QUALI PROSPETTIVE NELL'AMBITO DISCIPLINARE DOPO LA MANCATA APPROVAZIONE DELLA PROPOSTA MELONI-NORDIO DI RIFORMA COSTITUZIONALE SULLA MAGISTRATURA ORDINARIA?

1. Il CSM e l'autogoverno della magistratura - 2. La disciplina come competenza "interna" al CSM - 3. La riforma Cartabia: rafforzamento della terzietà "interna" - 4. La proposta di riforma costituzionale Meloni-Nordio: Alta Corte disciplinare e i due CSM - 5. Struttura e funzionamento dell'Alta Corte disciplinare - 6. L'Alta Corte come giudice speciale disciplinare - 7. Il sistema disciplinare potrebbe essere riformato? - 8. La disciplina come garanzia "a doppio senso" - 9. Considerazioni conclusive

1. Il CSM e l'autogoverno della magistratura

La Costituzione del 1948 ha configurato la magistratura come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere[1], affidando al CSM[2] le decisioni su assunzioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari su cui il Ministro della giustizia non può intervenire, avendo solo la facoltà di promuovere l'azione disciplinare[3] e la competenza riguardo all'«organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»[4].

Il CSM garantisce l'autogoverno ed è posto a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza dell'intero ordine giudiziario della magistratura ordinaria. La dottrina[5] ne ha evidenziato la collocazione sistematica nella Costituzione, in quanto successiva all'affermazione dei principi di autonomia e indipendenza, pertanto funzionale alla realizzazione delle due garanzie.

In una prospettiva propriamente strutturale-istituzionale, ciò consente di intendere il CSM come il punto di snodo tra il principio secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge e

[1] Sul dibattito avvenuto in Assemblea costituente cfr.: S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit. pp. 36-77; V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1980, pp. 320-364; F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982, pp. 1-158; A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1999, pp. 142-199.

[2] Sul CSM cfr. tra gli altri: A. TORRENTE, *Consiglio Superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. IX, Milano, 1961, pp. 327-338; M. BESSONE, V. CARBONE, *Consiglio superiore della Magistratura*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. III, Torino, 1989, pp. 453-466; R. BONANNI, *Consiglio Superiore della Magistratura*, Aggiornamento, vol. VIII, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2005, pp. 1-6; da ultimo, F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Bologna, 2024.

[3] Per un commento v. G. D'ELIA, *Art. 107*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* vol. III, Torino, 2006, pp. 2059-2061.

[4] Al fine di comprendere meglio le competenze v. G. VERDE, *Art. 110*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2085-2096.

[5] Cfr. M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 1, p. 15.

l'esigenza di una organizzazione della magistratura idonea a rendere effettiva tale soggezione, sottraendola tanto al controllo dell'Esecutivo quanto a dinamiche gerarchiche interne di tipo burocratico-amministrativo[6].

Controversa è, inoltre, la natura dell'organo; sul tema, la comunità scientifica si è divisa tra la classificazione di organo costituzionale[7] o a rilevanza costituzionale[8]. Laddove si ritiene che sia un organo costituzionale, la caratteristica distintiva è rappresentata dalla indefettibilità[9], «nel senso che, se esso non ci fosse, verrebbero meno (o sarebbero di gran lunga ridotte) le garanzie di indipendenza e di autonomia»[10].

Appare compatibile con la natura di organo di rilievo costituzionale ritenere che il CSM sia organo di "alta amministrazione", come appare alla maggioranza della dottrina[11].

Tanto premesso, in ordine alla classificazione del Consiglio nel sistema costituzionale[12], esso concentra tutte le funzioni attinenti allo stato giuridico dei magistrati. In sede costituente l'on. Ruini, discutendo sul testo dell'art. 105, sottolineò l'importanza di «fissare […] come quattro chiodi, i punti essenziali, su cui è competente il Consiglio»[13], per porre al riparo l'ordine giudiziario da potenziali invasioni di altri poteri[14].

---

[6] Per un eventuale approfondimento su tali aspetti cfr.: A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2013; E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2018. Il regime fascista aveva ereditato una magistratura disciplinata gerarchicamente e controllata dall'autorità governativa. Il potere politico nominava i capi delle Corti di appello e delle procure generali. Il pubblico ministero continuava ad essere il «rappresentante» dell'esecutivo presso l'autorità giudiziaria, cfr. G. SCARPARI, *I magistrati, il fascismo, la guerra*, in *Questione Giustizia*, 2008, 2, pp. 71-88.

[7] Cfr. G. SILVESTRI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM.* Conclusioni, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, p. 514.

[8] Cfr. A. PIZZORUSSO, *Problemi definitori e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, pp. 471 ss.

[9] Su tale nozione cfr. G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXII, Roma, 1990.

[10] T. MARTINES *Diritto costituzionale*, Milano, 1998, p. 542 e di conseguenza c'è chi teorizza che «la sua eventuale soppressione muterebbe in modo considerevole sia la forma di Stato che la forma di governo» (G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, in *Foro italiano*, 2015, p. 459).

[11] Cfr. F. DAL CANTO, *Il Consiglio superiore della Magistratura tra crisi e prospettive di rilancio*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, pp. 3 ss.; C. SALAZAR, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007, pp. 1 ss.

[12] V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. CARAVITA (a cura di) *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma, 1994, pp. 17 ss.

[13] Cfr. *Atti Assemblea costituente*, ad. plenaria, 25 novembre 1947, p. 2460.

[14] In sede di Assemblea costituente si parlò di "potere giudiziario" da contrapporre agli altri due poteri (legislativo ed esecutivo) prevalse la soluzione dell'on. Ruini, cfr. L. DAGA, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, 1973, pp. 194-196.

La concentrazione in un unico organo di queste quattro funzioni cardine (assunzioni, trasferimenti, promozioni, disciplina) disegna un modello di autogoverno fortemente accentrato, che costituisce il riferimento necessario per valutare la portata di ogni successiva revisione – inclusa quella che prevedeva l'Alta Corte disciplinare[15].

Tale scelta si pose in rottura rispetto al sistema liberale e al modello fascista, nei quali la disciplina di giudici e PM era in gran parte gestita dal Guardasigilli, la magistratura era strutturata in modo burocratico-piramidale e fortemente subordinata all'esecutivo[16].

Si passa così da un modello di "amministrazione ministeriale" della giustizia, nel quale lo *status* del magistrato è governato dall'Esecutivo, a un paradigma di "governo autonomo" nel quale le decisioni che incidono sulla posizione del magistrato vengono collocate in un organo terzo rispetto al circuito politico: il CSM diviene, in tal senso, un istituto di garanzia che concorre all'equilibrio tra i poteri, oltre che uno strumento interno di autoregolazione della magistratura[17].

La doppia valenza delle garanzie connesse al potere giudiziario, nella logica magistratura-comunità, vale a supportare la tesi dell'elevazione del CSM a organo di tutela, ovvero organo di garanzia primaria dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, in quanto le garanzie attribuite all'ordine giudiziario consentono la realizzazione della sovranità popolare, nei limiti indicati dal costituente[18].

Da questo punto di vista, può sembrare che ogni intervento di revisione che incida sul perimetro delle attribuzioni del CSM, e in particolare sulla funzione disciplinare, modifichi l'assetto interno dell'ordine giudiziario e, nel contempo, l'equilibrio esterno tra magistratura e altri poteri, ponendo una questione di compatibilità con l'intero disegno costituzionale[19].

---

[15] Il testo della legge costituzionale «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» è stato approvato in seconda votazione sia dal Senato della Repubblica, sia dalla Camera dei deputati, prevede all'art. 4 l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare.

[16] Ne traccia una ricostruzione: F. SANTOSUOSSO, *Il Consiglio Superiore della magistratura*, Milano, 1957, pp. 50-59.

[17] Cfr. M. VOLPI, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, in *Diritto Pubblico Contemporaneo Europeo*, 2020, 4, pp. 4851-4867.

[18] Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 22 aprile 2022; ma anche M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, cit., 2020, p. 13.

[19] «Un organo a struttura complessa, come il Csm, ha necessità di trovare molteplici equilibri al suo interno, allo scopo di non tradire la funzione di garanzia assegnatagli dalla Costituzione» (G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2017, p. 28).

L'aspirazione di riformare il sistema disciplinare della magistratura è legittima e probabilmente necessaria; ciò implica che la riforma istituzionale deve confrontarsi con i parametri costituzionali quali: indipendenza, imparzialità, giusto processo, unità della giurisdizione, divieto di giudici speciali.

2. La disciplina come competenza "interna" al CSM

Ai sensi dell'art. 105 Cost. spetta al Consiglio la giurisdizione (o, più propriamente, il potere) disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari.

L'affidamento del potere disciplinare sanzionatorio all'organo di autogoverno è l'espressione sia dell'indipendenza dell'ordine rispetto agli altri poteri sia della responsabilità interna dei singoli magistrati, i quali nell'esercizio dello *ius dicere* commettono illeciti sanzionabili dalla prevista legislazione[20]. La funzione disciplinare del CSM ha il compito di garantire l'indipendenza del magistrato ma anche la correttezza del suo operato nei confronti del cittadino.

La finalità del procedimento disciplinare è quella di verificare e, nel contempo, realizzare l'opportuno bilanciamento tra la gestione del potere giudiziario e il suo fondamento rappresentato dalla sovranità popolare: tale aspetto si concretizza nell'applicazione della legge, ai sensi dell'art. 101 Cost.[21]

La responsabilità disciplinare del magistrato non è assimilabile a quella prevista per gli altri impiegati pubblici poiché l'esercizio del potere giudiziario è al servizio delle istanze di giustizia dei cittadini; pertanto, la funzione disciplinare per i magistrati presidia il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale, fondamentale per la vita dello Stato di diritto[22].

Tale connotazione funzionale spiega la scelta costituente di collocare la disciplina all'interno dell'autogoverno: la sanzione disciplinare non è mero strumento di gestione del rapporto d'ufficio,

---

[20] Sulla responsabilità disciplinare dei magistrati vasta è la letteratura tra gli altri cfr. S. BARTOLE, *Osservazioni sulla c.d. giurisdizione disciplinare giudiziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, I, pp. 1188-1196; V. MELE, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano, 1987, pp. 354-363; F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2021, 2, pp. 149-165.

[21] Sull'evoluzione del tema: cfr. F. DAL CANTO, *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, in *Rivista AIC*, 3 novembre 2007; F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, 2006.

[22] Infatti, il Giudice delle leggi ha affermato che il fondamento del potere disciplinare: «non può riscontrarsi come per gli impiegati pubblici, nel rapporto di supremazia speciale della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti, dovendosi escludere un rapporto del genere nei riguardi dei magistrati stessi sottoposti soltanto alla legge *ex* art. 101 Cost.» (Corte cost., sent. n. 100 del 1981).

ma momento nel quale l'ordine giudiziario esercita un controllo su sé stesso, salvaguardando al tempo stesso l'immagine di imparzialità e indipendenza che la Costituzione pretende[23].

Al magistrato sottoposto a procedimento disciplinare, vanno attribuite tutte le garanzie connesse al diritto di difesa[24]. Il procedimento assume una duplice portata garantista: sia per il cittadino eventualmente compromesso dall'attività esercitata dal giudice o dal PM e sia per il magistrato incolpato, che sarà giudicato secondo modalità garantiste dall'organo di autogoverno al fine di salvaguardarne l'autonomia e l'indipendenza.

L'organo che si occupa della disciplina è la Sezione disciplinare del CSM, sulla cui natura vige qualche dubbio[25], purtuttavia, vi è concordia sulla capacità di rimettere questioni alla Corte costituzionale[26] e sull'applicazione delle garanzie proprie del processo[27].

La Sezione si è creata, per via evolutiva, quale figura peculiare, in quanto organo interno a un consiglio di autogoverno, ma che opera secondo forme, linguaggio e garanzie tipiche del processo penale, con decisioni denominate "sentenze" e impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite della Cassazione. La differenza tra le competenze amministrative del CSM e la funzione giurisdizionale (in sede disciplinare) costituisce il presupposto necessario per meglio comprendere la *ratio* della scelta di "esternalizzare" la disciplina in un'Alta Corte.

3. La riforma Cartabia: rafforzamento della terzietà "interna"

La legge 17 giugno 2022, n. 71 (riforma Cartabia) ha inciso su più piani: ha irrigidito la disciplina del passaggio tra funzioni giudicanti e requirenti[28], ha ulteriormente consolidato l'autonomia della Sezione disciplinare rispetto al *plenum* del CSM.

La riforma Cartabia ha rafforzato l'autonomia della Sezione disciplinare rispetto al *plenum* del CSM, prevedendo rigide incompatibilità per i suoi componenti con altre commissioni e attività

[23] G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, pp. 220 ss.

[24] Sugli aspetti del procedimento: cfr. F. GIGLIOTTI (a cura di), *Codice disciplinare dei magistrati*, Milano, 2024.

[25] F. COLITTO, *Natura giuridica dell'attività della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura*, in *Rassegna dei magistrati*, 1972, 9-12, pp. 323-359.

[26] Corte cost., sent. n. 12 del 1971. Fra i commenti si segnalano: G. ZAGREBELSKY, *La sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura come giudice* a quo*: possibili implicazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pp. 89-104.

[27] G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Torino, 2018, pp. 49-178.

[28] Cfr. G. FERRI, *Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa*, in ID. (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Torino, 2023, pp. 110-111.

consiliari, in modo da mitigare eventuali interferenze "correntizie" nelle decisioni disciplinari. La natura giurisdizionale del giudizio disciplinare ha ricevuto un ulteriore rafforzamento poiché il procedimento disciplinare in aderenza al processo penale è stato strutturato per una piena garanzia del contraddittorio[29].

In particolare, la legge n. 71 del 2022 ha modificato la legge n. 195 del 1958, stabilendo che i componenti effettivi della Sezione disciplinare possono far parte di una sola altra commissione consiliare[30], ha favorito l'assolvimento di questa funzione, evitando che la nomina presso troppe commissioni e l'esercizio delle rispettive funzioni ostacolassero o pregiudicassero lo svolgimento dei compiti assegnati all'interno della Sezione.

Al fine di assicurare l'imparzialità dei componenti della Sezione disciplinare, la citata legge n. 71 del 2022 ha statuito che i membri della Sezione non possono essere inseriti nella prima, nella quarta e nella quinta commissione; per evitare che essi si ritrovassero a valutare in sede disciplinare gli stessi fatti oggetto di giudizio di altri procedimenti amministrativi.

Infine, un ulteriore aspetto che la legge in argomento ha prescritto riguarda la definizione dei criteri: *a)* al Consiglio superiore per la sostituzione dei componenti della Sezione nei casi di incompatibilità, di astensione o di altro motivato impedimento; *b)* al Presidente della Sezione per l'assegnazione dei procedimenti ai membri effettivi della Sezione comunicandoli al Consiglio[31]. Tali criteri accentuano la difesa e le garanzie del soggetto sottoposto al procedimento disciplinare[32].

Pertanto, dal punto di vista strutturale, la riforma può essere letta come un tentativo di "adattamento" del modello originario: invece di creare un giudice esterno, si agisce sul CSM, cercando di eliminare commistioni tra funzioni consiliari e funzione disciplinare, rafforzando la separazione interna e accentuando la percezione di terzietà, pur lasciando fermo l'impianto dell'art. 105 Cost.

---

[29] Cfr. S. PERELLI, *L'impatto della riforma Cartabia sul procedimento disciplinare*, in *Questione Giustizia*, 2022, 2-3, pp. 189-197; M. VIETTI, *I cambiamenti della composizione della struttura del Consiglio Superiore della Magistratura*, in G. FERRI (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, cit., pp. 176-179.

[30] Art. 3, legge n. 195/1958: «I componenti effettivi della sezione disciplinare possono essere assegnati a una sola Commissione e non possono comporre le commissioni per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, per le valutazioni di professionalità e in materia di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di applicazione dell'art. 2, comma 2, r.d.lgs. n. 511/1946».

[31] Art. 4, comma 8, l. n. 195/1958.

[32] «Si potrebbe forse aggiungere, sempre con legge ordinaria, che i componenti della Sezione disciplinare hanno l'obbligo di astenersi, in plenum, quando la delibera concerne magistrati sottoposti a procedimento disciplinare» (F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplina. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, Milano, 2025, p. 38).

In termini di meccanismi costitutivi e di attribuzioni, la riforma Cartabia rafforza la giurisdizionalizzazione soggettiva e oggettiva della Sezione disciplinare senza modificarne la collocazione organica: l'organo resta nel CSM, ma è reso più autonomo[33], segnalando la consapevolezza del legislatore dei limiti del modello di autogoverno unitario, pur senza abbandonarlo.

4. La proposta di riforma costituzionale: Alta Corte disciplinare e due CSM

La legge costituzionale approvata nel 2025 (d.d.l. A.C. 1917), non confermata dal referendum costituzionale[34], interveniva in modo più radicale sull'assetto disciplinare e sull'organizzazione dell'autogoverno. Essa: *a)* istituiva due distinti CSM, uno per la magistratura giudicante e uno per quella requirente, entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica, con Primo Presidente e Procuratore generale della Cassazione come membri di diritto; *b)* separava formalmente le carriere, prevedendo concorsi distinti per l'accesso alle funzioni giudicanti e requirenti; *c)* sottraeva ai due CSM ogni competenza disciplinare, istituendo un'Alta Corte disciplinare unica per tutti i magistrati ordinari, giudicanti e requirenti.

Questa scelta determinava una "nuova regola applicabile" per la responsabilità disciplinare: il giudizio non più interno all'organo di autogoverno, ma affidato a un giudice speciale costituzionale, distinto dai due CSM.

Sul piano del disegno costituzionale, la riforma non comportava un semplice ritocco dell'art. 105 Cost., ma ne mutava profondamente l'impianto originario: la concentrazione di funzioni (carriera più disciplina) in un unico Consiglio veniva sostituita da una nuova distribuzione a tre: due Consigli di autogoverno "amministrativo" e un terzo organo, l'Alta Corte, incaricato in via esclusiva della giurisdizione disciplinare[35].

---

[33] L'attuale consiliatura al fine di garantire l'automaticità di assegnazione dei procedimenti e di sostituzione dei componenti ha definito un programma informatico, inoltre ha incrementato il numero delle udienze e ha garantito l'operatività del Collegio nella sua composizione effettiva, salvo le eccezioni legate all'astensione del singolo componente, v. F. PINELLI, *Intervento*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., p. 17.

[34] Si è svolto il 22-23 marzo 2026, il risultato è stata la vittoria del "no"; cfr. M. VOLPI, *Il referendum sulla giustizia: scontro tra Governo e Magistratura o decisione sulla tutela giurisdizionale dei diritti?*, in *Osservatorio Ordinamento giudiziario*, 7 novembre 2025; F. DAL CANTO, *Insegnamenti e prospettive all'indomani del voto popolare sulla separazione delle carriere*, in *Osservatorio Ordinamento giudiziario*, 12 aprile 2026: A. POGGI, *Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla proposta di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare (c.d. riforma Meloni, Nordio)*, in *Le Costituzionaliste*, 1 maggio 2026.

[35] Per un confronto fra diverse posizioni, si segnalano i contributi comparsi in E. MALFATTI, R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio Superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive*

L'assetto vigente che vede nel CSM l'unico organo in cui si decidono: assunzioni, trasferimenti, promozioni e disciplina, con la riforma costituzionale si trasformava in "un mosaico" di organi, ciascuno competente su un segmento della vita professionale del magistrato: se i Consigli amministravano il segmento fisiologico delle carriere, l'Alta Corte si collocava come vertice patologico, chiamata a intervenire quando il comportamento del magistrato si poneva in contrasto con i doveri d'ufficio[36].

Questa scomposizione, tuttavia, avrebbe prodotto degli effetti, non secondari: sottraendo la disciplina al CSM si riduceva la capacità di quest'ultimo di fungere da "fulcro" dell'ordinamento giudiziario, come tradizionalmente ricostruito, poiché si originava un nuovo centro di potere costituzionale, la cui posizione rispetto agli altri poteri avrebbe dovuto essere definita in modo coerente per evitare sovrapposizioni e conflitti[37].

5. Struttura e funzionamento dell'Alta Corte disciplinare

L'art. 4 della legge di revisione costituzionale modificava integralmente il contenuto dell'art. 105 Cost., ripartendo tra i due CSM istituendi le competenze oggi riunite nell'unitario CSM e attribuendo la competenza disciplinare a un nuovo organo, l'Alta Corte disciplinare.

L'Alta Corte sarebbe stata composta da quindici giudici: *a)* tre nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esercizio; *b)* tre estratti a sorte da un elenco, compilato dal Parlamento in seduta comune, di soggetti con i medesimi requisiti sopra descritti; *c)* sei magistrati giudicanti e tre requirenti estratti a sorte tra appartenenti alle rispettive categorie, con almeno vent'anni di esercizio e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità[38].

---

di riforma, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2025; R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, Milano, 2025; AA.VV., *La riforma costituzionale della magistratura*, in *Questione Giustizia,* 2025, 1-2.

[36] Sugli aspetti disciplinari del progetto di riforma costituzionale, cfr. R. SANLORENZO, *L'Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2025, 1-2, pp. 45-51.

[37] Cfr. S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, in *Rivista AIC*, *La lettera AIC*, 2024.

[38] Cfr. art. 4 «Modifica dell'articolo 105 della Costituzione» l. cost. approvata «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», pubblicata sulla G.U. serie generale n. 253, del 30 ottobre 2025.

La presidenza dell'organo sarebbe stata riservata alla componente laica, potendo il Presidente essere eletto tra i giudici nominati dal Capo dello Stato o estratti dall'elenco parlamentare.

L'incarico avrebbe avuto una durata di quattro anni, non rinnovabile; era inoltre previsto un ampio regime di incompatibilità con cariche politiche, di governo e con l'esercizio della professione forense, oltre a ulteriori incompatibilità demandate alla legge ordinaria.

Nel suo complesso, la struttura dell'Alta Corte presentava tratti tipici di un organo di vertice: composizione mista togata-laica, requisiti "elevati" per l'accesso, durata limitata e non rinnovabilità dell'incarico, regime di incompatibilità stringente. La *ratio* dichiarata era quella di assicurare un'elevata competenza tecnica, unita a una percezione di imparzialità rafforzata, evitando che la direzione dell'organo fosse espressione diretta della stessa categoria sottoposta a giudizio disciplinare[39].

Tale soluzione presentava criticità strutturali: in primo luogo, il requisito delle "funzioni di legittimità" per i magistrati togati selezionabili pareva che reintroducesse, sotto forma di requisito di eleggibilità, una differenziazione interna tra magistratura di merito e di legittimità, in un'apparente tensione con l'art. 107, comma 3, Cost.; in secondo luogo, la presenza maggiormente incisiva della componente laica, rispetto all'attuale Sezione disciplinare, sembrava consentire una permeabilità dell'organo a dinamiche politico-parlamentari, pur nel quadro di incompatibilità previste[40].

Il ricorso esteso al sorteggio (per una parte dei componenti dei CSM e dell'Alta Corte) era giustificato politicamente come strumento per limitare il peso delle correnti e ampliare la platea degli eleggibili.

Il sorteggio è uno strumento palesato in altre proposte di riforma, seppur temperato[41]; nella legge in argomento era indicato quale mezzo comune alla composizione dei membri togati ai due CSM, inoltre contemplato anche per l'Alta Corte, una scelta che accomunava tutti e tre gli organi previsti dalla riforma. Valutare la liceità, o meglio l'opportunità di tale modalità è alquanto complesso, è una "decisione politica", volta a rendere tutti eleggibili, ove l'obiettivo a fondamento del sorteggio è quello di limitare il peso delle correnti nella designazione dei candidati[42], a vantaggio

[39] Cfr. *La Relazione*, Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIX legislatura, Disegni di legge e relazioni n. 1917 (https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1917.19PDL0095000.pdf).

[40] Si interroga N. ZANON, *Qualche ragione a sostegno di un'Alta Corte disciplinare*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., p. 33.

[41] Sul punto ci sia consentito rinviare A. MARESCA, *Le disposizioni in materia disciplinare nell'ambito della proposta di riforma governativa dell'ordinamento giudiziario*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 2021, pp. 218-219.

[42] Cfr. E. SCODITTI, *Il CSM e le correnti: l'alternativa al sorteggio*, in *Rivista AIC*, *La lettera AIC*, 2024, p. 10; F. DEL CANTO, *Testo e contesto della riforma costituzionale "Nordio" sulla separazione delle carriere*, in E. MALFATTI, R.

dell'autonomia interna della magistratura; ciò per consentire a tutti i magistrati, compresi quelli non «affiliati» in correnti organizzate, di essere "designabili" per la nomina al CSM.

Tuttavia, la dottrina[43] ha evidenziato il rischio di: mortificazione del diritto di elettorato passivo dei magistrati; lesione del valore dell'associazionismo; esiti eccessivamente casuali nella composizione degli organi di autogoverno e della stessa Alta Corte.

Dal punto di vista del disegno costituzionale, il sorteggio introduceva nella selezione di un organo di garanzia una componente di aleatorietà che non appartiene tradizionalmente al codice della democrazia rappresentativa[44]. Il nesso tra corpo elettorale dei magistrati e organo di autogoverno – indebolito dalle c.d. correnti – viene ulteriormente allentato, al punto da trasformare, secondo alcune letture, il CSM (e, per riflesso, l'Alta Corte) in un mero organo di amministrazione e gestione, più che un luogo di rappresentanza della magistratura[45].

Ulteriori considerazioni riguardo alla composizione del giudice disciplinare, affidata in larga parte a meccanismi di estrazione casuale da elenchi predeterminati, avrebbero implicato l'effetto di accentuare il peso del fattore personale nella definizione dell'indirizzo disciplinare, riducendo probabilmente la consequenzialità della linea giurisprudenziale[46].

A sommesso avviso di chi scrive un metodo più adeguato avrebbe potuto essere il «sorteggio preventivo» ai fini della determinazione dei magistrati eleggibili al CSM. La casualità è temperata, ovvero non ci si affida completamente al "fato"[47], che implica una lesione del valore dell'associazionismo e una mortificazione del diritto di elettorato passivo del singolo magistrato[48].

ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio Superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, cit., pp. 109-117.

[43] Cfr. N. ROSSI, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in *Questione Giustizia*, 2025, 1/2, pp. 25-27; ID., *Il sorteggio per i due Csm e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in *Questione Giustizia*, 2025, 1-2, pp. 110-114; G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla riforma costituzionale della giustizia,* in *Nomos*, 2025, 1, pp. 7-9.

[44] Cfr. V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, cit., pp. 18-20.

[45] Cfr. F. DONATI, *Il Consiglio superiore della magistratura tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio Superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, cit., pp. 41-48.

[46] Cfr. F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplina. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., pp. 40-41.

[47] Ci sia consentito rinviare: A. MARESCA, *Le disposizioni in materia disciplinare nell'ambito della proposta di riforma governativa dell'ordinamento giudiziario*, cit., p. 218.

[48] Cfr. F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplina. Osservazioni sparse*, cit.

6. L'Alta Corte come giudice speciale disciplinare

Una delle principali perplessità su cui la dottrina ha riflettuto è stata la possibile riconduzione dell'Alta Corte alla categoria dei giudici speciali[49], da qui il nodo della compatibilità con il divieto di istituire nuovi giudici speciali (art. 102, comma 2, Cost.) e con la VI disposizione transitoria, considerato che la legge di revisione costituzionale le attribuiva carattere giurisdizionale[50].

La stessa natura della Sezione disciplinare ha dato adito a qualche perplessità (se fosse da ritenersi organo amministrativo o giurisdizionale[51]), non sono mancati dubbi anche sul procedimento da adottare, il quale ha assorbito nel tempo modalità più inerenti al modello processuale penale[52], aspetto che sembrava superato dalla riforma che avrebbe stabilito «le forme del procedimento disciplinare»[53].

Purtuttavia, la questione sulla compatibilità della Sezione disciplinare con le osservazioni precedenti è stata desunta considerandola quale organo di giurisdizione speciale "non nuovo" ma un'estensione interna dell'organizzazione del CSM, ovvero struttura e funzione della Sezione rappresentano un'articolazione interna del Consiglio (art. 105 Cost.), pertanto, non si manifesta alcuna: «sottrazione di funzioni al plenum consiliare», dall'altro canto: «la previsione legislativa rappresenta una revisione della preesistente articolazione della funzione disciplinare»[54].

In altri termini, la legittimità costituzionale delle attribuzioni giurisdizionali assegnate alla Sezione disciplinare, organo che non appartiene all'organizzazione giudiziaria ordinaria, scaturisce

---

[49] Cfr. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"*, delibera dell'8 gennaio 2025, p. 40. Su possibili criticità cfr. S. PANIZZA, *Alcune possibili criticità attuative a seguito dell'eventuale approvazione della riforma costituzionale "Meloni-Nordio" in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare*, in *Questione Giustizia*, 2025, 1-2, pp. 52-55.

[50] Cfr. A. PIZZORUSSO, *Sub articolo 102*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, 1994, pp. 195-208; A. POGGI, *Art. 102*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1969-1985. Cfr. G. SCARSELLI, *Note sul progetto di riforma volto ad inserire in costituzione un'alta corte quale organo di impugnazione delle decisioni del Csm*, in *Judicium*, 2022, pp. 1-2.

[51] Ci sia consentito rinviare: A. MARESCA, *La sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura alla luce della riforma Cartabia*, 2023, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online*, 2023, vol. 1, pp. 226-243.

[52] G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, cit., pp. 31 ss.

[53] Art. 4, comma 9, l. cost., discute di giurisdizione disciplinare.

[54] G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento, vol. IV, Milano, 2000, p. 396.

dal fatto che esse sono il frutto di una revisione della preesistente articolazione della funzione disciplinare e dal fatto che tale organo esercita una funzione espressamente attribuita al CSM dal testo costituzionale.

Ebbene, tale ragionamento si sarebbe potuto trasferire analogicamente anche all'istituzione dell'Alta Corte, poiché quest'ultima sarebbe stata la seconda revisione di quanto già era stato riordinato riguardo all'articolazione disciplinare[55], poiché nel precedente regime vigeva un organo *ad hoc*[56]. La riforma seppur introduceva, per via costituzionale, una "giurisdizione disciplinare speciale" dedicata ai magistrati ordinari, si poneva in continuità funzionale con i preesistenti tribunali disciplinari e con la Sezione disciplinare del CSM, semmai se ne distaccava sul piano soggettivo e organico. In questa prospettiva, l'Alta Corte appariva come punto di arrivo del processo di giurisdizionalizzazione del disciplinare: ciò che era una sezione interna di un organo amministrativo veniva trasformato in un vero e proprio giudice disciplinare di rilievo costituzionale.

Qualificando l'Alta Corte come semplice ridenominazione di una giurisdizione già esistente (quella esercitata dalla Sezione disciplinare, che non è in discontinuità rispetto al passato), in considerazione che la proposta di riforma non esclude esplicitamente la ricorribilità in Cassazione, pertanto, si supera il divieto d'introduzione di nuove giurisdizioni speciali.

Un ulteriore dato è la possibilità di istituire nuovi giudici speciali che vadano ad aumentare le garanzie. Nella considerazione che un principio stabilito dal costituente è quello: «di unicità della giurisdizione», l'istituzione di un nuovo giudice speciale imporrebbe la revisione dell'art. 102 della Costituzione. Altra parte della dottrina[57] insiste nell'affermare la natura effettivamente nuova dell'organo disciplinare (per composizione, collocazione, rapporti con Cassazione e CSM), prospetta la necessità di verificare se la deroga all'art. 102 Cost. sia consentita al legislatore di revisione o se fosse in contrasto con i limiti impliciti e i principi supremi dell'ordinamento[58].

In questa seconda prospettiva, il divieto di istituire nuovi giudici speciali assumerebbe la valenza di principio fondamentale a tutela delle libertà, volto a impedire la creazione di giurisdizioni

---

[55] «Non consente di dire che la creazione di una Corte disciplinare terza costituisca un aspetto di clamorosa discontinuità» (N. ZANON, *Qualche ragione a sostegno di un'Alta Corte disciplinare*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., p. 33).

[56] Il riferimento è ai Tribunali e alle Corti disciplinare previsti nel precedente regime e dal r.d. lgs. 31 maggio 1946, n. 511.

[57] Definisce tale scelta "di rottura" e non "di continuità", F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplina. Osservazioni sparse*, cit., p. 38.

[58] Ne discute di tali aspetti: V. CAMPIGLI. *Sull'Alta Corte disciplinare: un nuovo giudice speciale in violazione dell'art. 102 Costituzione?*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 12 dicembre 2025.

ad hoc suscettibili di essere utilizzate per finalità contingenti[59]: tale divieto, emergerebbe dai lavori dell'Assemblea costituente[60], ove si rafforza la lettura del giudice speciale come figura tipicamente "pericolosa" per i diritti, tanto da giustificare la sua inclusione nel "nocciolo duro" non revisionabile della Costituzione[61].

Il divieto non va letto in maniera assoluta, poiché si possono istituire giudici speciali purché vadano ad accrescere le garanzie, nel caso dell'Alta Corte si delineava un doppio grado di giudizio.

In ultima analisi, vi sarebbe una "auto-rottura" ovvero una deroga contestuale a un principio sancito in Costituzione[62]. In altri termini, il legislatore costituzionale decide di limitare e circoscrivere una disposizione[63], in quest'ultimo caso l'Alta Corte rappresentava una "deroga" all'art. 102 della Costituzione.

7. Il sistema disciplinare potrebbe essere riformato?

L'istituzione dell'Alta Corte ha posto in evidenza la distinzione tra l'esercizio delle funzioni di governo della carriera (assunzioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità, conferimenti di funzioni) e il giudizio disciplinare.

Quest'ultimo da separare dalle logiche interne dell'autogoverno, con l'obiettivo dichiarato di evitare condizionamenti correntizi e "passionalità politica"[64].

---

[59] L'utilizzo di giudici straordinari e speciali ha caratterizzato nel periodo fascista, la legislazione speciale è stata utilizzata per istituire e regolamentare i tribunali all'occorrenza.

[60] L'on. Leone, nella seduta del 18 dicembre 1946 precisiva che «Se si riconosce la necessità di dichiarare che bisogna impedire, almeno in linea generale, la formazione di tribunali speciali, attraverso i quali può distruggersi il principio dell'indipendenza del giudice, in quanto possono aversi giudici parziali, o capi delle amministrazioni che siano giudici e parti nella controversia, si deve inserire nella Costituzione una formula precisa, che non serva soltanto ad aggirare la posizione, ma stabilisca permanentemente il principio che le giurisdizioni speciali sono assolutamente vietate. Se invece si dicesse che tali giurisdizioni si possono formare solo con legge costituzionale, attraverso una simile formula, sarebbe non solo attenuato, ma anche grandemente diminuito il valore solenne che si vuole dare al principio», in *Atti Assemblea costituente,* 18 dicembre 1946*,* II sottocommissione, p. 49.

[61] Ne fornisce un'interessante lettura: N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in AA.VV., *Il parametro di sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino, 2000, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, pp. 73 ss.

[62] Si pensi ad esempio al caso dell'art. 116, comma 3, Cost. a seguito della modifica della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che consente di attribuire alle Regioni ordinarie forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie, con leggi approvate dalla Camera a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra Stato e Regione interessata; o anche il caso della XII disp. trans. fin., che prevede per un quinquennio deroga all'art. 48 Cost., limite al diritto di elettorato attivo e passivo per i responsabili del regime fascista.

[63] Cfr. V. BALDINI, *Separazione delle carriere e altre novità costituzionali: tra moniti narrativi e pregiudizi culturali*, in *Diritttifondamentali.it*, 2025, 1, pp. 197-198.

[64] Cfr. *La Relazione al d.d.l. c. n. 1917,* in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XIX legislatura, cit.

Compito dell'organo disciplinare è quello di esercitare esclusivamente la funzione di accertamento della responsabilità disciplinare, in tal modo ponendo una netta distinzione tra funzione di indirizzo e amministrazione della carriera.

In termini sistemici, ciò implicava una riconfigurazione della posizione del CSM nella "costituzione giudiziaria": da organo che, in virtù dell'art. 105 Cost., riassume l'intero ventaglio delle decisioni sullo *status* del magistrato, esso diveniva un organo di *management* delle carriere, mentre il momento patologico della responsabilità risultava interamente dislocato altrove.

Sebbene il risultato referendario abbia bocciato tale proposta di riforma, restano un dato oggettivo le critiche e le osservazioni scaturite dal dibattito accademico e politico[65] che ne è conseguito, che pongono degli spunti favorevoli alla modifica dell'attuale sistema disciplinare.

Al fine di limitare commistioni e suggestioni sui procedimenti disciplinari riguardanti i magistrati, si potrebbe ipotizzare che la "competenza disciplinare" sul magistrato sia ordinario sia speciale si attribuisca a una "Corte di giustizia della magistratura".

Questo nuovo organismo andrebbe a generare almeno due conseguenze: da una parte muta la dimensione "originaria" dell'autogoverno, distaccando le funzioni sullo *status* del magistrato; dall'altra parte "impone" una rivisitazione coerente e capillare del sistema disciplinare da parte del legislatore ordinario, cui sarebbe delegata l'attuazione dettagliata della riserva di legge in materia di illeciti, sanzioni, procedura e funzionamento dell'organo[66].

In altri termini, il legislatore costituzionale introdurrebbe la "Corte di giustizia della magistratura" delineando gli aspetti salienti quali: la struttura, la composizione, il ruolo e le funzioni[67], demandando al legislatore ordinario la disciplina sugli illeciti e il relativo procedimento. Tale riforma potrebbe conseguire la massima condivisione tra le forze politiche, come sarebbe auspicabile, in modo da raggiungere l'obiettivo migliore, ovvero strutturare questo nuovo organismo "Corte di giustizia della magistratura", in un'ottica di garanzia e indipendenza.

---

[65] Cfr. R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit.

[66] Osservazioni sulla proposta di riforma Meloni-Nordio: cfr. A. LOLLO, *Sulla proposta di riforma costituzionale della magistratura ordinaria*, in *La cittadinanza europea*, 2025, 1, pp. 95-99.

[67] Da poter mutuare da quanto previsto dal progetto di riforma Meloni-Nordio inerenti all'Alta Corte, descritti nel § 5.

8. La disciplina come garanzia "a doppio senso"

La riforma costituzionale Meloni-Nordio mirava a costruire un sistema disciplinare che funzionasse come garanzia bilaterale: *a)* verso i magistrati, affidando il giudizio a un organo altamente qualificato, non esposto – almeno in teoria – alle dinamiche correntizie dei CSM[68], con procedure definite dalla legge e con incompatibilità rigorose; *b)* verso i cittadini, offrendo il segnale di una responsabilità effettiva della magistratura, in un contesto di separazione delle carriere e di riassetto dell'autogoverno[69].

Tali obiettivi forniscono spunti per poter configurare un nuovo sistema disciplinare[70], analizzando il meccanismo attualmente vigente, ci si accorge che vige una certa commistione[71]. L'esigenza di separazione tra l'attività svolta dalla Sezione disciplinare e gli altri compiti attribuiti al CSM nel corso del tempo si è sempre più articolata, si pensi all'incompatibilità sancita per i singoli componenti dell'organo disciplinare a far parte di altre commissioni e al rigore previsto per l'accesso e la trattazione delle pratiche disciplinari[72], dove la *ratio* è di evitare commistioni e influenze.

In altri termini, chi tratta questioni disciplinari su singoli magistrati non può occuparsi di altri aspetti, onde evitare che condizioni il suo giudizio e quello degli altri su valutazioni inerenti alla carriera del magistrato, l'obiettivo è garantire che qualsiasi valutazione sia scevra da influenze e condizionamenti dovuti al procedimento disciplinare.

Se la Sezione disciplinare è organo che appare strutturalmente e funzionalmente distinto dal CSM inteso nel suo *plenum*, di conseguenza, può supporsi che la creazione di un organo *ad hoc*,

---

[68] Tale è l'obiettivo della riforma: cfr. G. SPANGHER, *Separazione delle carriere nella logica di "sistema"*, in *Discrimen*, 7 aprile 2025, p. 4.

[69] Sull'incidenza di tale riforma costituzionale anche in ambito comparatistico: cfr. V. BALDINI, *Riforma costituzionale della Magistratura e Stato costituzionale democratico di diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 2026, 1, pp. 43-61.

[70] Cfr. le osservazioni F. PINELLI, *Il futuro del procedimento disciplinare: l'Alta Corte*, in *Rivista AIC*, 2026, 1, pp. 5-8.

[71] Cfr. F. PINELLI, *Intervento*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., pp. 16-17; F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplina. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., p. 36-38; A. MARESCA, *La sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura alla luce della riforma Cartabia*, cit., pp. 255-259.

[72] Cfr. Sulla progressiva "giurisdizionalizzazione" della natura giuridica della sezione disciplinare del CSM il ruolo di giudice gli è stato attribuito dalla Corte costituzionale nelle sentt. n. 12 del 1971 e n. 262 del 2003, cfr. N. ZANON, *"Sei gradi di separazione": ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del consiglio superiore della magistratura*, in *Rivista AIC*, 2012, 2, pp. 5 e ss., in ultimo: v. M. VIETTI, *I cambiamenti della composizione della struttura del Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., pp. 176-179.

eviti alla radice problematiche e suggestioni che la Sezione ha comportato in termini di commistioni e terzietà[73].

Ebbene per tali motivi il tema disciplinare potrebbe essere riproposto, ma deve riguardare i magistrati ordinari e speciali, attraverso la creazione di un organo apposito, creando «un giudice speciale», un cambiamento che tra l'altro trovava il fondamento in altre iniziative[74].

Sul piano del disegno costituzionale, il nuovo organo disciplinare presenterebbe una "terzietà irrobustita" riguardo la presunta creazione di un giudice speciale, come già detto si pone in continuità alla Sezione disciplinare, inoltre, rappresenterebbe un'ulteriore garanzia sia per i magistrati che per i cittadini. La "Corte disciplinare" sarebbe strutturalmente distante dal circuito dell'autogoverno e dalle sue implicazioni amministrative.

La tutela dell'indipendenza dei magistrati e dei diritti dei cittadini sarebbe nel complesso rafforzata[75] ciò avverrebbe attraverso una legge che vada a: definire e tipizzare gli illeciti disciplinari; graduare le sanzioni; delineare il ruolo dell'organo requirente nel procedimento disciplinare; regolare le composizioni dei collegi; garantire una rappresentanza equilibrata di magistrati giudicanti e requirenti nei collegi; stabilire la disciplina di incompatibilità dei singoli componenti; determinare la tempistica da osservare nella definizione del procedimento; tracciare le forme del procedimento e i limiti delle impugnazioni.

Il sistema disciplinare è un insieme di garanzie volto a tutelare l'indipendenza, requisito imprescindibile di ogni organo che eserciti giurisdizione, ordinaria o speciale.

L'istituzione della "Corte di giustizia della magistratura" va prescritta nell'ottica di garantire e tutelare sia il magistrato che il cittadino. Tale organo disciplinare rappresenterebbe pertanto, uno strumento che rafforzerebbe l'indipendenza interna e esterna trattandosi di un organo terzo e imparziale rispetto allo *status* professionale di ciascun magistrato in tema di promozioni, avanzamenti e assegnazioni e incompatibilità ambientali; la disciplina avrebbe altro luogo e sede di valutazione

[73] V. G. SPANGHER, *La riforma costituzionale dell'ordinamento giudiziario tra politica e magistratura*, cit.

[74] Si pensi, tra le altre: alla legge costituzionale del 24 gennaio 1997, n. 1, recante «Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali». Tale Commissione elaborò una proposta di riforma prevedendo l'istituzione di un «Corte di disciplina» per unificare il sistema disciplinare per tutti i magistrati; il d.d.l. cost. A.C. 4275, presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011. Per un'analisi: cfr. O. ROSELLI, *La magistratura*, in P. CARETTI, *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998, pp. 282-292; R. ROMBOLI, *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri?*, in *Rivista AIC*, 2011, 3, pp. 1-21.

[75] Sul sistema giustizia, sui termini e sui valori costituzionali sottesi: v. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, cit.

e sviluppo onde evitare suggestioni o influenze che si tradurrebbero in atteggiamenti assolutori o punitivi nei confronti dei magistrati, oggetto del giudizio disciplinare.

9. Considerazioni conclusive

Dall'analisi condotta emerge un quadro riformatore complesso e ambivalente.

Se l'obiettivo è una giustizia più autonoma, responsabile e indipendente, qualsiasi riforma disciplinare sulla magistratura deve rispettare le garanzie complessive sia per i cittadini che per i magistrati.

Le questioni consequenziali alla proposta di riforma delineata comportano una riflessione sull'unità della giurisdizione[76]; sul divieto di istituzione di giudici speciali; sull'indipendenza della magistratura; sul ruolo della Cassazione[77].

La Costituzione prevede le magistrature speciali; superata l'idea di unità della giurisdizione, si è preso atto di un modello di pluralismo giurisdizionale paritario. Possono istituirsi nuovi giudici speciali[78] per ampliare ed estendere ulteriormente le garanzie costituzionali[79].

Il valore dell'indipendenza non va inteso solo come baluardo di libertà dagli altri poteri (legislativo ed esecutivo) ma anche come non influenza da condizionamenti interni, che possono crearsi per ottenere una promozione o un trasferimento a una determinata sede.

L'obiettivo di porre un freno alle storture del correntismo e di assicurare maggiore terzietà al giudice disciplinare consiglia una Corte disciplinare *ad hoc* i cui componenti sarebbero eletti e poi sorteggiati dalle rispettive magistrature, in modo da temperare entrambe le modalità.

La riforma Meloni-Nordio prevedeva l'Alta Corte quale giudice speciale composto da magistrati (che dovevano svolgere o aver svolto funzioni di legittimità), e da membri non togati quali avvocati e professori ordinari, i cui requisiti erano i medesimi per essere nominati consiglieri di

---

[76] Sul tema: cfr. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, cit., pp. 28-46.

[77] Sui limiti: cfr. R. BIN, *La rigidità della Costituzione e i suoi confini*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, I, pp. 31-47; G. ZAGREBELSKY, *Il "diritto" alla Costituzione. Principi supremi e riforme costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, I, pp. 3173-3185.

[78] G. SCARSELLI, *Note sulla c.d. "degiurisdizionalizzazione" (una proposta di modifica dell'art. 102, comma 2, Cost. per deflazionare il contenzioso civile*, in *Il Foro Italiano*, vol. 138, n. 11, 2015, pp. 445-450.

[79] La magistratura tributaria non è espressamente nominata nella Costituzione. La VI Disposizione transitoria e finale della Costituzione imponeva inoltre la "revisione" degli organi speciali di giurisdizione preesistenti entro cinque anni. I giudici tributari derivano da un percorso storico e logico differente, che ha superato il divieto di istituire nuovi giudici speciali.

cassazione[80], di conseguenza probabilmente è parso al legislatore costituzionale poter far decidere alla medesima autorità (attualmente decidono le SS.UU. della Cassazione) con collegio differente l'eventuale ricorso, «anche per motivi di merito»[81], garantendo la terzietà del giudizio, prescrivendo la diversità dei membri, prevedendo che sia il *plenum* a pronunciarsi[82]. Inoltre, va anche soggiunto che non era prevista espressamente nessuna deroga, pertanto, era plausibile che l'ulteriore grado di legittimità fosse percorribile[83].

Quanto delineato potrebbe trovare applicazione anche nella proposta che riguarda la "Corte di giustizia della magistratura", che non si sottrarrebbe al controllo nomofilattico delle SS.UU. della Cassazione, la cui giurisprudenza «assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge».

In considerazione delle implicazioni relative all'esercizio della funzione giudiziaria, sull'andamento della vita dei cittadini e dello Stato, sarebbe auspicabile la creazione di un unico giudice disciplinare sia per i magistrati ordinari che speciali divisi nelle funzioni ma facenti parte di un unico potere, in modo da verificare, valutare, processare e giudicare eventuali responsabilità attraverso un indirizzo univoco.

ALFONSO MARESCA
Università degli Studi di Napoli Federico II

[80] Cfr. legge 5 agosto 1998, n. 303, recante «Nomina di professori universitari e di avvocati all'ufficio di consigliere di cassazione, in attuazione dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione».

[81] La riforma rafforza le garanzie del magistrato incolpato, stabilendo il doppio grado di merito sull'incolpazione disciplinare; cfr. A. GUSTAPANE, *L'istituzione dell'alta corte per una giurisdizione disciplinare dei magistrati non corporativa*, in *Diritto di difesa*, 2 febbraio 2026, p. 3.

[82] Cfr. P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, in *Nomos*, 2025, 1, pp. 29-30.

[83] R. ORLANDI, *Brevi note su una recente proposta di revisione costituzionale dell'ordine giudiziario*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2024, 3, p. 1159. Contrario G. SPANGHER, *Separazione delle carriere nella logica di "sistema"*, cit., il quale valuta positivamente il collegio composto non da soli magistrati, come lo sarebbe la Corte di Cassazione.