



2025 FASCICOLO II

Emilio Castorina

Riforme della “giustizia”: un percorso ancora incompiuto

9 giugno 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Emilio Castorina

Riforme della “giustizia”: un percorso ancora incompiuto* **

SOMMARIO: 1. L’espressione “riforma della giustizia” e altre simili. – 2. *Segue*: la separazione delle carriere e l’indipendenza della magistratura “dall’interno”. – 3. La “Giustizia” come principio etico-sociale e la pluralità delle giurisdizioni. – 4. Il problema dell’unificazione dello stato giuridico dei magistrati – 5. *Segue*: alcune dissonanze in tema d’indipendenza dei giudici speciali. – 6. L’unità delle giurisdizioni: un percorso ancora incompiuto.

ABSTRACT: *The differential elements between the judiciary and the so-called special jurisdictions, safeguarded in the Republican Charter, have become increasingly tenuous in consideration of the acquired “functional unity”. The achieved harmonization on the functional level calls into question, on the one hand, the reasons for maintaining differentiations on the lexical level between ordinary judges and special judges; on the other hand, it would require the unification of the legal status of the “judicial class” globally understood. However, there are still grey areas that prevent the equalization of the legal status of special judges with the magistrates of the judiciary. It is undeniable that a divergence between the magistracies concerns the level of guarantees of independence of special judges. The Author, considering the reforms in progress, believes that it would be preferable to have a single High Disciplinary Court for all magistrates and to provide for a single Superior Council of the Judiciary: it would be a step towards the unity of jurisdictions.*

1. L’espressione “riforma della giustizia” e altre simili.

Espressioni quali “riforma della giustizia”, “pacchetto giustizia”, “Pnrr giustizia”¹ e altre simili, hanno preso piede nella comunicazione politico-istituzionale e si sono diffuse sui siti



Emilio Castorina è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Catania.

** Il presente contributo è destinato agli Scritti in onore di G. Serges.

¹ La riforma del processo civile è tra gli obiettivi per accedere alle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). In merito, il Parlamento ha approvato, com’è noto, la legge di delegazione al Governo n. 206 del 2021, cui ha fatto seguito il D.lgs. n. 149/2022, c.d. riforma Cartabia, avente lo scopo di migliorare l’efficienza del sistema giudiziario, in particolare, per quanto riguarda il processo civile e il processo penale, la riduzione dei tempi dei procedimenti, la promozione della digitalizzazione e dell’utilizzo di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie.



d'informazione per definire processi che, nelle intenzioni dei proponenti, sono destinati a incidere sul prodotto finale dello *ius dicere*, vale a dire sulla "giustizia"².

Nella legislatura in corso è stato approvato, in prima deliberazione della Camera dei deputati, il disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa sulla separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri (con sdoppiamento del C.S.M. e istituzione di un'apposita Corte disciplinare), facente parte di una serie di misure, affidate anche alla legge ordinaria, volte alla "riforma della giustizia"³.

Delle iniziative concernenti il potere giurisdizionale, l'unica approdata a revisione si deve alla legge cost. n. 2 del 1999, con la quale, com'è noto, sono stati aggiunti cinque nuovi commi ai tre preesistenti dell'art. 111 della Costituzione. Nel corso della XIII legislatura, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Bicamerale) definì un testo che prevedeva un nuovo Titolo VII, intitolato «La Giustizia»⁴, ma esso non ebbe fortuna, nonostante – si legge nella Relazione sulle garanzie – fosse stata particolarmente avvertita la necessità di "favorire la crescita di un sistema al quale i cittadini possano rivolgersi con fiducia, nella certezza di avere giuste decisioni secondo diritto, in tempi e con modalità tali da non porre sostanzialmente nel nulla le ragioni per le quali ci si rivolge alla giustizia"⁵.

Più di recente, non è stato coronato da successo neppure il disegno di legge n. 4275, presentato dal Governo nell'aprile 2011 per la "Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione", il quale proponeva, anch'esso, di intitolare col riferimento a «La Giustizia» (art. 1) la relativa rubrica. Nella Relazione di accompagnamento si sottolineava come il richiamo alla "giustizia", quale categoria di rango costituzionale, avrebbe meglio lasciato intendere che la disciplina contenuta nella legge fondamentale "non riguarda l'ordine giudiziario inteso come corporazione, ma un bene essenziale per la vita dei cittadini e per la Nazione".

Il riferimento alla "giustizia" – com'è stato rammentato nella stessa Relazione⁶ – non costituisce comunque un *novum*, essendo stato oggetto di considerazione in Assemblea costituente dagli esponenti di diverse forze politiche. Nel corso del dibattito venne precisato

² Tra i più rilevanti contributi di Gianni Serges – al quale il presente scritto è dedicato – si possono senz'altro annoverare la stesura del Capitolo XI del Manuale di *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2021, sui "Principi in tema di giurisdizione" (p. 727 ss.), nonché la stesura del Capitolo VIII del Manuale di *Diritto pubblico per l'Economia e gli Studi sociali*, a cura di A. Barone, C. Colapietro, G. Serges, Torino, 2024, su "L'ordinamento giurisdizionale", 217 ss.

³ Si tratta del d.d.l. n. 1917, approvato dalla Camera il 16 gennaio 2025. Cfr., anche, la l. 9 agosto 2024, n. 114, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare" (c.d. riforma Nordio).

⁴ V. il [testo](#) del progetto di riforma approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali - Bicamerale (istituita con l. cost. n. 1 del 1997) il 4 novembre 1997.

⁵ Cfr., in seno alla citata Commissione Bicamerale, la "[Relazione sul sistema delle garanzie](#)" del deputato M. Boato, p. 79.

⁶ Si tratta del d.d.l. cost., sottoscritto dal Presidente del Consiglio Berlusconi e dal Ministro della giustizia Alfano e presentato il 7 aprile 2011 alla Camera dei Deputati.



che “il principio supremo è la giustizia, della quale la magistratura è l’organo”⁷. I Costituenti, in definitiva, avevano ben presente che il riferimento alla “giustizia” evocava, con le parole del Presidente Ruini, “un termine largo e solenne (...), che dà il senso alto della funzione”⁸, trattandosi di valore, sul quale, evidentemente, nessuna previsione di diritto positivo potrebbe direttamente incidere.

Più di recente, si sono susseguite varie proposte governative che hanno toccato, senza pretesa di organicità, numerosi profili del funzionamento dell’ordinamento giudiziario (“I 12 punti della Riforma della Giustizia”⁹ e, ancor prima, alla fine del 2011, il c.d. “Pacchetto Giustizia”¹⁰).

Occorre, tuttavia, non cadere nel fraintendimento che può essere determinato da pur comprensibili esigenze di comunicazione politica, per le quali la “Giustizia” sarebbe di per sé l’oggetto dei processi riformatori.

Questi, invero, non possono che riguardare istituti processuali o modelli organizzativi incidenti sulla funzione giurisdizionale, e soltanto in via mediata e riflessa la “Giustizia” in quanto tale: un “bene” di rilievo costituzionale, cui risultano finalizzate, per altro, le competenze del Ministro in materia d’organizzazione e funzionamento dei servizi relativi, appunto, alla giustizia (art. 110 Cost.).

La “giustizia”, infatti, rileva come principio valoriale dello Stato costituzionale, sul quale si fondano le nozioni stesse di giurisdizione e di giusto processo, secondo una concezione così radicata nel costituzionalismo europeo che anche la Corte di Strasburgo sottolinea il “ruolo speciale della magistratura nella società: in quanto garante della giustizia, valore fondamentale in uno Stato di diritto, essa deve godere della fiducia dei cittadini affinché i giudici possano svolgere adeguatamente la loro missione”¹¹. Non a caso, l’art. 101 della

⁷ Atti A.C., 13 novembre 1947, p. 2275, on. Gasparotto.

⁸ Atti A.C., 20 novembre 1947, p. 2028

⁹ Il 30 giugno 2014, al termine del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio Renzi e il Ministro della Giustizia Orlando hanno presentato in conferenza stampa [“I 12 punti da cui partire per la Riforma del sistema giudiziario italiano”](#): in particolare, essi concernevano riduzione dei tempi della giustizia civile e accelerazione del processo penale, dimezzamento dell’arretrato, corsia preferenziale per le imprese e le famiglie, CSM: più carriera per merito e non grazie all’appartenenza, responsabilità civile e disciplinare dei magistrati in modo uniforme, intercettazioni e tutela della privacy, informatizzazione integrale.

¹⁰ Il “Pacchetto Giustizia”, conosciuto anche come “Pacchetto Severino”, constava di un insieme di misure legislative volte a riformare il sistema giudiziario, particolarmente in ambito penale (vi rientravano, tra l’altro, la depenalizzazione di alcuni reati, la riduzione delle pene per reati meno gravi e l’introduzione di misure alternative alla detenzione, nonché interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento carcerario).

¹¹ Corte EDU, sez. III, [sent. 10 ottobre 2023](#), *Pengezov c. Bulgaria*, ric. n. 66292/14, §48: “la Cour a souligné à maintes reprises le rôle particulier du pouvoir judiciaire dans la société: comme garant de la justice, valeur fondamentale dans un État de droit, il doit jouir de la confiance des citoyens pour que les juges puissent mener à bien leur mission”.



Costituzione si è espresso nel senso che “la giustizia è amministrata in nome del popolo”, per rendere conto di come, prima ancora che agli strumenti processuali e decisorii, il riferimento alla “giustizia” vada messo in rapporto col titolare della sovranità e, dunque, con la collettività intera, cui sono rivolte le garanzie giurisdizionali nelle loro diverse articolazioni.

2. Segue: la separazione delle carriere e l'indipendenza della magistratura “dall'interno”.

È naturale che il riferimento alla giustizia, contenuto nelle differenti posizioni emerse nel dibattito, ancora in corso, sulla riforma costituzionale concernente la separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura ordinaria, non può che richiamare il merito di modifiche ordinamentali che siano in grado di salvaguardare le esigenze di tutela delle situazioni giuridiche soggettive in un quadro di maggiore attenzione ai principi di efficienza e buon andamento, non meno che d'imparzialità e d'indipendenza della magistratura.

Tanto i sostenitori, quanto gli oppositori della separazione delle carriere focalizzano i rispettivi punti di vista su argomentazioni che, in un modo o nell'altro, siano in grado di convincere sull'idoneità o meno delle modifiche costituzionali alla promozione del “bene giustizia”¹².

Coloro che giudicano favorevolmente il disegno di legge costituzionale n. 1917¹³ mirano, tra l'altro, a dimostrare come il principio costituzionale d'uguaglianza tra accusa e difesa possa assurgere, se la riforma andrà a buon fine, anche a presidio della terzietà del giudice e, dunque, contribuire a rafforzare la fiducia nella “giustizia” che è amministrata in nome del popolo (art. 101, comma 1, Cost.). Le opinioni contrarie alla separazione – come è stato sottolineato, tra gli altri, nel documento del comitato direttivo centrale dell'A.n.m. approvato il 15 giugno 2024 – sostengono, invece, che una riforma in tale direzione non risponde ad alcuna reale esigenza di “giustizia”, col rischio non remoto, anzi, di depotenziamento delle garanzie e di asservimento della magistratura requirente al potere politico, a tutto detrimento dei diritti di libertà¹⁴.

Si può concordare o meno sulle ricadute di questa proposta sulla indipendenza del ruolo del P.M. o, più in generale, sulla posizione dell'ordine giudiziario rispetto agli altri poteri dello Stato; certo è che essa pone sul tappeto un'esigenza particolarmente rilevante, ma spesso

¹² G. FERRI, *La riforma della magistratura e la rigidità affievolita della Costituzione*, in www.questionegiustizia.it, 2025, a proposito del d.d.l. cost. sulla separazione delle carriere evidenzia che “parlare di «riforma della giustizia» può essere fuorviante se con tale espressione si voglia significare che la riforma in sé può incidere in concreto sul funzionamento della giustizia (cioè sui tempi, che sono notoriamente lenti, e sulla qualità, che dipende da diversi fattori, non ultimo quello della professionalità dei magistrati)”.

¹³ Tra i fautori della riforma, il Consiglio Nazionale Forense (v. il [sito istituzionale](#), maggio, 2024).

¹⁴ V. il documento dell'Anm del 15 giugno 2024, [“Una mobilitazione culturale”](#).



trascurata, vale a dire la garanzia dell'indipendenza anche "dall'interno" dell'ordine giudiziario¹⁵, anche se non può dirsi di per sé provato che da coloro i quali abbiano prima svolto funzioni di pubblico ministero possano essere messe seriamente in dubbio, se non in via meramente ipotetica, l'imparzialità e l'indipendenza di giudizio¹⁶.

A prescindere dall'approvazione del citato disegno di revisione costituzionale, esso vale comunque a richiamare l'attenzione sull'attinenza alla "giustizia" del rafforzamento delle garanzie d'indipendenza "dall'interno" del medesimo ordine, laddove si adombra un'eccessiva vicinanza tra ufficio requirente e organo giudicante che possa offuscare la fiducia nella "giustizia" e, quindi, la posizione di "parte" indipendente del Pubblico Ministero nel processo penale.

La fiducia di cui deve godere qualsiasi magistratura – riprendendo una limpida riflessione di Gianni Serges – ha "come finalità ultima un'esigenza di correttezza e serenità del processo di formazione della decisione giudiziale. La terzietà dovrebbe rappresentare un rafforzamento dell'imparzialità (la quale, ai sensi dell'art. 97 Cost. è caratteristica essenziale anche dell'azione della pubblica amministrazione) e implicare una posizione di distacco e di assoluta indifferenza rispetto alle parti nella formazione del libero convincimento del giudice"¹⁷.

3. La "Giustizia" come principio etico-sociale e la pluralità delle giurisdizioni.

La "Giustizia", come principio etico-sociale, richiede che la condizione d'indipendenza dei magistrati sia tale da suscitare la fiducia nel loro operato: nell'ordinamento costituzionale, tale aspettativa della collettività si inquadra nel principio democratico espresso nella previsione secondo cui "la giustizia è amministrata in nome del popolo" (art. 101 Cost.).

Come ha giustamente osservato Serges, "il sistema costituzionale italiano pone al centro dell'esercizio della funzione giurisdizionale la magistratura ordinaria e su questa modella i meccanismi di garanzia, ispirandosi così al principio di unità della giurisdizione che, se ci si limitasse alla lettura del solo art. 102, sembrerebbe essere stato accolto nella sua interezza,

¹⁵ G. Serges, *L'ordinamento giurisdizionale*, in *Diritto pubblico per l'Economia e gli Studi sociali*, cit., 220 s., il quale con riguardo ai due aspetti nei quali si è soliti distinguere l'indipendenza, esterna e interna, della magistratura, precisa che "la prima è riferita all'esigenza di escludere ogni possibile forma di dipendenza dal potere esecutivo, rompendo definitivamente con la tradizione di origine napoleonica che riconduceva i magistrati al rango di funzionari e mirava dunque ad inquadrarli gerarchicamente in una struttura al cui vertice si poneva il Ministro; la seconda si traduce nell'impedire ogni interferenza all'interno dello stesso potere giudiziario, ogni possibile influenza tra giudici ed evitare così che tra gli stessi magistrati possano ipotizzarsi forme di condizionamento".

¹⁶ Corte EDU, sez. III, [sent. 3 dicembre 2019](#), *Paunović c. Serbia*, ric. n. 54574/07.

¹⁷ G. SERGES, *Principi in tema di giurisdizione*, in *Diritto pubblico*, cit., 748.



ossia nel senso della unicità”, rafforzata, al secondo comma, dal divieto di istituzione di giudici speciali e dal principio di specializzazione per determinate materie¹⁸.

Il sistema delle giurisdizioni, contemplato nella Costituzione del 1948, è caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di organi, tendenti a confluire in un complesso che, pur non essendo omogeneo dal punto di vista organizzativo, amministra “la giustizia” come apparato unico dal punto di vista funzionale, mantenendo talune peculiarità che caratterizzano il campo di cognizione e gli strumenti decisionali di cui ciascuna giurisdizione dispone¹⁹.

La nozione di giurisdizione speciale, che è parte di tale apparato²⁰, in effetti, non trova fondamento in determinazioni esplicite di diritto positivo, trattandosi di categoria tralattizia che si è sviluppata nella dottrina e nella giurisprudenza su basi non rigorose²¹. Notevole è stato l’apporto soprattutto della giurisprudenza costituzionale nel ridisegnare i caratteri di specialità del giudice amministrativo, sempre più proiettato anche nella dimensione civilistica del rapporto controverso. Il Costituente, del resto, ha riconosciuto a tale giudice la piena dignità di “giudice ordinario per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, delle situazioni soggettive non contemplate dall’art. 2 della legge del 1865”, sicché una residua specialità potrebbe giustificarsi soltanto per il fatto di essere chiamato ad assicurare la giustizia “nell’amministrazione, e non mai sul mero fatto che parte in causa sia una pubblica amministrazione”²².

Il principio di unicità della giurisdizione è, dunque, un «valore fine»²³, un «principio direttivo» neppure “condotto alle estreme conseguenze”²⁴.

Benché – come prima si ricordava – i lavori della Commissione Bicamerale del 1997 non sfociarono in riforme, essi hanno registrato un’analisi puntuale delle criticità che affliggono, ancor oggi, il sistema giurisdizionale italiano in considerazione dell’adozione di un “principio unitario di massima”, ma che soffre di temperamenti ed eccezioni, dando luogo “a una sorta di sistema intermedio, in cui il principio unitario coesiste con rilevanti e frequenti applicazioni di quello pluralistico”²⁵.

¹⁸ G. SERGES, *Principi in tema di giurisdizione*, cit., 752.

¹⁹ Sul punto, sia consentito richiamare E. CASTORINA, *Ordinamento giudiziario*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, v. IV, Milano, 2006.

²⁰ In base alla VI Disposizione transitoria e finale, com’è noto, “entro cinque anni dall’entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari”.

²¹ Corte cost., [sent. n. 278 del 1987](#).

²² In questi termini, in particolare, la [sent. n. 204 del 2004](#), nonché la [n. 191 del 2006](#).

²³ Cfr., ancora, la [sent. n. 204 del 2004](#), cit.

²⁴ Corte cost., [sent. n. 48 del 1959](#).

²⁵ Cfr. la Relazione sul sistema delle garanzie, cit., pp. 81-82, nella quale si rammenta che “in sede di Assemblea costituente, com’è noto, Piero Calamandrei si era espresso in favore del giudice unico, con la conseguente soppressione anche delle giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti: l’unità della



Di fronte all'enunciazione del primo comma dell'art. 102 Cost., infatti, è stato necessario rendere compatibili con quest'ultima i successivi artt. 100 e 103, considerando, in via interpretativa, il principio unitario alla stregua di una "unità non organica ma funzionale, che non esclude, anzi implica, una divisione dei vari ordini di giudici in sistemi diversi, autonomi, ognuno dei quali fa parte a sé"²⁶. Sotto l'unificante ombrello della soggezione esclusiva alla legge (art. 101, comma 2), i diversi ordini esprimono un'unica funzione finalisticamente orientata a rendere la "giustizia": è in questo senso che la pluralità delle magistrature, sul piano costituzionale, assurge a "unità", laddove i variegati interessi che trovano protezione nell'ordinamento giuridico possono ben giustificare forme e schemi processuali diversi, che il legislatore è chiamato a regolare senza perdere di vista le differenti situazioni giuridiche soggettive richiedenti tutela²⁷.

Ogni residua distinzione tra giurisdizioni può essere giustificata – in mancanza di un principio avente rilievo costituzionale che prescriva una completa uniformità tra i diversi sistemi processuali²⁸ – essenzialmente nelle "differenti modalità di tutela" (artt. 103 e 113 Cost.) che meglio rispondano alle esigenze della "giustizia" e, quindi, alla effettività dei diritti e degli interessi legittimi (artt. 24 e 111 Cost.), rispetto alle quali possono risultare congeniali anche sistemi processuali differenziati. Come lo stesso giudice costituzionale ha più volte ribadito, la disciplina in questo campo richiede, tuttavia, scelte ragionevoli da parte del legislatore, non solo in rapporto alle situazioni giuridiche dedotte, ma anche per assecondare, eventualmente, le "tradizioni storiche di ciascun procedimento"²⁹.

Gli elementi differenziali tra l'ordine giudiziario e le c.d. giurisdizioni speciali salvaguardate nella Carta repubblicana sono divenuti, pertanto, sempre più sfumati in considerazione dell'acquisita "unità funzionale", che si regge sui principi del giusto processo ormai

giurisdizione, in quest'ottica, era vista come scelta strumentale al raggiungimento degli obiettivi dell'indipendenza del giudice, della certezza del diritto, della semplificazione dell'ordinamento giudiziario e alla riduzione della giurisdizione ad un ordine unico. Invece, la tendenza favorevole alla conservazione delle giurisdizioni speciali di giustizia amministrativa sosteneva la scelta in favore del principio della pluralità delle giurisdizioni, considerandolo un correttivo alle insufficienti risorse ed attitudini della giurisdizione ordinaria a far fronte agli aspetti eterogenei di una società moderna. Tale posizione era rappresentata principalmente dalle posizioni di Costantino Mortati ed ebbe alla fine sostanzialmente il sopravvento. Come già ho avuto modo di anticipare, la dottrina dominante, con tesi peraltro condivisa dalla Corte costituzionale (v. le sentt. [n. 41 del 1957](#), [n. 48 del 1959](#) cit., [n. 117 del 1963](#)), ritiene tuttavia che la Costituzione abbia comunque operato una scelta in favore dell'unità della giurisdizione, nel senso che eventuali deroghe a tale principio sono comunque ammissibili solo nei casi ammessi dal Costituente".

²⁶ Così C. Mortati, nella seduta pomeridiana del 27 novembre 1947 dell'Ass. Cost., come viene ricordato nella [sentenza n. 204 del 2004](#), cit.

²⁷ S. SATTI, *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, v. XIX, Milano, 1970, 219-225.

²⁸ Tra le tante della Corte cost., al riguardo, si possono segnalare le sentt. [n. 310 del 2002](#), [n. 18 del 2000](#).

²⁹ In questi termini, Corte cost., [sent. n. 82 del 1996](#).



saldamente penetrati nei distinti complessi organizzatori in cui la funzione stessa si articola³⁰. In altre parole, anche i giudici speciali mantenuti in esercizio ai sensi dell'art. 103 della Costituzione, "possono essere, in qualche modo, considerati come giudici facenti parte di un'unica magistratura, cui la Costituzione affida, nel complesso, l'esercizio della funzione giurisdizionale"³¹.

Il percorso di armonizzazione richiamato per sommi capi – come ha opportunamente osservato Gianni Serges³² – se non ha comportato il pieno superamento di un "disegno non propriamente nitido" del Costituente, che aveva prefigurato un quadro di "unicità" della giurisdizione sotto il profilo organico (ma sostanzialmente rimasto privo di seguiti applicativi), ne ha indubbiamente attenuato le criticità più evidenti.

4. Il problema dell'unificazione dello stato giuridico dei magistrati.

La conseguita armonizzazione sul piano funzionale pone sempre più in dubbio, per un verso, le ragioni del mantenimento di differenziazioni sul piano lessicale tra giudici ordinari e giudici speciali³³; per altro verso, richiederebbe la unificazione dello stato giuridico del ceto magistratuale globalmente inteso³⁴.

Anche per i giudici speciali è stabilita la soggezione soltanto alla legge (a mente del secondo comma dell'art. 101 Cost.) e, comunque, è assicurato un regime d'indipendenza stabilito con legge (secondo comma dell'art. 108 Cost.), sicché il magistrato nell'esercizio della sua funzione non ha altro vincolo che quello della legge³⁵: il che è certamente molto più

³⁰ C. MARZUOLI, A. ORSI BATTAGLINI, *Unità e pluralità della giurisdizione: un altro secolo di giudice speciale per l'Amministrazione?*, in *Diritto Pubblico*, 1997, spec. 911, trovano contraddittoria l'affermazione dell'unità della giurisdizione a fronte della permanenza di un giudice separato per l'amministrazione, auspicando che la funzione giurisdizionale sia svolta da un "unico giudice".

³¹ G. SERGES, *I principi in tema di giurisdizione*, cit., 754.

³² Cfr., ancora, G. SERGES, *op. e loc. ult. Cit.*.

³³ A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa"* (Sonntagsgedanken), Milano, 2005, 38 ss., rileva come il principio dell'unità deve essere considerato "già compiuto nel testo costituzionale, nel senso che esso prevede una pluralità di forme distinte e autonome che confluiscono tutte a comporre la magistratura ordinaria".

³⁴ Cfr., ancora, G. SERGES, *Principi in tema di giurisdizione*, cit., 754, il quale – richiamando G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale italiano*, Torino, 1997, 40 – sostiene che il sistema costituzionale, che ammette una pluralità di giurisdizioni distinte tra loro per struttura, poteri e competenze, debba, tuttavia, essere in via interpretativa inteso come se ammettesse "un solo tipo di magistrato".

³⁵ Tale indipendenza è stata declinata con la necessità dell'insussistenza di vincoli di soggezione formale o sostanziale ad altri organi, con la inamovibilità quale risulta dalla predeterminazione legislativa della durata dell'ufficio e dalla espressa previsione delle cause obiettive di incompatibilità o di decadenza non subordinate a valutazioni discrezionali compiute nell'esercizio di poteri disciplinari e organizzativi di superiori gerarchici, nei



di una mera “forma mentale, costume, coscienza d’un’entità professionale”, perché, “in mancanza di sostanziali garanzie, essa degrada a velleitaria aspirazione”³⁶.

Affinché si possa, quanto meno, ipotizzare l’unificazione dello statuto professionale, le magistrature dovrebbero poter esibire equivalenti garanzie d’indipendenza, che siano in linea con la previsione che “la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari”³⁷ (art. 102 Cost.) e allora si comprende l’enfasi con cui la citata Relazione sul sistema delle garanzie (conclusiva dei lavori della Commissione Bicamerale del 1997) poneva una questione che affiora, di tanto in tanto, a livello politico, e cioè che occorre rimuovere le “tracce ancora visibili dello Stato amministrativo nel tessuto dello Stato di diritto, dello Stato parlamentare e dello Stato democratico”³⁸.

5. Segue: *alcune dissonanze in tema d’indipendenza dei giudici speciali.*

Residuano zone d’ombra che ostano ancora alla parificazione di stato giuridico dei giudici speciali con i magistrati dell’ordine giudiziario. È innegabile che una divergenza tra le magistrature concerne il livello delle garanzie d’indipendenza dei giudici speciali³⁹.

Si può cogliere una prima dissonanza, se si considera quel presidio d’indipendenza, che si esprime come garanzia “dall’esterno” nei confronti dello Stato-comunità, concepito nel terzo comma dell’art. 98 Cost., il quale ha affidato alla legge il compito di stabilire limitazioni al diritto d’iscrizione ai partiti politici per tutti i magistrati, considerati come categoria unitaria di pubblici funzionari accanto ai militari di carriera in servizio attivo, ai funzionari e agenti di polizia, nonché ai rappresentanti diplomatici e consolari all’estero.

Nonostante la portata generale e omnicomprensiva dell’art. 98 Cost., il decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, intervenuto al riguardo, ha sanzionato come illecito disciplinare l’iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici⁴⁰, escludendo

casi di incompatibilità, la necessità che l’ordinamento consenta l’astensione o la ricusazione (Corte cost., sent. n. 60 del 1969).

³⁶ In questo senso, le sentenze della Corte cost. [n. 266 del 1988](#), [n. 16 del 2011](#) e [n. 225 del 2018](#).

³⁷ L’elemento unificatore – come fa notare G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, v. XXXIV, Milano, 1985, 700 – si può ritrovare “nella particolare posizione di indipendenza degli organi giudiziari nel sistema politico-costituzionale”, siccome garantita a tutti i giudici a mente del secondo comma dell’art. 102 Cost.

³⁸ In questi termini, la Relazione sul sistema delle garanzie, cit., p. 82.

³⁹ In argomento, R. ROMBOLI, *I principi costituzionali in materia di giurisdizioni speciali e le prospettive di riforma*, in *Specialità delle giurisdizioni ed effettività delle tutele*, a cura di A. Guidara, Torino, 2021, spec. 777. Nella giurisprudenza della Corte cost., si può segnalare già la [sent. n. 30 del 1967](#).

⁴⁰ Cfr. l’art. 3, comma 1, lett. h), del d. lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, nel testo sostituito dall’art. 1, comma 3, lett. d), n. 2, della l. 24 ottobre 2006, n. 269, il quale prevede come illecito disciplinare l’iscrizione o la



espressamente la propria applicabilità ai magistrati amministrativi e contabili (art. 30). E, dunque, mentre la responsabilità disciplinare per gli appartenenti all'ordine giudiziario può essere fatta valere sulla base di una elencazione tassativa di illeciti e di corrispondenti sanzioni, nonché di un ben preciso procedimento innanzi al CSM, per i giudici amministrativi e contabili non è prevista una puntuale tipizzazione delle condotte rilevanti.

La necessità di colmare una così palese disarmonia e disparità di trattamento è sotto gli occhi di tutti, poiché l'ordinamento costituzionale “mostra il proprio sfavore nei confronti di attività o comportamenti idonei a creare tra magistrati e soggetti politici legami di natura stabile, nonché manifesti all'opinione pubblica, con conseguente compromissione, oltre che dell'indipendenza e dell'imparzialità, anche della apparenza di queste ultime: sostanza e apparenza di principi posti alla base della fiducia di cui deve godere l'ordine giudiziario in una società democratica”⁴¹.

Il giudice costituzionale ha avvertito come “l'esigenza di indipendenza impone, già nel procedimento disciplinare, che al magistrato sia riconosciuto il diritto di scegliere il difensore ed esclude la legittimità di disposizioni che lo limitino”: l'indipendenza è un “principio costituzionale comune” e, benché “la Costituzione distingue tra la giurisdizione ordinaria e le giurisdizioni speciali, (...) detta anche norme generali sulla giurisdizione e sul processo, preoccupandosi di definire le garanzie necessarie al corretto svolgimento della funzione. Tra queste garanzie, vi è quella dell'indipendenza dei magistrati, che riguarda tanto la magistratura ordinaria, quanto le giurisdizioni speciali”⁴².

Non sono mancate puntuali prese di posizione della giurisprudenza amministrativa nell'affermare la piena giustiziabilità di tutti i provvedimenti – assolutori o sanzionatori – adottati dall'organo di autogoverno, laddove impugnati avanti al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, dall'organo titolare dell'azione disciplinare, oltre che a seconda dell'esito dall'incolpato, “a tutela anche dell'integrità morale della magistratura contabile e, per essa e con essa, della imparzialità e indipendenza di tale giurisdizione speciale nel complessivo e superiore quadro dei valori costituzionali vigenti”⁴³.

partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori del ruolo organico della magistratura perché collocati in aspettativa per motivi elettorali.

⁴¹ Corte cost., [sent. n. 170 del 2018](#).

⁴² Con la [sent. n. 87 del 2009](#), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 34, secondo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 e 10, comma 9, della legge 13 aprile 1988, n. 117, nella parte in cui escludono che il magistrato amministrativo o contabile, sottoposto a procedimento disciplinare, possa farsi assistere da un avvocato.

⁴³ Così, Cons. St., sez. VII, sent. n. 1192 del 2024. Nella circostanza, è stato chiarito che, quale portatore di un interesse pubblico di ordine generale avente rilevanza autonoma e fondamento costituzionale, il Procuratore generale della Corte dei conti è titolare di una posizione differenziata e qualificata in ordine al corretto esercizio del potere disciplinare da parte del Consiglio di Presidenza necessariamente operante in posizione di terzietà e di imparzialità rispetto ad esso e, dunque, ha piena legittimazione a impugnare le decisioni dell'organo di autogoverno in materia disciplinare avanti al giudice amministrativo.



Un ulteriore nervo scoperto – e che osta alla unificazione dello stato professionale – è dato dalle modalità di accesso ai ruoli delle magistrature speciali⁴⁴. Non perde di attualità, infatti, la questione relativa al potere di nomina governativa dei Presidenti delle supreme magistrature amministrativa e contabile, la quale, com'è noto, avviene mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere dei rispettivi Consigli di Presidenza⁴⁵. Maggiori perplessità suscita la nomina governativa di una rilevante componente del Consiglio di Stato (un quarto del totale dei magistrati) e della Corte dei Conti⁴⁶, benché ne sia assicurata la piena idoneità all'esercizio delle funzioni e tale disciplina sia passata indenne dal vaglio della legittimità costituzionale⁴⁷.

Pur rammentando che, in base all'art. 100, ultimo comma, "la legge assicura l'indipendenza dei due Istituti (Consiglio di Stato e Corte dei conti) di fronte al Governo"; che, ai sensi dell'art. 106, primo comma, "le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso" e che, ai sensi dell'art. 108, secondo comma, della Costituzione, "la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia", la Corte ha finito per giustificare il mancato ricorso allo strumento concorsuale per l'accesso a taluni ruoli delle magistrature speciali non tanto come eccezione alla regola generale che adotta un sistema di reclutamento di tipo prevalentemente "burocratico", a norma dell'art. 106, comma 1 Cost.⁴⁸,

⁴⁴ È nota, al riguardo, la posizione di P. CALAMANDREI, *Governo e magistratura*, in ID., *Opere giuridiche*, vol. II, Napoli, 1966, 219, secondo cui non si tratterebbe di "abolire da oggi a domani tutte le giurisdizioni speciali, ma di attrarle tutte quante nell'ambito della magistratura ordinaria, sicché tutti i loro componenti, a cominciare dai membri delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, siano per reclutamento, per trattamento, e per le garanzie di indipendenza in tutto parificati ai magistrati ordinari".

⁴⁵ Per la Corte dei conti, cfr. l'art. 1 della l. n. 202 del 2000; per il Consiglio di Stato, cfr. l'art. 22 della l. n. 186 del 1982.

⁴⁶ L'articolo 19, primo comma, n. 2, della legge n. 186 del 1982, prevede che la nomina a Consigliere di Stato possa essere conferita, per un quarto, ai professori universitari ordinari di materie giuridiche, agli avvocati che abbiano almeno 15 anni di esercizio professionale e siano iscritti negli Albi speciali per le giurisdizioni superiori, ai dirigenti generali o equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre Amministrazioni pubbliche e infine ai Magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'Appello o equiparata. La disposizione precisa, quanto all'iter e all'individuazione della competenza al riguardo, che la nomina ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Presidenza espresso a maggioranza dei suoi componenti, su proposta di una commissione formata da Consiglieri di Stato e Magistrati dei Tribunali Amministrativi Regionali, "contenente valutazioni di piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere". Per la Corte dei conti, si veda l'art.7 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, tuttora vigente.

⁴⁷ Corte cost., [sent. n. 177 del 1973](#).

⁴⁸ Di recente, più ampiamente sul tema del reclutamento, anche nella dimensione comparata, [I. SPADARO, L'incidenza dei sistemi di reclutamento sulla parità di genere nella Magistratura](#), in questa [Rivista, Studi, 2025/I](#), 356 e ss.



ma in quanto la modalità selettiva non equivarrebbe a “una norma di garanzia d’indipendenza del titolare di un ufficio, sebbene d’idoneità a ricoprire l’ufficio”⁴⁹, non potendo, per altro, il potere politico revocare anzitempo i nominati dalle rispettive funzioni⁵⁰, che rimangono inamovibili giusta le attribuzioni dei rispettivi Consigli di Presidenza al riguardo (art. 8, comma 2, Cost.). Per altro, anche la Corte europea dei diritti dell’uomo esclude l’incompatibilità con i principi del giusto processo (art. 6 CEDU) del procedimento di nomina da parte di autorità rientranti nell’ambito del potere esecutivo, sempre che, una volta assunte le funzioni, questi magistrati siano liberi da influenze o pressioni nell’attività decisionale⁵¹.

A ciò si aggiunga che, se non appare dubbia, in astratto, l’assegnazione di funzioni giurisdizionali e consultive al medesimo organo nel suo complesso⁵², suscita perplessità, invece, il passaggio dall’una all’altra funzione dei medesimi Consiglieri di Stato, in quanto tale forma di mobilità non risulta disciplinata da regole specifiche che garantiscano l’indipendenza e l’imparzialità funzionale nell’ufficio di consulente e giudice, al tempo stesso, dell’organo che lo ha preposto, nella ipotesi che il reclutamento del magistrato non sia avvenuto per concorso ma dipenda da nomina governativa⁵³.

Eppure, se si considera la disciplina costituzionale dettata per l’indipendenza di tutti i giudici, in un quadro, come quello sopra descritto, di unità funzionale delle giurisdizioni, non può non risultare palese come la permanenza di siffatto assetto contrasti non solo con gli artt. 100 e 108 Cost., ma anche col principio d’uguaglianza (art. 3 Cost.) e, in particolare, con quello – anch’esso formalmente enunciato nel testo costituzionale – secondo cui la nomina operata al di fuori dello strumento concorsuale deve comunque prevedere un margine di apprezzamento decisivo da parte dei rispettivi organismi di autogoverno (oggi deputati soltanto a esprimere un parere sulla iniziativa del Presidente del Consiglio o del Consiglio dei Ministri al riguardo): occorrerebbe, infatti, rimodellare l’accesso extra concorsuale alle magistrature c.d. speciali secondo le modalità previste per l’ordine giudiziario all’art. 106, comma terzo, Cost., secondo cui, soltanto su designazione del Consiglio superiore della magistratura, possono essere chiamati all’ufficio di Consiglieri di cassazione, per meriti insigni, estranei alla magistratura, quali i professori ordinari di università in materie giuridiche

⁴⁹ In questi termini, la [sent. n. 1 del 1967](#).

⁵⁰ Su tale profilo, O. CHESSA, *Indipendenza e autonomia delle giurisdizioni speciali*, in *Specialità delle giurisdizioni*, cit., p. 140.

⁵¹ Cfr., in particolare, Corte EDU, [sent. 30 novembre 2010](#), *Henryk Urban e Ryszard Urban c. Polonia*, ric. n. 23614/08, §49.

⁵² Così, Corte cost., [sent. n. 273 del 2011](#).

⁵³ Il [testo finale](#) varato dalla Commissione Bicamerale nel 1997 prevedeva, al riguardo, che “le nomine dei magistrati ordinari e amministrativi hanno luogo per concorso e previo tirocinio” (art. 124).



e gli avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori⁵⁴.

Del pari, la separazione di compiti consultivi o ausiliari da quelli strettamente giurisdizionali renderebbe la disciplina dell'art. 19 della legge n. 186 del 1982 in armonia con i principi del giusto processo, che certamente non depongono a favore della persistente prassi di ammettere i magistrati amministrativi, ancorché non provenienti da un concorso, all'esercizio di funzioni giudicanti. Anche all'interno della Corte di Strasburgo sono state espresse, da tempo, opinioni dissenzienti in merito all'indirizzo prevalente, secondo il quale l'indipendenza della giurisdizione sarebbe realmente minacciata soltanto ove il magistrato avesse affrontato, in distinti ruoli, le medesime questioni, stigmatizzandosene, comunque, la commistione, con l'auspicio che si pervenga alla separazione di tali funzioni, affinché il giudice possa anche apparire indipendente anche "dall'interno" e ispirare fiducia in chi sia sottoposto al giudizio⁵⁵.

Di recente, la questione dell'indipendenza dei giudici speciali è giunta all'attenzione della Corte costituzionale sotto due distinti profili.

Il primo concerne le censure di legittimità (sollevate, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108 110 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU) riguardanti, tra l'altro, l'ipotizzata lesione dell'autonomia esterna dei giudici tributari, *sub specie* dell'asserita perdita di serenità e turbamento psicologico a causa dell'eccessiva ingerenza del Ministero dell'economia e delle finanze nella giustizia tributaria⁵⁶. I giudici *a quibus* avevano dubitato, tra l'altro, della legittimità costituzionale delle modifiche introdotte dalla legge n. 130 del 2022, le quali avrebbero conferito alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze una pervasiva "funzione di supporto" anche per l'attività ispettiva che dovrebbe, invece, essere esercitata in istituzionale autonomia da parte dell'organo di autogoverno. Un'analoga funzione di supporto è stata riconosciuta alla predetta Direzione ai fini delle attività dell'ufficio del massimario nazionale in aggiunta alla funzione di organizzazione e supporto per l'espletamento dei corsi di aggiornamento riconosciuta alla Scuola centrale tributaria incardinata anch'essa nel MEF, cosicché il sapere giurisprudenziale, sempre ad avviso dei remittenti, sarebbe sottoposto a condizionamento *ab externo*, e ciò si porrebbe in contrasto con la garanzia di parità delle parti nel processo. L'assenza di indipendenza sarebbe stata accentuata, da parte della disciplina censurata, che ha modificato la natura del rapporto di servizio dei magistrati tributari, reclutati sì con pubblico concorso, ma, di fatto, "lavoratori dipendenti" dal MEF.

⁵⁴ Condivisibile è, al riguardo, l'opinione di A. CARIOLA, *L'unità della magistratura*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 11/2015, 10 ss.

⁵⁵ Cfr. Corte EDU, [sent. 6 giugno 2016](#), *Kleyn e al. c. Paesi Bassi*, ric. n. 65411/01.

⁵⁶ Corte cost., [sent. n. 204 del 2024](#).



La contrarietà a Costituzione delle denunciate disposizioni, secondo i rimettenti, deriverebbe dal fatto che i giudici tributari sarebbero privati di quella serenità che dovrebbe imprescindibilmente presiedere all'atto del giudicare, determinando negative conseguenze sulla funzione, non più del tutto libera di esprimersi in autonomia perché viziata dalla consapevolezza dell'esistenza di norme idonee a incidere sullo *status* dei giudicanti in modo tale da condizionarne in maniera decisiva l'imparzialità.

L'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni sollevate nei termini richiamati, secondo il giudice costituzionale deriva dalla considerazione che l'asserito perturbamento, dipendente dalla sensazione di dover giudicare in merito a una controversia tributaria non "in un campo neutro" ma, per così dire, "in casa" del MEF, con possibili condizionamenti connessi ai profili organizzativi, sarebbe privo, ad avviso della Corte, di riscontri oggettivi circa la concreta lesione ad opera delle disposizioni censurate delle garanzie di autonomia e indipendenza sancite dalla Costituzione a presidio dell'attività giurisdizionale, non essendo "in concreto" ravvisabile – alla stregua di una valutazione che, tuttavia, sembra più riportarsi a un dato fattuale piuttosto che intravedere una conseguenza, pur meramente potenziale, derivante dal contestato disposto normativo – "quella situazione di effettiva interferenza sulle condizioni di indipendenza e terzietà nel decidere tali da condizionare strutturalmente e funzionalmente lo *ius dicere* del giudice tributario"⁵⁷.

Il secondo profilo di criticità si coglie nella copiosa giurisprudenza sulla responsabilità civile dei magistrati, ove il giudice costituzionale ha avuto modo di imbattersi su aspetti afferenti all'indipendenza di essi, allorché ha ritenuto inammissibile il referendum che, avvalendosi della cosiddetta tecnica del ritaglio (e di un quesito privo della necessaria chiarezza e univocità), proponeva l'abrogazione di alcune espressioni lessicali, contenute negli artt. 2, comma 1, 4, comma 2, 6, comma 1, e 16, commi 4 e 5, della legge n. 117 del 1988 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), per effetto della quale intendeva surrettiziamente consentire che il magistrato potesse essere citato direttamente nel giudizio civile risarcitorio da parte del danneggiato e, così, modificare la vigente normativa che, invece, ne prevede un giudizio di responsabilità soltanto in sede di rivalsa, nel caso in cui lo Stato fosse condannato al risarcimento del danno⁵⁸.

Nella circostanza, la Corte ha precisato che l'azione giudiziaria diretta (pur preceduta dall'autorizzazione del Ministro della giustizia e confinata a ipotesi estreme di responsabilità) era prevista agli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, tuttavia abrogati col referendum ritenuto ammissibile con [sentenza n. 26 del 1987](#). La necessità che tale azione

⁵⁷ Corte cost., [sent. n. 204 del 2024](#), cit., punto 8.1.

⁵⁸ Diversamente in caso di reato, poiché la responsabilità del magistrato non consegue a un'azione intentata direttamente nei suoi confronti innanzi al giudice civile, ma per effetto di una condanna penale. Cfr., al riguardo, la sent. della Corte cost. [n. 49 del 2022](#).



fosse autorizzata dal Ministro della giustizia, peraltro, contribuiva a diluire fortemente la sua natura diretta, precludendo la immediata costituzione del rapporto processuale tra parte attrice e magistrato. La responsabilità civile, inoltre, a ulteriore tutela della indipendenza della magistratura, era ristretta a ipotesi eccezionali, tali da bilanciare, insieme all'autorizzazione di cui si è detto, la circostanza che il magistrato potesse essere citato da chi avesse lamentato un danno (e non invece dallo Stato, in sede di rivalsa).

Con la legge n. 117 del 1988, oggetto della proposta referendaria del 2021, il legislatore aveva disciplinato nuovamente la materia, conformandosi, per altro, alle indicazioni espresse dalla Corte costituzionale con la sopra menzionata sentenza, secondo cui “la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni”⁵⁹. Veniva operata una scelta che costituisce, a tutt'oggi, uno dei tratti caratterizzanti di una legislazione, peraltro largamente presente negli ordinamenti degli Stati europei, vale a dire che l'azione risarcitoria sia previamente avanzata nei confronti dello Stato e che, solo all'esito di un'eventuale soccombenza, quest'ultimo disponga dell'azione di rivalsa nei confronti del magistrato⁶⁰.

Non può certo sfuggire come l'assetto normativo sottratto ad abrogazione referendaria deponga a favore della salvaguardia dell'indipendenza di “tutti gli appartenenti alle magistrature, ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali, che esercitano l'attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria” (art. 1, legge n. 117 del 1988, cit.), posti così al riparo da influenze indebite o da pressioni psicologiche “dall'esterno”, provenienti dallo Stato-comunità.

6. L'unità delle giurisdizioni: un percorso ancora incompiuto.

Come si osservava all'inizio, l'interesse al buon funzionamento del sistema giurisdizionale è costantemente presente nell'agenda politica, ma l'unica riforma costituzionale giunta in porto ha riguardato l'art. 111, il quale, con le espressioni “giusto processo” (comma primo), “ogni processo” e “giudice terzo e imparziale” (comma secondo), introdotte dalla legge di revisione n. 2 del 1999, si rivolge alla “giurisdizione” e alla “giustizia” con una impostazione di

⁵⁹ Corte cost., [sent. n. 26 del 1987](#), cit.

⁶⁰ Così prevedendo, il legislatore non si è discostato dalla pur non vincolante Raccomandazione CM/Rec (2010) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle garanzie di indipendenza dei giudici: al punto 67, essa prevede che «soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale».



fondo complessivamente unitaria, prendendo atto del percorso di unificazione funzionale delle magistrature, sul quale si è sin qui particolarmente insistito.

Il disegno di legge costituzionale, approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 16 gennaio 2025, in conseguenza della instauranda separazione delle carriere propone ulteriori modifiche al testo costituzionale di carattere organizzativo (segnatamente agli artt. 104 e 105), che sortirebbero l'effetto, però, di ampliare il divario già esistente con le giurisdizioni speciali sul piano dello stato giuridico dei magistrati.

La tendenza al consolidamento dell'ordinamento giurisdizionale come sistema sostanzialmente unitario sembra registrare, così, una battuta d'arresto.

Il disegno di legge presuppone, infatti, una concezione della magistratura ordinaria intesa come "ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere", composto "dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente", la cui autonomia e indipendenza verrebbe assicurata dal "Consiglio superiore della magistratura giudicante" e dal "Consiglio superiore della magistratura requirente", entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica (art. 3 del d.d.l. cost.). Il progetto, inoltre, non persegue una impostazione unitaria di cognizione disciplinare, attribuendo alla nuova Alta Corte la relativa competenza soltanto per i magistrati ordinari, giusta l'art. 4 del d.d.l. cit.

Non si può non rilevare un arretramento rispetto a ipotesi di riforma ventilate in passato, le quali, presupposta come unitaria la funzione giurisdizionale⁶¹, erano disposte a formalizzare il riconoscimento della connotazione di ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere all'insieme dei "giudici ordinari, amministrativi e ai magistrati del pubblico ministero"⁶², pur con talune riserve della dottrina, la quale reputava non in linea con tale previsione la presenza di due distinti Consigli superiori della magistratura, ordinaria e amministrativa, che si sarebbero occupati, dunque, delle differenti carriere⁶³.

Sarebbe preferibile un'Alta Corte disciplinare unica per tutti i magistrati – come fu proposto dalla Commissione Bicamerale nel 1997⁶⁴ – e, anziché sdoppiare l'organo di governo dell'ordine giudiziario, prevedere un unico Consiglio Superiore delle Magistrature⁶⁵,

⁶¹ L'art. 118, comma primo, del testo finale varato dalla Commissione Bicamerale recitava: "la funzione giurisdizionale è unitaria ed è esercitata dai giudici ordinari e amministrativi istituiti e regolati dalle norme dei rispettivi ordinamenti giudiziari".

⁶² L'art. 120, comma primo, del testo finale, infatti, era del seguente tenore: "i giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere".

⁶³ Art. 121 del testo finale, cit. Sul punto, S. BARTOLE, *La revisione della Costituzione: riflessioni in tema di magistratura*, in *Diritto pubblico*, 1997, 826, ha osservato che i due organi sarebbero stati "si strumentali alla concretizzazione della garanzia e, però, riguardano non l'ordine nel suo complesso ma i due singoli corpi di giudici".

⁶⁴ Art. 112, secondo cui "spettano alla Corte di giustizia della magistratura i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei giudici ordinari e amministrativi e dei magistrati del pubblico ministero".

⁶⁵ La proposta, cui si aderisce, è avanzata da A. CARIOLA, *L'unità della magistratura*, cit., 16 ss.



distinto in Sezioni nelle quali far confluire i Consigli di presidenza delle magistrature speciali: sotto l'egida dell'art. 102, comma 1, Cost., si sarebbe potuto, in tal modo, avviare la parificazione dello stato giuridico dei magistrati innanzitutto di fronte alla giurisdizione disciplinare, mantenendo la distinzione tra questi soltanto per la diversità di funzioni (art. 107, comma terzo, Cost.) e per la specializzazione dovuta alla materia trattata (art. 102, secondo comma, Cost.).

Un ulteriore passo avanti verso l'unità delle giurisdizioni sarebbe auspicabile – come in altra sede si è avuto modo di illustrare⁶⁶ – mediante la previsione della competenza della Corte di cassazione quale “giudice dei conflitti a composizione mista”, estendendo lo strumento del ricorso di cui all'ultimo comma dell'art. 111 Cost., previsto per soli motivi di giurisdizione, anche alle violazioni di legge ravvisabili nelle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. È stato ventilato, infatti, che solo una modifica della Costituzione potrebbe condurre alla “unità della giurisdizione in senso organizzativo”⁶⁷, e non solo funzionale, e che, pertanto, “talune aporie” di un sistema non più adeguato potrebbero essere superate⁶⁸.

⁶⁶ Sul punto, sia consentito rinviare a E. CASTORINA, *Unità e pluralismo giurisdizionale alla prova del diritto europeo*, in *Specialità delle giurisdizioni*, cit., 127 (anche in federalismi.it, 16/2021).

⁶⁷ Così, R. VILLATA, *Giustizia amministrativa e giurisdizione unica*, in *Rivista di diritto processuale*, 2014, 300.

⁶⁸ A. CORPACI, *Note per un dibattito in tema di sindacato della Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 358.