'Alta Corte disciplinare, dovrebbe concretamente tendere al soddisfacimento degli anzidetti obiettivi di riforma.

Ciò che la relazione manca di porre in evidenza sono, più nel dettaglio, i profili di ritenuta criticità connessi all'attuale svolgimento del procedimento disciplinare in seno all'apposita Sezione istituita all'interno del Consiglio superiore della magistratura¹¹. Omettendo una siffatta precisazione, dunque, non si riesce a cogliere appieno la ragione per la quale l'istituzione di un nuovo organo di rilievo costituzionale dovrebbe determinare l'effetto di un complessivo miglioramento della qualità della giurisdizione.

A voler leggere tra le righe della proposta, l'idea dalla quale prende le mosse il tentativo di revisione pare essere legata al pregiudizio secondo cui un controllo interno è per sua natura parziale e, perciò, assai più propenso a giudicare più tenuamente, se non addirittura ad occultare, qualsivoglia irregolarità dovesse emergere¹².

L'Esecutivo sembra tradire, quindi, una malcelata forma di diffidenza nei confronti del potere giudiziario e, in particolare, della magistratura ordinaria. Nella relazione illustrativa al disegno di legge costituzionale, infatti, si percepisce la preoccupazione di garantire che la materia disciplinare, rispetto alle funzioni attinenti all'amministrazione della giustizia, sia organizzata «in modo tale da evitare di compromettere l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati, prevenendo ogni possibile rischio di condizionamenti esercitabili attraverso l'uso strumentale del controllo disciplinare».

¹⁰ Della difficoltà di scorgere il «referente polemico», da cui dovrebbe muovere una riforma costituzionale, tratta A. CARIOLA, *Ricerche sulle culture costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 139, il quale si riferisce, tuttavia, a riforme di carattere istituzionale. Cionondimeno, il pensiero di fondo dell'Autore appare estendibile a qualsivoglia riforma costituzionale, specie se si tiene conto del tenore delle proposte di modifica, attuate o meno, che hanno interessato il dibattito politico e giuridico negli ultimi anni.

¹¹ Sulla responsabilità disciplinare dei magistrati vedasi, *ex multis*, i seguenti contributi organici: A.L.M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; P. FIMIANI - M. FRESCA, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Giappichelli, Torino, 2013; S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti - le sanzioni - il procedimento*, Giuffrè, Milano, 2013; D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Cedam, Padova, 2011; M. FANTACCHIOTTI - M. FRESCA - V. TENORE - S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistraturali*, Giuffrè, Milano, 2010. Per un'analisi prospettica di più ampia portata, cfr. V. TENORE (a cura di), *Il magistrato e le sue quattro responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2016; M. VOLPI (a cura di), *Responsabilità dei magistrati*, Jovene, Napoli, 2009; F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹² In tal senso C.A. CIARALLI - A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2024, p. 14.

Non va sottaciuto, in proposito, il peso assunto dalle più recenti vicende distorsive dell'associazionismo dei magistrati e del concorso del correntismo al governo della magistratura¹³.

In attuazione dell'art. 18 Cost., l'associazionismo interno alla magistratura consiste nella libera aggregazione dei magistrati in forme organizzate volte a tutelare l'indipendenza della funzione giurisdizionale, promuovere la cultura della giustizia e, seppur entro certi limiti, rappresentare la categoria nei rapporti istituzionali¹⁴. Il correntismo rappresenta, invece, uno sviluppo fisiologico dell'associazionismo, consistendo nella formazione di una moltitudine di gruppi strutturati, all'interno dei quali convergono magistrati accomunati da identità culturali ed orientamenti ideali.

Simili fenomeni, in sé, non possono che ritenersi coerenti con i principi costituzionali posti a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, favorendo il pluralismo e la libera circolazione delle idee all'interno dell'ordine giudiziario. A sostenere diversamente si finirebbe, d'altronde, con lo svilire il ruolo di interprete del diritto che l'ordinamento costituzionale riserva alla magistratura, vero e proprio polo di cultura giuridica.

Tale sistema, tuttavia, ha disvelato il rischio di una contaminazione delle correnti con logiche di appartenenza e di competizione, che nulla hanno a che vedere con gli scopi che ne hanno determinato l'esistenza. Non è un caso, dunque, che l'espressione "correntismo" venga frequentemente associata alla formazione di centri di potere ed influenza che tentano di pilotare le stesse dinamiche elettorali associative e, indirettamente, le scelte del Consiglio superiore della magistratura, con potenziali ricadute sull'imparzialità e sul buon andamento dell'autogoverno.

Proprio il tentativo di porre freno a simili derive ha indotto i proponenti della riforma a suggerire una tecnica di designazione dei membri del nuovo organo di rilievo costituzionale diversa dall'elezione e basata, per lo più, sul sorteggio. Come si legge, infatti, nella già citata relazione illustrativa, il sorteggio «trova fondamento anche nell'esigenza di assicurare il superamento di logiche legate alla competizione elettorale, che non hanno offerto buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell'autogoverno all'interno e all'esterno della magistratura».

I proponenti, infine, si limitano ad additare l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare quale non meglio disputato «esito di uno sviluppo naturale», da collocarsi nell'ambito di un sentiero «in corso da sempre» verso una più radicale autonomia istituzionale, riconducibile al fatto che la funzione disciplinare in materia ha natura propriamente giurisdizionale.

Al netto di siffatte considerazioni, peraltro prive di un vero sostegno argomentativo, continua a rimanere oscuro il percorso che dovrebbe condurre al già richiamato miglioramento della qualità della giurisdizione, talché si alimenta il sospetto che non si abbia reale conezza delle esigenze di fondo che si vorrebbe soddisfare. L'impressione che se ne

¹³ In argomento, per tutti, M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 355-372.

¹⁴ In Italia, il fenomeno dell'associazionismo nella magistratura è, invero, risalente nel tempo. Vedasi, per una ricostruzione storica del medesimo, E.R. PAPA, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Padova-Venezia, Marsilio, 1973.

ricava è che i proponenti siano stati mossi da slanci riformatori, privi, tuttavia, di fondamenta argomentative tali da poter risultare sufficientemente coerenti e convincenti.

Una simile conclusione, del resto, è avvalorata dal tenore dell'analisi tecnico-normativa della proposta di riforma, ove si legge che «la necessità dell'intervento normativo è di dare compiuta attuazione ad uno dei punti programmatici del Governo, che ha ad oggetto la riforma dell'assetto ordinamentale della Magistratura».

Posto che l'animo del legislatore appare caratterizzato - com'è fisiologico che sia - da una forte coloritura politica, ciò che davvero importa verificare in questa sede, andando ben al di là d'ogni riflessione di mera opportunità, è che l'eventuale riforma dell'organizzazione del potere giurisdizionale pervenga ad un'effettiva razionalizzazione del funzionamento dell'apparato giudiziario e, quindi, che essa sia in linea con i valori di cui la Costituzione è portatrice.

In quest'ottica, si è dell'avviso che, per prevenire storture di sorta, lo strumento disciplinare non debba essere impiegato per finalità eccedenti la sua finalità specifica, ossia quella di reprimere episodi patologici dell'esercizio delle funzioni del magistrato, nel caso in cui quest'ultimo dovesse disattendere il complesso di doveri assunti con l'incarico, tanto oneroso quanto onorevole. Ne consegue che «problemi diversi - quali il livello di professionalità richiesto dalle varie funzioni giudiziarie, la lungaggine delle procedure, lo *standard* minimo di civiltà cui esse devono rispondere, e così via - devono trovare risposta essenzialmente, anche se non esclusivamente, su piani diversi dall'intervento disciplinare»¹⁵.

3. Il contenuto della legge di revisione costituzionale: l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare.

L'art. 4 della legge di revisione costituzionale in discussione prevede un'integrale modifica del contenuto dell'art. 105 Cost., anzitutto nel senso di ripartire tra i due (eventuali) istituendi Consigli superiori della magistratura (giudicante e requirente) le competenze che attualmente sono riunite in capo all'attualmente unitario Consiglio superiore della magistratura (comma 1).

L'unica eccezione è rappresentata dalla competenza (*rectius* giurisdizione) disciplinare, che viene affidata, quale giudice naturale, ad un organo di nuova introduzione, l'Alta Corte disciplinare (comma 2)¹⁶. Tale scelta si inserisce evidentemente nel solco di una progressiva

¹⁵ S. SENESE, *Gli illeciti disciplinari*, in AA.VV., *Responsabilità disciplinare ed incompatibilità del magistrato. Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia - I° Quaderno*, Consiglio superiore della magistratura, Roma, 1985, p. 14.

¹⁶ In merito all'introduzione di un'apposita Corte disciplinare, va ricordato che già il progetto di revisione costituzionale presentato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema), istituita con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, prevedeva l'istituzione di una "Corte di giustizia della magistratura", cui sarebbero spettati i provvedimenti disciplinari nei riguardi tanto dei giudici ordinari ed amministrativi quanto dei magistrati del pubblico ministero. Un altro dei tratti di maggiore differenza rispetto all'Alta Corte disciplinare risiede nella composizione, atteso che la Corte di giustizia della magistratura sarebbe stata composta da nove membri, designati con elezione di secondo grado dai Consigli superiori fra i rispettivi componenti, rimettendosi alla legge la disciplina dell'attività della Corte, ivi compresa l'eventuale articolazione in sezioni. Nel progetto di legge costituzionale del 1997, infine, non si faceva alcun esplicito riferimento all'esercizio di funzioni propriamente giurisdizionali, sostenendosi, tuttavia, che alla Corte di giustizia della magistratura sarebbe stato affidato un «ruolo analogo a quello del giudice» (cfr. testo risultante

distinzione tra funzioni giurisdizionali e poteri di autogoverno della magistratura, allo scopo di rafforzare la terzietà dell’organo deputato a conoscere delle responsabilità disciplinari.

L’Alta Corte costituzionale sarebbe composta da quindici giudici, di cui tre nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio; tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall’insediamento, compilerebbe mediante elezione; sei estratti a sorte tra magistrati giudicanti con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità; tre estratti a sorte tra magistrati requirenti con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità (comma 3).

La presidenza dell’organo viene riservata alla relativa componente laica, potendo il presidente essere eletto tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o quelli estratti dall’elenco parlamentare (comma 4). L’esclusione della componente togata dal novero dei membri eleggibili risponde, verosimilmente, alla logica di un complessivo rafforzamento della percezione di imparzialità dell’organo medesimo, evitando che il proprio vertice sia espressione della stessa categoria sottoposta a giudizio.

Si segnala, peraltro, che l’art. 4 della legge di revisione costituzionale non realizzerebbe, sul punto, alcuna vera innovazione. Già in applicazione dell’art. 4, co. 2, del regolamento interno del Consiglio superiore della magistratura¹⁷, infatti, l’attuale Sezione disciplinare è presieduta da un membro laico, ossia dal Vicepresidente dell’organo di autogoverno, che è eletto, ai sensi dell’art. 104, co. 5, Cost., fra i componenti designati dal Parlamento.

In analogia a quanto già previsto, oggi, per il Consiglio superiore della magistratura, viene fissata una durata complessiva dell’incarico di giudice dell’Alta Corte pari a quattro anni (comma 5). Si stabilisce altresì che «l’incarico non può essere rinnovato», discostando così - questa volta - dalla vigente disciplina costituzionale, che pone, all’art. 104, co. 6, Cost., il più preciso divieto di una “immediata” rieleggibilità¹⁸. Rimane incerto, dunque, se la nuova formulazione vada intesa come una precisa volontà del legislatore costituzionale di impedire future rielezioni del medesimo membro ovvero se debba interpretarsi in linea di continuità con l’attuale formulazione della disposizione costituzionale.

Sempre con riferimento all’ufficio di giudice dell’Alta Corte disciplinare, la legge di revisione costituzionale prevede, poi, un ampio regime di incompatibilità, che si riferisce all’ufficio di membro del Parlamento, del Parlamento europeo, di un Consiglio regionale e del Governo, nonché con l’esercizio della professione di avvocato (comma 6). La legge di riforma introduce, inoltre, una clausola di chiusura, con cui si rimette al legislatore la facoltà di introdurre nuove ipotesi di incompatibilità.

dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell’articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 - A.C. 3931-A e A.S. 2583-A, p. 100).

¹⁷ Regolamento interno approvato con deliberazione del 26 settembre 2016, aggiornato con le modifiche apportate con deliberazione del 12 gennaio 2023 pubblicate in Gazzetta Ufficiale - Serie generale, parte prima, anno 164°, n. 13, del 17 gennaio 2023.

¹⁸ Sarebbe ben più opportuno, per ovvie ragioni, parlare di “risorteggiabilità”.

Sul piano processuale, le pronunce del giudice disciplinare possono essere impugnate soltanto dinanzi alla medesima Corte, anche per motivi di merito (comma 7). La riforma configura, dunque, un procedimento disciplinare articolato in un doppio grado di giudizio, seppur concentrato nello stesso organo. Nel giudizio d'impugnazione, tuttavia, l'Alta Corte è chiamata a pronunciarsi in composizione diversa rispetto a quella che ha concorso ad emettere la decisione impugnata.

La legge di revisione costituzionale appone, infine, una riserva di legge assoluta¹⁹ (e rinforzata) in riferimento alla determinazione degli illeciti disciplinari e delle relative sanzioni, nonché alla composizione dei collegi, alle forme del procedimento disciplinare ed alle norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte, assicurando che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio (comma 8).

4. La responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari e la natura della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Quella disciplinare è una forma di responsabilità che deriva dalla violazione di doveri professionali, di servizio o deontologici, posti a carico di un soggetto in virtù di un rapporto di lavoro, d'ufficio o di appartenenza ad un ordine professionale. Pur potendo sembrare una forma di responsabilità a prevalente funzione punitiva, essa non mira principalmente a reprimere. La sua finalità essenziale è, piuttosto, quella di orientare e regolare la condotta dei soggetti coinvolti²⁰.

La natura giuridica del relativo procedimento punitivo e, dunque, delle sanzioni inflitte assume, tanto nel lavoro privato quanto in quello pubblico, natura eminentemente privatistica²¹. Difatti, in seguito alla privatizzazione del pubblico impiego, avviata all'inizio degli anni Novanta, quello disciplinare non può più qualificarsi come un procedimento

¹⁹ Già le riserve di legge attualmente vigenti in materia di ordinamento giudiziario hanno destato, invero, le perplessità di parte della dottrina. In materia, infatti, v'è chi suole escludere qualsiasi potestà di intervento di altri organi, intendendole come assolute (così S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova, 1964), e v'è chi ne circoscrive il carattere di assolutezza solamente nei riguardi dell'Esecutivo, ritenendo che le riserve di competenza siano, invece, relative nei confronti del Consiglio superiore della magistratura (così G. ZAGREBELSKY, *La responsabilità disciplinare dei magistrati: considerazioni su alcuni aspetti generali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, v. IV, Giuffrè, Milano, 1977). Ad avviso di altri, poi, gli organi della magistratura, in particolar modo quello di autogoverno, sono legittimati ad esprimersi mediante atti normativi a contenuto generale ed astratto, quantunque non previsti in Costituzione, quale effetto diretto del carattere costituzionale di autonomia del quale è dotata la magistratura medesima (così G. FERRARI, *Consiglio superiore della Magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, v. IV, CEDAM, Padova, 1974).

²⁰ In questo senso, già G. LANDI, *Disciplina - a) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, v. XIII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 18, il quale, nel porre in evidenza la distinzione tra il potere disciplinare e quello di giurisdizione penale, sostiene che «funzione primaria di quei complessi di regole che si vogliono dire 'disciplinari' non sia tanto quella di reprimere la trasgressione di certi divieti, quanto quella d'ottenere l'adempimento di certi doveri positivi». Per un contributo più recente sulle finalità perseguitate dalla responsabilità disciplinare, cfr. anche V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 62 ss.

²¹ Come viene in rilievo in V. TENORE, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego. Nella giurisprudenza del g.o. e nei referiti della Corte dei conti*, EPC Editore, Roma, 2007, p. 11.

amministrativo espressivo di un potere di "supremazia speciale"²² della pubblica amministrazione esercitabile nei confronti dei propri dipendenti.

Benché la privatizzazione non abbia coinvolto i magistrati ordinari²³, la responsabilità di questi ultimi non potrebbe comunque trovare fondamento nell'anzidetto rapporto di supremazia speciale, in ragione della sottoposizione dei magistrati alla sola legge (art. 101, co. 2, Cost.). Deve riconoscersi, infatti, che «il potere disciplinare nei loro confronti è volto a garantire - ed è rimedio insostituibile - il rispetto dell'esigenza di assicurare il regolare svolgimento della funzione giudiziaria, che è uno degli aspetti fondamentali della vita dello Stato di diritto. Onde ben può configurarsi, su tale base, indipendentemente dal detto rapporto di supremazia, un potere disciplinare fondato direttamente sulla legge e tendente alla tutela dei valori dell'ordinamento dello Stato eventualmente lesi dal comportamento del magistrato»²⁴.

Proprio allo scopo di preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, specialmente dall'Esecutivo, garantendo la soggezione di ciascun magistrato alla sola legge, la disciplina costituzionale vigente stabilisce che i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati «spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario» (art. 105 Cost.). In attuazione di tale onere, l'art. 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, ha concretamente attribuito questa funzione ad un'apposita Sezione dello stesso organo di autogoverno²⁵.

²² La tradizionale dottrina pubblicistica ha ravvisato nel potere disciplinare la titolarità di un potere di "supremazia speciale" a partire da alcuni studi di Santi Romano. Vedasi, in particolare, S. ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, UTET, Torino, 1898. Sui cosiddetti "diritti di supremazia" l'Autore si era già espresso in ID., *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, Società Editrice Libraria, Milano, 1897.

²³ Ai sensi dell'art. 3, co. 1, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, «in deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n.287».

²⁴ Corte cost., sent. 7 maggio - 8 giugno 1981, n. 100.

²⁵ L'attribuzione ad apposita Sezione del Consiglio superiore della magistratura della funzione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, anziché al *plenum* del Consiglio medesimo, come l'art. 105 Cost. parrebbe invero disporre, ha destato non pochi dubbi di legittimità costituzionale. Questi ultimi sono stati sciolti, infine, dalla Corte costituzionale che, sul punto, ha chiarito che, ferma restando l'esigenza di garantire la necessaria autonomia ed indipendenza all'ordine giudiziario rispetto ad ogni altro potere, «la legge - alla quale è demandata, nell'ambito delle indicazioni fondamentali contenute nell'articolo 104, la determinazione della concreta struttura del Consiglio, ed alla quale lo stesso art. 105 rinvia per la disciplina che deve presiedere all'esercizio delle funzioni ivi elencate - può legittimamente porre norme attinenti all'organizzazione di quel consesso: e tali sono, indubbiamente, quelle che concernono l'istituzione di un'apposita sezione disciplinare. Dalle norme costituzionali di raffronto, in definitiva, non è data in alcun modo la possibilità di dedurre che la Costituzione abbia voluto che tutte le competenze elencate nell'art. 105 siano esercitate dal Consiglio nel suo *plenum*; ché invece, il largo spazio riservato al legislatore ordinario induce a negare l'esistenza di una siffatta direttiva. [...] Va peraltro aggiunto che, se nessun precezzo costituzionale vieta l'articolazione del Consiglio superiore in sezioni, nel determinare la struttura di queste si deve rispettare l'autonomia del Consiglio, al quale va demandata la scelta dei componenti, ed occorre necessariamente tener conto delle linee fondamentali secondo le quali, in conformità dell'art. 104 Cost., risulta strutturato il consesso. Con quest'ultima affermazione si vuol dire che il

È ormai risalente e, secondo alcuni, persino consolidata, in dottrina²⁶ così come in giurisprudenza²⁷, l'idea che la Sezione disciplinare dell'attuale Consiglio superiore della magistratura abbia natura giurisdizionale²⁸.

Già nel 1971, in particolare, la Consulta ebbe modo di qualificare la Sezione *de qua* come "giudice" ed il relativo procedimento come "giudizio", agli effetti dell'art. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ossia «ai limitati fini» della capacità di rimettere una questione di costituzionalità alla Corte costituzionale. Tale conclusione fu basata sulla «constatazione, non controvertibile, che il legislatore, con espresse ed univoche statuzioni, ha conferito carattere giurisdizionale alla funzione ora esercitata dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. A tutela dell'indipendenza dei magistrati la legislazione vigente [...] stabilisce che il procedimento disciplinare si svolga nelle forme e nei modi che sono tipici del processo, affinché al provvedimento destinato ad incidere sullo stato dell'interessato, adottato con un atto che la legge definisce "sentenza" (cfr. la rubrica dell'art. 35 del r.d.l. n. 511 del 1946) e contro il quale è ammesso il ricorso alle Sezioni unite della Cassazione (art. 17, ultimo comma, legge 24 marzo 1958, n. 195), si addivenga con le garanzie che sono proprie e tipiche della funzione giurisdizionale. E non è senza rilievo la circostanza che il procedimento disciplinare a carico dei magistrati, a differenza dell'analogo procedimento a carico dei pubblici dipendenti, viene instaurato da un soggetto (dal Ministro della giustizia, secondo l'art. 107, secondo comma, Cost.; anche dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, in base all'art. 14 della legge 24 marzo 1958, n. 195), rispetto al quale il Consiglio superiore è collocato in posizione di assoluta estraneità ed indipendenza»²⁹.

legislatore non può istituire sezioni deliberanti nelle quali non siano presenti componenti eletti dal Parlamento o componenti appartenenti ad una delle categorie di magistrati che concorrono alla formazione del Consiglio» (Corte cost., sent. 29 gennaio - 2 febbraio 1971, n. 12). La Consulta ha poi consolidato nel tempo il proprio orientamento, ribadendo che la Costituzione affida al legislatore ordinario ampi spazi di discrezionalità in materia di organizzazione interna del Consiglio superiore della magistratura, non escludendo che quest'ultimo possa operare, nell'esercizio delle attribuzioni disciplinari, anziché in assemblea plenaria, in una composizione più ristretta, pur sempre rispettosa dei criteri e degli equilibri sanciti dall'art. 104 Cost. (Corte cost., sent. 9 marzo - 12 marzo 1998, n. 52; sent. 17 giugno - 24 giugno 2002, n. 270).

²⁶ Cfr. M. DEVOTO, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale dello Stato*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 294-296, ed *ivi* per riferimenti bibliografici anteriori. La natura giurisdizionale della Sezione disciplinare sembra essere pacifica già nell'opera di A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Torino, 1982, pp. 37, 85 e 91. Non è un caso, dunque, se in materia v'è chi si serve dell'espressione icastica «funzione di giustizia disciplinare» per descrivere la funzione attribuita dal legislatore ordinario alla Sezione disciplinare (L. ARCIDIACONO, *Consiglio Superiore della Magistratura*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1354).

²⁷ Cfr. Corte cost., sent. 29 gennaio - 2 febbraio 1971, n. 12; sent. 15 giugno - 22 giugno 1976, n. 145; sent. 7 maggio - 8 giugno 1981, n. 100; sent. 4 giugno - 22 giugno 1992, n. 289; sent. 26 maggio - 8 giugno 1994, n. 220; sent. 22 febbraio - 1° marzo 1995, n. 71; sent. 13 novembre - 16 novembre 2000, n. 497; sent. 17 giugno - 24 giugno 2002, n. 270; sent. 3 luglio - 22 luglio 2003, n. 262.

Con riferimento alla giurisprudenza di legittimità, cfr. Corte cass., S.U. civ., sent. 10 aprile 2002, n. 5126; sent. 20 aprile 2004, n. 7585; sent. 9 marzo 2020, n. 6690.

²⁸ Il tema è efficacemente e criticamente sviluppato nel contributo di A.L.M. TOSCANO, *Op. cit.*, pp. 39-67 e 131-133.

²⁹ Corte cost., sent. 29 gennaio - 2 febbraio 1971, n. 12.

Successivamente, nel 1995, la Corte costituzionale ha rilevato che la «configurazione giurisdizionale del procedimento disciplinare per i magistrati ordinari risponde [...] alla tradizione. La giurisdizione disciplinare, affidata, prima della Costituzione ed immediatamente dopo la sua entrata in vigore, ad appositi Tribunali disciplinari (regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511), cui era rimessa l'adozione delle sentenze in materia, è stata successivamente attribuita, in adempimento a quanto prescrive l'art. 105 della Costituzione, al Consiglio superiore della magistratura e conferita alla Sezione disciplinare in cui esso si articola [...]», mantenendosi la scelta legislativa per un procedimento disciplinare che si esprime nei modi e nelle forme, quindi con le garanzie proprie della giurisdizione»³⁰.

Si deve peraltro osservare che, con quest'ultima pronuncia, la Consulta, seppur *incidenter tantum*, ha notevolmente ampliato la portata delle considerazioni sviluppate nel 1971. Se, infatti, l'attività interpretativa della Corte era circoscritta, in passato, alla sola possibilità di sollevare questioni di costituzionalità, con la pronuncia del 1995 si è andati ben oltre tale limite, avendo assunto la natura giurisdizionale della Sezione disciplinare e, dunque, del giudizio che davanti ad essa si svolge come un dato assolutamente pacifico.

Simili conclusioni appaiono altresì rinforzate dagli arresti giurisprudenziali della Corte di cassazione, la quale, con riferimento alla differenza tra il procedimento disciplinare relativo ai magistrati ordinari ed a quelli amministrativi, ha ribadito il carattere «sicuramente giurisdizionale che riveste la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura»³¹, e viepiù enfatizzate dall'attività interpretativa della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha ritenuto che, agli effetti dell'art. 6, § 1, CEDU, la Sezione disciplinare costituisca un «organo giudiziario di piena giurisdizione»³².

È la stessa Sezione disciplinare, infine, ad avvalorare l'orientamento interpretativo in questione, avendo qualificato sé medesima come «organo giurisdizionale a tutti gli effetti»³³. Nonostante l'autorevolezza delle posizioni ermeneutiche testé ricostruite, vale la pena di revocare in dubbio la presa robustezza delle argomentazioni addotte a sostegno della natura giurisdizionale della Sezione disciplinare. La questione pare fortemente influenzata, infatti, dall'osservazione empirica della natura sostanzialmente giurisdizionale assunta nel tempo dal procedimento disciplinare³⁴, che induce a ritenere dotato, a sua volta, di carattere giurisdizionale anche chi ne governa lo svolgimento. Ciò che sembra controvertibile è, in particolare, la possibilità di configurare, in senso soggettivo, la Sezione disciplinare come un «giudice»³⁵. Se, infatti, da un lato si è soliti annoverare tra le «autorità giurisdizionali» non solo coloro che siano stabilmente investiti di una funzione di tal natura, ma anche soggetti

³⁰ Corte cost., sent. 22 febbraio - 1° marzo 1995, n. 71.

³¹ Corte cass., S.U. civ., sent. 9 marzo 2020, n. 6690.

³² Corte EDU, Sez. II, sent. 9 luglio 2013, causa *Di Giovanni c. Italia*.

³³ C.S.M., Sez. dis., ord. 4 febbraio 2009, n. 11, riportata in N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, ed. 4, Zanichelli, Torino 2014, p. 315.

³⁴ Vedasi, per un'efficace ricostruzione del percorso di sostanziale «giurisdizionalizzazione» del procedimento disciplinare, tra interventi normativi, decisioni della Corte costituzionale e della giurisprudenza disciplinare, N. ZANON - F. BIONDI, *Op. cit.*, pp. 317-321.

³⁵ Sui dati costituzionali che inducono quantomeno a dubitare della natura giurisdizionale del Consiglio superiore della magistratura, quando opera come Sezione disciplinare, A.L.M. TOSCANO, *Op. cit.*, pp. 74-84.

che, pur estranei all'ordine giudiziario, esercitino comunque un'attività riconducibile alla giurisdizione, dall'altro non può essere trascurato che l'individuazione del concetto di giurisdizione richiede pur sempre la riconducibilità della funzione esercitata ad organi statali formalmente qualificabili come giurisdizionali³⁶. Una condizione - quest'ultima - che mal si attaglia alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Qualche dubbio si pone, infine, sul piano della legittimità costituzionale, atteso che dotare *ex post* di natura giurisdizionale la Sezione disciplinare potrebbe apparire in contrasto con il divieto costituzionale di istituzione di nuovi giudici speciali (art. 102, co. 2, Cost.)³⁷.

5. L'istituzione dell'Alta Corte disciplinare ed il divieto di istituire nuovi giudici speciali.

Una delle principali perplessità sollevate dall'introduzione dell'Alta Corte disciplinare attiene alla sua possibile riconduzione alla categoria dei giudici speciali, considerato che la stessa legge di revisione costituzionale le attribuirebbe, *expressis verbis*, carattere giurisdizionale. Tale qualificazione sollecita una riflessione di compatibilità della sua istituzione con il divieto, sancito dall'art. 102, co. 2, Cost., di procedere alla creazione di nuovi giudici - appunto - speciali³⁸, con la consequenziale necessità di stabilire se la riforma si ponga o meno in frizione con il disposto costituzionale.

Nell'affrontare la questione, non può non tenersi conto, in via preliminare, del fatto che la nozione di giudice speciale non trova sviluppo, su un piano concettuale, in alcuna determinazione di diritto positivo, essendosi probabilmente affermata su basi tutt'altro che rigorose, pur se accomunate dal presupposto di un progressivo affrancamento della funzione giurisdizionale dal potere esecutivo nello Stato di diritto³⁹.

Anche la Corte costituzionale, impegnata nell'individuazione di un criterio identificativo (*rectius discretivo*), non ha mancato di rilevare come la sua determinazione, già ardua nel passato, sia divenuta ancora più incerta in seguito all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Cionondimeno, assumendo come esclusivi elementi interpretativi quelli offerti

³⁶ Sulla nozione di giudice agli effetti dell'art. 101, co. 2, Cost., vedasi N. ZANON - L. PANZERI, *Art. 101*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, v. III, Milano, UTET, 2006, p. 1960. Sull'impostazione metodologica del problema definitorio della giurisdizione, appare utile la consultazione del contributo di E. SATTA, *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, v. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 218 ss.

³⁷ Simili dubbi assumono scarsa risonanza se si considera l'*obiter dictum* della sentenza 29 gennaio - 2 febbraio 1971, n. 12, della Corte costituzionale, la quale, chiamata a pronunciarsi sulle modalità di esercizio della funzione disciplinare da parte del Consiglio della magistratura militare, ebbe a sostenere che la «configurazione giurisdizionale del procedimento disciplinare per i magistrati ordinari risponde [...] alla tradizione. La giurisdizione disciplinare, affidata, prima della Costituzione ed immediatamente dopo la sua entrata in vigore, ad appositi Tribunali disciplinari (regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511), cui era rimessa l'adozione delle sentenze in materia, è stata successivamente attribuita, in adempimento a quanto prescrive l'art. 105 della Costituzione, al Consiglio superiore della magistratura e conferita alla Sezione disciplinare in cui esso si articola». L'attuale Sezione disciplinare non potrebbe configurarsi, quindi, come un giudice «nuovo», avendo sostituito nell'esercizio delle medesime attribuzioni i preesistenti Tribunali disciplinari.

³⁸ Sull'istituzione dell'Alta Corte disciplinare in deroga all'art. 102, co. 2, Cost., già C.A. CIARALLI - A. MAZZOLA, *Op. cit.*, p. 15.

³⁹ In questi termini, E. CASTORINA, *La Magistratura*, in L. ARCIDIACONO - E. CASTORINA - A. CIANCIO - G. CHIARA, *Diritto costituzionale*, ed. II, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2023, p. 491.

dall'art. 102, co. 2, Cost., la Consulta ha infine ricavato la nozione di giudice speciale in contrapposizione a quella di Sezione specializzata, la cui essenza risiede invece nell'esistenza di un'intima compenetrazione istituzionale tra la Sezione medesima e gli organi giudiziari ordinari⁴⁰.

Quel che appare certo, in applicazione di tale criterio, è che l'Alta Corte disciplinare giammai potrebbe essere intesa come mera Sezione specializzata, essendo inequivocabile la volontà del legislatore costituzionale di istituire un giudice disciplinare dotato di una più radicale autonomia istituzionale.

Non si vede, del resto, in relazione a quale altro organo giurisdizionale potrebbe essere ricondotta quale "Sezione", atteso che l'Alta Corte disciplinare è configurata in maniera distinta ed autonoma anche rispetto ai due Consigli superiori della magistratura di eventuale istituzione; ciò senza contare, peraltro, che le funzioni attribuite a questi ultimi, così come quelle svolte dall'attuale Consiglio superiore della magistratura, rientrano nel dominio delle attribuzioni amministrative, e non di quelle giurisdizionali⁴¹.

Ulteriore indice della peculiare collocazione istituzionale dell'Alta Corte è rappresentato dal fatto che i suoi componenti non sarebbero selezionati tra i membri dei "nuovi" Consigli, ma verrebbero individuati tramite un procedimento elettivo autonomo, distinto e non del tutto sovrapponibile a quello relativo agli stessi organi di autogoverno⁴².

È, infine, lo stesso legislatore costituzionale ad additare la Corte come esercente funzioni di carattere giurisdizionale, additandone l'istituzione come «esito di uno sviluppo naturale»⁴³. Il riferimento è, probabilmente, al cammino di progressiva "giurisdizionalizzazione" che ha contraddistinto il processo disciplinare e, quindi, la stessa Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente⁴⁴. In tale prospettiva, la riforma costituzionale potrebbe rappresentare la conclusione del percorso in discussione, promettendo di rimuovere definitivamente ogni residua ambiguità intorno alla natura dell'organo disciplinare.

Muovendo da tali premesse, ed intendendo l'Alta Corte disciplinare come giurisdizione speciale, occorre sciogliere il nodo della sua eventuale incompatibilità con il divieto di cui all'art. 102, co. 2, Cost., a cominciare dalla possibilità di considerarla come un giudice effettivamente "nuovo". Difatti, il divieto costituzionale in discussione deve considerarsi

⁴⁰ Così Corte cost., sent. 21 dicembre - 30 dicembre 1961, n. 76.

⁴¹ Sul carattere sostanzialmente amministrativo dei provvedimenti emanati dal Consiglio superiore della magistratura già Corte cost., sent. 12 dicembre - 23 dicembre 1963, n. 168, e sent. 30 aprile - 14 maggio 1968, n. 44.

⁴² Ai sensi dell'art. 3 della legge di revisione costituzionale, di modifica dell'art. 104 Cost., il «Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente sono presieduti dal Presidente della Repubblica. Ne fanno parte di diritto, rispettivamente, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione. Gli altri componenti sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge».

⁴³ Relazione illustrativa al disegno di legge costituzionale A.C. n. 1917 del 13 giugno 2024, recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, p. 4.

⁴⁴ Per maggiori approfondimenti, *supra* nota n. 34.

disatteso unicamente dall'introduzione *ex novo* di giurisdizioni speciali, mentre «non è un'altra giurisdizione quella che le leggi posteriori alla Costituzione hanno mantenuto tale quale era prima e quale sarebbe stata senza di esse»⁴⁵.

In ordine a quest'ultimo profilo, è verosimile che l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare non venga considerata da alcuno come introduttiva di un reale *novum* istituzionale. Al contrario, essa potrebbe essere intesa come una mera sostituzione, nell'esercizio delle medesime attribuzioni, dell'attuale Sezione disciplinare, già percepita dai più come autorità giurisdizionale, la quale si sarebbe posta, a sua volta, in sostituzione dei preesistenti Tribunali disciplinari⁴⁶. Solo accogliendo talune isolate posizioni critiche, invero, si potrebbe sostenere la realizzazione di un'effettiva novità strutturale.

Qualora, viceversa, si ritenesse che l'Alta Corte integri un organo effettivamente nuovo, si renderebbe opportuna un'indagine più accurata della portata del divieto posto dall'art. 102, co. 2, Cost., onde poterne individuare eventuali eccezioni. In questo senso, infatti, la questione appare complicata - o, forse, semplificata - dal peculiare rango della fonte che ne prescriverebbe l'introduzione, ossia quello di legge (di revisione) costituzionale: da qui, la necessità di stabilire se il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali valga anche per il legislatore costituzionale ovvero per il solo legislatore ordinario.

Dal momento che l'unico limite testualmente posto al potere di revisione dell'ordinamento costituzionale consiste nella «forma repubblicana» (art. 139 Cost.), il divieto oggetto di analisi non appare di per sé rivolto anche al legislatore costituzionale. Ne consegue, quindi, la piena legittimità sostanziale della riforma costituzionale in commento.

Un diverso approccio interpretativo induce, tuttavia, a considerare che il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali possa - e, forse, debba - essere letto in combinazione con ulteriori principi strutturali dell'ordinamento giudiziario, così assumendo una valenza garantistica di "rango" più elevato. In questa rinnovata prospettiva, il divieto in questione assume una portata che trascende la sua formulazione letterale, venendo a configurarsi financo come clausola di garanzia dell'equilibrio complessivo tra i poteri dello Stato; un equilibrio che la Costituzione repubblicana ha costruito proprio attraverso la progressiva ricomposizione dell'esperienza storica dei giudici speciali e la riconduzione della funzione giurisdizionale entro un quadro unitario e autonomo rispetto all'indirizzo politico.

Ne conseguirebbe la possibilità di elevare il divieto in questione ad espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento, idoneo a partecipare alla sfera dei limiti impliciti al potere di revisione costituzionale, sicché una riforma tesa ad introdurre nuovi organi giurisdizionali dovrebbe essere scrutinata anche alla luce dell'art. 139 Cost., nella misura in cui essa incida in concreto sulla complessità della trama costituzionale. Quest'ultima, infatti, assicura l'indipendenza del potere giudiziario quale condizione necessaria per la tutela dei diritti e, pertanto, una qualsiasi riforma che non si limiti a ridefinire un segmento dell'organizzazione giudiziaria, ma che incida sul nucleo di garanzie poste a presidio dell'esercizio della funzione giurisdizionale impone di valutare che non comporti l'ulteriore conseguenza di ridurre il livello di protezione dei diritti fondamentali, che è prerogativa

⁴⁵ Corte cost., sent. 13 novembre - 22 novembre 1962, n. 92.

⁴⁶ *Supra* nota n. 37.

essenziale della magistratura. In tal caso, è evidente che si realizzerebbe una vera e propria *reformatio in peius* della forma di Stato, seppure in via incidentale.

Tra i diversi principi costituzionali inerenti alla magistratura, potrebbe anche venire in rilievo - per ipotesi - quello di unità della giurisdizione⁴⁷ che, laddove fosse inteso come un principio di orientamento dell'attività implementativa della Costituzione, dovrebbe spingere verso un superamento delle barriere tra giurisdizione ordinaria e giurisdizioni speciali⁴⁸, e non, al contrario, verso un rafforzamento del relativo carattere divisorio.

Alla luce di un siffatto approccio interpretativo, dunque, non è da escludere l'astratta riconducibilità dell'istituzione dell'Alta Corte disciplinare nell'orbita dei limiti impliciti al potere di revisione costituzionale, rendendosi necessario lo svolgimento di indagini mirate a valutare *ex ante* i possibili effetti della riforma, onde scongiurare il rischio di un indebito riposizionamento della magistratura medesima all'interno della poliarchia costituzionale, con conseguente "retrocessione" di questa rispetto al potere politico⁴⁹ e, quindi, un'inammissibile compressione del grado di tutela dei diritti fondamentali.

5. Ulteriori profili di criticità (cenni).

Benché la complessiva architettura compositiva dell'Alta Corte disciplinare possa apparire rivelatrice di una precisa volontà di bilanciare competenze tecniche, rappresentanza interna della magistratura e neutralità istituzionale, ulteriori profili di criticità si manifestano proprio in relazione alla composizione dell'organo di giustizia disciplinare, anzitutto con riferimento al rapporto tra la componente togata e quella laica.

Anche se quest'ultima garantisce una significativa predominanza della componente togata, detta prevalenza risulterebbe comunque affievolita rispetto all'attuale composizione della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. Difatti, se i proponenti avessero voluto mantenere inalterato l'equilibrio tra componente togata e non, i membri laici dell'Alta Corte avrebbero dovuto essere previsti in numero pari a cinque, e non sei⁵⁰.

Ne consegue che una simile variazione della composizione dell'organo di giustizia disciplinare, sia pur marginale, potrebbe comunque determinare uno squilibrio delle

⁴⁷ Vedasi, per una ricostruzione delle principali interpretazioni dottrinali del principio di unità della giurisdizione, nonché delle applicazioni che ne ha fatto la giurisprudenza costituzionale, A. POGGI, *Art. 102*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, v. III, Milano, UTET, 2006, pp. 1972-1983.

⁴⁸ In argomento, si suggerisce la lettura di A. CARIOLA, *L'unità della magistratura*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2015. L'Autore sostiene che, nonostante la frammentazione della giurisdizione, debba considerarsi esistente una sostanziale unità delle magistrature, teorizzando la possibilità che, pur mantenendosi giurisdizioni diverse, la legge ordinaria possa ugualmente provvedere ad unificare le magistrature (cioè a dire modalità di accesso, regime giuridico, trattamento disciplinare ed economico dei magistrati, i quali si distinguerebbero fra loro soltanto per diversità di funzioni e per l'assegnazione all'una o all'altra giurisdizione).

⁴⁹ G.A. FERRO, *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Il Forum - Gruppo di Pisa*, n. 1, 2024, 359-360.

⁵⁰ Tale considerazione è basata sulla seguente relazione proporzionale: due membri laici stanno a sei componenti complessivi dell'attuale Sezione disciplinare come cinque membri laici stanno ai quindici componenti complessivi dell'Alta Corte disciplinare (2:6 = 5:15). La proporzione testé ricostruita tiene conto - beninteso - dei sei componenti effettivi della Sezione disciplinare, individuati ai sensi del vigente art. 4, co. 2, l. 24 marzo 1958, n. 195.

dinamiche decisionali interne e, dunque, il rischio di un'esposizione della Corte alle pressioni del potere politico.

Nel regolare i criteri che governerebbero il sorteggio della componente togata, inoltre, la legge di revisione costituzionale prevede che possano rientrare nella base di estrazione esclusivamente i magistrati che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità, ingenerando il rischio di determinare una nuova forma di gerarchizzazione all'interno della magistratura⁵¹, in distonia con il principio di distinzione dei magistrati solamente per funzione⁵² e con i processi di democratizzazione dell'ordinamento della magistratura intervenuti nei decenni della storia repubblicana⁵³.

Nonostante una siffatta limitazione possa trovare astratta giustificazione nell'assunto - invero tutt'altro che dimostrato - che coloro che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità siano in possesso di una competenza tecnica maggiormente qualificata, la stessa rimane in distonia con la garanzia apprestata dall'art. 107, co. 3, Cost., che è tradizionalmente finalizzata a tutelare l'indipendenza interna dei magistrati (tanto giudicanti quanto requirenti), onde evitare la creazione di legami di subordinazione, i quali potrebbero compromettere il libero esercizio della funzione giurisdizionale. È proprio alla stregua di tale principio, dunque, che il corpo dei magistrati non presenta gerarchie interne né percorsi professionali che possano essere considerati come vere e proprie "carriere"⁵⁴.

Risulta senz'altro pregevole, di contro, l'espressa previsione di diverse cause di incompatibilità tra l'ufficio di giudice dell'Alta Corte e altri incarichi, volta a garantire l'indipendenza dell'organo, soprattutto da ingerenze di natura politica⁵⁵.

⁵¹ Sul punto, già C.A. CIARALLI - A. MAZZOLA, *Op. cit.*, p. 15.

⁵² L'effetto di gerarchizzazione, a sua volta suscettibile di minare l'indipendenza dei giudici nello svolgimento delle rispettive funzioni, sarebbe stato viepiù enfatizzato dall'abrogazione dell'art. 107, co. 3, Cost., come d'altronde suggerito dalle precedenti proposte di riforma A.C. n. 23, A.C. n. 434 e A.C. n. 824.

⁵³ Rilievi vagliati anche nel contributo di P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, in *Nomos*, n. 1, 2025, p. 28.

⁵⁴ F. DAL CANTO, *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Il Forum - Gruppo di Pisa*, n. 1, 2024, 366.

⁵⁵ Epperò, in relazione alla commistione tra la magistratura e le altre strutture del "potere", perplime la scarsa attenzione manifestata per il regime del collocamento "fuori ruolo" dei magistrati. In argomento, si suggerisce la lettura del contributo di G.A. FERRO, *Sui giudici "fuori ruolo". Qualche spunto di riflessione a partire da una proposta di Serio Galeotti*, in *Queste istituzioni*, n. 3, 2023, pp. 22-38, nell'ambito del quale l'Autore si «sorprende non poco che, nell'affannata, costante rincorsa delle varie maggioranze politiche di turno verso la "migliore" riforma in tema di giustizia, si sia trascurata la fondamentale tappa di un radicale ripensamento del regime del fuori ruolo dei magistrati. A ben vedere, infatti, anziché sguainare con costante periodicità il *refrain* della separazione delle carriere la politica dovrebbe, più semplicemente, dare attuazione al disegno costituzionale, assicurando in primo luogo la netta divisione tra (ogni) magistratura e tutte le altre strutture di potere» (p. 37). Nel medesimo senso, l'Autore si riporta alle riflessioni sviluppate in A. CARIOLA, *Ragioni e percorsi della giurisdizione amministrativa esclusiva*, in *Nomos*, n. 2, 2021, per il quale «l'eccellenza delle persone non può significare indiscriminata accettazione di doppi o tripli incarichi, di nomina politica, ed il passaggio da ruoli giudicanti a funzioni amministrative o legislative negli uffici di gabinetto ministeriale. La divisione dei poteri comporta che chi fa le leggi, non sia a sua volta il soggetto che le applica. Inoltre, il circolo vizioso che spesso si realizza tra produzione normativa e sua applicazione porta all'esito che si modifica e si cambia una legge, allorquando essa non possa estendersi in via interpretativa secondo il contingente bisogno da soddisfare. È appunto alla fine il lavoro di chi sta nei gabinetti ministeriali, svolgendo un'attività che nulla ha da fare con la giurisdizione. Le disposizioni richiamate sono frutto della "cultura" dei magistrati (specie) amministrativi, che divengono tali per proporsi al potere politico e poter svolgere funzioni diverse da quelle

In terzo luogo, qualche perplessità suscitano anche le peculiari tecniche di designazione dei membri del nuovo organo costituzionale. Ci si riferisce, in particolare, alla tecnica del sorteggio, la cui introduzione «trova fondamento anche nell'esigenza di assicurare il superamento di logiche legate alla competizione elettorale, che non hanno offerto buona prova di sé, indebolendo la stessa affidabilità dell'autogoverno all'interno e all'esterno della magistratura»⁵⁶.

Prendendo in specifica considerazione l'individuazione della componente togata dell'Alta Corte disciplinare, appare evidente che il sorteggio mal si concilierebbe con l'essenza stessa dell'autogoverno della magistratura, impedendo all'ordine giudiziario di individuare in autonomia gli individui ritenuti maggiormente meritevoli⁵⁷, sempre ammesso che l'Alta Corte possa ancora intendersi come espressione dell'autogoverno dei magistrati. Da un lato, infatti, l'istituzione del nuovo organo di rilievo costituzionale pare inserirsi ancora nell'ambito delle prerogative di autogoverno della magistratura; dall'altro, però, essa pretende di esaltarne la terzietà e l'indipendenza. Simili esigenze, tuttavia, sarebbero meglio soddisfatte dalla previsione di un collegio decidente composto da soli professionisti scelti per merito, e non per elezione né per sorteggio.

Perplime, ancora, la radicale sfiducia per l'etica professionale del magistrato ed il consequenziale svilimento della sua levatura istituzionale, considerato che, da una parte, egli è quotidianamente chiamato ad assumere decisioni di raggardevole rilievo per la tutela degli interessi, talvolta primari, dei consociati e, dall'altra, non è reputato capace di resistere alle influenze della corrente di appartenenza.

Su un piano più generale, infine, la previsione di un unico giudice con funzione disciplinare nei riguardi tanto della magistratura giudicante quanto di quella requirente potrebbe apparire in distonia con il più ampio obiettivo di realizzare una recisa separazione delle carriere, manifestando una certa incoerenza di fondo⁵⁸. In relazione a quest'ultimo obiettivo, infatti, sarebbe stata ben più opportuna l'introduzione di due distinti organi disciplinari, onde evitare qualsiasi commistione, anche solo virtuale, tra poteri dello Stato ormai scissi e contrapposti nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Va osservato, però, che le riforme, anche - e, forse, soprattutto - se di carattere costituzionale, prendono compiutamente forma solamente con la loro concreta attuazione. In questa prospettiva, è da rilevare che la legge ordinaria, sviluppando la riserva di competenza prevista dalla legge di revisione costituzionale in riferimento al funzionamento dell'Alta Corte, potrebbe disporre la formazione di due distinte sezioni, l'una competente per la

giurisdizionali» (p. 11).

⁵⁶ Relazione illustrativa al disegno di legge costituzionale A.C. n. 1917 del 13 giugno 2024, recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, p. 3.

⁵⁷ Nel medesimo senso, pur senza riferirsi all'Alta Corte disciplinare, P. INTURRI, *Il CSM dopo la riforma del Titolo IV della Costituzione. Alcune considerazioni sulla doppia presidenza del capo dello stato e il sistema elettivo per sorteggio*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2025. L'Autore pone in evidenza diversi profili di criticità connessi al meccanismo di sorteggio previsto dalla riforma, suggerendo, al più, la realizzazione di una più efficace mitigazione delle disfunzionalità dei sistemi rappresentativi di tipo elettivo attraverso l'ibridazione dei modelli, ossia mediante una più equa proporzione tra rappresentanti eletti e sorteggiati.

⁵⁸ Similmente, già C.A. CIARALLI - A. MAZZOLA, *Op. cit.*, p. 16.

magistratura giudicante e l'altra per quella requirente, nel tentativo di sanare ogni possibile difetto di ragionevolezza.

Epperò, anche laddove il legislatore decidesse di proseguire lungo questa direzione, rimarrebbe fermo che la composizione di ciascuna sezione dovrebbe rispecchiare quella del *plenum*, così come avvenuto in relazione alla costituzione dell'attuale Sezione disciplinare⁵⁹. Se così fosse, dunque, la commistione tra magistrature giudicante e requirente in sede disciplinare continuerebbe a rappresentare un problema latente.

6. Riflessioni conclusive e di sintesi.

Dall'analisi condotta emerge un quadro riformatore complesso e non privo di ambivalenze, la cui portata meriterebbe di essere approfondita con uno studio integrato dell'intero testo della legge di revisione costituzionale. Nei limiti di questa sede, ciò che rileva è che il dichiarato obiettivo di porre un freno alle storture del correntismo e di assicurare una maggiore terzietà del giudice disciplinare, sebbene condivisibile, sembra tradursi in un'architettura istituzionale che lascia intravedere, sia pure in potenza, significative aporie.

La creazione di un unico organo disciplinare, pur nel contesto di una riforma che promette di esaltare la separazione delle carriere, finisce, paradossalmente, per mantenere una commistione tra giudici e pubblici ministeri in sede di giudizio, tradendo una certa incoerenza di fondo rispetto agli scopi dichiarati.

Come già evidenziato, inoltre, destano preoccupazione anche i meccanismi di selezione basati sul sorteggio e la compressione delle prerogative di autogoverno della magistratura, che finiscono con lo svilire la professionalità del magistrato, reso meno consapevole del proprio ruolo costituzionale, e con l'esporre l'ordine giudiziario a pericolose involuzioni gerarchiche, rischiando, per altro verso, di renderlo più sensibile rispetto alle pressioni del potere politico.

È evidente, allora, che una riforma di così incisivo profilo costituzionale non può essere ridotta ad una mera redistribuzione di competenze o ad un riassetto degli organi di governo interno. Una revisione della giustizia disciplinare dovrebbe misurarsi, invero, con un parametro ben più impegnativo: la capacità di preservare l'indipendenza e l'imparzialità della giurisdizione, quali strumenti imprescindibili per garantire una tutela effettiva dei diritti fondamentali. In assenza di un chiaro riferimento a siffatte esigenze costituzionali, il rischio è che la riforma finisca per intervenire sugli assetti di potere più che sulle reali esigenze di funzionalità del sistema, alterando equilibri delicati senza produrre veri benefici. L'ambizione di riformare il sistema disciplinare della magistratura è legittima e - forse - persino necessaria⁶⁰. Epperò, le riforme istituzionali - quelle vere - non nascono dalla

⁵⁹ *Supra* nota n. 25.

⁶⁰ In questo senso anche M. LIPARI, *Verso l'Alta Corte disciplinare e dei conflitti? Unità funzionale delle giurisdizioni, responsabilità del giudice e autogoverno delle magistrature*, in *Giustizia Amministrativa*, 2 agosto 2022. L'Autore, nel valutare con interesse l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare con competenza nei confronti di tutte le giurisdizioni, precisa che «in un disegno di modernizzazione e di efficienza del sistema giustizia, la questione deontologica del magistrato non può essere elusa, così come non può essere accantonata la necessità di prevenire e comporre i conflitti tra le giurisdizioni e di definire le modalità ottimali di

sfiducia, bensì dalla capacità di guardare al di là delle contingenze politiche, all'insegna di un modello di giustizia che sia più forte proprio perché più autonoma, più responsabile e più indipendente. Se questo è l'obiettivo da perseguire, allora la domanda non è "se" una Corte di giustizia della magistratura debba esistere, ma "quale" Corte si vuole consegnare al nostro sistema costituzionale.

In questa prospettiva, invero, l'istituzione di un organo di giustizia disciplinare della magistratura non appare in sé un'idea da disprezzare e, tuttavia, risultava - forse - alquanto più apprezzabile l'istituzione di un organo di tale specie, così come prevista dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1. La sua introduzione, infatti, fu ragionata nell'ambito di un contesto riformatore di più ampio respiro, teso alla realizzazione di una compiuta unificazione della magistratura, affidando alla Corte di giustizia della magistratura un compito disciplinare onnicomprensivo⁶¹.

I limiti di mandato che, al contrario, interessano l'Alta Corte disciplinare determinano un rinnovamento della distinzione tra giudici ordinari e speciali, assai lontano dall'idea di un sistema omogeneo di tutela dei diritti, a prescindere dal giudice adito o dalla natura della pretesa vantata⁶².

funzionamento del contenzioso relativo li atti degli organi di autogoverno delle magistrature» (p. 17).

⁶¹ Un intervento in tale direzione potrebbe, inoltre, contribuire a mitigare le criticità che caratterizzano il sistema sanzionatorio attualmente applicabile ai magistrati speciali. Per un conciso approfondimento sulle ragioni che rendono opportuna una riforma del regime disciplinare delle magistrature speciali, vedasi, per tutti, V. TENORE, *Sulla necessità di una riforma del regime disciplinare nelle magistrature speciali*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4, 2022, pp. 22-27.

⁶² In termini simili, G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla riforma costituzionale della giustizia*, in *Nomos*, n. 1, 2025, p. 7.