GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

L'ALTA CORTE DISCIPLINARE NELLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO: RESPONSABILITÀ, INDIPENDENZA E COERENZA COSTITUZIONALE[*]

ANIELLO FORMISANO[**]

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto costituzionale vigente della giurisdizione disciplinare. – 3. L'istituzione dell'Alta Corte disciplinare. – 3.1. Composizione e nomina dei membri. – 3.2. Funzionamento. – 4. Profili di criticità. – 4.1. Interferenze con la valutazione di professionalità. – 4.2. Contraddizioni con la separazione delle carriere. – 4.3. Regime delle impugnazioni e tutela giurisdizionale. – 4.4. Divieto di istituzione di nuovi giudici speciali e possibile *vulnus* dei principi supremi. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

La recente riforma costituzionale in materia di ordinamento giudiziario ha riacceso un vivace dibattito sulla tenuta dei principi costituzionali relativi alla magistratura[1]. Oltre

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Lo scritto riprende i contenuti della relazione svolta al seminario "La riforma costituzionale della magistratura", tenutosi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore l'11 febbraio 2026.

[**] Dottore di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

[1] Il riferimento è al d.d.l. n. 1353 recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», definitivamente approvato dal Senato il 30 ottobre 2025. Per una ricostruzione del dibattito si segnalano, senza pretesa di completezza, i recenti contributi apparsi nel numero 1/2026 della rivista Osservatorio AIC che raccoglie gli atti del seminario "*La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*", organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti a Firenze il 23 gennaio 2026. In particolare si v. R. BALDUZZI, *Presentazione dell'iniziativa,* in *Osservatorio AIC*, 1/2026, 6 ss.; F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio AIC*, 1/2026, 18 ss.; F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, in *Osservatorio AIC*, 1/2026, 44 ss.; G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 1/2026, 84 ss. Tra le altre riflessioni pregevoli di menzione si vedano le considerazioni AA.VV., *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Il Forum - Gruppo di Pisa*, 1/2024; G. MONACO, S*ul progetto di un nuovo assetto costituzionale della magistratura*, in *Consulta online*, 2/2025, 923 ss.; S. MANGIACASALE, *Il sistema delle garanzie costituzionali alla prova*

alla separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente, il progetto di revisione introduce un'Alta Corte disciplinare quale organo giurisdizionale competente per i procedimenti disciplinari a carico dei magistrati ordinari. Si tratta di un intervento di notevole impatto istituzionale che incide sull'assetto tradizionale dell'autogoverno della magistratura delineato dalla Costituzione del 1948. In particolare, la riforma sottrae al Consiglio superiore della magistratura una delle sue attribuzioni fondamentali – la giurisdizione disciplinare – e la assegna a un organo di nuova creazione.

Scopo del presente contributo è analizzare la proposta di istituzione dell'Alta Corte disciplinare, evidenziandone le criticità sul piano ordinamentale e costituzionale. In primo luogo, si esaminerà cosa prevede la riforma per poi valutarne le criticità rispetto ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale. In particolare, si considererà la coerenza delle nuove norme con il divieto di istituire giudici straordinari o speciali (art. 102 Cost.) e con i principi fondamentali di indipendenza e terzietà della magistratura. Successivamente, si vaglierà il rischio di indebolimento delle garanzie finora assicurate dal CSM, nonché l'impatto che la nuova disciplina potrebbe produrre sull'autonomia della magistratura e sull'equilibrio complessivo tra i poteri dello Stato.

2. *Il contesto costituzionale vigente della giurisdizione disciplinare*

Prima di analizzare il nuovo modello, è opportuno richiamare sinteticamente il quadro costituzionale vigente in materia di giurisdizione disciplinare dei magistrati.

La Costituzione del 1948 ha configurato un sistema ben preciso per garantire l'indipendenza dei magistrati anche sul piano disciplinare. L'articolo 105 Cost. attribuisce espressamente al Consiglio superiore della magistratura il potere di adottare provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati ordinari, "secondo le norme dell'ordinamento giudiziario". I Padri Costituenti scelsero di riservare la funzione disciplinare al CSM – organo di autogoverno della magistratura – proprio allo scopo di mettere i giudici al riparo da ingerenze del potere politico. I Costituenti temevano che il Governo potesse utilizzare il procedimento disciplinare come leva per condizionare i magistrati. Per scongiurare tale rischio, l'Assemblea Costituente attribuì anche la funzione disciplinare al nuovo organo autonomo (il CSM), sottraendola così all'Esecutivo. In tal modo, si volle realizzare una tutela istituzionale dell'indipendenza giudiziaria, evitando derive di assoggettamento della magistratura al potere politico di turno[2].

della separazione delle carriere: una rischiosa eterogenesi dei fini?, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2025; G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla riforma costituzionale della giustizia*, in *Nomos*, 1/2025.

[2] Per una disamina si v. ex *multis* V. TENORE (a cura di), *Il magistrato e le sue quattro responsabilità*, Milano, 2016; M. VOLPI (a cura di), *Responsabilità dei magistrati*, Napoli, 2009; F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, 2006; F. DAL CANTO, *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, Relazione svolta in occasione delle VI Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale, dedicate al «Poder judicial» 27-28 settembre 2007, in *Associazionedeicostituzionalisti.it*, 3 novembre 2007, accessibile al seguente *link* https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-

Ciò non significa che la magistratura si autogestisca in maniera del tutto autoreferenziale. Il sistema costituzionale vigente, pur affidando al CSM la decisione sulle sanzioni disciplinari (art. 105 Cost.), riconosce al Ministro della Giustizia un ruolo di impulso. Infatti, in base all'art. 107, comma 2 Cost., il Ministro "ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare" nei confronti dei magistrati[3].

Questa previsione fa sì che il potere politico mantenga un potere di iniziativa nei procedimenti disciplinari, sebbene la decisione finale spetti al CSM. La *ratio* è evitare che l'autonomia della magistratura degeneri in un autogoverno autoreferenziale privo di controlli. La facoltà del Ministro di attivare l'azione disciplinare garantisce che il Governo si assuma una responsabilità politica anche su questo terreno sensibile[4]. In pratica, il Ministro, pur non potendo irrogare sanzioni, può segnalare casi meritevoli di verifica e avviare il procedimento.

Dal punto di vista organizzativo, attualmente la giustizia disciplinare è esercitata all'interno del CSM attraverso una Sezione disciplinare dedicata[5]. Questa Sezione è composta da sei componenti del Consiglio (quattro magistrati eletti dai colleghi e due laici eletti dal Parlamento), ai quali si aggiungono alcuni membri supplenti. La Sezione è presieduta dal Vicepresidente del CSM. Finora, dunque, si è garantita una composizione mista ma a prevalenza togata, un equilibrio che – pur oggetto di critiche – assicura una solida componente di magistrati (con conoscenza diretta dell'ordinamento giudiziario) affiancata da una presenza laica a tutela del pluralismo[6].

3. *L'istituzione dell'Alta Corte disciplinare*

La riforma costituzionale interviene su tale quadro spostando il baricentro della giurisdizione disciplinare al di fuori del CSM. In particolare, la riforma modifica l'art. 105 Cost., prevedendo che: "La giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati

---

2010/dottrina/garanzie/AIC_dal_canto.pdf; A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, Napoli, 2020; P. FIMIANI - M. FRESA, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Torino, 2013; S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti - le sanzioni - il procedimento*, Milano, 2013; D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Padova, 2011; M. FANTACCHIOTTI - M. FRESA - V. TENORE - S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, Milano, 2010.

[3] Come ricorda R. ROMBOLI, *La responsabilità disciplinare del magistrato nel quadro dei principi e dei valori costituzionali*, in AA.VV., *Il procedimento disciplinare dei magistrati*, Roma, 2022, 15 ss.; F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., 245 ss.; D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati prima e dopo la riforma del 2006*, Padova, 2011, 84 ss.

[4] Al riguardo si v. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2018, 312 ss.

[5] Per una ricostruzione G. ZAGREBELSKY, *La sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura come giudice a quo: possibili implicazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 89 ss.; A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1982, 37 ss.; M. DEVOTO, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale dello Stato*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, 1974, 294 ss.

[6] F. BIONDI, *Il C.S.M.: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione*, in *Giustizia Insieme*, 17 luglio 2021; N. ZANON, "*Sei gradi di separazione": ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del consiglio superiore della magistratura*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 5 ss.

ordinari, giudicanti e requirenti, è attribuita all'Alta Corte disciplinare*"*. Viene dunque istituito in Costituzione un nuovo organo, l'Alta Corte disciplinare, concepito come giudice specializzato per le questioni disciplinari dei magistrati ordinari[7]. Si tratta di un organo di rilievo costituzionale[8], distinto dai due nuovi CSM (quello dei giudici e quello dei pubblici ministeri) che la riforma contestualmente istituisce separando le carriere.

3.1. *Composizione e nomina dei membri*

Come accennato, attualmente la Sezione disciplinare del CSM è composta in maggioranza da magistrati scelti dai loro pari, con una minoranza di membri laici eletti dal Parlamento.

La composizione dell'Alta Corte è dettagliata nel nuovo art. 105 della Costituzione. Essa sarà formata da 15 membri con composizione mista togata e laica: 3 membri laici nominati dal Presidente della Repubblica (scelti tra professori universitari di materie giuridiche e avvocati con almeno 20 anni di esercizio); 3 membri laici estratti a sorte da un elenco di persone con i medesimi requisiti (elenco che il Parlamento in seduta comune compilerà entro sei mesi dall'inizio di ogni legislatura); 6 magistrati giudicanti e 3 magistrati requirenti, estratti a sorte tra i magistrati ordinari rispettivamente con funzioni giudicanti e requirenti, aventi almeno 20 anni di servizio e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

La Presidenza dell'organo viene riservata alla relativa componente laica, potendo il Presidente essere eletto tra i membri scelti dal Presidente della Repubblica o quelli estratti dall'elenco parlamentare (comma 4). In analogia a quanto previsto oggi per il Consiglio superiore della magistratura, viene fissata una durata complessiva quadriennale per l'incarico di giudice dell'Alta Corte (comma 5).

Questa composizione mista riflette l'intento di creare un organo "terzo" rispetto alla magistratura, non più formato soltanto da magistrati (come invece accadeva per la Sezione disciplinare del CSM, che includeva appena due laici su sei membri), ma integrato da una consistente componente non togata selezionata sia tramite designazione presidenziale sia mediante sorteggio da liste parlamentari.

Quanto alla componente togata, va evidenziata la scelta di aver riservato il sorteggio solo ai magistrati che abbiano svolto funzioni di legittimità (Corte di Cassazione). In tal modo si rischia un ritorno a logiche del passato, riproponendo una struttura gerarchica interna alla magistratura in cui i giudici di Cassazione tornano ad occupare una posizione

[7] Per una ricostruzione dell'attuale dibattito sulla istituzione dell'alta corte si v. R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, Milano, 2025; F. PINELLI, *Il futuro del procedimento disciplinare: verso l'Alta Corte*, in *Rivista AIC*, 1/2026; R. SANLORENZO, *L'Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 1-2/2025, 45 ss.; G. MONACO, *Sul progetto*, cit., 948 ss.; M. A. CARRIDU, *L'"ordine" e il "potere": a proposito di magistratura e politica*, in *Rivista AIC*, 3/2025, 302 ss.; F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della magistratura*, Bologna, 2024, 186 ss.

[8] Così qualificata dallo stesso legislatore nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale n. 1917, presentato il 13 giugno 2024 alla Camera dei deputati, reperibile all'indirizzo *https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1917.19PDL0095000.pdf*, 4.

di preminenza. Ciò rappresenta un'inversione di rotta rispetto al modello costituzionale del 1948, che ancora oggi afferma il principio per cui "i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni" (art. 107, comma 3, Cost.) e mira ad escludere distinzioni gerarchiche all'interno dell'ordine giudiziario[9].

Per la prima volta dal 1948 verrebbe istituito un organo interno all'ordine giudiziario composto, per la parte togata, da magistrati di Cassazione chiamati a giudicare anche le condotte disciplinari di magistrati di merito. Si delinea in tal modo una "verticalizzazione" dell'ordine giudiziario difficilmente compatibile con la natura diffusa della giurisdizione immaginata dalla Costituzione. La contraddizione appare evidente: da un lato si proclama la volontà di eliminare il "familismo" tra colleghi; dall'altro si istituzionalizza una distinzione elitaria tra magistrati di vertice e di base, in cui solo i primi possono giudicare i secondi.

Si noti che, per la prima volta, si introduce la nomina diretta del Capo dello Stato in un organo disciplinare della magistratura. I tre membri di nomina presidenziale sono pensati per conferire maggiore autorevolezza all'organo e per assicurare ad esso un'ulteriore garanzia di indipendenza sia dalla politica di partito sia dalle dinamiche associative della magistratura. Accanto ai membri nominati dal Quirinale opereranno però giudici e avvocati sorteggiati, il che introduce una certa eterogeneità nelle modalità di selezione: alcuni componenti saranno scelti in base al prestigio e al merito dal Presidente della Repubblica; altri tramite un meccanismo aleatorio[10].

Va da sé che molto probabilmente il Presidente dell'Alta Corte sarà eletto tra i membri nominati dal Presidente della Repubblica, benché la norma consenta di eleggere uno dei componenti estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune. In linea generale, sussistono dubbi rilevanti sulla scelta di lasciare in larga parte alla sorte la composizione di un organo chiamato a svolgere una così delicata funzione.

La procedura di nomina dei membri laici è un meccanismo misto di designazione presidenziale e sorteggio temperato. Come visto, il Presidente della Repubblica nominerà direttamente tre componenti laici. Gli altri tre laici saranno individuati tramite un sistema di sorteggio temperato. L'elenco dei sorteggiabili dovrà essere compilato entro sei mesi dall'insediamento di ogni nuovo Parlamento. Un sistema analogo è effettivamente previsto per l'individuazione dei 16 giudici aggregati della Corte costituzionale quando questa è chiamata a giudicare il Presidente della Repubblica in sede penale. In quel caso si procede al sorteggio da un elenco (di 45 persone) previamente compilato dal

[9] Sul punto si v. F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 35 ss.; G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare*, cit., 94 ss.; G. SILVESTRI, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, in *Sistema Penale*, 28 gennaio 2026; P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, in *Nomos*, 1/2025, 28.

[10] Si sofferma sui possibili rischi di legittimazione della selezione tramite sorteggio dei componenti 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; G. SILVESTRI, *La riforma*, cit., 7, nella parte in cui afferma che «Si può essere un grande magistrato, per preparazione, correttezza e moralità, ma non avere quelle qualità che servono per esercitare le peculiari attività che compongono l'amministrazione della giurisdizione. Se poi si dice che i magistrati non sono in possesso della saggezza e dell'equilibrio necessari per operare scelte avvedute, allora non sono neppure capaci di emettere sentenze civili o penali che possono segnare, in bene o in male, la vita di una persona».

Parlamento. È interessante notare che, nella versione originaria dell'art. 135 Cost., l'elenco doveva essere formato all'inizio di ogni legislatura, mentre oggi è previsto ogni nove anni, il che indica la difficoltà di rinnovarlo troppo spesso[11].

Nel caso dell'Alta Corte disciplinare, il testo costituzionale non specifica quale debba essere il numero dei nomi nell'elenco da cui estrarre i laici, né i criteri di selezione per formarlo. Si tratta di aspetti che dovranno probabilmente essere chiariti tramite legge ordinaria, trattandosi di elementi che incidono sulla composizione dell'organo (più che sul semplice funzionamento).

L'ingresso di membri sorteggiati da liste politiche e di avvocati nominati dal Capo dello Stato introduce fattori esterni – e potenzialmente anche politici – nel giudizio disciplinare. Non si può escludere, ad esempio, che la scelta degli avvocati sorteggiabili dipenda dagli equilibri parlamentari di maggioranza (dato che il Parlamento compila l'elenco). Qualora tali avvocati dovessero poi giudicare casi disciplinari riguardanti magistrati impegnati in procedimenti di forte interesse politico, potrebbero essere percepiti come portatori di pressioni esterne.

Proprio la presenza di componenti estranei all'ordine giudiziario in senso stretto (avvocati nominati e membri sorteggiati su base politica) richiama la *ratio* del divieto di istituire nuovi giudici straordinari o speciali sancito dall'art. 102, co. 2, Cost.: tale divieto nacque storicamente per evitare la creazione di giurisdizioni *ad hoc* influenzabili da pressioni esterne[12]. Nel caso dell'Alta Corte disciplinare, come si avrà modo di vedere nel prosieguo del lavoro[13], pur essendo questa introdotta tramite revisione costituzionale, si assiste a un'elusione sostanziale di quel principio. L'idea stessa di attribuire la giurisdizione disciplinare a un organo in parte formato secondo logiche extra-giurisdizionali appare in tensione con il sistema costituzionale originario. In questa prospettiva, l'istituzione dell'Alta Corte introduce un organo potenzialmente esposto a influenze esterne, paventando proprio il rischio che quel divieto mirava a scongiurare.

In conclusione, la nuova composizione solleva dubbi seri non tanto per la sua discontinuità rispetto all'assetto vigente (ciò è naturale in ogni revisione), quanto per i profili di criticità che pone sul piano costituzionale e ordinamentale, specialmente in ordine all'indipendenza della magistratura. La riforma comporterebbe infatti il passaggio da un modello di autodisciplina caratterizzato da controlli esterni limitati a un sistema fortemente eterodiretto, nel quale la magistratura vedrebbe drasticamente ridotta la propria partecipazione interna nei procedimenti disciplinari.

Anche su questo punto giova ricordare il parere n. 24 del Consiglio consultivo dei giudici europei, all'interno del quale si sottolinea che la maggioranza dei componenti di

[11] Pone l'accento sull'accostamento del sistema di nomina dei membri laici con il sistema di nomina dei giudici aggregati della Corte costituzionale il parere reso dal CSM sul disegno di legge costituzionale recante: "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*" (delibera 8 gennaio 2025), consultabile al seguente *link* *https://www.questionegiustizia.it/data/doc/4031/8-1-25-parere-su-ddl-costituzionale-prop-a.pdf*.

[12] Come ben evidenzia G. SCARSELLI, *Note sul progetto di riforma volto ad inserire in Costituzione un'Alta Corte quale organo di impugnazione delle decisioni del CSM*, in *Judicium*, 25 marzo 2022, 2 ss., che ripercorre la *ratio* di un simile divieto individuato in Assemblea Costituente. Il potenziale contrasto tra Alta Corte disciplinare e il divieto di istituzione di giudici speciale è analizzato *infra* § 4.4.

[13] Sul punto v. *infra* § 4.4.

tali consigli deve consistere in «giudici eletti dai propri pari»[14]. Viene sottolineato, cioè, che almeno metà dei componenti debbano essere scelti dai loro pari (non estratti a sorte) e tenendo conto del pluralismo esistente nella magistratura. Il modello dell'Alta Corte – con soli magistrati sorteggiati e per giunta limitati al vertice di carriera – sembra in aperta controtendenza rispetto a queste indicazioni europee.

Da notare, infine, che l'Alta Corte disciplinare avrebbe competenza solo sui magistrati *ordinari* (giudicanti e requirenti). Restano fuori dal suo raggio d'azione le magistrature *speciali* (amministrativa, contabile, militare), che continueranno a seguire i rispettivi sistemi disciplinari preesistenti. Oggi, infatti, i magistrati amministrativi e contabili rispondono disciplinarmente ai loro organi di autogoverno (rispettivamente il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e il Consiglio della Corte dei Conti), con eventuali ricorsi sulle sanzioni alle Sezioni Unite civili della Cassazione. La riforma non unifica né modifica tali sistemi in quanto l'Alta Corte sarà competente unicamente per i magistrati ordinari[15].

3.2. *Funzionamento*

La riforma introduce una riserva di legge sul funzionamento dell'Alta Corte, rimettendo a una futura legge ordinaria gran parte dei dettagli operativi. Sarà infatti la legge attuativa a definire gli illeciti disciplinari e le sanzioni (materia già oggi disciplinata per legge), nonché l'organizzazione interna dell'Alta Corte. Ci si attende, ad esempio, che la legge stabilisca come formare i collegi per i singoli processi disciplinari, assicurando in ogni collegio una presenza equilibrata di togati e laici (la Relazione illustrativa auspica la maggioranza di membri togati in ciascun collegio e la presenza di almeno un magistrato giudicante e uno requirente)[16].

È inoltre prevedibile che il legislatore ordinario per attenuare la contraddizione insita nel giudicare insieme giudici e PM, dopo averli separati nelle carriere, opti per creare sezioni interne all'Alta Corte: ad esempio, una sezione disciplinare per i giudici e una per i PM[17]. Ciò potrebbe essere attuato senza tradire il dettato costituzionale (che

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

[15] Come rileva M. CASSANO, *Conclusioni*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere,* cit., 81 ss.; favorevoli all'unificazione della giustizia disciplinare sia per la magistratura ordinaria che speciale è M. LIPARI, V*erso l'Alta Corte disciplinare e dei conflitti? Unità funzionale delle giurisdizioni, responsabilità del giudice e autogoverno delle magistrature*, in *Giustizia Amministrativa*, 2 agosto 2022; L. VIOLANTE, *Intervento*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 47 ss.

[16] Sul punto si v. R. ROMBOLI, *La riforma costituzionale della magistratura: la maschera della separazione delle carriere ed il volto della eliminazione del modello Csm voluto dal Costituente*, in *Osservatorio dell'ordinamento giudiziario*, 15 luglio 2025, il quale, in considerazione dei tanti aspetti che dovranno essere definiti dal legislatore ordinario per via della riserva di legge, ha definito la riforma come una "scatola vuota".

[17] In tal senso si v. F. BIONDI, S*ulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere,* cit., 40; V. FAZIO, *La funzione disciplinare nei riguardi della magistratura ordinaria e*

parla di un'Alta Corte unitaria ma non vieta articolazioni interne) e servirebbe a evitare eccessive commistioni tra le due carriere proprio nell'ambito disciplinare. In ogni caso, l'organo in sé rimarrebbe unico e con portata generale su tutta la magistratura ordinaria[18].

Un altro aspetto consequenziale alla riforma riguarda la titolarità dell'azione disciplinare. Come visto, oggi spetta al Ministro e – in base alla legge – anche al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione (che è il vertice requirente dell'ordine giudiziario)[19]. Il citato ultimo comma del nuovo art. 105 Cost. prevede inoltre che "La legge (…) stabilisce le forme del procedimento disciplinare". La legge di revisione costituzionale modifica vari articoli costituzionali (compreso l'art. 107 Cost.), ma sembrerebbe non incidere espressamente sulla previsione dell'art. 107, comma 2 Cost., relativa alla facoltà del Ministro di promuovere l'azione disciplinare.

Tuttavia, con la separazione delle carriere e la creazione di due CSM distinti, ci si interroga su come sarà riorganizzato il sistema di iniziativa disciplinare. Si può ipotizzare che possa essere attribuito al Procuratore Generale il ruolo di pubblico ministero disciplinare (quantomeno per i magistrati giudicanti) in luogo del Ministro, in un'ottica di maggiore "internalizzazione" del procedimento[20].

Una proposta alternativa potrebbe essere quella di istituire un Ufficio del Procuratore Disciplinare indipendente, magari sdoppiato internamente in due sezioni (una per giudici, una per PM) ma coordinato da un'unica figura di vertice[21].

Qualsiasi modello si scelga, è fondamentale che l'azione disciplinare non diventi strumento di rivalità fra il Consiglio dei giudici e quello dei PM, né tantomeno un'arma politica. Ad esempio, potrebbe essere utile una vigilanza aggiuntiva (ad esempio tramite una commissione parlamentare o un altro organo terzo) sul funzionamento dell'azione disciplinare nella fase iniziale di transizione. Tale controllo aggiuntivo risponderebbe all'esigenza di scongiurare usi distorti o strumentali del nuovo sistema disciplinare: ad esempio, eviterebbe che i due Consigli superiori separati (giudici e PM) possano impiegare l'azione disciplinare l'uno contro l'altro in chiave di rivalità, oppure che possano insorgere indebite pressioni politiche sui primi procedimenti davanti all'Alta Corte.

---

l'istituzione dell'alta corte disciplinare quale organo giurisdizionale competente, in *Ambiente e Diritto*, 4/2025, 18 ss.

[18] Come osserva G. SANTALUCIA, *Brevi note sull'Alta Corte disciplinare*, in *Giustizia Insieme*, 29 luglio 2025.

[19] Criticità sul punto sono ravvisate da F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 42 ss.; dedica particolare attenzione all'azione disciplinare il parere reso dal CSM sul disegno di legge costituzionale recante: "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*" (delibera 8 gennaio 2025), cit., 71 ss.

[20] G. SANTALUCIA, *Brevi note*, cit., 8 ss.

[21] Sul punto si v. la proposta di G. SANTALUCIA, *Brevi note*, cit., 9, nella parte in cui afferma che «si può ipotizzare il rafforzamento dell'Ispettorato generale del Ministero o la predisposizione di un'apposita articolazione amministrativa che possa attuare le determinazioni ministeriali».

4. *Profili di criticità*

Passando all'analisi critica, emergono diversi nodi problematici posti dalla creazione dell'Alta Corte disciplinare. Si possono individuare almeno quattro profili di criticità.

4.1. *Interferenze con la valutazione di professionalità*

Storicamente, il giudizio disciplinare era un evento relativamente raro e separato dalla gestione ordinaria delle carriere (promozioni, valutazioni periodiche di professionalità). Negli ultimi decenni, però, il numero di procedimenti disciplinari è aumentato significativamente, assumendo talora una visibilità pubblica sproporzionata rispetto ad altre sanzioni nel pubblico impiego. Contestualmente, quasi tutti i magistrati ricevono valutazioni di professionalità positive con cadenza periodica, che di fatto si risolvono in un adempimento formale privo di reale incisività[22].

È accaduto così che la funzione disciplinare sia diventata uno dei pochi momenti in cui la professionalità del magistrato viene valutata in modo rigoroso, punendo comportamenti che denotano attitudini incompatibili con incarichi direttivi, o comunque garantendo *ex post* un certo standard di rendimento. Ciò ha snaturato in parte la finalità originaria del procedimento disciplinare – che dovrebbe colpire solo condotte davvero patologiche – caricandolo di compiti surrogatori di gestione del personale. Con la nuova Alta Corte, completamente separata dal CSM, si pone il problema di coordinare giudizio disciplinare e valutazioni di professionalità. Da un lato si rischia una duplicazione o incoerenza (un magistrato valutato positivamente dal CSM ma sanzionato dall'Alta Corte, o viceversa); dall'altro un'eccessiva visibilità delle vicende disciplinari[23].

Se l'obiettivo dichiarato della riforma è migliorare l'efficacia della giustizia disciplinare, molti osservano che esistono vie meno invasive e più razionali per ottenerlo. Ad esempio, sarebbe opportuno razionalizzare il catalogo degli illeciti disciplinari, riducendolo e focalizzandolo sui comportamenti davvero gravi, così che l'azione disciplinare torni a essere un'*extrema ratio* e non uno strumento inflazionato[24]. Parallelamente, andrebbero potenziati i momenti di valutazione professionale ordinaria dei magistrati, in modo da intercettare e correggere per tempo le carenze deontologiche senza dover attendere casi eclatanti da sanzionare.

Qualora la riforma costituzionale venisse definitivamente approvata, la sottrazione del giudizio disciplinare al CSM dovrà essere accompagnata da accorgimenti atti a evitare che il procedimento disciplinare finisca per assumere un rilievo eccessivo sul piano

[22] Come ricorda F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare*, cit., 153.

[23] La distinzione tra etica giudiziaria, valutazione di professionalità e giudizio disciplinare rappresenta un aspetto particolarmente messo in rilievo da attenta dottrina. Sul punto si v. F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare*, cit., 149 ss.; N. ZANON, *"Sei gradi di separazione"*, cit., 2 ss.

[24] Sul punto R. SANLORENZO, *L'Alta Corte*, cit., 48 ss.; F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 35 ss.

istituzionale e su quello mediatico, "drammatizzando" oltre misura il peso della responsabilità disciplinare nella vita professionale dei magistrati ordinari.

Il rischio concreto è una distorsione della funzione disciplinare, caricata di compiti che non le competono e utilizzata surrettiziamente per garantire standard minimi di rendimento professionale che dovrebbero invece essere assicurati in altra sede. Va inoltre segnalato che negli ultimi tempi esponenti del Governo hanno pubblicamente criticato magistrati per aver espresso opinioni su temi politicamente sensibili, annunciando l'intenzione di rivedere il codice disciplinare per punire comportamenti ritenuti contrari a doveri di "sobrietà" e "riservatezza"[25]. Si è perfino stigmatizzato il fatto che singoli magistrati partecipino al dibattito pubblico o critichino l'operato del Governo, lasciando intendere che tali condotte andrebbero represse in via disciplinare. Questo scenario fa temere un possibile ripristino di un sistema disciplinare politicizzato, in cui si confondano etica giudiziaria ed illecito disciplinare[26].

In pratica, sussisterebbe il rischio di un ritorno al modello antecedente al 2006, quando esisteva l'ampia clausola generale che sanzionava qualunque comportamento "idoneo a compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario"[27], formula ampia che lasciava vasti margini discrezionali e consentiva di punire arbitrariamente anche opinioni sgradite. Oggi, grazie alla riforma del 2006, gli illeciti disciplinari sono tipizzati per legge proprio per evitare arbitrii nel colpire i magistrati[28].

4.2. *Contraddizioni con la separazione delle carriere*

Come già evidenziato, un punto critico è la scelta di mantenere un organo disciplinare unico per giudici e pubblici ministeri, pur nel contesto di una riforma che separa nettamente le due carriere. La separazione delle carriere viene presentata dai proponenti come essenziale per garantire imparzialità (il giudice non deve avere né la mentalità né il percorso professionale del PM, e viceversa), tanto da giustificare la modifica dell'art. 104 Cost. con la previsione di due CSM distinti. È quindi paradossale che proprio sul terreno delicato della disciplina si torni a mescolare le due categorie in un unico organo giudicante[29].

---

[25] Il Ministro Nordio: *«Magistrati sobri anche fuori dalle aule. Pronti a riformare le sanzioni disciplinari»*, Il Dubbio, 20 maggio 2025 (https://www.ildubbio.news/news/giustizia/45266/il-ministro-nordio-magistrati-sobri-e-imparziali-anche-fuori-dalle-aule-pronti-a-riformare-le-sanzioni-disciplinari.html); Il Ministro Nordio: *«Magistrati sobri e imparziali anche fuori dalle aule. Pronti a riformare le sanzioni disciplinari»*, in Il Dubbio, 14 dicembre 2025 (https://www.ildubbio.news/news/giustizia/45266/il-ministro-nordio-magistrati-sobri-e-imparziali-anche-fuori-dalle-aule-pronti-a-riformare-le-sanzioni-disciplinari.html).

[26] Aspetto già messo in evidenza da A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, Napoli, 2019, 294-295.

[27] Art. 18 r.d.lgs n. 511/1946.

[28] Per un'analisi del dibattito sulla predeterminazione degli illeciti disciplinari si v. F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *Art. 105*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 90; G. VOLPE, voce *Ordinamento giudiziario (generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, 875.

[29] C. A. CIARELLI - A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in *Costituzionalismo*, 2/2024, 16; G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare*, cit., 96 ss.; G. DE MINICO, *Riflessioni intorno*, cit., 7 ss.

La soluzione auspicata da molti sarebbe stata di prevedere due organi disciplinari distinti, uno per ciascun nuovo CSM, eventualmente coordinati da principi di legge comuni, per evitare disparità. Ciò avrebbe mantenuto un parallelismo e una coerenza con la separazione introdotta nelle carriere e negli organi di autogoverno. Dal momento che la riforma istituisce invece un unico organo, si potrà al più immaginare – come accennato – un correttivo in sede di legge ordinaria (ad esempio due sezioni interne per giudici e PM)[30]. In ogni caso, creare due sezioni separate non risolverebbe del tutto il problema. I componenti laici e una parte dei magistrati togati dell'Alta Corte continuerebbero ad essere comuni e dovrebbero applicare criteri disciplinari uniformi a figure professionali che la stessa Costituzione, nella sua versione novellata, considera appartenenti a ordini diversi. Il rischio è che si verifichino conflitti e contrasti interpretativi tra la sezione "giudici" e la sezione "PM", ingenerando incertezza e ulteriori problemi applicativi.

4.3. *Regime delle impugnazioni e tutela giurisdizionale*

Il nuovo testo dell'art. 105 Cost., al comma 6, stabilisce che "contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte", la quale giudica in secondo grado con componenti diversi da quelli che hanno pronunciato la decisione impugnata.

In pratica, il giudizio disciplinare avrà due gradi interni all'Alta Corte: una prima decisione e un appello interno davanti a un collegio di diversa composizione, sempre all'interno dell'organo medesimo. Non è prevista alcuna ulteriore impugnazione esterna, né tantomeno un ricorso in Cassazione. Questa scelta normativa è altamente significativa in quanto elimina la possibilità, attualmente prevista, di ricorrere in Cassazione (Sezioni Unite civili) contro le decisioni disciplinari del CSM, possibilità che la legge ordinaria attuale prevede proprio in ossequio all'art. 111, comma 7 Cost.

In altre parole, l'Alta Corte svolgerà due gradi di giudizio al proprio interno e le sue pronunce diventeranno definitive dopo il secondo grado senza passare al vaglio della Corte di Cassazione. Si deroga dunque al principio generale di cui all'art. 111, comma 7 Cost., secondo cui contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale è sempre ammesso ricorso in Cassazione per motivi di legittimità. Di fatto, l'Alta Corte verrebbe ad assumere una posizione costituzionale analoga a quella di organi supremi come il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, le cui decisioni non sono ricorribili in Cassazione se non per motivi di giurisdizione (art. 111, comma 8 Cost.).

Il silenzio del nuovo art. 105 Cost. sul ricorso in Cassazione ha già suscitato discussioni.

Si aprono due possibili letture. Da un lato, si potrebbe ritenere che il ricorso per Cassazione rimanga comunque ammesso in virtù del disposto generale dell'art. 111, comma 7 Cost., il quale – riferendosi a sentenze di organi giurisdizionali speciali – potrebbe includere anche l'Alta Corte disciplinare (qualora la si consideri un giudice

[30] N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in *Lettera AIC*, 10/2024.

speciale)[31]. Dall'altro lato, si può sostenere che il silenzio intenzionale del nuovo art. 105 Cost. segnali la volontà del legislatore costituzionale di creare un sistema disciplinare chiuso, sottratto al vaglio della Cassazione, ciò in quanto l'assenza di qualsiasi richiamo all'art. 111 Cost. equivarrebbe a una deroga implicita alla garanzia del ricorso per violazione di legge[32].

È vero che, trattandosi di revisione costituzionale, il legislatore costituzionale può modificare o derogare all'art. 111 Cost.; di fatto l'Alta Corte sarebbe costituzionalmente equiparata al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti, i cui giudizi ultimi non vanno in Cassazione. Tuttavia, nel testo della riforma non si è neppure inserita una clausola analoga a quella dell'art. 111, comma 8 Cost. (ricorso in Cassazione per difetto di giurisdizione). Si tratta di un'omissione che appare imprudente e potenzialmente foriera di contenzioso[33].

Ci si può chiedere cosa accadrà, ad esempio, se dopo l'entrata in vigore un magistrato tentasse comunque un ricorso in Cassazione contro una decisione disciplinare definitiva di secondo grado dell'Alta Corte. La Suprema Corte potrebbe: «[a] ritenere ammissibile il ricorso ex art. 111, comma 7 Cost., nonostante la formulazione del "nuovo" art. 105 Cost; [b] ritenere il ricorso inammissibile in forza di una diversa lettura del combinato disposto dei due citati articoli ("nuovo" art. 105 Cost. e 111, comma 7, Cost.) ovvero [c] promuovere questione di costituzionalità del detto combinato disposto in relazione al principio della non sottoponibilità a revisione costituzionale della forma repubblicana (di cui all'art. 139 Cost.)»[34].

La Corte costituzionale potrebbe in futuro essere chiamata a valutare se questa compressione delle garanzie giurisdizionali sia compatibile con i principi supremi dell'ordinamento. Ad esempio, ci si chiede se l'indipendenza della magistratura (art. 104 Cost.) possa risultare intaccata dall'assenza di un sindacato di legittimità esterno. Se infatti l'Alta Corte fosse percepita come potenzialmente influenzabile dalla politica (per la sua composizione mista), la mancanza di un ulteriore livello di giudizio indipendente potrebbe aggravare il timore di condizionamenti, in particolare su questioni delicate o politicamente sensibili.

---

[31] Per un'analisi delle criticità del regime di impugnazione delle decisioni dell'Alta Corte, si v. F. PINELLI, *Il futuro del procedimento*, cit., 6 ss.; G. MONACO, *Sul progetto*, cit., 949; R. SANLORENZO, *L'Alta Corte*, cit., 51 ss.; G. DE MINICO, *Riflessioni intorno*, cit. 8 ss.; G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare*, cit., 93 ss.; F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 41 ss.; M. CASSANO, *Conclusioni*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 80 ss.

[32] Le varie proposte interpretative in merito al ricorso in Cassazione avverso le sentenze dell'Alta Corte sono ben ricostruite nel parere Consiglio Superiore della Magistratura, Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*", cit., 68 ss.

[33] Sul punto G. SILVESTRI, *La riforma*, cit., 8-9.

[34] Così F. PINELLI, *Il futuro del procedimento*, cit., 12.

4.4. *Divieto di istituzione di nuovi giudici speciali e possibile vulnus dei principi supremi*

Come accennato, l'Alta Corte disciplinare è a tutti gli effetti un giudice "speciale" – nel senso che non appartiene né alla giurisdizione ordinaria né a quelle amministrativo-contabili – creato però mediante legge di revisione della Costituzione. Formalmente ciò è possibile perché l'art. 102, comma 2 Cost. vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali al legislatore ordinario, ma non pone limiti espliciti al legislatore costituzionale[35]. L'unico limite esplicito alle revisioni è infatti l'art. 139 Cost.; pertanto, sul piano formale non si può sostenere che la riforma violi una norma immodificabile. Resta però il fatto che la riforma dell'Alta Corte viene da molti percepita come un passo indietro rispetto al processo storico di eliminazione dei giudici speciali e di ricomposizione della funzione giurisdizionale in un quadro unitario e autonomo dalla politica[36].

L'attuale Sezione disciplinare del CSM si può considerare come una sezione specializzata interna all'organo di autogoverno, dunque non in contrasto con il principio di unicità della giurisdizione[37]. L'Alta Corte, invece, nascerebbe come organo esterno ai Consigli superiori e dotato *ex novo* di autonoma fisionomia costituzionale. In assenza di un esplicito adeguamento dell'art. 102 Cost., la dottrina più critica ritiene problematico sostenere che l'Alta Corte non sia, di fatto, un giudice speciale.

Si potrebbe obiettare che l'Alta Corte è semplicemente la "sostituzione" di una preesistente giurisdizione disciplinare (quella esercitata dal CSM), non un vero nuovo potere giudiziario[38]. Questa lettura riduttiva, tuttavia, non convince. L'Alta Corte avrebbe una propria legittimazione costituzionale e potrebbe sviluppare una propria cultura giurisprudenziale, configurandosi come una giurisdizione *ad hoc* separata. Se così fosse, si produrrebbe una discontinuità sistemica rispetto all'assetto costituzionale precedente che richiederebbe una forte giustificazione sostanziale. In particolare, ci si interroga sul

[35] Sulla *ratio* del divieto di istituzione dei giudici speciali previsto in Costituente si v. A. POGGI, *Art. 102*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 1968 ss.; A. PIZZORUSSO, *Art. 102*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985; E. CASTORINA, *La Magistratura*, in L. ARCIDIACONO - E. CASTORINA - A. CIANCIO - G. CHIARA (a cura di), *Diritto costituzionale*, Milano, 2023, 49 ss.

[36] Sul punto G. DE MINICO, *Riflessioni intorno*, cit., 9; I. GULLINO, *L'Alta Corte disciplinare: quale ruolo ed impatto sugli equilibri costituzionali?*, in *Consulta online*, 2/2025, 1004 ss.; G. SCARSELLI, *Note sul progetto*, cit., 1-2; V. CAMPIGLI, *Sull'Alta Corte disciplinare: un nuovo giudice speciale in violazione dell'art. 102 Costituzione?*, in diariodidirittopubblico.it, 12 dicembre 2025; S. MANGIACASALE, *Il sistema*, cit., 20 ss.

[37] Sulla non riconducibilità della Sezione disciplinare del CSM alla nozione di giudice speciale si v. la storica sentenza Corte cost., 21 dicembre 1961 n. 76. Per una riflessione in dottrina su questo aspetto si v. G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto* IV, Milano, 2000, 396; G. AZZARITI, *La riforma costituzionale dell'ordinamento della giustizia affidata al caso*, 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 172; C. MONTALI, *Il procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 4/1997, 1078.

[38] Come ben sottolinea V. FAZIO, *La funzione disciplinare*, cit. 15 ss.

perché proprio in questo ambito, e soltanto in questo, si crea una giurisdizione speciale nuova[39].

Senza una risposta chiara, il rischio è che l'Alta Corte disciplinare venga percepita non come un organo di garanzia, bensì come un'ingiustificata eccezione al sistema ordinario, potenzialmente strumentale a finalità poco nobili (come un maggiore controllo politico sulla magistratura)[40]. La questione potrebbe teoricamente essere portata all'attenzione della Corte costituzionale, qualora si sostenesse una lesione di un principio supremo (come l'indipendenza della magistratura organizzata unitariamente) desumibile dal combinato disposto degli artt. 101 e 104 Cost.[41]

5. *Considerazioni conclusive*

Sul piano della legittimità costituzionale emergono, come si è visto, questioni tutt'altro che trascurabili: la conformità all'art. 111 Cost. (diritto al ricorso in Cassazione); il rispetto del divieto di nuovi giudici speciali (art. 102 Cost.); la compatibilità con i principi supremi della nostra Costituzione.

Qualora la riforma dovesse entrare in vigore, è prevedibile che non mancheranno ricorsi e questioni di legittimità costituzionale sollevate davanti alla Consulta, soprattutto in occasione dei primi procedimenti disciplinari celebrati secondo le nuove regole. Tali questioni potranno giungere all'attenzione della Corte costituzionale principalmente attraverso il giudizio incidentale: ad esempio, il giudice investito della controversia – si pensi alla stessa Alta Corte o alla Corte di Cassazione eventualmente adita in sede di impugnazione disciplinare – potrebbe sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme istitutive dell'Alta Corte disciplinare, dubitando della loro conformità ai parametri costituzionali sopra richiamati. La Corte Costituzionale potrebbe, in particolare, doversi pronunciare sulla ragionevolezza dell'esclusione di qualsiasi ricorso esterno avverso le decisioni dell'Alta Corte disciplinare (valutando se tale assetto leda il diritto di difesa e il principio del doppio grado di giurisdizione). Potrebbe inoltre dover verificare se l'istituzione dell'Alta Corte – pur avvenuta con legge costituzionale – realizzi un *vulnus* all'indipendenza della magistratura tale da confliggere con le garanzie predisposte dagli artt. 101 e 104 Cost., nonché con i principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 111 Cost.).

Più concretamente, alcuni aspetti potranno essere razionalizzati dal Parlamento nell'attuazione della riforma, il quale potrebbe volontariamente prevedere una qualche forma di ricorso in Cassazione (magari limitato al difetto di giurisdizione), così da allineare l'Alta Corte al modello Consiglio di Stato e della Corte dei Conti ed evitare un

[39] Si esprimono in termini dubitativi su questo aspetto R. BALDUZZI - G. GRASSO, *Introduzione*, in R. BALDUZZI - G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 7; L. SALVATO, *Indirizzi di saluto*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, cit., 22 ss.

[40] G. DE MINICO, *Riflessioni intorno*, cit., 9.

[41] Ciò ovviamente nel caso in cui il divieto di istituzione di giudici speciali rappresentasse un limite implicito alla nostra Carta Costituzionale, come prefigurati dalla storica sentenza Corte cost., 15 dicembre 1988 n. 1146.

vulnus di tutela. Allo stesso modo si potrebbero creare sezioni separate per giudici e PM, mitigando l'incoerenza interna del sistema.

Il testo costituzionale, per come è concepito, lascia spazi sia a potenziali contrasti sia a possibili soluzioni interpretative[42]. Per evitare ogni sospetto di politicizzazione, la fase di nomina parlamentare dei membri laici potrebbe essere accompagnata da requisiti di maggioranza qualificata o intese bipartisan, così da scegliere figure di alto profilo condivise. Il meccanismo del sorteggio andrebbe gestito con la massima trasparenza e criteri chiari (ad es. se sorteggio integrale o con qualche forma di filtro). Si potrebbe valutare, ad esempio, l'opportunità di limitare il sorteggio ai soli magistrati che si dichiarino disponibili a svolgere il ruolo disciplinare, anziché obbligare potenzialmente anche chi non lo desidera.

In conclusione, l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare solleva complesse questioni di equilibrio costituzionale nei rapporti tra politica e magistratura.

Inoltre, bisogna considerare l'effetto che produrrà l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare sull'autorevolezza della magistratura. Se i cittadini intuissero che il giudice può essere facilmente punito se scontenta i vertici politici, la loro fiducia nell'imparzialità del giudizio potrebbe vacillare[43]. I magistrati potrebbero percepirla come un organo punitivo controllato dalla politica mentre la fiducia dei cittadini nei confronti della giustizia non aumenterebbe se si alimenta la narrativa di una magistratura da tenere costantemente sotto tutela.

In proposito è stato evocato in dottrina il concetto di "gigantismo sanzionatorio"[44]. In sostanza, vige il rischio di instaurare un condizionamento psicologico sulla magistratura, inducendo autocensura e subordinazione e finendo per minare l'indipendenza di giudizio che ogni magistrato deve conservare.

Il timore di essere valutato da un organo disciplinare esterno e potenzialmente meno comprensivo delle difficoltà dell'attività giurisdizionale potrebbe indurre il magistrato ad evitare pronunce troppo innovative o controcorrenti, portandolo ad allinearsi agli orientamenti prevalenti anche al fine di scongiurare un'eccessiva esposizione mediatica. Tuttavia, va rammentato che il giudice, nell'applicare la legge, non dovrebbe mai conformarsi all'opinione dominante per mero timore di critiche, dovendo mantenere indipendenza e imparzialità di giudizio. Proprio il rischio di condizionamenti disciplinari potrebbe alimentare quel modello di "giudice burocratizzato" paventato da Santalucia, ossia un magistrato più attento alla propria carriera che non alla tutela coraggiosa dei diritti[45]. Tale situazione rappresenterebbe una

[42] Tanto da essere stato definito per tale motivo una "scatola vuota" da R. ROMBOLI, *La riforma costituzionale*, cit., 2.

[43] G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare*, cit., 96 ss.

[44] R. BALDUZZI, *Alcune domande sulla giustizia disciplinare*, in AA.VV., *Il procedimento disciplinare dei magistrati*, cit., 137 ss.; G. SALVI, *La giustizia disciplinare dei magistrati*, in AA.VV. *Il procedimento disciplinare dei magistrati*, cit., 140 ss.

[45] G. SANTALUCIA, *Brevi note*, cit., 3, nella parte in cui sostiene che «Il tentativo abbastanza scoperto è di sospingere la magistratura – che in questi lunghi anni di storia repubblicana si è nutrita di elaborazioni sul proprio ruolo, sulla propria funzione sociale che hanno direttamente attinto ai principi costituzionali – entro il recinto dell'agire burocratico, per ripiegarla interamente sui propri interessi di carriera, mossa dalla speranza di progressione e promozione e frenata dal timore delle punizioni disciplinari».

grave perdita per lo Stato di diritto, dal momento che l'efficacia della tutela giurisdizionale dipende in parte anche dal "coraggio interpretativo" del giudice, vale a dire dalla sua capacità di proporre interpretazioni innovative delle norme quando ciò risulta necessario per garantire una tutela effettiva dei diritti. Questo "coraggio" nell'interpretare la legge è strettamente legato all'indipendenza del magistrato, poiché implica decisioni assunte senza lasciarsi condizionare da pressioni esterne o timori su possibili ripercussioni di carattere personale.

Questo aspetto è particolarmente importante oggi, specialmente quando emergono nuove questioni sui diritti che possono essere riconosciuti solo tramite pronunce giudiziarie innovative, fermo restando che il giudice – pur potendo talora offrire interpretazioni evolutive delle norme – non può spingersi fino a innovare l'ordinamento, prerogativa che spetta esclusivamente al legislatore[46].

[46] Il limite delle sentenze innovative rese dal giudice è strettamente legato all'attività interpretativa da questi condotta, che non deve trascendere il testo normativo di riferimento (sul punto U. NEUMANN, *Sussunzione come decisione di un caso orientata a una regola*, in *Ars interpretandi*, 2013, 83 ss.; G. ZACCARIA, *Il giudice e l'interpretazione*, in ID., *La comprensione del diritto*, Roma-Bari, 159 ss.). In caso contrario si assisterebbe a quello che viene definito "creazionismo giudiziario" (sul punto M. BARBERIS, *Contro il creazionismo giuridico. Il precedente giudiziale fra storia e teoria*, in *Quaderni fiorentini*, 2015, 67 ss.; L. FERRAJOLI, *Contro il creazionismo giudiziale*, Modena, 2018; N. LIPARI, *Il ruolo del giudice nella crisi delle fonti del diritto,* in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile,* 2009, 479 ss.; P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017; S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, Bologna, 2008, 91 ss.; M. VOLPI, *Il ruolo del giudice nello stato democratico e nell'ordinamento istituzionale italiano*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Milano, 2009, 342 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi*, 12/2021, 170 ss.).