



2025 FASCICOLO II

Ines Gullino

**L'Alta Corte disciplinare:
quale ruolo ed impatto sugli equilibri costituzionali?**

30 giugno 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Ines Gullino

L'Alta Corte disciplinare: quale ruolo ed impatto sugli equilibri costituzionali? *

SOMMARIO: 1. Le prospettive di revisione del sistema di “autogoverno” della magistratura alla luce dei principi costituzionali che ne ispirano l’organizzazione. – 2. Gli argomenti alla base della proposta di istituzione dell’Alta Corte disciplinare. – 3. L’Alta Corte disciplinare e l’attuale sistema di giustizia disciplinare. – 4. Rilievi critici sulla composizione dell’Alta Corte. – 5. Dubbi di compatibilità con altri principi costituzionali: l’impugnazione delle pronunce innanzi alla stessa Alta Corte... – 6. (*segue*) ... e il contrasto con l’art. 102, comma II, della Costituzione. – 7. Considerazioni conclusive: l’Alta Corte e il problema delle garanzie di indipendenza.

ABSTRACT: *The article aims to investigate the contents of the draft constitutional law A.C. 1917, currently under scrutiny by the Parliament, focusing on a particularly debated profile of the reform project, namely the establishment of a High Disciplinary Court.*

One of the purposes of this brief comment is to analyse the rationes that, from the point of view of the proponents of the reform, would justify a significant upheaval of the current institutional framework defined by the Constitution, through the introduction of the new body.

At the same time, an investigation that proposes a study conducted according to the criteria and the foundations of constitutional law (such as, the balancing of the State’s functions and the principles that follow), cannot fail to include a comparison between this aspect of the reform and the specificities of the current regulation of the disciplinary function of the judiciary. The intent is that of analyzing the subject, so as to offer a vision as wide and complete as possible of the location and functions of the instituting High Disciplinary Court, dwelling, at last, on the profiles of doubtful compatibility of these contents of the draft reform with the constitutional text. In this regard, in addition to the doubts related to the composition of this body, substantially left to chance and its hierarchical structure, a special space will be dedicate to the profile of the settlement of the High Court as the sole disciplinary judge for magistrates and, finally, the possible recognition of the latter’s status as a special judge.



* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Ines Gullino è Dottoressa in Giurisprudenza presso l’Università degli studi di Messina.



1. *Le prospettive di revisione del sistema di “autogoverno” della magistratura alla luce dei principi costituzionali che ne ispirano l’organizzazione*

L’attuale dibattito politico-giuridico sull’organizzazione dell’ordinamento giudiziario si incentra sul disegno di legge costituzionale che viene prevalentemente identificato come rivolto alla cosiddetta separazione delle carriere dei magistrati.

Nonostante tale progetto di riforma si ponga, in una certa misura, in continuità con le modifiche apportate alla legge sull’ordinamento giudiziario dalle riforme cc.dd. Castelli, Mastella e Cartabia nel corso degli ultimi due decenni, il disegno di legge costituzionale, ora in cantiere, si articola su plurimi interventi modificativi del testo della Carta fondamentale e, in ragione di ciò, prevede un *quid pluris* rispetto alla semplice separazione delle funzioni, di fatto già attuata.

Con quest’ultima formula, infatti, si fa riferimento, generalmente, a un percorso di progressiva divaricazione delle esperienze professionali tra giudici e pubblici ministeri, realizzata prevalentemente tramite il ridimensionamento della possibilità di passaggio da una funzione all’altra. Al contempo, però, la semplice separazione delle funzioni non comporta, e anzi, ancor prima, non presuppone alcuna modifica della disciplina sull’organizzazione del potere giudiziario prevista dalla nostra Carta costituzionale.

Il disegno di legge costituzionale in parola, invece, si prefigge di portare a compimento questo percorso di separazione delle esperienze professionali mediante la previsione di molteplici disposizioni volte a scardinare l’attuale sistema di unicità dell’ordine giudiziario e del comune governo autonomo della magistratura, attraverso interventi che incidono sia sull’organizzazione che sulla composizione degli organi dell’ordinamento giudiziario.

Dall’analisi di tali modifiche sorgono diversi interrogativi soprattutto sulla reinterpretazione di tale sistema di “autogoverno” o, com’è più corretto dire, di “governo autonomo”: ci si potrebbe chiedere perfino se questa riscrittura degli equilibri interni ed esterni al potere giudiziario imponga una revisione *tout court* del concetto stesso di “governo autonomo” della magistratura e finisca per creare dei fattori di crisi nell’imprescindibile bilanciamento costituzionale tra i diversi poteri dello Stato.

Per di più, ai fini dello sviluppo di questo breve commento, non si può prescindere dalla constatazione del carattere innovativo del profilo della riforma inerente all’istituzione dell’Alta Corte disciplinare, il quale, oltre a rappresentare un momento di «rottura» con il nostro modello costituzionale, si presenta come una nota stonata anche nello scenario più ampio ed eterogeneo degli organi di “governo autonomo” della magistratura previsti dalle carte costituzionali di ordinamenti diversi dal nostro¹. Infatti, tra i requisiti e le funzioni tipicamente

¹ 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](#), nella Collana di [Consulta OnLine](#), 2025, 68.



attribuiti a tali organi, rientra anche l'esercizio del potere disciplinare in quanto prodromico allo svolgimento efficace della funzione di «garante dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici»².

A questo punto, può essere utile svolgere delle premesse di carattere introduttivo sul concetto di “governo autonomo” della magistratura e, più specificamente, dell'aspetto che maggiormente interessa questa sede, ovvero la funzione disciplinare, tenendo conto delle posizioni assunte su questo tema in seno all'Assemblea costituente, ove la questione inerente all'organizzazione del potere giudiziario si presentava come una specifica articolazione di un problema di più ampia portata, che riguardava la configurazione del principio della separazione dei poteri all'interno del futuro testo costituzionale.

Rispetto a tale profilo, i Costituenti ritennero che uno schema di rigida separazione dei poteri dello Stato non fosse compatibile con una struttura statale efficientemente organizzata e optarono, piuttosto, per una formula di non cumulo delle funzioni. Da tale visione scaturirono diverse ingerenze reciproche tra i poteri dello Stato, ma rispetto a questo stesso sistema venne comunque espressa la necessità di tutelare i diversi spazi di autonomia e le specificità delle singole funzioni. In particolare, l'esigenza di contenere entro precisi confini queste forme di contaminazione reciproca fu manifestata rispetto all'organizzazione del potere giudiziario. Tale ramo del potere statale richiedeva, infatti, già in seno all'Assemblea costituente, una speciale cautela affinché non si concretizzasse il rischio di una sottomissione indebita al potere politico. Di contro, però, era avvertito il timore che una totale assenza di ingerenze nell'ambito delle prerogative della classe dei magistrati potesse portare a un possibile abuso dei poteri a questa riconosciuti³.

Per tale motivo venne promosso l'inserimento di membri laici all'interno dell'organo di “autogoverno” o di “governo autonomo” della magistratura.

La stessa formula di “autogoverno” della magistratura non risulta essere del tutto pacifica in dottrina, ove si contrappongono posizioni diverse in merito all'opportunità di riferirsi con tale definizione all'organo e all'insieme delle funzioni che caratterizzano l'organizzazione interna al potere giudiziario.

A questo proposito, è stato evidenziato, in diverse occasioni, il duplice profilo di possibile fraintendimento di tale definizione: da un lato, si sostiene che il prefisso “auto” sia potenzialmente riferibile a un'organizzazione eccessivamente autonoma del potere

² *Ibidem*.

³ Così l'intervento di R. Monticelli, in [Atti dell'Assemblea costituente](#), *Seduta pomeridiana di martedì 11 novembre 1947*: «[...] dopo aver rilevato che da un lato vi sono coloro che vogliono un regime costituzionale autonomo per la Magistratura, e dall'altro lato coloro che propendono per la seconda soluzione, di far dipendere la Magistratura dal potere esecutivo, ha poi affermato che fra le due soluzioni vi è posto – e vi può essere posto – per una soluzione intermedia, che possa legare armonicamente la Magistratura agli altri poteri, senza un carattere di subordinazione e senza un regime di casta chiusa».



giudiziario rispetto agli altri poteri dello Stato⁴; dall'altro lato, si ritiene che l'utilizzo del termine "governo" si riferisca all'esercizio di funzioni di indirizzo, che sembrerebbero esulare dai veri obiettivi dell'attività del Csm⁵. Obiettivi che si identificano, invece, nella realizzazione dei principi di autonomia e indipendenza della magistratura.

A tale riguardo, alcuni ritengono che l'immanenza di tale scopo sia ricavabile anche dalla previsione dell'art. 104 Cost., il quale, al primo comma, afferma che «*La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere*» e ai commi immediatamente successivi disciplina la struttura e l'organizzazione del Consiglio superiore della magistratura⁶.

Alla luce di tali considerazioni, è d'uopo ricordare che l'approccio ponderato assunto in seno all'Assemblea costituente rispetto alla configurazione delle prerogative del potere giudiziario non ha ostacolato l'adozione di una soluzione fortemente ispirata alla tutela e, ancor prima, alla realizzazione di tali istanze di indipendenza del corpo dei magistrati. E questa svolta fu resa ancor più incisiva dal fatto che le garanzie di indipendenza del corpo della magistratura furono estese anche al pubblico ministero, attraverso l'introduzione del principio dell'unicità della giurisdizione, estraneo sia all'esperienza fascista, che a quella precedente.

Il concetto di «indipendenza della magistratura» assume un significato ambivalente all'interno del testo costituzionale. L'indipendenza esterna del singolo magistrato è riconducibile sia al principio di cui all'art. 101, comma II, Cost., secondo il quale «*[i] giudici sono soggetti soltanto alla legge*», sia alla previsione di un organo *ad hoc*, titolare delle funzioni amministrative i cui effetti si dispiegano sullo *status* dei magistrati. L'indipendenza interna all'organizzazione stessa del potere giudiziario, invece, trova attuazione e, ancor prima, riconoscimento costituzionale, nell'art. 107, comma III, secondo il quale «*i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*»⁷.

La realizzazione delle garanzie di indipendenza della magistratura, consacrate all'interno della Carta costituzionale, non si traduce necessariamente nell'esercizio corretto e coscienzioso della funzione, essendo questo un risultato diretto della formazione giuridica, e, ancora prima, culturale del magistrato. Tuttavia, come opportunamente evidenziato, «non può dubitarsi che quanto più le garanzie di indipendenza saranno accentuate, tanto più probabile sarà l'aumento del numero dei magistrati che operano in modo libero da condizionamenti inquinanti. E quanto maggiore sarà questo numero, tanto maggiore sarà

⁴ M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in [Osservatorio AIC](#), 1/2020, 10.

⁵ F. SORRENTINO, *Governo dei giudici e giustizia amministrativa*, in G. Campanelli (a cura di), *Controllare i giudici? (Cosa, chi, come e perché?)*, Giappichelli, Torino, 2009, 189.

⁶ M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, [cit.](#), 10.

⁷ A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999, 140.



la probabilità che la legalità sia rispettata, che i diritti di libertà trovino tutela, che l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge non sia una frase priva di senso [...]»⁸.

2. Gli argomenti alla base della proposta di istituzione dell'Alta Corte disciplinare

Il primo intervento sul testo costituzionale previsto all'interno del [disegno di legge costituzionale A.C. 1917](#) e che incide sull'organizzazione del sistema di "autogoverno" della magistratura riguarda l'istituzione di due diversi consigli superiori, rispettivamente, per la magistratura requirente e per quella giudicante. A questo primo intervento segue una ridefinizione dei criteri di scelta della composizione dei rispettivi consigli superiori, modellata sul meccanismo del sorteggio dei relativi membri. Al contempo, tale estrazione a sorte è disciplinata sulla base di modalità differenti, secondo le quali la nomina dei membri togati è rimessa a un sorteggio «secco», mentre quella dei membri laici risulterà da un sorteggio di tipo «temperato»⁹.

L'oggetto centrale di questo breve commento, invece, è la parte del disegno di legge costituzionale A.C. 1917 ove è disciplinata l'istituzione di un nuovo organo di giurisdizione speciale, ovvero l'Alta Corte disciplinare.

La lettera del disegno di riforma conferisce all'Alta Corte una delle competenze che rivestono maggiore interesse, anche agli occhi della società civile, rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale: il potere di pronunciarsi sulle violazioni delle regole di condotta cui ciascun magistrato è tenuto a uniformarsi nell'esercizio delle proprie funzioni.

Per entrare nel merito dei contenuti inerenti a quest'ultimo profilo della riforma e per comprendere l'entità dell'intervento sulla struttura dell'organizzazione giudiziaria, può essere utile esprimere talune considerazioni sulla complessità del rapporto tra il potere giudiziario e la società civile. Una riflessione di questo tipo può evidenziare, a monte, le riserve nutrite da parte dell'opinione pubblica rispetto all'"autogoverno" della magistratura e, in particolare, rispetto a quella specifica funzione rappresentata dall'esercizio del potere disciplinare.

Indipendentemente dal dato sociologico, nel momento in cui ci si appresta a confrontarsi con progetti di riforma che toccano l'assetto costituzionale dell'organizzazione giudiziaria, è necessario non lasciarsi condizionare dal clima talvolta polemico originato da questioni

⁸ A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, cit., 152.

⁹ V. [il d.d.l. cost. A.C. 1917 recante "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"](#) «[...] Il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente sono presieduti dal Presidente della Repubblica. [...] Gli altri componenti sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge» (art. 3).



contingenti e restituire una visione d'insieme dell'organizzazione del potere giudiziario e di quei meccanismi che permettono l'attuazione delle garanzie di indipendenza e autonomia, cui è attribuito un ruolo centrale all'interno della Costituzione. Tali principi mirano ad assicurare che l'organizzazione e il funzionamento delle corti giudiziarie siano rivolti alla effettiva tutela dei diritti dei consociati. È questo ciò che si legge, infatti, all'interno della storica [sentenza della Corte costituzionale n. 497 del 2000](#), con la quale si è affermato che il prestigio della magistratura e l'applicazione imparziale e indipendente della legge «[...] non riguardano soltanto l'ordine giudiziario, riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità dei soggetti e, come del resto la stessa indipendenza della magistratura, costituiscono presidio dei diritti dei cittadini»¹⁰.

A questo punto, può essere utile riflettere sulle cause dei dubbi nutriti dall'opinione pubblica rispetto alle ragioni e alle finalità dell'organizzazione della magistratura in forma di "autogoverno" anche, e forse soprattutto, per quanto concerne la funzione disciplinare.

A tale riguardo, è opportuno rilevare che la fonte di legittimazione della funzione giurisdizionale, a differenza del consenso su cui si fonda l'esercizio del potere politico, non origina da un collegamento diretto con la società civile, ma piuttosto, secondo una delle possibili ricostruzioni, dal valore della fiducia nella corretta e imparziale applicazione della legge¹¹. In realtà, la diversa natura dei rapporti che legano la società civile al potere politico, da un lato, e a quello giudiziario, dall'altro, è opportunamente ed efficacemente espressa dal pensiero di A. Pizzorusso – come riportato dalle osservazioni di L. Ferrajoli – il quale definiva i confini all'interno dei quali si realizza il principio della sovranità popolare. Egli, infatti, sottolineava come la volontà popolare e le esigenze contingenti dei cittadini possano palesarsi ed, eventualmente, essere soddisfatte solo tramite l'influenza politica dei governanti. Per contro, l'influenza culturale del potere giudiziario entra nel merito della valutazione e della ponderazione di tali esigenze contingenti per garantire che la realizzazione di questi interessi non si scontri con la tutela dei principi fondamentali dell'ordinamento o con le garanzie delle libertà dei singoli¹². Al contempo, però, proprio allo scopo di rafforzare l'autorevolezza della magistratura, i Costituenti prevedero un'apposita regolamentazione della responsabilità disciplinare dei magistrati, resa necessaria per porre un efficace argine al rischio che l'indipendenza e l'autonomia di questi ultimi potesse tradursi in forme di applicazione arbitraria della legge. Infatti, il rispetto delle regole inerenti allo *status* dei magistrati rappresenta, di per sé, una declinazione fondamentale dell'imparzialità e dell'indipendenza del potere giudiziario¹³.

¹⁰ Corte cost., [sent. del 13 novembre 2000, n. 497](#), cit., *cons. in dir.*, § 5,

¹¹ L. FERRAJOLI, *Sul rapporto dei magistrati con la società*, in [Questione Giustizia](#), 4/2024.

¹² A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1982, 58.

¹³ G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 208.



Sotto questo profilo, dunque, non possono trascurarsi il rilievo e il significato assunti dagli artt. 105 e 107 Cost., i quali prevedono espressamente la disciplina sulla responsabilità dei magistrati, diversamente da quanto accade per la generalità degli altri dipendenti pubblici, rispetto ai quali il regime di responsabilità non è contemplato nella Carta. Infatti, l'art. 28 della Costituzione si limita a prevedere che «[i] funzionari e i dipendenti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti» e che «[i]n tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici». Inoltre, il diverso rilievo istituzionale del sistema disciplinare a carico dei magistrati, rispetto a quanto accade per la generalità dei pubblici dipendenti, è confermato dal fatto che, mentre i procedimenti intentati contro questi ultimi hanno rilevanza meramente interna, quelli che colpiscono i magistrati sono caratterizzati dai principi di pubblicità e giurisdizionalità: aspetti, questi, compatibili con la natura stessa dell'attività giurisdizionale, intesa come «destinataria principale dell'istanza di garanzia dei diritti dei cittadini»¹⁴.

Peraltro, la soluzione adottata all'interno del testo costituzionale tiene nella debita considerazione la natura complessa dello *status* del magistrato e la necessità di assicurare a quest'ultimo le garanzie di indipendenza e autonomia, funzionali ad un'applicazione del diritto libera da condizionamenti.

In questa prospettiva, la materia disciplinare prevista dalla Costituzione assume un valore essenziale: da un punto di vista interno all'esercizio della stessa funzione giurisdizionale, affinché si possano reprimere eventuali condotte non conformi alle regole deontologiche; ma ancora, e forse soprattutto, la disciplina sulla responsabilità disciplinare è volta a tutelare l'interesse generale al corretto esercizio della funzione giurisdizionale¹⁵.

Alla luce di queste riflessioni, è opportuno osservare che l'idea di introdurre un nuovo organo di giurisdizione speciale, competente a pronunciarsi sulla responsabilità dei magistrati, è stata sempre ispirata, nelle plurime versioni formulate nel corso dell'ultimo decennio, dall'esigenza di rafforzare il principio della terzietà nell'articolato quadro di funzioni proprie del "governo autonomo" della magistratura. Ad esempio, in diverse sedi, tra cui la c.d. Commissione dei saggi, istituita nel 2013 dal Presidente Napolitano, si constatò l'apparente incoerenza di un giudizio disciplinare dei pari in seno alla magistratura.

A questo rischio di presunta parzialità della pronuncia disciplinare a carico del singolo magistrato interessato dal provvedimento, il disegno di legge costituzionale risponde mediante l'istituzione di un organo nuovo ed esterno al Csm, ovvero l'Alta Corte disciplinare, titolare di pieni poteri giurisdizionali in materia.

¹⁴ G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, cit., 213 ss.

¹⁵ R. SANLORENZO, *La giustizia disciplinare dei magistrati. Natura del procedimento, ruolo e organizzazione della Procura generale della Corte di Cassazione. Quali prospettive a seguito dell'istituzione dell'Alta Corte Disciplinare?*, in [Questione Giustizia](#), 4/2024.



3. L'Alta Corte disciplinare e l'attuale sistema di giustizia disciplinare

L'architettura dell'istituenda Alta Corte è il frutto di un'operazione di scomposizione dell'attuale Consiglio Superiore della magistratura, alla cui attuale Sezione competente in materia disciplinare, si sostituisce questo nuovo organo di giurisdizione speciale.

Ai sensi dell'art. 4 del disegno di legge costituzionale A.C. 1917, la Corte si compone di tre membri nominati dal Presidente della Repubblica, tre membri estratti a sorte da un elenco di soggetti stilato dal Parlamento in seduta comune durante i primi sei mesi dall'inizio della nuova legislatura e di sei magistrati giudicanti e di tre requirenti nominati mediante un sorteggio secco. A differenza del sorteggio dei membri togati degli istituendi Consigli superiori, l'estrazione a sorte dei magistrati chiamati a comporre questo nuovo organo di giurisdizione speciale è circoscritta a coloro che, non solo abbiano raggiunto vent'anni di servizio, ma che, al contempo, esercitino o abbiano esercitato funzioni di legittimità. Si è già detto che la previsione dell'istituzione di un organo *ex novo* è stata dettata dall'esigenza di soddisfare istanze di maggiore terzietà nell'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei componenti della magistratura.

A questo proposito, però, può essere utile evidenziare, innanzitutto, la mancanza di un dato empirico-statistico che dimostri la presunta "parzialità" delle pronunce della Sezione disciplinare del Csm¹⁶. Sono queste, infatti, valutazioni dalle quali un tale progetto di riforma non dovrebbe prescindere, in quanto indicative dell'obiettività necessaria alla formulazione di una tesi sulla quale costruire un percorso emendativo.

In più, l'attuale disciplina prevede già alcune forme di "ingerenza esterna" nell'ambito dell'esercizio dei poteri disciplinari nei confronti dei magistrati. Invero, all'art. 107, comma II, Cost. si legge che «*il Ministro della giustizia ha la facoltà di promuovere l'azione disciplinare*» e, ancora, ai sensi dell'art. 19, comma III, del d.lgs. n. 109 del 2006, il Guardasigilli è titolare del potere di impugnazione delle pronunce della Sezione disciplinare del Csm dinanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione.

La facoltatività dell'esercizio del potere disciplinare riconosciuto al Guardasigilli è strettamente legata all'esigenza che il Ministro, e quindi il Governo complessivamente inteso, assumano responsabilità politica, di fronte alle Camere, rispetto all'esercizio di questo specifico potere¹⁷. Solo in questi termini, dunque, è possibile fornire una traduzione del concetto di facoltatività dell'azione quale «*frutto di decisione discrezionale supportata da valutazioni di opportunità politica*» e, perciò, fonte di responsabilità¹⁸.

¹⁶ M. ROMANELLI, *La separazione delle carriere, tra ragioni apparenti e ragioni reali. I perché di un no*, in [Sistema Penale](#), 2025.

¹⁷ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2018, 312.

¹⁸ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 312 ss.



Tali prerogative attribuite al Ministro fanno sì che, come opportunamente osservato, il rappresentante del governo, in qualche modo, curi “la completezza” dell’iniziativa del Procuratore generale. Infatti, se, da un lato, in ragione della tipizzazione dell’illecito disciplinare a carico degli appartenenti all’ordine giudiziario, il magistrato requirente è obbligato all’esercizio dell’azione penale, dall’altro lato, il Guardasigilli può spendere «la propria discrezionalità non soltanto nel possibile diverso apprezzamento della rilevanza disciplinare della condotta, ma soprattutto nell’effettiva esaustività della valutazione dell’organo portatore dell’obbligo di iniziativa»¹⁹.

Il quadro normativo sopra esposto garantisce un valido bilanciamento dei diversi interessi che riguardano questo specifico aspetto del “governo autonomo” del potere giudiziario; un sistema che, al contempo, è in grado di restituire la figura di un magistrato indipendente e responsabile²⁰, grazie anche al potere di iniziativa facoltativa del Governo, sotto forma di legittima interferenza funzionale²¹ nell’ambito dell’organizzazione del potere giudiziario; potere che permette di bilanciare i due interessi connaturali al rapporto di fiducia tra potere giudiziario e società civile, nel momento in cui il primo è chiamato a rispondere dinnanzi allo Stato-persona²². Infine, coloro che avversano la riforma in esame si sono soffermati anche sugli aspetti positivi dell’inclusione di tale funzione tra le competenze dello stesso organo di “autogoverno”. A questo proposito, si è voluto sottolineare che la conoscenza culturale e la consapevolezza del funzionamento di ogni ramo della regolamentazione della professione di magistrato e della rispettiva organizzazione degli uffici permettono l’analisi e la configurazione dell’illecito disciplinare contestato alla luce del codice deontologico della magistratura e delle «aspettative del corpo sociale»²³.

4. Rilievi critici sulla composizione dell’Alta Corte

Svolte queste osservazioni, occorre ora soffermarsi sulle modalità di composizione dell’istituenda Alta Corte che, nella formula del disegno di legge costituzionale, contribuirebbero a ridefinire l’esercizio del potere disciplinare.

¹⁹ P. GAETA, *La titolarità dell’azione disciplinare nei confronti dei magistrati: tracce storiche e normative di un potere ruvido*, in [Sistema Penale](#), 2023.

²⁰ E. CESQUI, *Il giudizio disciplinare: l’esercizio dell’azione tra poteri, limiti e linee guida. Il ruolo della Procura generale e del Ministro della giustizia*, in *Scuola Superiore della Magistratura*, [Quaderno 8](#), 2022, 25.

²¹ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2024, 174 ss.

²² E. CESQUI, *Il giudizio disciplinare: l’esercizio dell’azione tra poteri, limiti e linee guida. Il ruolo della Procura generale e del Ministro della giustizia*, cit.

²³ M. CASSANO, *Alcune questioni aperte poste dal disegno di legge costituzionale in tema di Alta Corte disciplinare*, in R. Balduzzi, G. Grasso (a cura di), *L’Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, Educatt, Milano, 2025, 81 ss.



La diversa tipologia dell'estrazione a sorte dei membri laici e togati (che, come si è detto in precedenza, è «temperata» per i primi e invece «secca» per i secondi), prevista dalla riforma sia per i due istituendi Csm, sia per la stessa Alta Corte, sarebbe finalizzata a contenere la «degenerazione delle correnti giudiziarie»²⁴: in questi termini si è più volte pronunciato il Ministro della Giustizia Nordio. Infatti, sembrerebbe che al totale sacrificio dell'esercizio del diritto di voto da parte dei magistrati per la designazione dei membri togati non corrisponda un'altrettanta casualità per l'elezione dei membri laici, il cui sorteggio di tipo temperato avviene tra i nomi indicati all'interno di un apposito elenco. Quest'ultimo, inoltre, dovrà essere stilato entro i primi sei mesi dall'inizio della nuova legislatura: momento chiave per imprimere gli orientamenti della rinnovata maggioranza governativa sulle dinamiche della politica giudiziaria. In tal senso, è possibile ipotizzare che, nell'intento di arginare il fenomeno del correntismo giudiziario, questa differenziazione delle modalità di sorteggio conduca all'accentuazione di forme di «correntismo politico» rispetto alla composizione di questi nuovi organi del potere giudiziario²⁵.

Rispetto a questo profilo della riforma, autorevoli studiosi si sono interrogati sul rischio insito nello smantellamento dell'attuale sistema elettivo degli organi di "autogoverno" del potere giudiziario, in quanto il sacrificio del diritto di voto a favore dell'estrazione a sorte inciderebbe negativamente sulla concreta attuazione dei principi di indipendenza e di autonomia degli uffici giudiziari²⁶. Sembrerebbe, dunque, che l'insieme di queste disposizioni sia indirizzato verso un'operazione di reinterpretazione dell'organizzazione giudiziaria sotto forma di «corporazione indifferenziata»²⁷. Solo in questo modo, infatti, sarebbe possibile legittimare qualunque componente di questa stessa corporazione all'esercizio delle funzioni di "autogoverno". Con icastica definizione si è parlato, in proposito, di «consigliere per caso».

A tale riguardo, è opportuno precisare che il Consiglio superiore della magistratura non consiste in un consiglio di amministrazione, ma riveste il ruolo di organo parzialmente rappresentativo, data la sua composizione, e di garanzia. In ragione di ciò, l'elettività dei suoi membri, consacrata all'art. 104, comma IV, del testo costituzionale, valorizza il concetto di fiducia espressa tramite il voto, quale strumento prodromico all'assegnazione dell'incarico in capo a soggetti dotati di un adeguato spessore istituzionale²⁸.

²⁴ S. CASCIARO, *La separazione delle carriere, quale scenario per l'avvenire?*, in *Associazione Nazionale Magistrati*, [intervista](#) del 4 giugno 2024.

²⁵ G. TAMBURINO, S. MAZZAMUTO, *CSM, Sistema elettorale, Sezione disciplinare*, in [Giustizia Insieme](#), 1-2/2011, 7.

²⁶ S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, in [La lettera AIC](#), 10/2024.

²⁷ N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in [Questione Giustizia](#), 4/2024.

²⁸ R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell'ambito del sistema di garanzie e quale espressione del principio di separazione dei poteri: un dialogo con gli scritti di Gaetano Silvestri*, in [Questione Giustizia](#), 2024.



Un percorso di riforma orientato in tal senso fa sorgere legittimi interrogativi riguardo alla possibilità che lo scardinamento del sistema elettivo possa condurre all'eliminazione di forme di *accountability* in capo ai membri togati, che diverrebbero titolari, una volta sorteggiati, delle già menzionate funzioni in parte rappresentative degli interessi della magistratura²⁹. In più, ci si potrebbe interrogare sull'autorevolezza di un organo disciplinare la cui composizione venga rimessa, in parte, alla sorte e che, invece, proprio per il ruolo riconosciuto dal testo della riforma all'interno del quadro costituzionale, dovrebbe poggiare su una solida legittimazione dei componenti dell'organo stesso³⁰.

Tale impostazione, per di più, parrebbe dissonante rispetto alla tendenza che sembra affermarsi anche all'interno delle istituzioni europee in merito all'organizzazione dell'"autogoverno" dei magistrati. A questo proposito, è d'uopo fare riferimento al [parere n. 24 del Consiglio consultivo dei giudici europei](#), all'interno del quale, da un lato, si ribadisce l'assenza di un unico modello di Consiglio di giustizia cui uniformare le normative dei singoli Stati, dall'altro, si manifesta l'esigenza della difesa dell'indipendenza del potere giudiziario e, a questo proposito, si sottolinea che la maggioranza dei componenti di tali consigli debba consistere in «giudici eletti dai propri pari»³¹.

Ancora, Silvestri ha definito lo strumento del sorteggio come «il più irrazionale di tutti, giacché sottrarrebbe gli eletti ad ogni valutazione di capacità da parte degli elettori e non contribuirebbe peraltro ad evitare le trattative correntizie, ma solo ad affidarle al caso, aggiungendo una forte componente personale di chi, sentendosi svincolato da ogni responsabilità, potrebbe regolarsi sul motto 'ora o mai più'»³².

La composizione dell'Alta Corte, inoltre, potrebbe compromettere altri equilibri interni all'organizzazione del potere giudiziario, creando il rischio di ripristinare una gerarchia tra i diversi gradi di giudizio. Invero, il fatto di circoscrivere la nomina dei membri togati esclusivamente ai magistrati che esercitano o abbiano esercitato funzioni di legittimità potrebbe accentuare un processo di verticalizzazione della magistratura, tendenza già ravvisabile nelle disposizioni dell'art. 5 del d.lgs. n. 44 del 2024 e di dubbia conformità con il principio di cui all'art. 107, comma III, della Costituzione, secondo cui «*[i] magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni*».

Bisogna dunque domandarsi se sia opportuno privare la composizione dell'organo competente a esercitare il potere disciplinare dell'apporto professionale dei magistrati di merito, i quali, tra l'altro, sono, per la loro specifica esperienza professionale, i più adusi

²⁹ N. ROSSI, *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, cit.

³⁰ 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., 34.

³¹ CCJE, [parere del 5 novembre 2021, n. 24](#), *Evoluzione dei Consigli di Giustizia e loro ruolo nei sistemi giudiziari indipendenti e imparziali*, p. 14.

³² G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 2017, 22.



all'analisi e alla valutazione dei fatti umani. Verrebbe in tal modo sacrificato quel modello orizzontale-collegiale che è proprio di un potere diffuso e, per questo, appare più idoneo ad arginare il rischio che la corporazione dei magistrati assuma un più marcato indirizzo politico. Rischio storicamente più alto nelle organizzazioni maggiormente verticistiche³³.

5. Dubbi di compatibilità con altri principi costituzionali: l'impugnazione delle pronunce innanzi alla stessa Alta Corte...

Ancora, il progetto di riforma presenta alcuni profili di dubbia compatibilità con le altre disposizioni della Costituzione, laddove si prevede che le pronunce dell'organo disciplinare devono essere impugnate innanzi alla stessa Alta Corte «*senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata*»³⁴.

Invero, sembrerebbe di trovarsi innanzi a una totale eliminazione del giudizio di impugnazione innanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, attualmente previsto dalla normativa vigente. Un'impostazione simile era stata formulata anche all'interno del disegno di legge costituzionale A.S. n. 2436, recante «*Modifiche al Titolo IV della Parte II della Costituzione in materia di istituzione dell'Alta Corte*», secondo il quale il giudizio innanzi al nuovo organo disciplinare si sarebbe sviluppato su due gradi di giurisdizione: il primo si sarebbe svolto innanzi a un collegio di tre componenti, mentre il secondo innanzi all'Alta Corte in composizione plenaria; inoltre, contro le decisioni del *plenum* non sarebbe stata ammessa alcuna impugnazione³⁵.

In questi termini, i dubbi di legittimità costituzionale si pongono in relazione all'art. 111, comma VII, della Costituzione, secondo cui «*[c]ontro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge [...]*».

A questo proposito, durante l'esame parlamentare del progetto di riforma, ci si è interrogati sulla possibilità che l'intervento emendativo contenente l'eliminazione del rimedio del ricorso per Cassazione per violazione di legge costituisca un limite alla revisione della Costituzione, quale principio identificativo e irrinunciabile dell'ordinamento costituzionale³⁶, posto a tutela di un diritto inviolabile della persona: il diritto alla tutela giurisdizionale, sancito dal combinato disposto degli artt. 2 e 24 Cost.

³³ G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, in [Sistema Penale](#), 2025.

³⁴ Art. 4, comma, 7 del ddl n. 1917.

³⁵ R. SANLORENZO, *L'Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, in [Questione Giustizia](#) del 12 giugno 2025, 2.

³⁶ 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](#), 45.



Ove, infatti, tramite questa modifica, dovesse ipotizzarsi l'ammissibilità della configurazione di un nuovo organo giurisdizionale, destinatario anche di funzioni di legittimità, non si potrebbe fare a meno di chiedersi se esso sia in contrasto con la centralità della funzione nomofilattica del giudizio in Cassazione.

La funzione di assicurare «... l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale...», assegnata alla Corte di cassazione dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, trova la sua *ratio* non solo nell'esigenza di tutela della certezza del diritto, ma anche del principio di uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge³⁷. Pertanto, si ritiene che, ove il procedimento disciplinare a carico dei magistrati sacrificasse le garanzie di tale funzione nomofilattica, verrebbero altresì compromessi i diritti dei destinatari delle pronunce disciplinari a ottenere una effettiva tutela giurisdizionale, prospettandosi, così, non solo la lesione degli artt. 2 e 24, precedentemente menzionati, ma anche quella dello stesso art. 3 Cost.

6. Segue. ... e il contrasto con l'art. 102, comma II, della Costituzione

Il tema inerente ai limiti della revisione del testo costituzionale interessa anche un altro aspetto critico del disegno di legge costituzionale A.C. 1917, questa volta con riferimento alla natura stessa dell'istituendo giudice. Invero, il secondo comma dell'art. 102 della Costituzione prevede un divieto espresso di istituzione di organi di giurisdizione straordinaria, ma anche speciale.

Se, con riferimento ai primi, la *ratio* del divieto risiede nell'esigenza di precludere l'istituzione di giudici *ad hoc*, previsione che si mostrerebbe in evidente contrasto col principio della precostituzione del giudice naturale per legge (25 Cost.), il veto posto sull'istituzione dei giudici speciali deriva, innanzitutto, dal principio di titolarità esclusiva della funzione giurisdizionale in capo alla magistratura ordinaria, fatte salve le eccezioni già previste all'interno della stessa Carta costituzionale. A questo proposito, in questo breve commento, ci si soffermerà sui diversi profili e le diverse ragioni che, ad oggi, giustificano il riconoscimento della natura giurisdizionale della funzione disciplinare esercitata nei confronti dei magistrati. Nonostante ciò, la questione non è pacifica, potendosi registrare anche la posizione di chi ritiene che il procedimento disciplinare sia a tutti gli effetti un procedimento amministrativo che, al contempo, si è progressivamente conformato a dei moduli giurisdizionali e ad alcuni aspetti propri del modello processuale penale³⁸.

³⁷ Consiglio Superiore della Magistratura, *Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"*, [cit.](#), 46.

³⁸ G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Giappichelli, Torino, 2018, 31 ss.



Peraltro, all'art. 4, comma II, del disegno di legge costituzionale A.C. 1917 si legge espressamente che «[l]a giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, è attribuita all'Alta Corte disciplinare»³⁹. Dunque, la stessa disposizione usa la definizione di «giurisdizione disciplinare», attribuendo una qualificazione che è pienamente conforme all'orientamento ormai consolidato nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, in quella della Corte di cassazione e in quella costituzionale circa la natura giurisdizionale, e non amministrativa, dell'intero procedimento disciplinare⁴⁰. Segnatamente, la Corte costituzionale ha affermato che «[...] il legislatore (fermo il presupposto della spettanza del potere disciplinare al Consiglio superiore della magistratura, e l'attribuzione del suo esercizio alla sezione disciplinare) è stato indotto a configurare tale procedimento "secondo paradigmi di carattere giurisdizionale" [...] per l'esigenza precipua di tutelare in forme più adeguate specifici interessi e situazioni connessi allo statuto di indipendenza della magistratura [...]»⁴¹.

Una volta appurata la giurisdizionalità di tale funzione, è necessario chiedersi se tale nuovo organo possa assumere la qualifica di giudice speciale e se, conseguentemente, si possa profilare un'ipotesi di incompatibilità con l'espresso divieto consacrato all'art. 102, comma II, della Costituzione, stante la mancata previsione di un'apposita modifica di quest'ultima disposizione all'interno del disegno di legge costituzionale A.C. 1917.

In seno all'Assemblea costituente, il rapporto tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione speciale è stato declinato in funzione del principio di unicità della giurisdizione: così, l'amministrazione della giustizia spetta esclusivamente agli organi la cui disciplina è prevista dalla legge sull'ordinamento giudiziario, ovvero ai giudici ordinari⁴². Rispetto a tale composizione del potere giudiziario, gli organi giurisdizionali diversi da questi ultimi assumono la qualifica di organi di giurisdizione speciale.

³⁹ Art. 4, comma 2, del ddl n. 1917.

⁴⁰ R. SANLORENZO, *La giustizia disciplinare dei magistrati. Natura del procedimento, ruolo e organizzazione della Procura generale della Corte di Cassazione. Quali prospettive a seguito dell'istituzione dell'Alta Corte Disciplinare?*, [cit.](#)

⁴¹ Corte cost., [sent. 23 giugno 2015, n. 170](#), *cons. in dir.*, § 6.1.

⁴² Così l'intervento di P. CALAMANDREI, in Atti dell'Assemblea costituente, [seduta di martedì 17 dicembre 1946](#): «[i]nnanzi tutto, quando si parla di «unicità della giurisdizione», si intende dire che l'amministrazione della giustizia, in qualsiasi materia (civile, penale e amministrativa), deve essere affidata esclusivamente ad organi previsti e disciplinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario, cioè ai giudici ordinari. All'infuori di questi giudici ordinari non debbono esservene altri; se ve ne fossero, non potrebbero che chiamarsi giudici speciali. Per definire quali sono i giudici ordinari e quali sono gli speciali, occorre seguire un criterio empirico, chiamare, cioè, ordinari soltanto quelli regolati dalla legge sull'ordinamento giudiziario; onde la necessità di fare nella Costituzione un riferimento a quegli organi che si chiamano ordinari. A questo criterio ed al principio della unicità della giurisdizione è informato l'articolo 12 da lui proposto. Dall'affermazione di questo principio discende il divieto di istituzione di nuovi organi giurisdizionali, diversi da quelli ordinari, consultabile al link.



Tuttavia, i costituenti dovevano garantire, rispetto al tema dell'organizzazione del potere giudiziario, un approccio che tenesse conto del risvolto pratico della esistenza di organi speciali di giurisdizione, preposti «all'amministrazione della giustizia per materie speciali, la cui trattazione rende consigliabile la specializzazione dell'organo, specie quando questo sistema sia stato collaudato dall'esperienza, come nel campo della giustizia amministrativa»⁴³.

In una visione complessiva di queste diverse esigenze, dunque, si giunse a una soluzione di compromesso, secondo la quale, da un lato, il nostro ordinamento si informa al principio dell'unicità della giurisdizione, frutto della necessità di superare l'impostazione pluralista previgente, più difficilmente accordabile con l'esigenza di certezza del diritto. Dall'altro lato, la formula in cui è stato consacrato tale principio ha lasciato spazio per la previsione di organi di giurisdizione speciale: gli organi di giurisdizione speciale preesistenti sarebbero stati suscettibili di revisione da parte del legislatore ordinario entro un termine, non perentorio, di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione (VI disp. trans. fin.); la disciplina di alcuni di questi è stata espressamente prevista all'interno del testo costituzionale (l'art. 103 prevede le norme sul Consiglio di Stato, la Corte di Conti e i tribunali militari e il 102 legittima l'istituzione di sezioni specializzate presso gli organi giudiziari)⁴⁴.

In questi termini, dalla mancata revisione degli organi preesistenti si deduceva o che l'organo era stato spogliato della precedente funzione giurisdizionale o che le disposizioni sulla sua composizione erano costituzionalmente illegittime⁴⁵.

In questo quadro, la stessa attribuzione della funzione disciplinare all'apposita Sezione del Consiglio superiore non è stata, nel tempo, esente da perplessità, specificamente riferite alla compatibilità della previsione di tale Sezione con l'art. 102 della Costituzione, che – come esposto precedentemente – vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali. Tale apparente incongruenza fu tuttavia parzialmente superata, una volta constatato che il testo costituzionale attribuiva la funzione disciplinare al neoistituito Csm, del quale l'apposita Sezione non rappresenta un organo di giurisdizione speciale *ad hoc*, ma una ramificazione interna all'organizzazione dell'organo di "autogoverno" della magistratura⁴⁶. In tal senso è stata riconosciuta la compatibilità costituzionale della Sezione disciplinare del Csm sotto un duplice profilo: da un lato, si è ritenuto che la struttura e le funzioni di tale Sezione, quale articolazione

⁴³ Così l'intervento di G. AMBROSINI, in Atti dell'Assemblea costituente, [seduta di giovedì 19 dicembre 1946](#): «[p]assando a trattare particolarmente della unicità della giurisdizione, si sofferma sui sistemi prospettati dai tre Relatori e rileva che il principio animatore dell'unità della giurisdizione non esclude a rigore l'esistenza di alcune giurisdizioni cosiddette speciali, purché le decisioni di queste vengano sottoposte al sindacato della Suprema Corte di cassazione. In sostanza si tratta sempre di organi di amministrazione della giustizia per materie speciali, la cui trattazione rende consigliabile la specializzazione dell'organo, specie quando questo sistema sia stato collaudato dall'esperienza, come nel campo della giustizia amministrativa».

⁴⁴ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 423.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, 396.



interna al Consiglio, rientrassero a pieno titolo nei confini di legittimità costituzionale dell'art. 105 della Costituzione, e che pertanto non si prospettasse l'ipotesi della «sottrazione di funzioni al *plenum* consiliare»⁴⁷; sotto altro aspetto, si è ritenuto che, in quanto il titolare di tale funzione disciplinare era il Csm complessivamente inteso, «l'istituzione della sezione non dà vita, pertanto, ad una nuova giurisdizione speciale, ma rappresenta il risultato della revisione legislativa della precedente organizzazione della giurisdizione disciplinare»⁴⁸. In sintesi, la legittimità costituzionale delle attribuzioni giurisdizionali assegnate alla Sezione disciplinare – organo che non appartiene all'organizzazione giudiziaria ordinaria – si può ricavare 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 costituzionale⁴⁹.

L'Alta Corte, così come disciplinata nel disegno di legge costituzionale A.C. 1917, consiste anch'essa in un organo esercente funzioni giurisdizionali, a sua volta, esterno all'organizzazione giudiziaria ordinaria. Tuttavia, a differenza dell'attuale Sezione disciplinare, essa è collocata del tutto al di fuori dei due Csm e costituisce una figura istituzionale introdotta *ex novo*, con una norma che non può non suscitare dubbi in merito alla sua legittimità costituzionale, data la sua «natura implicitamente 'derogatoria' dell'art. 102, comma II, della Costituzione»⁵⁰. Infatti, va sottolineato che tale ultimo articolo non è stato espressamente modificato dal disegno di legge costituzionale A.C. 1917.

Da ultimo, anche ove dovesse ammettersi che l'articolo in commento non rientri nel novero delle disposizioni costituzionali che fungono da limiti alla revisione della carta costituzionale – che la Corte, con la storica [sentenza n. 1146 del 1988](#), ha ritenuto invalicabili in quanto «appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»⁵¹ –, ciò non varrebbe a fugare le perplessità legate all'attribuzione esplicita della qualifica di giudice speciale all'istituenda Alta Corte, come si avrà modo di illustrare nelle considerazioni conclusive che ci si accinge a esporre.

7. Considerazioni conclusive: l'Alta Corte e il problema delle garanzie di indipendenza

Una volta accertata l'attribuzione di competenze giurisdizionali, il principale problema che si configura è quello di verificare se all'Alta Corte siano assicurate adeguate garanzie di

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ 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](#), cit., 40.

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ Corte cost., [sent. n. 1146 del 1988](#), cit. *cons. in dir.*, § 2.1.



indipendenza. Al riguardo, occorre anzitutto premettere che essa non gode della copertura costituzionale alla propria indipendenza, che l'art. 104 riconosce solo ai magistrati ordinari.

Gli artt. 104 e seguenti della Costituzione, oltre a individuare e ad attribuire valore costituzionale ai pilastri della giurisdizione ordinaria, ovvero i principi di autonomia e indipendenza della magistratura, prevedono la disciplina dei diversi strumenti che i Costituenti vollero destinare all'attuazione di questi stessi principi; in ciò consiste la *ratio* dell'istituzione del Csm e delle sue funzioni, delle modalità di accesso al corpo dei magistrati, della garanzia dell'inamovibilità.

All'art. 108, comma II, della Costituzione, invece, si legge che «*[l]a legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia*». Tale norma sottolinea la necessità che tale garanzia sia estesa anche alle magistrature speciali, attribuendo, tuttavia, al legislatore ordinario il compito di individuare e organizzare gli strumenti prodromici alla realizzazione dell'indipendenza degli organi speciali di giurisdizione.

Questo rinvio alla legge ordinaria, d'altronde, non esclude che anche per i giudici speciali il principale strumento di garanzia della loro indipendenza sia stato ravvisato nell'istituzione di organi di "autogoverno"⁵². È stato ritenuto e si ritiene tuttora, infatti, che l'affermazione del principio di indipendenza della magistratura tramite la previsione di organi di "autogoverno" sia riconducibile a quei principi costituzionali comuni, consistenti in una garanzia «del corretto svolgimento della funzione [...] che riguarda tanto la magistratura ordinaria, quanto le giurisdizioni speciali»⁵³.

Sulla base di queste premesse, l'adozione di una struttura consiliare, simile a quella del Csm, sembrò quasi una soluzione obbligata rispetto all'organizzazione interna degli organi di giurisdizione speciale, pena il rischio di far degradare l'indipendenza a «velleitaria aspirazione»⁵⁴.

Ciò detto, indipendentemente dalla possibilità di definire l'Alta Corte come giudice speciale, appare evidente come essa sia stata disegnata dalla riforma in modo del tutto peculiare e tale da comportare il rischio che resti menomata delle sue garanzie di indipendenza, essendo stata collocata all'esterno del Csm. Un *deficit* di garanzie che si rivela tanto più preoccupante, ove si consideri che, per quanto si è detto in precedenza, la riforma ha previsto: la collocazione dell'Alta Corte come unico giudice disciplinare per i magistrati, la sua composizione in senso verticistico (con esclusione dei magistrati di merito) e il criterio di selezione puramente casuale dei soli membri togati.

⁵² A. D'ALOIA, *I Consigli di autogoverno delle magistrature speciali. Bilancio di un'esperienza e problemi (ancora) aperti*, in *Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, 2/2021, 1 ss.

⁵³ Corte Cost., [sent. dell'11 marzo 2009, n. 87](#).

⁵⁴ Corte Cost., [sent. del 10 gennaio 2011, n. 16](#), *cons. in dir.*, § 2.



Il rischio è che l'insieme di queste modifiche, così incisive sulla composizione e sulla competenza della Corte e non accompagnate da un'adeguata copertura costituzionale della sua indipendenza, compromettano gli equilibri tra i poteri dello Stato. Equilibri che, come si è già puntualizzato, sono prodromici non alla garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario fine a sé stessa, ma, tramite questa, servono a soddisfare in modo effettivo le istanze di tutela dei diritti dei consociati.

Infine, non può farsi a meno di richiamare anche l'autorevole voce di chi si è chiesto per quali ragioni l'esigenza di distaccare la funzione disciplinare dall' "autogoverno" sia stata avvertita solo per la magistratura ordinaria e non anche per quelle speciali, considerati i caratteri di autonomia e indipendenza comuni a tutte le magistrature, «la sostanziale analogia delle funzioni svolte e la finalità della responsabilità disciplinare»⁵⁵.

⁵⁵ Così, L. SALVATO, *Indirizzi di salute*, in R. Balduzzi, G. Grasso (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 22 ss.