



3 GIUGNO 2026

La responsabilità disciplinare dei magistrati: una questione ancora aperta

di Simone Mallardo

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico
Università del Piemonte Orientale



La responsabilità disciplinare dei magistrati: una questione ancora aperta*

di Simone Mallardo

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico
Università del Piemonte Orientale

Abstract [It]: Il saggio prende le mosse dalle criticità che caratterizzano il procedimento di responsabilità disciplinare dei magistrati, con l'obiettivo di individuare le ragioni che possono giustificare un intervento costituzionale sulla materia nel rispetto dei canoni del giusto processo. In questa prospettiva si approfondisce la natura giuridica della Sezione disciplinare del CSM, anche al fine di valutare la praticabilità della proposta di introdurre un'Alta Corte disciplinare. Le considerazioni sviluppate mirano a delineare un modello di giustizia disciplinare più coerente con le garanzie costituzionali in materia di responsabilità dei magistrati.

Title: The disciplinary accountability of the judiciary: an unresolved question

Abstract [En]: This article examines the main critical issues affecting disciplinary proceedings against members of the judiciary, with the aim of identifying the reasons for a constitutional reform of the system, in accordance with the guarantees of due process. In this perspective it explores the legal nature of the Disciplinary Section of the High Council of the Judiciary, to evaluate the feasibility of establishing a Disciplinary High Court. Overall, the contribution aims to outline a model of disciplinary justice more consistent with constitutional guarantees on judicial accountability.

Parole chiave: Responsabilità disciplinare del magistrato, Alta Corte disciplinare, riforma dell'ordinamento giudiziario, giusto processo disciplinare, giurisdizione speciale

Keywords: Judicial accountability, Disciplinary High Court, judicial system reform, due process in disciplinary proceeding, special jurisdiction

Sommario: 1. Premessa: i problemi della giustizia disciplinare e le ragioni di una riforma. 2. L'azione disciplinare tra Procuratore Generale e Ministro della giustizia: l'incerta natura della fase pre-disciplinare. 3. Le prospettive di riforma del procedimento: l'istituzione di un organo dell'accusa indipendente. 4. Indipendenza, terzietà e imparzialità della Sezione disciplinare: natura giuridica e composizione. 5. L'istituzione di un'Alta Corte disciplinare nel disegno di legge di revisione costituzionale "Meloni-Nordio". 6. L'impugnazione della sentenza della Sezione disciplinare tra modello vigente e scenari di revisione.

1. Premessa: i problemi della giustizia disciplinare e le ragioni di una riforma

Con l'approvazione in Parlamento del testo di legge di revisione del titolo IV della Costituzione poi respinto in sede di referendum popolare¹, si è riaperto il dibattito intorno all'opportunità – o, meglio, alla

* Articolo sottoposto a referendum.

¹ Il testo rubricato «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» è stato approvato dalla Camera nella seduta del 18 settembre 2025 e poi dal Senato in seconda votazione con la maggioranza assoluta dei suoi componenti nella seduta del 30 ottobre 2025 (pubblicato in G.U. n. 253 del 30 ottobre 2025). Con D.P.R. del 13 gennaio 2026 è stato indetto il referendum popolare confermativo, convocato nelle giornate del 22-23 marzo 2026 (G.U. n. 10 del 14 gennaio 2026). La consultazione popolare ha respinto la riforma costituzionale con il 53,24% di "no" e il 46,76% di "sì". Per alcune riflessioni a margine dell'esito referendario si v. fra gli altri, A. POGGI, *Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla giustizia*, in *Federalismi*, n. 9, 2026; V. BALDINI, *Interversioni del referendum costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2026; F. DAL CANTO, *Insegnamenti e prospettive all'indomani del voto popolare sulla separazione delle carriere*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario*, 12 aprile 2026; P. CARETTI, *Autonomia e indipendenza della*

necessità² – di riformare il procedimento sulla responsabilità disciplinare dei magistrati³, esigenza che deriva dalla sua progressiva e pervasiva «giurisdizionalizzazione»⁴, dovuta anche alla tipizzazione per legge degli illeciti⁵, e dall'applicazione, sempre più ampia, dei principi del giusto processo⁶, fra cui la terzietà e l'imparzialità del giudice, la trasparenza e la pubblicità delle udienze, i termini di conclusione delle fasi procedurali e processuali (prescrizioni e decadenze) e la tutela del diritto di difesa dell'incolpato⁷. L'insieme di tali elementi, unitamente all'esperibilità del ricorso per Cassazione avverso la pronuncia disciplinare, depone per la non riconducibilità della materia ai modelli di c.d. giustizia domestica⁸. Ciò rafforza l'esigenza di interventi riformatori organici volti alla razionalizzazione del tessuto normativo, al fine di garantire una coerenza sistematica tra l'assetto della responsabilità e i canoni del giusto processo. Per comprendere a fondo le ragioni di un intervento di questo tipo, si ritiene quindi fondamentale prendere le mosse dalle possibilità di razionalizzazione di un sistema frammentato e problematico che nel corso degli anni non ha incontrato soluzioni del tutto soddisfacenti. In quest'ottica, è possibile individuare almeno sette criticità.

Sul procedimento disciplinare:

magistratura alla prova del referendum costituzionale, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2026; G. DI COSIMO, *Cbi insidia la Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 2, 2026. Per una riflessione sulle questioni procedurali e di metodo si v. V. DESANTIS, *Sulla Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione. Considerazioni sulla sequenza procedimentale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2026, p. 49 ss.

² In termini generali, sulla necessità di una riforma dell'ordinamento giudiziario alla luce dell'attuale ruolo della magistratura nel nostro sistema costituzionale si rinvia a L. LONGHI, *La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; ID., *Fondamenti teorici della responsabilità dei magistrati*, in *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 32, 2024, pp. 135-146; ID., *Studio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

³ Sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, si v. fra gli altri, G. ZAGREBELSKY, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, in *Scritti in onore di Mortati*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1977, p. 827; G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario (generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 868-880. Sulle origini storico-giuridiche della responsabilità disciplinare si v. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 253-263; ID., *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 3 novembre 2007, pp. 7-11.

⁴ Su cui, diffusamente, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*⁶, Zanichelli, Bologna, 2024, pp. 358-359.

⁵ La predeterminazione degli illeciti disciplinari «serve anche a definire qual è il modello di magistrato a cui un ordinamento giuridico tende, e questo compito non può essere rimesso né all'organo di governo autonomo della magistratura, né al ministro della Giustizia, bensì al legislatore», F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 135.

⁶ Su questa evoluzione v. per tutti, A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 180 ss.

⁷ L'applicazione all'interno del procedimento disciplinare delle garanzie analoghe a quelle che tutelano l'imputato nel processo penale è richiesta dall'indipendenza del magistrato sancita a livello costituzionale, cfr. N. ZANON, «*Sei gradi di separazione*»: ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, p. 6. Prima di lui anche G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario (generale)*, cit., p. 874; F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *La Magistratura, Art. 104-107*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, p. 94.

⁸ Durante la discussione sulla legge istitutiva del Consiglio Superiore della magistratura, vennero già espresse delle perplessità rispetto all'opportunità di istituire una sezione come organo *ad hoc* all'interno del CSM, cfr. Intervento CERABONA, in *Senato della repubblica, seduta pomeridiana n. 652*, discussione del 13 marzo 1958, pp. 27266-27269.

- L'individuazione e la segnalazione degli illeciti disciplinari affidata ad organi interni all'ordinamento giudiziario che godono di un buon margine di discrezionalità nella valutazione dei fatti, potendo quindi decidere quali notizie trasmettere al Procuratore generale o al Ministro.
- Il sostanziale ruolo di organo “filtro”⁹ ricoperto dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione in qualità di principale titolare dell'azione disciplinare, anche membro di diritto – non fuori dall'organico – del Consiglio superiore della magistratura, nonché componente del Comitato di presidenza ed elettore della Sezione disciplinare¹⁰. Tale compresenza di funzioni solleva interrogativi sulla qualifica con cui esercita l'azione disciplinare: se in qualità di componente del CSM o, piuttosto, come titolare dell'ufficio requirente¹¹.
- La tutela del diritto di difesa dell'incolpato sia nelle «indagini sommarie» del Procuratore generale (c.d. fase pre-disciplinare¹²), sia nelle «indagini amministrative» del Ministro della giustizia.

Sul processo disciplinare:

⁹ Con l'ordine di servizio n. 34/2020 (integrato con il n. 44/2023), il P.G. è coadiuvato nell'esercizio della funzione “filtro” dal «Gruppo affari di pronta definizione» che adotta i c.d. A.D.S. (atti di segreteria) per archiviare le segnalazioni.

¹⁰ Cfr. A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. XIII e 164 che descrive il suo particolare ruolo in «potenziale» conflitto di interessi.

¹¹ Il problema venne già sollevato da S. BARTOLE (*Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964, p. 104), il quale osservò che il P.G. interviene esercitando le funzioni inerenti all'ufficio giudiziario di cui è titolare e non nella qualità di componente del CSM, pena la lesione del sistema accusatorio. Ad ogni buon conto, pur essendo stato formalmente affrontato, il problema continua a manifestarsi nella sostanza.

Inoltre, senza prescindere dal ruolo di mera “raccomandazione” del Parere n. 27 del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) del 6 dicembre 2024 intitolato «La responsabilità disciplinare dei giudici», pare che l'attuale disciplina si ponga in leggera frizione con i punti 19 e 22 dello stesso. Essi stabiliscono che «l'organo responsabile dell'avvio di un procedimento disciplinare e della sua istruttoria non dovrebbe essere lo stesso di quello che decide sulla causa disciplinare» [...] «I rappresentanti del pubblico ministero, cioè il procuratore generale e le persone delegate dal pubblico ministero, che sono responsabili della fase istruttoria del procedimento disciplinare, non devono essere inclusi nella composizione dell'organo di disciplina dei giudici. Ciò equivarrebbe a confondere la funzione di inchiesta e di accusa, da una parte, e la funzione giudiziaria, dall'altra. 21». Se è vero che oggi il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, in qualità di titolare dell'azione disciplinare non partecipa alle decisioni della Sezione disciplinare, si rileva che è comunque membro di diritto del CSM e componente del Comitato di presidenza e dello stesso *plenum* ricoprendo un «ruolo di osservatore privilegiato di ogni vicenda che possa avere rilievo disciplinare», N. ZANON, “*Sei gradi di separazione*”: ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, *cit.*, p. 7 nota 20.

¹² È la fase ricompresa dalla notizia del fatto fino all'esercizio dell'azione disciplinare (ex art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. 109/2006). Sulla natura giuridica della fase pre-disciplinare si nutrono ancora dubbi in dottrina, si tenga conto però del fatto che si è espresso il Consiglio di Stato n. 5721/2021, sancendone la natura giurisdizionale – seppur non sia accompagnata dalle garanzie tipiche dei processi giurisdizionali – ed escludendone la natura amministrativa, pertanto anche l'applicabilità di tutti gli strumenti procedurali volti a conoscere gli atti, si pensi all'accesso documentale, civico o generalizzato cfr. da ultimo, Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 4014 del 2 maggio 2024. Quindi, all'incolpato è fatto divieto di conoscere sia il contenuto del fascicolo sia l'eventuale decreto di archiviazione. Su questi profili si v. F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, *cit.*, p. 47 e bibliografia e giurisprudenza citata in note 18 e 19, in particolare Consiglio di Stato n. 2309/2020; A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, *cit.*; G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, *cit.* Per l'analisi della giurisprudenza più recente sul tema si rinvia a S. SILVESTRE, *L'accesso alla “autoarchiviazione” disciplinare del P.G. della Cassazione: un vicolo stretto o un vicolo cieco?*, in *Jus Vita e Pensiero*, 29 aprile 2022.

- La natura giuridica della Sezione disciplinare titolare di una funzione giurisdizionale¹³ all'interno del CSM che svolge funzioni di amministrazione. Tale problema ha alimentato un contrasto in dottrina rispetto alla natura amministrativa o giurisdizionale dell'organo e, in quest'ultimo caso se Essa appartenga a quella ordinaria o speciale¹⁴.

¹³ Sulla natura di organo giurisdizionale della Sezione disciplinare si v., fra gli altri, F. SANTOSUOSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 219-221; S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit., p. 100; M. DEVOTO, *Giudizio disciplinare e indipendenza dei magistrati*, in *Giurisprudenza italiana*, vol. I, n. 1, 1972, p. 47 ss. e bibliografia ivi citata; G. VOLPE, *Diritti, doveri e responsabilità dei magistrati*, cit., p. 449; G. ZAGREBELSKY, *La sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura come giudice a quo: possibili implicazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pp. 89 e 104.

In passato, parte della dottrina riteneva necessario escludere la natura giurisdizionale della Sezione disciplinare in favore della natura amministrativa sia per non incorrere nella dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 4 e 6 della l. n. 195 del 1958 rispetto all'art. 102 Cost., sia per superare l'incongruenza di istituire un organo giurisdizionale all'interno di un organo amministrativo, così P. GLINNI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Funzioni e struttura*, Stamperia nazionale, Roma, 1959, p. 41; A. M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Jovene, Napoli, 1963, p. 97 nota 1; L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., pp. 386-391 ss. e bibliografia ivi citata.

In senso opposto si v. S. BARTOLE, *Osservazioni sulla cosiddetta giurisdizione disciplinare giudiziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 1195; ID., *Consiglio superiore della magistratura*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, Utet, Torino, 1981, p. 462 e, prima di lui anche A. TORRENTE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, 1961, p. 337, nota 36, secondo cui la Sezione disciplinare è un giudice speciale compatibile con l'art. 102 poiché rappresenta la «perpetuazione dei tribunali disciplinari preesistenti, giurisdizioni speciali conservate in base alla VI disp. trans. cost.»; in questo senso v. anche la Cassazione civile a Sezioni Unite n. 413 del 1969 e n. 7245 del 1994 che riconosce alla Sezione disciplinare la natura di giudice speciale: «Giova del resto ricordare che la valutazione delle prove acquisite nel procedimento disciplinare rientra nel potere insindacabile della Sezione disciplinare [...] e che, versandosi in materia di ricorso ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, avverso decisione resa da organo di giurisdizione speciale [...]».

Merita un richiamo anche la giurisprudenza della Corte costituzionale che con la sentenza n. 12 del 1971 non riconosce espressamente alla Sezione disciplinare il ruolo di «giudice», ma afferma che la funzione che svolge è di natura giurisdizionale: «Ai limitati fini che qui interessano, è sufficiente la constatazione, non controvertibile, che il legislatore, con espresse ed univoche statuizioni, ha conferito carattere giurisdizionale alla funzione ora esercitata dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. A tutela dell'indipendenza dei magistrati la legislazione vigente [...] stabilisce che il procedimento disciplinare si svolga nelle forme e nei modi che sono tipici del processo, affinché al provvedimento destinato ad incidere sullo stato dell'interessato, adottato con un atto che la legge definisce «sentenza» (cfr. la rubrica dell'art. 35 del r.d.l. n. 511 del 1946) e contro il quale è ammesso il ricorso alle Sezioni unite della Cassazione (art. 17, ultimo comma, legge 24 marzo 1958, n. 195), si addivenga con le garanzie che sono proprie e tipiche della funzione giurisdizionale»; tenendo conto del fatto che «l'esercizio del potere disciplinare è regolato, invero, da principi sostanzialmente differenti e meno incisivi di quelli che reggono l'esercizio del magistero penale, poiché risponde alla potestà amministrativa dello Stato, e non alla funzione di giustizia che quest'ultimo assolve attraverso l'attività giudiziaria» (così la sentenza n. 100 del 1981). Infine, con la sentenza n. 220/1994 la Corte ha ribadito che «il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati è strutturalmente e funzionalmente diverso da quello previsto per gli impiegati dello Stato. Nel suo carattere giurisdizionale ed in una serie di peculiarità, l'intera vicenda disciplinare riflette il *proprium* dell'Ordine giudiziario e le implicazioni che essa comporta nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali»; si v. infine la sentenza n. 71 del 1995.

Nello stesso senso, la nota sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 9 luglio 2013, commentata da G. FERRI, *Il diritto a un giudice indipendente e imparziale previsto dalla CEDU e la Sezione disciplinare del CSM (a proposito del caso «Di Giovanni c. Italia»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pp. 553-563, ora in ID., *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, cit., pp. 119-132. Per una ricostruzione in senso critico della giurisprudenza costituzionale, di quella di legittimità e della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo rispetto alla natura giurisdizionale della Sezione disciplinare si rinvia a A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, cit., pp. 61-67, 70-72 e 122-130.

¹⁴ Sui rapporti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale e sulla teoria dell'unità e della pluralità delle giurisdizioni si v. le riflessioni ancora attuali di A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra «attuazione» e «adeguamento» della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1995, pp. 75-90, 112-113, 116-135, 176-177 e 311 ss.

- La composizione della Sezione disciplinare pone questioni rilevanti con riguardo, da un lato, alla complessa dinamica degli “eletti che giudicano gli elettori” e, dall’altro, al regime delle incompatibilità applicabile ai membri effettivi e supplenti, chiamati a svolgere funzioni amministrative e giurisdizionali¹⁵. Questo intreccio di ruoli solleva dubbi rispetto alla terzietà e all’imparzialità dell’organo.
- La natura giuridica del procedimento o del processo disciplinare (amministrativo o giurisdizionale?) a cui si applicano sia le norme del Codice di procedura penale sia le norme del Codice di procedura civile determinando incertezza rispetto al rito applicabile¹⁶.
- L’impugnazione della «sentenza» emessa a seguito di un procedimento celebrato secondo canoni del «giusto processo» penale ma che è rivolta a un giudice civile¹⁷ (le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione) «nei termini e con le forme previsti dal codice di procedura penale»¹⁸.

È precisamente su questo assetto, e sulle sue implicazioni in termini di effettività e imparzialità del controllo al regolare e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, che si innestano – dovrebbero innestarsi – le istanze di riforma della responsabilità disciplinare dei magistrati. Per fornire una possibile soluzione concreta ai problemi esposti, si ritiene ancora oggi opportuno un intervento di revisione costituzionale volto a rivedere profondamente l’accusa e il giudizio attraverso l’istituzione di un organo – un giudice speciale – indipendente sia dalla magistratura sia dal CSM¹⁹. In quest’ottica, l’ultimo tentativo di riforma aveva previsto all’articolo 4 del disegno di legge di revisione costituzionale l’istituzione di una

¹⁵ Su questo profilo si v. fra gli altri, V. ONIDA, *Riformare il giudice disciplinare dei magistrati?*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, n. 158, 2012, p. 66, che descrive come patologica sia la sovrapposizione fra i componenti della Sezione e i componenti del CSM, sia l’influenza delle correnti. Più di recente, R. BALDUZZI, *Alcune domande sulla giustizia disciplinare*, in L. CALCAGNO, A. CIRIELLO, G. GRASSO, G. CAMPANELLI (a cura di), *Il procedimento disciplinare dei magistrati*, Scuola superiore della magistratura, n. 8, 2022, Roma, pp. 111-113, che oltre a evidenziare rischi di una minore imparzialità percepita, evidenzia anche un’imperfetta attuazione del principio costituzionale del giudice naturale e della riserva di legge in tema di giusto processo.

¹⁶ «Si osservano, in quanto compatibili, le norme «del codice di procedura penale» ai sensi degli artt. 16 c. 2 e 18 c. 4 del d.lgs. 109/2006. Sulle criticità dell’applicazione di questa “clausola di compatibilità”, dovuta anche all’assenza di posizioni giurisprudenziali chiare, si v. G. CAMPANELLI, *Responsabilità disciplinare*, in A. IACOBONI, G. GRASSO, M. CONVERSO (a cura di), *Codice dell’ordinamento giudiziario*, La Tribuna, Piacenza, 2020, p. 1009, l’A. critica quel filone giurisprudenziale restrittivo delle Sezioni Unite civili che esclude l’applicabilità delle norme del Codice di procedura penale in materia di assunzione e valutazione delle dichiarazioni rese da persone imputate in procedimenti connessi o reati collegati, e in materia di astensione e ricasazione del giudice disciplinare.

¹⁷ Sempre in fase di discussione sulla legge istitutiva del CSM, venne espresso il timore che la Corte di Cassazione, in qualità di organo giurisdizionale, potesse indebitamente ingerirsi nell’attività del Consiglio. Per leggere l’intera discussione sull’art. 17 della l. n. 195/1958, si v. [Senato della repubblica, seduta pomeridiana n. 652, discussione del 13 marzo 1958, pp. 27280-27285](#).

¹⁸ Art. 24 c. 1 del d.lgs. n. 109/2006.

¹⁹ L’istituzione di un’Alta Corte si pone in linea di continuità con il percorso costituzionale e legislativo della giustizia disciplinare dei magistrati anche per 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*, EDUCatt, Milano, 2025, p. 33.

nuova giurisdizione²⁰ denominata «Alta Corte disciplinare»²¹. La relazione presentava l'istituzione di una Alta Corte come «l'esito di uno sviluppo naturale»²². Pare di poter affermare che in effetti la proposta

²⁰ La previsione di un nuovo giudice speciale all'interno di una disposizione di rango costituzionale permette di poter derogare all'articolo 102 Cost., diversamente dal legislatore ordinario. Così anche Cassazione civile sez. un., 04/08/1994, n. 7245, rispetto alla Sezione disciplinare del CSM: «il divieto di istituzione di giudici speciali è inapplicabile alle giurisdizioni speciali le quali trovino la loro fonte nella stessa Carta costituzionale».

Peraltro, nel nostro ordinamento sono presenti giudici speciali istituiti anche dopo l'avvento dell'art. 102 Cost. e della VI disposizione transitoria. Si pensi ai c.d. «giudici parlamentari» «avventurosamente sopravvissuti alla mannaia dell'art. 102 e della VI disposizione transitoria della Costituzione», cfr. F. G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1, 1991, p. 492, oppure, in senso ancora più incisivo ai c.d. «giudici presidenziali» ossia gli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica istituiti con d.P.R. n. 81N e 89N/1996 e oggi disciplinati dal d.P.R. n. 34N/2008, su cui si v. F. SALVADORI, *Spunti di riflessione sull'autonomia del segretario generale della Presidenza della Repubblica*, in M. BONI (a cura di), *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Roma, 2015, p. 19. Per un'analisi approfondita di questi aspetti si rinvia a L. CASTELLI, *Il «combinato disposto» delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018.

²¹ Già gli onorevoli CALAMANDREI, LEONE e BOZZI proposero di introdurre una «giurisdizione disciplinare», nei lavori della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 5 dicembre 1946 e dell'8 e del 9 gennaio 1947. Venne anche presa in considerazione l'opportunità di prevedere una «Suprema Corte disciplinare» in quanto un suo distacco dal Consiglio Superiore della magistratura avrebbe rappresentato una più solida garanzia per i magistrati sottoposti a giudizio disciplinare: «mantenendo gli organi distinti, si renderebbe possibile un controllo vicendevole», queste furono le considerazioni dell'on. LACONI a commento della proposta dell'on. LEONE, durante i lavori della II sottocommissione del 10 gennaio 1947.

Cionondimeno, queste proposte vennero sostituite, senza particolari riflessioni, da quella degli onorevoli CAPPI e UBERTI con il riferimento ai soli «provvedimenti disciplinari».

In tempi più recenti si pensi, fra le altre, alla proposta di introdurre una Corte di giustizia della magistratura da parte della c.d. Commissione Bicamerale d'Alema del 1997-1998, oppure alle proposte di alcuni parlamentari nel 2008, alla Corte di disciplina prevista nel d.d.l. costituzionale del 7 aprile 2011, n. 4275, o ancora all'Alta Corte della magistratura della c.d. Commissione Luciani del 2021. Sulle precedenti proposte di riforma si v. F. VIVALDELLI, *La revisione del Titolo IV della parte seconda della Costituzione: continuità e discontinuità rispetto ai precedenti tentativi di riforma della magistratura*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1, 2026, pp. 29-33.

In dottrina proposero l'istituzione di una Corte disciplinare, fra gli altri, L. VIOLANTE, *Magistrati*, Einaudi, Torino, 2009; ID., *Per un nuovo sistema di relazioni tra magistratura e politica*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La riforma della legislazione sul Consiglio superiore della magistratura. Scritti per il quarantennale dell'Associazione*, EDUCatt, Milano, 2022, pp. 184-185, l'A. propose di introdurre una «Alta Corte delle Magistrature» come giudice delle impugnazioni dei provvedimenti disciplinari e dei provvedimenti amministrativi dei Consigli di tutte le magistrature. Essa sarebbe stata composta da quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative, e avrebbe esercitato due gradi di giurisdizione grazie alla divisione in collegi, escludendo il ricorso in Cassazione al fine di uniformare la giurisprudenza sulla materia. La proposta di Violante ricorda il progetto di istituire una «giurisdizione costituzionale delle libertà» a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo (cfr. M. CAPPELLETTI, *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, Giuffrè, Milano, 1955; e G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario (generale)*, cit., p. 880 che ne auspicava un'applicazione alla responsabilità disciplinare dei magistrati).

Per altre proposte, in dottrina si v. G. FERRI, *Il diritto a un giudice indipendente e imparziale previsto dalla CEDU e la Sezione disciplinare del CSM (a proposito del caso «Di Giovanni c. Italia»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pp. 553-563, ora in ID., *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 132; S. PRISCO, *Politica e magistratura in Italia: i nodi da sciogliere con pazienza*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, vol. II, p. 1147 ss., nonché AA.VV. *Riformare il giudice disciplinare dei magistrati? Atti del convegno organizzato dal Consiglio superiore della magistratura, 12 dicembre 2011*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, n. 158, 2011, Roma, 2012.

²² Così la Relazione illustrativa al Disegno di legge costituzionale «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» del 13 giugno 2024, p. 4. Le motivazioni del legislatore in merito all'istituzione dell'Alta Corte disciplinare sono state criticate da S. BARTOLE, *Una lettura critica della relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale*, in *Diario di diritto pubblico*, 18 settembre 2024; 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*, EDUCatt, Milano, 2025, p. 38; ID. *L'Alta Corte disciplinare*, in *Sistema*

avrebbe potuto trovare la sua coerenza con l'impianto costituzionale: non si può escludere pertanto che essa possa essere ripresentata in futuri progetti di revisione, per quanto ardui possano essere dopo l'esito referendario.

In tale prospettiva, pur riconoscendo la delicatezza dell'operazione di attribuire la materia disciplinare ad un'Alta Corte, non sembra condivisibile la tesi secondo cui tale scelta determinerebbe una "sottrazione" di competenze al Consiglio Superiore della magistratura, tale da comprometterne il ruolo costituzionale. Una simile impostazione, infatti, presuppone non solo che il legislatore costituzionale abbia perseguito l'obiettivo di "punire" la magistratura attraverso un ridimensionamento del CSM, ma si fonda su una concezione dell'organo criticata dalla dottrina maggioritaria: la natura giuridica del Consiglio infatti non è quella di organo rappresentativo o di autogoverno o di governo autonomo²³, bensì di organo costituzionale di garanzia con funzioni di amministrazione della giurisdizione. In questa prospettiva, appare più appropriato qualificare l'intervento non nei termini di una "sottrazione" – espressione che evoca un'idea di spoliazione – ma piuttosto come un "trasferimento" che non trae origine dalla volontà

penale, n. 2, 2026, p. 243 secondo l'A. l'istituzione dell'Alta Corte è una scelta di "rottura" e non di "continuità" rispetto alla tradizione, così anche 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*, p. 46; R. BALDUZZI, *L'alta Corte disciplinare*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 2026, p. 41 ss., spec. p. 46; da ultimo G. SILVESTRI, *Introduzione*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2026, p. 12.

²³ Fra gli altri, P. A. CAPOTOSTI, *Il ruolo del giudice nella Costituzione, alla luce del pensiero di Vittorio Bachelet*, in *Nomos*, 2008, p. 112; A. PIZZORUSSO, *Organi giudiziari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 91; C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007; F. FABRIZZI, *La collocazione degli organi di garanzia delle magistrature*, in B. CARAVITA (a cura di), *Gli organi di garanzia delle magistrature. Profili istituzionali del governo autonomo del potere giudiziario*, Jovene, Napoli, 2013, p. 17 ss.; M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1, 2020; R. BALDUZZI, *La posizione costituzionale del Csm tra argomenti di ieri ed effettività dell'organo*, in *Jus-online*, n. 3, 2019; ID., *Notazioni introduttive per efficaci riforme del Csm, nel solco del modello costituzionale di magistratura e ordinamento giudiziario*, in ID. (a cura di), *La Riforma della legislazione sul Consiglio Superiore della Magistratura, Scritti per il quarantennale dell'Associazione "Vittorio Bachelet"*, EDUCatt, Milano, 2022, pp. 6-8 che rigetta la qualifica di organo di autogoverno o di governo autonomo configurando il CSM come organo di garanzia. Così anche la sentenza della Corte costituzionale n. 142/1973 e più di recente la n. 15/2009.

Sui pericoli della concezione del CSM come organo di governo o governo autonomo si v. le riflessioni ancora attuali di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova, 1976, pp. 1283 e 1290: «per effetto soprattutto della "partitocrazia" che si inserisce in seno all'organo, dati i criteri che presiedono alla elezione dei membri di origine parlamentare e che si riflette nelle varie correnti in cui sono suddivise le associazioni costituite fra magistrati. Si verifica così questo risultato paradossale che un organo creato per garantire l'indipendenza della magistratura diventi potente strumento della sua politicizzazione [...]. La pratica ha dimostrato come l'autogoverno della magistratura, se ha eliminato la dipendenza di questa verso l'esterno, ne ha dato vita ad una interna, che, specie nell'attuale regime di politicizzazione del consiglio, può pregiudicare non meno dell'altra le esigenze alle quali vuole soddisfare». Per una analisi di altre forme e cause della "politicizzazione" del CSM si v. G. FERRI, *Il Consiglio superiore della magistratura e il suo Presidente*, Cedam, Padova, 1995, pp. 63-66, nota 25, che oltre alla "partitocrazia", individua la tendenza da parte del CSM di superare le funzioni che la Costituzione gli attribuisce, con la consapevolezza che questo tipo di "politicizzazione" va ascritto «a quella funzione di "supplenza" che il C.S.M. è stato chiamato a svolgere a causa dell'inerzia degli altri poteri dello Stato (in particolare del Parlamento)»; un'altra ancora è dovuta al c.d. "correntismo" o "correntocrazia", fenomeno idoneo a condizionare l'attività del CSM, su questo specifico punto v. anche G. DI FEDERICO, «Lottizzazioni correntizie» e «politicizzazione» del C.S.M.: quali rimedi?, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 289; M. DOGLIANI, *Note a margine della relazione del Csm sullo stato della giustizia*, in *Questione giustizia*, 1990, p. 571; G. LATTANZI, *La «carriera» dei magistrati tra vecchio e nuovo ordinamento giudiziario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1983, p. 141

politica di annichilire il CSM, ma discende, da un lato, dalla necessità normativa di garantire terzietà, imparzialità e indipendenza del giudizio disciplinare secondo i canoni dell'art. 111 Cost., dall'altro, dall'esigenza di razionalizzare le attribuzioni dello stesso Consiglio²⁴, orientandone l'assetto funzionale in modo più coerente con le finalità costituzionali che ne hanno giustificato l'istituzione.

2. L'azione disciplinare tra Procuratore Generale e Ministro della giustizia: l'incerta natura della fase pre-disciplinare

La Costituzione attribuisce al Consiglio superiore della magistratura l'adozione dei provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati, e identifica nel Ministro della giustizia l'organo titolare dell'azione disciplinare²⁵ cionondimeno l'articolo 14 c. 1 del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 gli affianca anche il Procuratore generale presso la Corte di cassazione²⁶. Benché la norma possa suggerire, sul piano meramente letterale, una contitolarità simmetrica dell'azione disciplinare – segnalata, tra l'altro, dall'uso della congiunzione “e” – l'architettura complessiva delineata dal legislatore rivela un modello nel quale posizioni, poteri e tempi di intervento dei due soggetti risultano profondamente differenziati. Così, entro

²⁴ Si pensi ad esempio alla distinzione tra la funzione amministrativa del trasferimento per incompatibilità funzionale o ambientale e la funzione disciplinare del trasferimento per ragioni cautelari, su cui si rimanda a F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, cit., pp. 138-146.

²⁵ Nelle proposte dei Costituenti il titolare dell'azione disciplinare, e il giudizio successivo, avrebbero dovuto essere competenze distaccate dal Consiglio Superiore della Magistratura, cfr. i lavori della II sottocommissione del 10 gennaio 1947, anche se poi si ritenne opportuno rinviare la decisione alle norme sull'ordinamento giudiziario.

Sulle problematiche relative all'interpretazione dell'art. 107 c. 2 Cost. si v. V. MELE, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 98. La disposizione rappresenta un collegamento tra il potere esecutivo e il potere giudiziario, su questi aspetti si v. le riflessioni di S. SICARDI, *Il conflitto di attribuzione, tra consiglio superiore della magistratura e ministro della giustizia*, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 29-37; V. CARBONE, *Commento all'art. 110 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La Magistratura*, vol. III, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, pp. 70 e seg.

²⁶ Oggi, la funzione disciplinare è affidata al Procuratore Generale, al Segretario Generale, a quattordici Sostituti Procuratori Generali e a due Avvocati Generali che a rotazione si occupano di raccogliere le segnalazioni, selezionare quelle meritevoli di iscrizione, procedere alle «sommarie indagini preliminari», redigere l'eventuale provvedimento di archiviazione o esercitare l'azione disciplinare con l'apertura delle indagini formali, cfr. P. GAETA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025*, in *Procura Generale della Corte di Cassazione*, Roma, 30 gennaio 2026, p. 187 ss.

Sull'aspetto “corporativo” di un'azione disciplinare promossa dal Procuratore Generale che è anche membro di diritto del CSM si vedano le considerazioni di F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 249 ss. e bibliografia citata; ID., *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, p. 36 ss.; ID., *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Atti del seminario attuale 23 ottobre 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 36, nota 4.

Sui sospetti di incostituzionalità della scelta di affidare con legge ordinaria la titolarità dell'azione disciplinare anche al P.G., v. M. NARDOZZA, *La titolarità dell'azione disciplinare: problemi di costituzionalità*, in *Giustizia civile*, 1994, p. 146 ss.; G. GIACOBBE, M. NARDOZZA, *Potere e responsabilità nell'ordine giudiziario*, p. 121 ss.; A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1990, p. 182; V. ZAGREBELSKY, *Azione disciplinare: il Ministro è responsabile. Il PG no?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1984, p. 167 ss.

In senso contrario si v. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 210, per il quale è logico prevedere un controllo interno all'ordine giudiziario; così anche S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit., p. 173.

un anno dalla “notizia del fatto”, il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l’azione disciplinare mediante «richiesta di indagini» al Procuratore generale, avvisando il CSM con l’indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede. A questa facoltà si affianca l’obbligatorietà dell’esercizio del medesimo potere in capo al Procuratore generale, avvisando il CSM e il Ministro per permettere l’estensione dell’azione ad altri fatti rilevanti. Pertanto, nonostante la Costituzione dedichi una specifica disposizione al promovimento dell’azione del Ministro (art. 107 c. 2 Cost.) e l’articolo 14 comma 1 del d.lgs.109/2006 ne stabilisca la contitolarità con il Procuratore Generale²⁷, gli articoli successivi differenziano l’iniziativa dei due soggetti introducendo, da un lato, l’obbligatorietà dell’azione disciplinare da parte del P.G. e, dall’altro, prevedendo che l’istanza ministeriale debba essere rivolta previamente al P.G. mediante una «richiesta di indagini».

Nel complesso, tutto ciò determina una preminenza del P.G. che, oltre a ricoprire il ruolo di organo “filtro”, diviene il principale titolare dell’azione subordinando il ruolo del Ministro²⁸ a cui viene impedito di rivolgersi direttamente alla Sezione disciplinare²⁹. Inoltre, l’obbligatorietà dell’azione disciplinare in capo al Procuratore diminuisce la responsabilità politica legata all’esercizio facoltativo dell’azione disciplinare del Ministro, poiché non può essere chiamato a rispondere politicamente per un’attività dovuta da altri³⁰.

Nell’attuale assetto, la comunicazione di possibili illeciti ai titolari dell’azione può provenire, dal CSM, dai Consigli giudiziari, dai dirigenti degli uffici giudiziari, nonché dai presidenti di sezione, dai presidenti di collegio e dai procuratori aggiunti³¹, tutti qualificati come soggetti tenuti a segnalare «ogni fatto *rilevante*

²⁷ L’articolo 14 comma 1 del d.lgs. n. 109/2006 stabilisce infatti che «L’azione disciplinare è promossa dal Ministro della giustizia e dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione». Su cui si v. le riflessioni di G. SOBRINO, *Il Ministro della giustizia ed i poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, ESI, Torino, 2015, p. 126 ss.

²⁸ È necessario specificare che, quasi paradossalmente, al Ministro viene riconosciuta la possibilità di intervenire in diverse fasi del procedimento, in possibile violazione del diritto di difesa dell’incolpato, il quale non può conoscere né tantomeno partecipare agli atti investigativi ministeriali. In questo senso, critica il ruolo di «protagonista improprio» del Ministro della giustizia, A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, cit., p. 172 ss.; più di recente A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, cit., pp. 143-149, 167.

²⁹ Se sussistono gravi elementi di fondatezza dell’azione disciplinare e ricorrono motivi di particolare urgenza, il Ministro della giustizia può rivolgersi direttamente alla Sezione disciplinare solo per la richiesta di provvedimenti cautelari, fra cui il trasferimento ad altra sede o la destinazione ad altre funzioni (art. 13 c. 2 d.lgs. 109/2006). Sull’esercizio dell’azione cautelare disciplinare da parte del Ministro della giustizia e l’assenza di una fase di indagine “giurisdizionalizzata” e “garantita” si v. le considerazioni di A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati*, op.cit., p. 143 ss.

³⁰ Così N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, p. 227 ss., ma anche F. BIONDI, *La responsabilità dei magistrati in Italia*, in Atti del convegno *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 92, che fa riferimento a un «esautoramento» della sua iniziativa; e G. SOBRINO, *Il Ministro della giustizia ed i poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, cit., p. 132.

³¹ Sui poteri di sorveglianza, monitoraggio e vigilanza degli organi segnalanti e sulla loro evoluzione a seguito della riforma del 2022, si v. la completa trattazione di D. CAVALLINI, *Il CSM tra ordinamento e organizzazione della giustizia. L’ampliamento delle competenze nella gestione degli uffici giudiziari*, Bologna University Press, Bologna, 2024, pp. 155-161; L. FILIPPI, *Il nuovo ordinamento giudiziario. Aggiornato alla l. n. 71/2022*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 95-119.

sotto il profilo disciplinare»³² sia al Ministro sia al Procuratore Generale, pena l'integrazione di uno specifico illecito disciplinare³³. Tale obbligo di segnalazione grava su specifici organi escludendo, ad esempio, i magistrati privi di funzioni apicali, salvo nei casi di «ingiustificata interferenza» nella propria attività giudiziaria (art. 2 c. 1 lett. e) e f)), così la segnalazione di illeciti da parte dei colleghi potrebbe rimanere nell'alveo dell'opportunità³⁴. A ciò si aggiunga che la trasmissione della notizia presuppone una valutazione discrezionale sulla «rilevanza disciplinare» da parte degli organi segnalanti: essi devono selezionare ciò che merita di essere comunicato, operando una qualificazione preliminare del fatto. Più nello specifico, l'art. 15 c. 1 d.lgs. n. 109/2006 impone che la notizia sia trasmessa al procuratore generale solo «a seguito di [...] di denuncia circostanziata». In quest'ottica, il legislatore tenta di contenere la discrezionalità definendo la «notizia di rilievo disciplinare» come quella che «contiene tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare» tassativamente previste agli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs.³⁵, pena l'archiviazione con A.D.S. (*supra* nota 9) e la mancata iscrizione del procedimento o comunque la successiva archiviazione del fatto da parte dello stesso P.G. Pertanto, proprio tale clausola rinvia, in concreto, a un giudizio non automatico, che richiede di sussumere il fatto in una fattispecie tipica e di apprezzarne l'integrazione di tutti gli elementi costitutivi³⁶.

Ad ogni buon conto, solo a valle di questo primo giudizio da parte dell'organo che è venuto a conoscenza dell'illecito, e del secondo giudizio ad opera del «Gruppo affari di pronta definizione», subentra il P.G. che può decidere se iscrivere o meno il procedimento e successivamente confermare la «rilevanza» del fatto esercitando l'azione disciplinare entro un anno³⁷. Una volta formalizzata l'iscrizione del procedimento, il P.G. delega la trattazione a un Sostituto Procuratore Generale che svolge le «formali

³² Art. 14 c. 4 del d.lgs. n. 109/2006. Le segnalazioni possono provenire anche da soggetti non obbligati dalla legge, fra cui ad esempio privati cittadini o avvocati che possono rivolgersi al CSM, al Ministro o al Procuratore Generale.

³³ Art. 2 c. 1 lett. dd) del d.lgs. 109/2006: «L'omissione, da parte del dirigente dell'ufficio o del presidente di una sezione o di un collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell'ufficio, della sezione o del collegio».

³⁴ Si pensi ai casi di magistrati che, avendo incautamente segnalato condotte dei colleghi non suscettibili di alcun addebito deontologico, sono poi stati a loro volta soggetti all'esercizio dell'azione disciplinare per grave scorrettezza ai sensi dell'art. 2, lett. d) del d.lgs. 109/2006, sul punto M. FRESA, V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, in V. TENORE (a cura di), *Il magistrato e le sue quattro responsabilità*, Giuffrè, 2016, p. 348.

³⁵ L'art. 15 c. 1 del d.lgs. 109/2006 stabilisce che: «L'azione disciplinare è promossa entro un anno dalla notizia del fatto, della quale il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha conoscenza a seguito dell'espletamento di sommarie indagini preliminari o di denuncia circostanziata o di segnalazione del Ministro della giustizia. La denuncia è circostanziata quando contiene tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare. In difetto di tali elementi, la denuncia non costituisce notizia di rilievo disciplinare».

³⁶ Questa esigenza ha portato la Procura Generale della Corte di cassazione a diffondere delle [Linee guida adottate con Direttiva del 22 giugno e del 4 settembre 2020](#).

³⁷ L'assenza di una udienza preliminare volta a fornire un primo giudizio sulle investigazioni non consente al magistrato incolpato di difendersi nella fase c.d. pre-disciplinare, che potrà intervenire solo innanzi alla Sezione disciplinare del CSM, cfr. anche le considerazioni di M. FRESA, V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, *op. cit.*

indagini preliminari»³⁸. Al termine delle indagini, il P.G. può richiedere una declaratoria di non luogo a procedere al CSM, oppure, contesta gli addebiti formulando l'incolpazione definitiva, trasmette copia dell'atto al Ministro che entro venti giorni può chiedere delle integrazioni, informa l'incolpato degli addebiti entro trenta giorni dall'inizio del procedimento, chiede al Presidente della Sezione disciplinare del CSM la fissazione dell'udienza. All'esito del processo, la Sezione disciplinare si pronuncia con una sentenza di condanna o di assoluzione, impugnabile dall'incolpato, dal Ministro della giustizia o dal Procuratore Generale mediante ricorso per Cassazione (*infra* par. 6).

In alternativa, una volta acquisita la notizia del fatto, il P.G. può procedere autonomamente con l'archiviazione (c.d. provvedimento *de plano*, o *in audita altera parte*) qualora, all'esito delle «sommarie indagini preliminari», il fatto risulti inesistente, non commesso o estinto (art. 3-ter), o se è oggetto di denuncia non circostanziata (art. 15 c. 1), o se non rientra in alcuna delle ipotesi tassativamente previste dalla legge (artt. 2, 3 e 4)³⁹, e infine, se – pur integrando tutti gli elementi della fattispecie disciplinare – risulti di «scarsa rilevanza» (art. 3-bis). In quest'ultimo caso, la discrezionalità del Procuratore generale si fa ancora più pregnante, infatti, richiamando le ragioni deflative previste dal “gemello” penale (l'art. 131-*bis* sulla particolare tenuità del fatto), l'istituto conferisce in capo al Procuratore il potere di stabilire unilateralmente quali illeciti disciplinari sono di scarsa rilevanza e quali no, con il rischio di adottare orientamenti disomogenei con conseguenti disparità di trattamento⁴⁰ in base alle sensibilità del P.G. in carica.

È opportuno evidenziare che l'archiviazione non è richiesta a un giudice “terzo” e “imparziale”, ma viene disposta dallo stesso organo che ha svolto le indagini, ossia il P.G. o un suo delegato⁴¹. Con questo ultimo passaggio si chiude la c.d. fase pre-disciplinare caratterizzata da un elevato grado di segretezza in quanto le risultanze dalle «indagine sommarie» del P.G. non sono portate a conoscenza dell'incolpato. Le caratteristiche di questa fase impediscono di comprenderne la natura: non è amministrativa in quanto

³⁸ Si faccia molta attenzione: un conto sono le indagini sommarie svolte dal P.G. altro sono le indagini formali vere e proprie svolte a seguito di esercizio dell'azione disciplinare. La fase a cui si fa riferimento nel testo è la prima e non è sorretta dalle garanzie procedurali tipiche del giusto processo. Per ulteriori riflessioni sulla distinzione fra le due fasi di indagine si v. F. BIONDI, *Sviluppi recenti e prospettive future della responsabilità del magistrato*, in N. ZANON, G. DI RENZO VILLATA, F. BIONDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio ai cittadini*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 107 spec. nota 12. Su questi profili cfr. anche D. CAVALLINI, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura*, Bononia University Press, Bologna, 2019, pp. 380-385

³⁹ Art. 16 c. 5-*bis* del d.lgs. n. 109/2006.

⁴⁰ Cfr. R. BALDUZZI, *Alcune domande sulla giustizia disciplinare*, cit., p. 114. Per la consultazione di alcune massime di archiviazione del Procuratore generale: si veda il [sito della Procura Generale](#).

⁴¹ La dottrina ha da tempo auspicato che anche l'archiviazione debba essere sottoposta alla Sezione disciplinare, indipendentemente dall'iniziativa del Ministro (primo fra tutti già nel 1974, G. VOLPE, *Diritti, doveri e responsabilità dei magistrati*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, il Mulino, Bologna, 1974, p. 451). Probabilmente, anche da questa criticità è nata la recente iniziativa della Procura Generale di pubblicare solo alcune delle massime elaborate dalle richieste di archiviazione, nel rispetto dei criteri di riservatezza.

non è ammesso l'utilizzo di nessun tipo di accesso (documentale, civico e generalizzato) al contempo pare difficile inquadrala come giurisdizionale – secondo i canoni del giusto processo – perché è comunque impedito all'incolpato di conoscere il provvedimento di archiviazione⁴².

Tuttavia, la legge impone al P.G. di comunicare il provvedimento di archiviazione al Ministro che, entro dieci giorni, può chiedere copia degli atti e, nei sessanta giorni successivi, avanzare al Presidente della Sezione disciplinare la fissazione dell'udienza, formulando l'incolpazione. Al contempo, non è il Ministro a sostenere l'accusa nel giudizio disciplinare⁴³, bensì lo stesso P.G., o un suo sostituto, che aveva già disposto l'archiviazione. Quest'ultimo aspetto, unitamente all'obbligatorietà dell'azione del P.G. (*supra* p. 9), potrebbe portare il Ministro a non opporsi alle richieste di archiviazione poiché consapevole che non potrà sostenere l'accusa nel processo disciplinare e che, al suo posto, ci sarà un magistrato dell'ufficio del Procuratore Generale⁴⁴. In altre parole, al potere formale riconosciuto in capo al Ministro di opporsi alle determinazioni del Procuratore, non corrispondono strumenti efficaci che gli permettono di esercitare quel potere⁴⁵.

In sintesi, il quadro vigente si caratterizza per una costruzione procedimentale nella quale la “notizia dell'illecito”, prima ancora del giudizio disciplinare, è oggetto di un triplice vaglio connotato da un ampio margine di discrezionalità: da parte prima degli organi segnalanti, poi del «Gruppo affari di pronta definizione», infine da parte dello stesso P.G. che, anche dopo l'iscrizione del procedimento, può decidere

⁴² Cfr. Ordini di Servizio nn. 1 e [44 del 2019](#) della Procura Generale della Corte di Cassazione. Questo divieto trova una giustificazione nella volontà – fortemente corporativa – di non far derivare al magistrato interessato conseguenze sgradite dovute all'eventuale pubblicità delle indagini, Cfr. R. BALDUZZI, *Alcune domande sulla giustizia disciplinare*, cit., pp. 113-114 che riconosce alla fase pre-disciplinare un carattere inquisitorio con problemi «di coerenza sistemica con il procedimento penale e di compatibilità con l'impianto costituzionale [...]», l'A. auspica un rovesciamento di questo schema correlando il prestigio dell'ordine non alla segretezza del procedimento disciplinare ma alla trasparenza come «valore portante di ogni sistema autenticamente democratico».

⁴³ È opportuno ricordare che in origine il d.lgs. 109/2006 prevedeva la partecipazione del Ministro della giustizia o di un suo delegato dell'Ispettorato generale all'udienza disciplinare. Questa previsione venne fortemente avversata dal CSM e dalla magistratura stessa che sostenne la violazione del principio della parità delle armi: l'incolpato avrebbe dovuto fronteggiare due accusatori, il Ministro e il P.G., non potendo prevedere le strategie accusatorie del primo sia perché organo esterno alla giurisdizione e non mosso da istanze di giustizia sia perché l'intervento era previsto rispetto solo in alcune fasi processuali. Così, la legge n. 269 del 2006 eliminò ogni riferimento alla partecipazione del Ministro all'udienza disciplinare, su questi profili v. M. FRESA, V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, cit., p. 366; più diffusamente A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, cit., p. 172 ss.; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*⁶, cit., p. 354. Cionondimeno questa circostanza non indebolisce ciò che si auspica nel testo, e, quindi, la sostituzione in udienza del P.G. con il Ministro nei casi in cui questi si sia opposto alla richiesta di archiviazione del primo in un'ottica di maggiore valorizzazione dell'azione ministeriale, cfr. S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 423.

⁴⁴ A mero titolo di esempio, si pensi che su 5142 archiviazioni disposte dal Procuratore Generale, i Ministri della Giustizia della XVIII legislatura hanno chiesto copia degli atti ai sensi dell'art. 16 c. 5-*bis* del decreto legislativo n. 109/2006 in soli 10 casi.

⁴⁵ Per una ricostruzione critica del potere di controllo e di intervento del Ministro nel concreto esercizio dell'azione disciplinare cfr. anche A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, cit., pp. 131-143; G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Giappichelli, Torino, 2018.

di archivarlo *de plano*. Insomma, è quantomai evidente come questa stratificazione di valutazioni discrezionali rischi di risolversi in incontrollabile arbitrio⁴⁶. Tutto ciò, unitamente alla mancanza di una regolamentazione volta a intercettare efficacemente potenziali illeciti, riduce le concrete possibilità di conoscere e valutare fatti di rilievo disciplinare e mina l'obbligatorietà stessa dell'azione⁴⁷.

Alla luce delle caratteristiche della fase pre-disciplinare sin qui delineate, pare di poter affermare che l'accusa di "lassismo" o "perdonismo", piuttosto che riguardare la Sezione disciplinare⁴⁸, debba essere rivolta alla fase iniziale del procedimento. In questa prospettiva, i dati forniti nelle Relazioni sull'amministrazione della giustizia dei Procuratori Generali restituiscono un quadro non solo preoccupante, ma probabilmente ancora sottostimato. Concentrando l'analisi sull'ultimo biennio, nel 2025 sono pervenute 1587 segnalazioni, di cui 1067 archiviate entro l'anno tramite A.D.S. (atti di segreteria) dal «Gruppo affari di pronta definizione», 520 sono state iscritte a procedimento e soltanto 76 si sono tradotte nell'esercizio dell'azione disciplinare⁴⁹. Le archiviazioni pre-disciplinari rappresentano dunque il 96,5 % del totale delle segnalazioni, mentre l'azione disciplinare è stata esercitata nel 2,5 % dei casi⁵⁰. L'anno precedente presenta dati molto simili: 1715 segnalazioni, di cui 1115 archiviate tramite A.D.S., 600 sono state iscritte a procedimento e 80 si sono tradotte nell'esercizio dell'azione disciplinare, con un tasso di archiviazioni che si attesta al 95,8 %⁵¹. Questi dati, peraltro, ridimensionano l'elevata percentuale di condanne da parte della Sezione disciplinare. Da febbraio 2023 a dicembre 2025 sono state

⁴⁶ Volendo riprendere un'espressione di G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario (generale)*, cit., p. 878.

⁴⁷ Cfr. D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Cedam, Padova, 2011, p. 84; F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Atti del seminario attuale 23 ottobre 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 47. Per riflessioni sull'analogia tra l'obbligatorietà dell'azione penale e quella disciplinare si v. R. BALDUZZI, *Alcune domande sulla giustizia disciplinare*, cit., p. 112.

⁴⁸ L'accusa è risalente in dottrina, fra gli altri, A.M. SANDULLI, *Un giurista per la democrazia. Interventi sulla stampa*, Jovene, Napoli, 1987, p. 79 ss.; V. VIGORITI, *Responsabilità del giudice*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, p. 8. V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri dello Stato*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 33, sostenne il «sospetto di un eccessivo lassismo per "solidarietà di corpo"» e, più di recente, G. FERRI, *Il diritto a un giudice indipendente e imparziale previsto dalla CEDU e la Sezione disciplinare del CSM (a proposito del caso «Di Giovanni c. Italia»*, cit., pp. 554-555; ID., *L'Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2026, pp. 88-89, secondo il quale, nonostante l'operato della Sezione disciplinare sia migliorato lungo gli anni, «non si può negare però l'esistenza di un problema riguardo all'affermazione in concreto del principio di responsabilità per i magistrati che sbagliano».

⁴⁹ Fuori dalle statistiche dell'anno corrente rimangono i procedimenti pendenti: alcuni sospesi per pregiudizialità penale, altri che verranno archiviati dal Procuratore generale oppure verranno definiti con altre modalità.

⁵⁰ [P. GAETA, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025, in Procura Generale della Corte di Cassazione, Roma, 30 gennaio 2026, p. 461 ss.](#), spec. 463, si rileva che questi dati sono in linea con quelli del decennio precedente, si v. la tabella 1 a p. 462. Per altre analisi e interpretazioni dei dati si rinvia a D. CAVALLINI, *Dati generali e principali criticità della giustizia disciplinare*, in UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE. OSSERVATORIO SULL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO, *Il procedimento disciplinare dei magistrati*, pp. 6-7

⁵¹ [L. SALVATO, Intervento sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024, in Procura Generale della Corte di Cassazione, Roma, 24 gennaio 2025, p. 333 ss., spec. la tabella 1 a p. 334.](#) Per consultare le Relazioni degli anni precedenti si rinvia al sito della [Procura Generale della Corte di cassazione](#).

adottate 199 sentenze disciplinari: 82 di condanna (41,21%)⁵², 94 assoluzioni (47,24%) e 23 di non doversi procedere (11,56%)⁵³. Se rapportiamo le 82 condanne non al totale delle sentenze disciplinari ma al totale delle segnalazioni pervenute in quello stesso periodo, ossia circa 5156⁵⁴, la percentuale che ci viene restituita è infinitamente più bassa: 1,59%.

In definitiva, un sistema che consente a una quota minima di notizie di illecito di giungere al giudizio disciplinare – poiché l'esercizio della discrezionalità è privo di validi “contrappesi” – si dimostra inefficiente e incide negativamente sul corretto funzionamento della giurisdizione. In questa prospettiva, una riforma della fase pre-disciplinare non pare solo opportuna, ma necessaria per restituire al modello della responsabilità credibilità e coerenza con i principi costituzionali.

3. Le prospettive di riforma del procedimento: l'istituzione di un organo dell'accusa indipendente

Le ragioni sottese a qualunque intervento di riforma in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati, così come gli obiettivi e le soluzioni che si prefigge di perseguire, devono essere valutati alla luce delle criticità strutturali appena esposte. Riprendendole in breve, in primo luogo rileva il sistema di segnalazione degli illeciti, affidato a organi cui la legge riconosce un'ampia discrezionalità nella valutazione della rilevanza disciplinare dei fatti, con il rischio di perpetrare asimmetrie e disomogeneità. In secondo luogo, merita attenzione il potere di archiviazione “autonomo” (c.d. *de plano*) del Procuratore generale, poiché, da un lato, comprime il ruolo del Ministro, il quale pur potendosi opporre all'archiviazione, non è poi legittimato a sostenere l'accusa in giudizio; dall'altro, non contempla l'intervento di un organo terzo imparziale idoneo a garantire un controllo “esterno”, che possa fungere da idoneo “contrappeso”. Infine, si colloca il tema del coinvolgimento dell'incolpato sin dalla fase pre-disciplinare secondo i canoni del “giusto” processo, assicurando un equilibrio adeguato tra l'efficienza dell'azione e le garanzie partecipative del magistrato.

In quest'ottica, le prospettive di riforma del procedimento dovrebbero quindi essere orientate all'adeguamento della fase investigativa ai requisiti tipici della giurisdizione, sostituendo la problematica fase pre-disciplinare realizzando un'unica fase di “indagine” formale caratterizzata dalle garanzie

⁵² Di cui 48 (58,54%) sanzioni disciplinari lievi, ossia l'ammonizione o la censura per le quali scatta la riabilitazione (art. 25-*bis* della d.lgs. n. 109/2006) dopo tre o cinque anni dalla condanna, e 34 (41,47%) sanzioni disciplinari gravi, ossia la perdita di anzianità, sospensione dalle funzioni e rimozione.

⁵³ Cfr. [Analisi statistica delle sentenze della Sezione disciplinare del CSM consiliatura 2023-2027](#).

⁵⁴ Il dato rappresenta la somma delle segnalazioni pervenute dal 2023 al 2025 e seppur possa risultare impreciso in quanto le sentenze della sezione disciplinare pronunciate nel 2023 riguardano notizie disciplinari degli anni precedenti è comunque idoneo a fornire un quadro chiaro, posto che il numero di segnalazioni medie all'anno dei dieci anni precedenti è 1654, cfr. sempre [P. GAETA, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025, in Procura Generale della Corte di Cassazione, Roma, 30 gennaio 2026, tabella 1 a p. 462.](#)

procedimentali tipiche del procedimento penale⁵⁵. In concreto, sarebbe opportuna l'istituzione di un organo indipendente titolare dell'accusa⁵⁶ (in sostituzione del P.G.⁵⁷) e di un giudice "filtro"⁵⁸, terzo e imparziale a cui rivolgere le richieste di esercizio dell'azione disciplinare e le richieste di archiviazione in modo tale da permettere il pieno coinvolgimento dell'incolpato in tutta la fase investigativa⁵⁹. In questo assetto, agli organi segnalanti dovrebbe essere impedito di esercitare una scelta discrezionale sulla "rilevanza" disciplinare del fatto, demandando il giudizio esclusivamente all'organo dell'accusa istituito per tale scopo; infine, si ritiene necessario implementare un efficace sistema di segnalazione degli illeciti volto a realizzare una compiuta e leale collaborazione tra gli organi segnalanti, la Direzione generale

⁵⁵ Si pensi al diritto della persona accusata di essere informata sulla conclusione dell'indagine, di essere assistita da un difensore di libera scelta, di presentare memorie, di essere ascoltato, di avvalersi di consulenti tecnici e periti, di procedere a investigazioni difensive, ma anche alla disciplina dell'estinzione e della sospensione del procedimento e degli impedimenti.

⁵⁶ *De iure condendo*, è possibile immaginare diverse ipotesi. Si potrebbe concentrare l'accusa disciplinare esclusivamente in capo al Ministro della giustizia, anche attraverso l'istituzione di un nuovo ufficio ministeriale titolare dell'indagine disciplinare (un organismo indipendente di ispezione e vigilanza) e di un potenziamento della Direzione generale magistrati e dell'Ispettorato Generale. Oppure si pensi all'introduzione di un organo specifico per l'accusa disciplinare nel rispetto del principio accusatorio, fra cui la proposta di istituire una «Sezione istruttoria del C.S.M.» (cfr. G. VOLPE, *Diritti, doveri e responsabilità dei magistrati*, cit., p. 451, nota 98), o un Procuratore generale nominato dal Presidente della Repubblica (cfr. la proposta di CALAMANDREI di istituire un «Procuratore generale commissario della giustizia» con poteri disciplinare sui magistrati, cfr. Resoconto sommario della seduta di giovedì 5 dicembre 1946, seconda sottocommissione, p. 5), o «un Ufficio del Procuratore Disciplinare indipendente», si v. A. FORMISANO, *L'Alta Corte disciplinare nella riforma dell'ordinamento giudiziario: responsabilità, indipendenza e coerenza costituzionale*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1, 2026, p. 8. Ad ogni buon conto, qualora la materia disciplinare venisse elevata ad autonoma «giurisdizione», l'alternativa probabilmente più ragionevole sarebbe quella di istituire una Procura disciplinare presso un'Alta Corte disciplinare con funzioni di ricezione delle notizie di illecito, di indagini preliminari, di esercizio dell'azione disciplinare, di impulso del procedimento, sostituendo definitivamente il P.G.

Le alternative esposte sono in linea con il Parere n. 27 del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) del 6 dicembre 2024 intitolato «La responsabilità disciplinare dei giudici» e che al punto 19 raccomanda agli stati membri l'istituzione di «uno specifico organo d'inchiesta oppure una persona incaricata di ricevere i reclami, di raccogliere le osservazioni di un giudice e di valutare se vi siano sufficienti elementi nei confronti di un giudice per giustificare l'avvio di un tale procedimento».

⁵⁷ Durante il dibattito che ha interessato la riforma costituzionale, è stato sostenuto che il legislatore costituente si fosse disinteressato del destino dell'organo accusatore, lasciando intendere la volontà di mantenere il P.G. quale titolare dell'azione disciplinare (per tutti si v. G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla riforma costituzionale della giustizia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2025, pp. 7-8). Il progetto di riforma prevedeva però una riserva di legge che avrebbe obbligato il legislatore ordinario a stabilire le nuove «forme del procedimento disciplinare», in conformità ai requisiti del nuovo giudizio giurisdizionale. Ciò avrebbe potuto portare all'estromissione dell'ufficio del Procuratore generale presso la Corte di cassazione in quanto componente dell'Alta Corte disciplinare, con la conseguente istituzione di un organo *ex novo*, indipendente, come auspicato proprio dalla stessa Autrice.

⁵⁸ Sull'opportunità di riconoscere una funzione "filtro" proprio in capo al CSM si vedano le considerazioni di V. BALDINI, *Riforma costituzionale della Magistratura e Stato costituzionale democratico di diritto*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2026, p. 58, nota 33.

⁵⁹ È stato acutamente osservato infatti che a seguito della chiusura della fase pre-disciplinare, all'incolpato è precluso di conoscere i provvedimenti proprio per l'assenza del passaggio intermedio presso un giudice terzo e imparziale volto a esprimersi sul quadro investigativo, cfr. M. FRESA, V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, cit., p. 360 che compie un confronto con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari e il ruolo del G.U.P.

magistrati⁶⁰, l'Ispettorato Generale⁶¹ presso il Ministero e, infine, tra CSM e Ministro allo scopo di unificare le istanze accusatorie. Infatti, ad oggi, la Direzione generale si limita a svolgere attività preparatorie e preliminari relative all'esercizio dell'azione disciplinare (art. 5 c. 2 lett. *d*) del D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84), fra cui la raccolta di dati statistici sul lavoro dei magistrati, mentre l'Ispettorato ha il compito di svolgere ispezioni, (artt. 7-11 della legge 12 agosto 1962, n. 1311) e inchieste amministrative (art. 13) al fine di acquisire elementi suscettibili di valutazione in sede disciplinare⁶².

Ciò posto, una eventuale riforma della responsabilità disciplinare dovrebbe implicare anche interventi di razionalizzazione del ruolo del Ministro che gode di incisivi poteri di intervento nel processo disciplinare in sostanziale lesione del diritto di difesa dell'incolpato (*supra* nota 28).

4. Indipendenza, terzietà e imparzialità della Sezione disciplinare: natura giuridica e composizione

Dottrina e giurisprudenza ritengono unanimemente che la Sezione disciplinare⁶³ del CSM sia un giudice (*supra* nota 13), in quanto titolare di una funzione giurisdizionale. Non è tuttavia mancato chi ha osservato, in una prospettiva più analitica, che la natura giurisdizionale dovrebbe essere riferita non già all'organo in quanto tale, bensì al procedimento-processo che esso è chiamato a celebrare⁶⁴. Cionondimeno, quale che sia l'inquadramento, la Sezione disciplinare appare ambigua⁶⁵ poiché svolge attività giurisdizionale all'interno di un altro organo che svolge funzioni di amministrazione della giurisdizione, così, la possibile commistione tra funzioni rischia di non garantire l'imparzialità del giudizio e la terzietà dei suoi componenti⁶⁶.

⁶⁰ Istituita presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, è composta da magistrati ordinari fuori ruolo che ricoprono il ruolo di Dirigenti responsabili.

⁶¹ L'Ispettorato Generale è stato istituito con legge n. 1311 del 1962, è composto da nove magistrati di Cassazione e da dodici magistrati di corte d'appello «fuori del ruolo organico» con funzioni amministrative che sono posti alla dipendenza diretta del Ministro (art. 1 della legge 12 agosto 1962) ma di cui può avvalersi anche il Consiglio Superiore della magistratura ai sensi dell'art. 8 della l. n. 195/1958. Su questi aspetti si v. A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, cit., p. 20 ss.

⁶² Per una trattazione specifica sulla disciplina dell'attività di indagine del Ministro della giustizia si rinvia a A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, cit., p. 175 ss.

⁶³ In passato vennero sollevati dubbi di incostituzionalità sulla scelta del legislatore di affidare a una sezione del CSM i provvedimenti disciplinari che l'articolo 105 attribuirebbe esclusivamente al suo *plenum*, dubbi comunque ritenuti ingiustificati, si v. per tutti, S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit., pp. 98-99; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*⁶, cit., p. 355.

⁶⁴ Cfr. A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, cit.; sulla natura (giurisdizionale) del procedimento disciplinare si v. anche G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, cit., p. 31 ss.

⁶⁵ Così, F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, cit., pp. 48-49.

⁶⁶ «Da un giudice disciplinare ci si dovrebbe attendere una minore dipendenza rispetto alla base che lo elegge, una maggiore stabilità e un maggiore distacco rispetto agli organi di amministrazione dello stesso personale», così V. ONIDA, *Riformare il giudice disciplinare dei magistrati?* cit., p. 66, che prospetta l'istituzione di «una corte disciplinare staccata dal C.S.M.».

Alla luce degli elementi sinora considerati e della natura «ibrida» o «mista»⁶⁷ del procedimento, la volontà di istituire un giudice speciale *ad hoc* è riconducibile all'esigenza di realizzare una piena e definitiva giurisdizionalizzazione della materia, tanto sul piano organizzativo quanto su quello procedimentale. Questa operazione, del resto, è giustificata dalla stretta connessione tra la funzione disciplinare e la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini che si rivolgono alla magistratura⁶⁸ che, unitamente alla titolarità

Sulla separazione fra le competenze amministrative e quelle giurisdizionali dei componenti degli organi, si pensi agli organi di autodichia delle Camere a cui è riconosciuto carattere giurisdizionale, composti però dagli stessi deputati membri dell'Ufficio di Presidenza incaricato proprio delle principali questioni amministrative; questo sistema ha comportato la condanna dell'Italia per violazione del diritto all'equo processo sancito dall'art. 1 della CEDU. Cfr. la sentenza della CEDU, II sez., 28 aprile 2009, nn. 17214/05, 20329/05 e 42113/04, *Savino e altri c. Italia*, commentata da N. LUPO, *Sull'autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari*, e C. FASONE, *Autodichia della Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, nota a Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, II sez., 28 aprile 2009, *Savino e altri c. Italia*, entrambi in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2009. Sulla questione si v. da ultimo A. LO CALZO, *La Corte costituzionale e la "crisi d'identità" dell'autodichia. A margine della sentenza n. 65/2024*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2024, p. 9.

⁶⁷ Fanno riferimento a una natura "mista" o "ibrida" del procedimento disciplinare F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 266 ss.; F. DAL CANTO, *La responsabilità disciplinare del magistrato nella giurisprudenza costituzionale*, in M. VOLPI (a cura di), *Responsabilità dei magistrati*, Jovene, Napoli, 2009, p. 163 ss.; da ultimo A. L. M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, cit., pp. 166-170.

⁶⁸ Sentenza n. 100 del 1981 della Corte costituzionale: «deve anche riconoscersi che il potere disciplinare nei loro confronti è volto a garantire - ed è rimedio insostituibile - il rispetto dell'esigenza di assicurare il regolare svolgimento della funzione giudiziaria, che è uno degli aspetti fondamentali della vita dello Stato di diritto»; anche la sentenza n. 497 del 2000 della Corte costituzionale secondo cui «nello stesso incolpato e nella pubblica opinione in nessun caso possa ingenerarsi il sospetto, anche il più remoto, che il procedimento disciplinare si trasformi in uno strumento per reprimere convincimenti sgraditi o per condizionare l'esercizio indipendente delle funzioni giudiziarie. [...] Il massimo di incisività delle garanzie accordate al magistrato sottoposto a procedimento disciplinare, infatti, non può che convertirsi in una altrettanto incisiva tutela del prestigio dell'ordine giudiziario e del corretto e regolare svolgimento delle funzioni giudiziarie», questo perché le garanzie «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».

Per la dottrina si vedano, fra gli altri, le considerazioni di F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 231 ss. Più di recente, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*⁶, cit., p. 314; P. GAETA, *Poteri e garanzie (la magistratura)*, in *Potere e Costituzione*, Enciclopedia del diritto, I Tematici, Giuffrè, Milano, 2023, p. 866 e la bibliografia citata alla nota 140. Da ultimo anche le considerazioni di S. MANGIACASALE, *Il sistema delle garanzie costituzionali alla prova della separazione delle carriere: una rischiosa eterogenesi dei fini?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2025, p. 13.

dell'azione disciplinare in capo al Ministro⁶⁹, e alla tipizzazione degli illeciti disciplinari⁷⁰, la rende una responsabilità non verso l'ordine di appartenenza⁷¹ ma verso lo Stato⁷² o l'ordinamento generale⁷³.

In quest'ottica, il riferimento ai «provvedimenti disciplinari» contenuto all'art. 105 Cost. appare ormai del tutto improprio e superato, risultando più corretto il riferimento a una vera e propria «giurisdizione disciplinare». Questa qualificazione terminologica persegue un triplice obiettivo in materia disciplinare: emanciparla dall'amministrazione sottraendola a un «limbo non ben definito»⁷⁴; trasferirla dalla giurisdizione «ordinaria», nella quale di fatto gravita seppur con qualche adattamento⁷⁵, a una giurisdizione speciale «disciplinare» costituzionalizzata *ex novo*; infine, trasferirla dalla Sezione disciplinare a un giudice speciale indipendente dal CSM e dalla magistratura, con qualità di imparzialità e terzietà nel celebrare il giudizio disciplinare⁷⁶.

Giova ricordare che la Sezione disciplinare è composta da sei membri effettivi e cinque supplementi⁷⁷ eletti in seno al CSM con una maggioranza di due terzi, all'elezione partecipano anche il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione (il titolare dell'azione disciplinare) e il primo Presidente presso la Corte di Cassazione. Fra i componenti effettivi sono previsti due «laici» e quattro «togati»: il Vicepresidente del CSM come membro di diritto e Presidente della Sezione⁷⁸, un componente eletto dal Parlamento, un magistrato di Cassazione, due giudici di merito e un pubblico ministero⁷⁹. Come si è

⁶⁹ N. ZANON, «*Sei gradi di separazione*»: ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, *cit.*, p. 3.

⁷⁰ È opportuno evidenziare che il d.d.l. di revisione costituzionale avrebbe previsto nel nuovo art. 105 c. 8 una riserva di legge al fine di determinare gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, oggi previsti dal d.lgs. n. 109/2006 artt. 2, 3 e 5. Per un quadro esaustivo di quelli che sarebbero stati gli interventi di attuazione ad opera della legge ordinaria si rinvia a S. PANIZZA, *La riforma costituzionale sull'ordinamento giudiziario come scatola (in gran parte) da riempire*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 2026, p. 51 ss.

⁷¹ Così G. FERRARI, *Consiglio superiore della magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Vol. IV, Cedam, Padova, 1974, p. 2289, per riflessioni precedenti dell'Autore ID., *Consiglio superiore della magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4, 1969; S. BARTOLE, *Osservazioni sulla cd. giurisdizione disciplinare giudiziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 1196 ss.

⁷² F. BIONDI, *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, *cit.*, p. 52; ID., *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, *cit.*, p. 245 ss.; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, *cit.*, p. 209; D. CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati prima e dopo la riforma del 2006*, Cedam, Padova, 2011, p. 84 ss.

⁷³ N. ZANON, *La responsabilità dei giudici*, in *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, *Atti del convegno AIC*, Cedam, Padova, 2004, p. 236.

⁷⁴ G. SILVESTRI, *La difesa del magistrato nel procedimento disciplinare tra garanzia oggettiva e tutela corporativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 1838.

⁷⁵ Cfr. G. VERDE, *L'ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 120 ss.

⁷⁶ Come già auspicato in N. ZANON, «*Sei gradi di separazione*»: ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, *cit.*

⁷⁷ I componenti supplenti sono un componente eletto dal Parlamento, un magistrato di Corte di cassazione con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità, due giudici di merito e un pubblico ministero, facendo salva la possibilità di eleggere ulteriori componenti supplenti in caso di impossibilità di formare il collegio (art. 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195), e si tratta in particolare di ulteriori nove componenti supplenti, di cui sei componenti togati e tre componenti eletti dal Parlamento (Art. 4 c. 3 del Regolamento interno del CSM).

⁷⁸ A cui è attribuito il compito di predeterminare i criteri per l'assegnazione degli affari tra i componenti della Sezione disciplinare.

⁷⁹ Art. 4 l. n. 195/1958.

osservato, a causa della commistione tra funzioni amministrative e giurisdizionali, questa composizione ha sollevato nel tempo interrogativi rispetto all'imparzialità dei suoi componenti. Per far fronte a questa criticità, il legislatore è intervenuto nel 2022 stabilendo che i componenti effettivi della sezione disciplinare possono essere assegnati a una sola Commissione⁸⁰ e non possono comporre la commissione per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi (5°) e per le valutazioni di professionalità (4°), quella in materia di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie (1°) e, infine, quella che si occupa dei trasferimenti di sede (3°)⁸¹. L'intento è stato quello di introdurre una rigorosa separazione funzionale "soggettiva": ai componenti effettivi della Sezione disciplinare è preclusa la partecipazione alle commissioni che incidono direttamente sulla carriera del magistrato e viceversa; così per evitare, da un lato, che il giudice disciplinare si trovi a valutare in sede amministrativa gli stessi incolpati già sottoposti a procedimento in sede disciplinare, dall'altro, per preservare la funzione giurisdizionale da possibili interferenze derivanti dalle altre attribuzioni.

Tuttavia, queste parziali modifiche non paiono soddisfare né il principio costituzionale del giudice terzo e imparziale né il principio generale che stabilisce che «all'interno del Consiglio i componenti svolgono le loro funzioni in piena indipendenza e imparzialità»⁸². Anzitutto, i membri effettivi della Sezione disciplinare comunque partecipano al *plenum*, con la conseguenza che l'attività giurisdizionale non risulta completamente separata da quella amministrativa⁸³; inoltre, la disciplina introdotta nel 2022 non si applica ai membri supplenti, che restano liberi di partecipare alle altre commissioni; infine, permane la

⁸⁰ Si rileva che l'art. 51 comma 2 del Regolamento interno del CSM risulta illegittimo nella parte in cui consente ai componenti della Sezione disciplinare, oltre a far parte di un'ulteriore commissione, di partecipare anche della «Commissione per il Regolamento del Consiglio» e della «Commissione per il bilancio del Consiglio e il Regolamento di amministrazione e contabilità», così N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*⁶, cit., p. 357.

⁸¹ Art. 3 l. n. 195/1958 così come recentemente modificato dall'art. 23 della legge 17 giugno 2022, n. 71. Su queste novità, anche evidenziando taluni aspetti critici, si vedano i contributi di G. CAMPANELLI, S. PANIZZA, *Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2023, pp. 151-152; G. CAMPANELLI, *La responsabilità disciplinare e i connessi profili organizzativi*, in G. FERRI (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 103-104; M. VIETTI, *I cambiamenti della composizione e della struttura del Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., p. 177; G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2026, p. 90.

⁸² Ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 marzo 1958, n. 195 così come modificato proprio dall'art. 21 della legge 71/2022.

⁸³ Già N. ZANON, «*Sei gradi di separazione*»: ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, cit., pp. 7-8, l'A. riporta un caso in cui i componenti della Sezione disciplinare si erano già espressi in sede di *plenum* sul trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale. Parla di «doppio ruolo» dei componenti della Sezione che svolgono funzioni giurisdizionali e che contemporaneamente svolgono funzioni amministrative nel CSM, anche G. FERRI, *Il diritto a un giudice indipendente e imparziale previsto dalla CEDU e la Sezione disciplinare del CSM (a proposito del caso «Di Giovanni c. Italia»)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pp. 553-563, ora in ID., *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 132. E più di recente anche M. VIETTI, *I cambiamenti della composizione e della struttura del Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., pp. 177-178 secondo cui l'attuale normativa comunque non garantisce terzietà e imparzialità del giudice disciplinare.

problematica presenza del Vicepresidente del CSM, componente del Comitato di presidenza in cui siede anche il Procuratore Generale e sostanziale Presidente del *plenum*⁸⁴.

Di qui sono evidenti i limiti delle proposte di rango primario volte a implementare soluzioni che invece troverebbero adeguata e completa attuazione percorrendo la «strada maestra» della revisione costituzionale⁸⁵.

5. L'istituzione di un'Alta Corte disciplinare nel disegno di legge di revisione costituzionale "Meloni-Nordio"

In questa prospettiva, si impone il richiamo al tentativo di istituire un'Alta Corte disciplinare la cui indipendenza, terzietà e imparzialità sarebbero state garantite sia dalla sua collocazione costituzionale sia dalla particolare composizione che richiama quella della Corte costituzionale anche in relazione al regime delle incompatibilità. Il giudice speciale sarebbe stato composto da quindici giudici, tre nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio; tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti compilato dal Parlamento in seduta comune mediante elezione; sei magistrati giudicanti e tre requirenti anch'essi estratti a sorte fra coloro che hanno almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità. I giudici avrebbero esercitato il loro mandato per quattro anni, senza possibilità di rinnovo. L'Alta Corte avrebbe poi eletto il proprio presidente tra i componenti di nomina presidenziale o tra quelli estratti a sorte dall'elenco formato dal Parlamento in seduta comune mediante elezione. La composizione tripartita, in parte nominata dal Presidente della Repubblica e in parte sorteggiata tra le più elevate professionalità del settore giuridico, avrebbe verosimilmente consentito la costituzione di un giudice indipendente, terzo e imparziale, volto a soddisfare le garanzie di difesa del magistrato incolpato e, più in generale, la credibilità del sistema disciplinare.

Cionondimeno, la composizione dell'Alta Corte è stata oggetto di rilievi severi da parte della dottrina costituzionalistica. È stato in particolare sostenuto che la previsione di un sorteggio⁸⁶ limitato ai magistrati

⁸⁴ Sul ruolo del Vicepresidente che guida e dirige i servizi amministrativi del Consiglio v. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit., pp. 105-106

⁸⁵ Così N. ZANON, "Sei gradi di separazione": ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, cit., p. 1 ss. spec. p. 3.

⁸⁶ Per riflessioni su quello che sarebbe stato l'ipotetico sorteggio dei membri dell'Alta Corte si v. G. PICCIRILLI, *La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei "nuovi" CSM e dell'Alta Corte disciplinare*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario*, 19 novembre 2025; L. DE CARLO, *Il sorteggio dei componenti laici del CSM e dell'Alta Corte: il nodo irrisolto della «compilazione mediante elezione»*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1, 2026, p. 44 ss.; più in generale anche A. ZEI, *La ratio del sorteggio e il modello di autogoverno della magistratura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2025, p. 1 ss.

di Cassazione reintrodurrebbe, in via indiretta, un principio di gerarchia⁸⁷ in contrasto con l'art. 107 c. 3 Cost.⁸⁸. Tale obiezione, tuttavia, non appare pienamente persuasiva: nell'attuale sistema disciplinare, infatti, il giudice di ultima istanza è proprio la Corte di Cassazione a Sezioni Unite. Ne consegue che l'eventuale criticità non sarebbe imputabile all'Alta Corte, la quale, al contrario, avrebbe potuto rappresentare uno strumento di riequilibrio, posto che alle sue decisioni avrebbero concorso anche professori o avvocati di nomina presidenziale e di estrazione parlamentare. Inoltre – come già ribadito – Essa sarebbe stata istituita al di fuori dalla giurisdizione ordinaria⁸⁹ proprio per soddisfare compiutamente le garanzie di imparzialità, terzietà e indipendenza anche nei confronti della Cassazione, che non sarebbe stata giudicata da loro “pari”⁹⁰ ma da giudici disciplinari collocati in una giurisdizione “altra”, idonea a giudicarli.

In secondo luogo, è stato sostenuto che la composizione dell'Alta Corte avrebbe riunito giudici e pubblici ministeri che il progetto di riforma intendeva separare⁹¹. In verità non si coglie una dissonanza posto che la riforma avrebbe separato la gestione della carriera dei giudicanti e dei requirenti mantenendoli entrambi all'interno dell'ordinamento giudiziario⁹²; non precludendo, dunque, la possibilità che entrambe le categorie potessero sedere nel medesimo organo disciplinare. Peraltro, le attribuzioni amministrative previste da quello che sarebbe stato il nuovo art. 105 c. 1 Cost. – la c.d. “carriera” – costituiscono una

⁸⁷ Così, F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare, Osservazioni sparse, cit.*, p. 41; G. SILVESTRI, *Introduzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2026, p. 16; C. A. CIARALLI, A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2024, p. 15; P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2025, p. 28; G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2026, p. 95; R. BALDUZZI, *L'alta Corte disciplinare*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 2026, pp. 47-48; G. PARODI, *La legge di revisione costituzionale verso il referendum. Opzioni ordinamentali e ruolo della magistratura tra judicial activism e vocazione burocratica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2026, p. 122.

⁸⁸ Per l'analisi di questo principio costituzionale, per tutti si v. C. GIANNATTASIO, *La magistratura*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, Barbera, Firenze, 1950, p. 190; più di recente, Q. CAMERLENGO, «Soltanto per diversità di funzioni?» *I magistrati ordinari tra carriera e prestigio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2014, p. 285 ss.

⁸⁹ Sulla collocazione dell'Alta Corte cfr. G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla riforma costituzionale della giustizia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2025, p. 7, secondo P.A. «Non è irragionevole la scelta di collocare fuori dall'ordine giudiziario chi giudicherà disciplinarmente i magistrati, perché questa soluzione sottrae il CSM dalle pressioni correntizie, impedimento alla sua obiettività di giudizio nel processo disciplinare. Influenze queste, che nel nuovo assetto potrebbero essere attenuate dalla diversa composizione dell'Alta Corte».

⁹⁰ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2003.

⁹¹ Fra gli altri, R. BALDUZZI, *L'alta Corte disciplinare*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 2026, pp. 47; ID., *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2026, p. 198; G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla riforma costituzionale della giustizia, cit.*, p. 7; si v. anche le considerazioni di V. FAZIO, *La funzione disciplinare nei riguardi della magistratura ordinaria e l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare quale organo giurisdizionale competente*, in *Ambiente diritto*, n. 4, 2025, p. 18. Inoltre, siffatta composizione avrebbe rafforzato il pubblico ministero in sede disciplinare, F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere nella riforma Meloni-Nordio: le ragioni e i rischi*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 2026, p. 23.

⁹² Cfr. art. 2 del d.d.l. di revisione costituzionale: «La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti», e art. 3: «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente». Dall'analisi degli articoli emerge che giudici e pubblici ministeri avrebbero continuato a far parte dell'ordinamento giudiziario, considerati entrambi «magistrati ordinari» (art. 2) appartenenti alla «magistratura» (art. 3).

materia distinta rispetto a quella disciplinare, che la riforma intendeva sottrarre definitivamente all'amministrazione per ricondurla nell'alveo della giurisdizione. In questa prospettiva, sarebbe stato irrazionale distinguere anche il giudizio disciplinare che richiede una giurisprudenza disciplinare comune e omogenea per tutti i magistrati, con potenzialità di estensione anche alle altre giurisdizioni speciali⁹³. Inoltre, la divisione dell'Alta Corte in due sezioni avrebbe introdotto un elemento di disarticolazione del sistema, considerato che gli illeciti disciplinari sono tipizzati in modo uniforme e che il processo è il medesimo per entrambe le categorie di magistrati⁹⁴. Così, è stato giustamente osservato che la composizione risponde «alla ratio di prevenire logiche corporative interne alle due magistrature nell'esercizio funzione disciplinare; dinamiche che potrebbero verificarsi, a maggior ragione, dal momento in cui la quota togata dei due Consigli è interamente espressione dei magistrati requirenti o dei giudicanti»⁹⁵.

De iure condendo, sarebbe stata oggetto di una disciplina particolarmente complessa la composizione dei collegi in seno all'Alta Corte. Si sarebbe potuta immaginare l'istituzione di tre collegi, ciascuno composto da cinque giudici: un membro di nomina del presidente della Repubblica, un membro estratto a sorte dall'elenco composto dal Parlamento, un magistrato requirente e due giudicanti⁹⁶. Per una suddivisione efficiente del lavoro e nel rispetto dei canoni di buon andamento e di ragionevole durata del processo, ciascun collegio avrebbe potuto ricoprire le funzioni di giudice “filtro” o di giudice di prima istanza o di giudice dell'impugnazione, per ovvie ragioni sarebbe stato fondamentale il rispetto del ruolo di ciascun giudice all'interno del processo disciplinare. Questa possibile composizione e divisione dei collegi, oltre a garantire la ragionevole durata del processo disciplinare grazie al lavoro simultaneo (lo stesso collegio avrebbe potuto svolgere le funzioni di giudice filtro per un processo, le funzioni di prima istanza per un altro e di seconda istanza per un altro processo ancora), non avrebbe tradito la *ratio* della composizione dell'Alta Corte grazie alla partecipazione di membri di nomina presidenziale, di membri provenienti dalla politica (dal Parlamento) e di membri provenienti dalla magistratura giudicante e requirente, in adesione

⁹³ Il d.d.l. di revisione costituzionale è stato molto contestato per non aver previsto anche una riforma della responsabilità disciplinare dei magistrati delle giurisdizioni speciali. Posto però, che la materia è oggi disciplinata dalla legge e non dalla Costituzione, l'intervento sulla magistratura ordinaria avrebbe potuto rappresentare l'occasione per riformare, in un secondo momento, anche la responsabilità dei giudici speciali. Su questo aspetto, cfr. anche M. GALDI, *Il “giudice-monade” e la riforma costituzionale della Magistratura*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2026, p. 141.

⁹⁴ Si esprime così già R. ROMBOLI, *Una riforma “epocale” della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, p. 15 rispetto al d.d.l. c.d. Berlusconi-Alfano finalizzato alla separazione delle carriere e all'istituzione di una Corte di disciplina.

⁹⁵ P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, *cit.*, p. 29.

⁹⁶ Anche F. BIONDI (*Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare, Osservazioni sparse*, *cit.*, p. 42) ha fatto riferimento a tre collegi immaginando una suddivisione del lavoro differente da quella ipotizzata nel testo, si legga anche l'alternativa prefigurata dalla stessa A., *L'Alta Corte disciplinare*, *cit.*, p. 249 ss. Per una ricostruzione diversa su come avrebbe potuto operare l'Alta Corte si v. P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, *cit.*, p. 29.

ai principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale⁹⁷, e avrebbe permesso anche il rispetto della «rappresentanza» richiesta dall'ultimo comma dell'art. 105.

6. L'impugnazione della sentenza della Sezione disciplinare tra modello vigente e scenari di revisione

Come anticipato in premessa a questo contributo, l'impugnazione della sentenza della Sezione disciplinare rappresenta un problema di natura teorico-pratica mai del tutto risolto. Giova ricordare che, nonostante la sentenza costituisca il prodotto di un procedimento celebrato secondo canoni vicini al giusto processo penale⁹⁸, l'impugnazione è rivolta a un giudice civile, le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, ma «nei termini e con le forme previsti dal codice di procedura penale». Questa incongruenza, come evidenziato dalla dottrina⁹⁹, determina diversi problemi di carattere pratico. In primo luogo, il giudice civile deve adottare strumenti valutativi e decisori estranei al processo civile al fine di analizzare una sentenza “prodotta” secondo canoni penalistici. In secondo luogo, nonostante l'art. 24 del d.lgs. stabilisca in modo molto chiaro che si applicano le norme del c.p.p., nella prassi, una volta incardinato il giudizio alle Sezioni Unite, si seguono le regole procedurali del rito civile. In terzo luogo, il sindacato della Corte di cassazione dovrebbe essere limitato ai motivi di legittimità¹⁰⁰ ma rischia di sconfinare nel merito quando si esprimono valutazioni sulla congruità della motivazione.

Il problema di carattere teorico attiene alle fonti che prevedono l'impugnazione della sentenza, in particolare gli artt. 17 c. 3 della l. n. 195/1958 e 24 del d.lgs. 109/2006, in attuazione dell'art. 111 c. 7 Cost. che stabilisce che «contro 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». All'interno di questa categoria vengono fatti rientrare tutti i provvedimenti sulla libertà personale, sia restrittivi sia favorevoli all'indagato, si pensi, oltre al processo penale, anche ai procedimenti cautelari, di prevenzione, di applicazione delle misure di sicurezza e ai procedimenti di natura amministrativa¹⁰¹.

⁹⁷ È possibile far riferimento a quella giurisprudenza costituzionale che richiede il rispetto delle proporzioni previste in Costituzione per la suddivisione in sezioni del CSM. (sentenze della Corte costituzionale n. 12 del 1971, n. 52 del 1998; n. 270 del 2002).

⁹⁸ Oltre agli aspetti già analizzati, hanno rappresentato tappe fondamentali di questo percorso di avvicinamento fra i due modelli: l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, l'introduzione della prescrizione, l'udienza pubblica e la tipizzazione degli illeciti disciplinari.

⁹⁹ Per l'analisi di tutti questi profili critici, idonei a sollevare anche dubbi di costituzionalità si rimanda alle puntuali riflessioni di A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, cit., pp. 185-196 e bibliografia ivi citata. Le criticità sono riferibili, ancora oggi, all'art. 360 n. 5 del c.p.c., sul punto si v. le Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 7 aprile 2014, n. 8053 e Cassazione civile, sezione III, 5 luglio 2017, n. 16502; cfr. anche G. CAMPANELLI, *Responsabilità disciplinare*, cit., p. 1009.

¹⁰⁰ Precludendo valutazioni sul fatto diverse da quelle compiute dalla Sezione disciplinare, da ultimo si v. le Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 12446/2022.

¹⁰¹ Si pensi, ad esempio, al trattamento sanitario obbligatorio come misura di natura amministrativa ma soggetta a controllo giurisdizionale.

Allo stesso tempo, però, l'ambito di applicazione della disposizione è stato ulteriormente ampliato – prescindendo dall'oggetto («provvedimenti sulla libertà personale») – considerando la natura dell'organo che adotta la pronuncia, ritenendo ricorribili in Cassazione per motivi di legittimità le decisioni dei giudici speciali¹⁰². In questa prospettiva, l'ammissibilità del ricorso in Cassazione per motivi di legittimità avverso le decisioni della Sezione disciplinare si giustifica in base alla natura di giudice speciale dell'organo e delle correlate perplessità sulla piena terzietà e imparzialità dei suoi componenti¹⁰³.

Alla luce di questo quadro colmo di nodi da sciogliere, si ritiene meritevole di attenzione la possibilità di escludere il ricorso in Cassazione avverso le decisioni disciplinari nelle future prospettive di riforma dell'impugnazione.

In questa prospettiva, se la direzione che si vuole percorrere contempla l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare, come auspicato in questo scritto, pare ammissibile che l'impugnazione delle sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza possa essere rivolta soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte in un collegio diverso¹⁰⁴, anche per motivi di merito.

In termini generali, la scelta di escludere il ricorso in Cassazione si mostra coerente con l'istituzione di una apposita giurisdizione disciplinare allo scopo di separarla e distinguerla da quella ordinaria, essa è anche ammissibile sul piano del diritto costituzionale in quanto una norma di rango costituzionale può derogare all'art. 111 c. 7 Cost. Inoltre, la Costituzione contempla già quattro deroghe espresse all'art. 111 c. 7. La prima è contenuta nello stesso comma 7, che prevede una deroga per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra; la seconda è prevista all'art. 137 c. 3; le altre due sono stabilite dall'art. 111 c. 8, che ammette il ricorso contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti ma per i soli motivi inerenti alla giurisdizione. Accanto alle deroghe espresse di rango costituzionale, nel nostro ordinamento sono contemplate anche quelle “inespresse”. Il ricorso in Cassazione è infatti escluso in tutti i casi di autodichia degli organi costituzionali; si pensi alle controversie riguardanti il personale della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale, devolute a organi interni e sottratte al controllo giurisdizionale in ragione della riserva di

¹⁰² Pertanto, l'articolo 111 c. 7 è caratterizzato da una doppia ratio, l'una specifica che riguarda la ricorribilità dei provvedimenti sulla libertà personale, l'altra, di più ampio respiro, che trae origine dalla funzione nomofilattica della Corte di cassazione estendendo il ricorso a tutte le pronunce dei giudici speciali. La duplice ratio è messa in evidenza in M. GIALUZ, *Art. 111*, in S. BARTOLE, R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 1009-1010; R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Art. 111*, in *Costituzione commentata*, Utet, Torino, 2006.

¹⁰³ Cfr. Cass, sez. un., 27 maggio 1999, n. 317, secondo cui uno dei presupposti per i quali è ammissibile il ricorso in Cassazione è la non completa terzietà del giudice di primo grado, sul punto cfr. L. CASTELLI, *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018, p. 9, nota 49. Si v. anche G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario (generale)*, cit., p. 874, per cui è ammissibile il ricorso in Cassazione proprio perché idoneo a garantire la terzietà.

¹⁰⁴ Cfr. l'articolo 4 del d.d.l. di revisione costituzionale che avrebbe sostituito l'articolo 105 Cost.

organizzazione garantita dalla Costituzione¹⁰⁵. A tale argomentazione potrebbe replicarsi che l'esperibilità del ricorso per Cassazione è stata esclusa con riferimento alle decisioni adottate in regime di autodichia, in virtù della giurisprudenza costituzionale che nega a tali organi la qualifica di giudici speciali. Cionondimeno, la negazione della loro specialità sembra rispondere all'esigenza di assicurare il rispetto formale del divieto di istituire nuovi giudici speciali, nonostante la configurazione sostanziale dell'autodichia – per modalità e caratteristiche – ne suggerisca l'appartenenza alle giurisdizioni speciali¹⁰⁶. Pertanto, riconoscere anche in futuro il ricorso in Cassazione all'interno di una riforma del processo disciplinare che prevede l'istituzione di una nuova giurisdizione speciale, distinta da quella ordinaria, sarebbe risultato molto complesso da sostenere. In primo luogo, sarebbe peculiare creare una giurisdizione autonoma per sottoporla al controllo di quella ordinaria. In secondo luogo, sarebbe risultato ridondante alla luce della composizione dell'Alta Corte che avrebbe previsto nove magistrati di legittimità, rendendo superfluo un ulteriore vaglio da parte delle Sezioni Unite. Infine, la previsione di un altro grado di giudizio avrebbe inciso negativamente sulla ragionevole durata del procedimento¹⁰⁷ e, conseguentemente, sul diritto di difesa dell'incolpato, che richiede tempi certi per definire la propria posizione.

In conclusione, la separazione rispetto all'organo di amministrazione della giurisdizione – volta a garantire l'imparzialità del giudizio attraverso l'eliminazione della commistione delle funzioni amministrative con quelle giurisdizionali, e la terzietà dei componenti sorteggiati da un bacino di elevate professionalità –

¹⁰⁵ Come noto, la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017, al considerato in diritto n. 7.4 ha escluso che avverso le decisioni degli organi dell'autodichia sia esperibile il ricorso in Cassazione ai sensi dell'art. 111 c. 7 Cost. Sul punto si v. A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2018, p. 91, il quale osserva che «la sentenza n. 262/2017 della Corte costituzionale impedisce al giudice esterno – pure in funzione di esclusiva verifica di legittimità, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. – di vagliare sia i profili sostanziali di diritto del lavoro sia quelli di rito, sia l'*error in iudicando* e in *procedendo* sia i sintomi della mancata osservanza degli *essentialia iurisdictionis*». L'Autore ricostruisce la giurisprudenza di legittimità e costituzionale in materia, criticando in modo particolarmente severo l'esclusione del ricorso in Cassazione. Così anche L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018, che ammette il ricorso per Cassazione data la natura di giudice speciale delle Commissioni (c.d. giudice parlamentare); N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, del 21 dicembre 2017. Per ulteriori commenti alla sentenza si rinvia, tra gli altri, a R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 24, 2017 e bibliografia ivi citata; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018; M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2017, pp. 2838-2844; E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2017, pp. 2844-2856. Per un'analisi più recente della «controversa» sentenza n. 262/2017 si v. A. LO CALZO, *La Corte costituzionale e la "crisi d'identità" dell'autodichia. A margine della sentenza n. 65/2024*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2024.

¹⁰⁶ Cfr. L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

¹⁰⁷ Si riferisce a un «allungamento dei tempi procedurali incompatibile con la necessità che le incolpazioni siano decise al più presto per non pregiudicare inutilmente la serenità dei magistrati coinvolti», F. BIONDI, *L'Alta Corte disciplinare*, cit.



L'elevato prestigio dei giudici disciplinari e il doppio grado di merito¹⁰⁸ avrebbero conferito un volto più garantista del giudizio disciplinare nel rispetto dei principi di imparzialità e terzietà, incrementando le tutele del magistrato incolpato.

¹⁰⁸ Può essere opportuno osservare che la previsione di un doppio grado di giudizio all'interno del medesimo organo giurisdizionale non costituisce una soluzione inedita nei sistemi giurisdizionali. Si pensi, ad esempio, alla Corte di giustizia dell'Unione Europea articolata in un Tribunale di primo grado e in una Corte di Giustizia competente sui ricorsi per motivi di diritto; oppure alla Corte Penale Internazionale, che opera attraverso una Camera di primo grado (Trial Chambers) e una Camera d'Appello (Appeals Chamber); o, ancora, alla struttura bifasica della Corte europea dei diritti dell'uomo, composta da una Camera e dalla Grande Camera. Ad ogni buon conto, l'incolpato avrebbe avuto il diritto non solo a una rivalutazione dei fatti disciplinari per motivi di legittimità, ma «anche per motivi di merito». Ciò avrebbe assicurato un maggior rispetto, sia formale sia sostanziale, delle raccomandazioni contenute nel Parere n. 27 del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) del 6 dicembre 2024 intitolato «La responsabilità disciplinare dei giudici». In particolare, il punto 23 afferma che «deve esistere un organo d'appello/tribunale avente piena competenza per esaminare i ricorsi, ossia che possa esaminare sia il procedimento che il merito della decisione e che deve essere indipendente e imparziale». Si ritiene dunque che la previsione di un doppio grado di merito avrebbe rappresentato un significativo allineamento agli standard Unionali in materia di giustizia disciplinare dei magistrati.