



Fascicolo n° 1/2026

Data di pubblicazione: 09/01/2026

Autore: Fabio Pinelli\*

## Il futuro del procedimento disciplinare: verso l'Alta Corte\*\*

**Sommario:** 1. Premesse metodologiche. – 2. Dai precedenti progetti di “Alta Corte” all’attuale riforma. – 3. Le linee strutturali dalla riforma: talune criticità. – 4. (segue) Il riferimento ai soli magistrati ordinari e il sistema del sorteggio. – 4.1. L’Alta Corte solo per la magistratura ordinaria. – 4.2. Il sorteggio. – 5. Verso il futuro dell’esercizio della funzione giurisdizionale disciplinare. – 6. La ricorribilità per cassazione: rilievi critici e alternative chiavi di lettura. – 6.1. La questione. – 6.2. Un’alternativa lettura di sistema nella sintesi di principi cardine della Costituzione repubblicana. – 6.3. Riflessioni conclusive.

### 1. Premesse metodologiche.

Il presente contributo affronterà trasversalmente, senza pretese di esaustività ma in chiave critica, talune tematiche afferenti a una “valutazione prognostica” circa il “futuro del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari”.

L’obiettivo è alimentare il già stimolato confronto in ordine alla direzione presa dal Legislatore con l’approvazione definitiva del disegno di legge di revisione costituzionale<sup>1</sup>, soprattutto quanto

---

\* Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

\*\* Riceviamo dal Vicepresidente del CSM, Avv. Fabio Pinelli, e volentieri pubblichiamo il presente intervento.

Il contributo prende spunto dalle riflessioni emergenti dalla “tavola rotonda” sul futuro del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari, voluta dalla Scuola Superiore della Magistratura il 24 ottobre 2025, nonché dai seminari organizzati sull’argomento dall’Associazione “Vittorio Bachelet” tenutisi presso il Consiglio Superiore della Magistratura, il 12 febbraio 2025, i cui apporti scientifici sono confluiti nel libro *L’Alta Corte disciplinare: Pro e contro di una proposta che fa discutere*, e presso la Suprema Corte, il successivo 27 novembre, in occasione della presentazione del citato libro.

alla previsione del sorteggio “non temperato” dei membri non togati dell’Alta Corte disciplinare e al sistema impugnatorio.

In merito sono già state poste al vaglio del dibattito riflessioni circa l’intervento del Legislatore quando ancora si trattava di un disegno di legge di riforma costituzionale, avente a oggetto anche l’istituzione dell’Alta Corte disciplinare, che attualmente, immutato, è legge approvata ma non ancora promulgata, in quanto in attesa di eventuale conferma referendaria<sup>2</sup>. In ordine a esso il Consiglio Superiore della Magistratura aveva all’epoca delle precedenti riflessioni già espresso a maggioranza il suo parere con la delibera del precedente 8 gennaio (2025).

La posizione dell’Istituzione si era dunque definitivamente formata e formalmente pubblicata e ci si limitò ad aggiungere solo alcune brevi considerazioni nell’unico intento di sollecitare il dibattito, non certo di fornire soluzioni alle inevitabili criticità che ogni riforma – specie quelle riguardanti l’assetto ordinamentale – porta fisiologicamente con sé.

Riflessioni che, in questa sede, si intende (in parte) riproporre ma con ulteriori spunti critici, versando in un contesto che impone di fare i conti, inevitabilmente, con l’intervenuta approvazione del disegno di legge non oggetto di modifiche, talune pur auspiccate, dovendosi quindi volgere un doveroso sguardo verso il “futuro del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari”.

## 2. Dai precedenti progetti di “Alta Corte” all’attuale riforma.

Occorre evidenziare che da molto tempo si parla dell’istituzione di un’Alta Corte con competenze sul giudizio disciplinare dei magistrati, a partire dalle proposte della Commissione D’Alema, nella XIII legislatura, e da quella avanzate dal Presidente Luciano Violante, cui altre ne sono poi succedute.

Va rilevato in proposito che soprattutto le prime proposte si differenziavano per aspetti rilevanti da quella oggi approvata. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla previsione – nella proposta della Commissione D’Alema – di un’azione disciplinare obbligatoria esercitata da un Procuratore generale eletto dal Senato a maggioranza di tre quinti tra i cittadini aventi i requisiti per la nomina a giudice costituzionale. Secondo tale progetto, poi, la competenza disciplinare dell’Alta Corte riguardava sia la magistratura ordinaria che quella amministrativa, estesa nella c.d. “proposta Violante” anche alle magistrature contabile e militare.

Peraltro, nella proposta da ultimo citata l’Alta Corte sarebbe stata giudice dei ricorsi, in primo e secondo grado, non solo in materia disciplinare ma anche in materia amministrativa, tra cui, a titolo esemplificativo, quelli aventi a oggetto provvedimenti di assegnazione di incarichi direttivi.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è al d.d.l. n. 1353 recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, definitivamente approvato dal Senato il 30 ottobre 2025.

<sup>2</sup> Ci si riferisce all’intervento di chi scrive al seminario organizzato dall’associazione “Vittorio Bachelet”, tenutosi il 12 febbraio 2025 presso il Consiglio Superiore della Magistratura, come trasfuso in R. BALDUZZI-G. GRASSO (a cura di), *L’Alta Corte disciplinare, pro e contro di una proposta che fa discutere*, Educatt, Milano, 2025, 21 ss.

Tuttavia, il procedimento disciplinare sarebbe rimasto in carico agli attuali organismi, Consiglio Superiore della Magistratura e Consigli di presidenza delle altre magistrature.

La legge oggi in corso di conferma referendaria, nel recepire pedissequamente il disegno di legge già oggetto di fervido e costruttivo dibattito<sup>3</sup>, invece, al suo art. 4 modifica l'art. 105 Cost. affermando la necessità di affidare la giustizia disciplinare, per la (sola) magistratura ordinaria, a un'Alta Corte disciplinare «composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco [predisposto dal Parlamento in seduta comune] di soggetti in possesso dei medesimi requisiti (...) nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie, con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità».

Necessita dunque prendere atto che, rispetto ad altre precedenti proposte, quella trasfusa nell'approvata legge costituzionale si caratterizza per una netta separazione tra funzione di alta amministrazione, spettante al Governo autonomo della Magistratura, che il “nuovo” art. 104 Cost. affida al Consiglio Superiore della Magistratura giudicante e al Consiglio Superiore della magistratura requirente, e funzione giurisdizionale disciplinare, affidata all'Alta Corte.

Orbene, quando si discute del funzionamento di una istituzione e di riforme che riguardano l'architettura costituzionale delle istituzioni, occorre avere presente che il funzionamento delle medesime dipende sempre da due fattori. Il primo è certamente la struttura dell'organo quale disciplinata normativamente e che deve connotarlo e articolarlo in modo da evitare possibili distorsioni della funzione rispetto al perseguimento delle finalità a cui è preordinato. Il secondo fattore è invece rappresentato da come la struttura è interpretata storicamente dai singoli che sono chiamati a farne parte.

Da questo punto di vista, preme sottolineare quanto sempre fermamente ribadito in varie sedi (anche istituzionali): la funzione giurisdizionale disciplinare è esercitata nell'attualità dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura con massimo rigore, non operando quale “stanza di compensazione” di interessi a sé alieni<sup>4</sup>.

Ferma la piena legittimazione del Parlamento quale organo rappresentativo dei cittadini a operare modifiche costituzionali nelle forme previste dall'ordinamento, si potrebbe dunque dire che la riforma, quanto all'istituzione dell'Alta Corte, interviene, oggi, in un momento in cui l'interpretazione dell'istituzione è maggiormente orientata verso l'accentuazione di quei caratteri giurisdizionali del giudizio disciplinare che mirano a rafforzare la fiducia dei cittadini e

---

<sup>3</sup> Sul punto si vedano i vari contributi in R. BALDUZZI-G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare*, cit.

<sup>4</sup> Sul punto si deve infatti testimoniare che la Consiliatura in corso si è profusa nel massimo sforzo per rafforzare la trasparenza e l'efficienza del giudizio disciplinare. Sotto il profilo della trasparenza è stato definito il progetto istitutivo di un programma informatico, a garanzia dell'assegnazione dei procedimenti e di sostituzione dei componenti. Sotto il profilo dell'efficienza, si è incrementato in modo significativo il numero delle udienze e si è applicato il massimo rigore nel garantire l'operatività del Collegio nella sua composizione effettiva, salvo le eccezioni legate all'astensione del singolo componente, in scrupoloso rispetto del principio costituzionale del giudice naturale preconstituito per legge, nonché dall'esigenza di assicurare continuità nella trattazione dei procedimenti, volta a garantire il giusto processo all'incolpato.

l'autorevolezza dei magistrati, come esito di un controllo disciplinare scrupoloso, trasparente ed efficiente nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

### **3. Le linee strutturali dalla riforma: talune criticità.**

Venendo al concreto della riforma, talune criticità erano apparse più evidenti in sede di prima analisi del disegno di legge di riforma costituzionale<sup>5</sup>, soprattutto nel confronto con le precedenti proposte di istituzione di un'Alta Corte con competenze disciplinari sui magistrati, e appaiono tali anche nell'attualità dell'approvata legge, cui però occorre fornire una chiave di lettura nell'ottica dell'eventuale promulgazione.

### **4. (segue) Il riferimento ai soli magistrati ordinari e il sistema del sorteggio.**

Una prima prospettata criticità concerne la previsione di un'Alta Corte disciplinare per la sola magistratura ordinaria, dovendo peraltro i magistrati essere giudicati da componenti, quanto meno in parte, sorteggiati, in difformità tra l'altro da quanto previsto dalla generalità degli ordini professionali.

#### ***4.1. L'Alta Corte solo per la magistratura ordinaria.***

Orbene, la volontà di differenziare la giustizia disciplinare della magistratura ordinaria – rispetto alle altre – potrebbe trovare fondamento nel peculiare *status* dei magistrati ordinari, caratterizzato dalle loro speciali prerogative di indipendenza e di autonomia, strumentali all'esercizio della funzione giudiziaria in uno Stato di diritto. Ciò aveva del resto già portato la Corte costituzionale ad affermare che la materia disciplinare della magistratura ordinaria rappresenta un *unicum* nel quadro costituzionale<sup>6</sup>. Come chiarito dalla Consulta, difatti, «Il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati è strutturalmente e funzionalmente diverso da quello previsto per gli impiegati dello Stato. Nel suo carattere giurisdizionale e 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»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Esplicitate da chi scrive in R. BALDUZZI-G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare*, cit., 15 ss.

<sup>6</sup> Corte cost., sent. n. 220 del 1994.

<sup>7</sup> Corte cost., sent. n. 289 del 1992.

#### **4.2. Il sorteggio.**

Circa il profilo inerente al sorteggio (“secco”/“non temperato”), dei nove magistrati togati (sei giudicanti e tre requirenti che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità), si impone una considerazione cui segue una riflessione.

Il sorteggio, in termini più generali, si caratterizza per essere un “rimedio” “dirompente” e “traumatico” che nasce dall’idea dell’incapacità di far adeguatamente funzionare l’istituzione, rischiando così, in una sorta di eterogenesi dei fini, di ottenere il risultato opposto all’obiettivo perseguito, che vorrebbe l’esercizio della funzione esercitata da parte dei “più idonei”, per non dire “dei più competenti o comunque meritevoli per il percorso professionale compiuto”.

Trattasi di rimedio che potrebbe ritenersi affondare le radici, nell’idea di chi lo propone, in un senso di sfiducia dell’Istituzione nella propria capacità di saper porre rimedio alle criticità che l’hanno caratterizzata.

Orbene, le principali critiche mosse alla scelta del metodo del sorteggio, peraltro, come detto, “secco”/“non temperato”, sono state rivolte, da più parti, alla previsione di esso nel “nuovo” articolo 104 Cost., istituyente due Consigli Superiori dalla Magistratura (giudicante e requirente), per poi essere trasfusa anche rispetto alla previsione del sorteggio dei componenti “togati” dell’Alta Corte disciplinare.

La trasposizione dell’evidenziata critica sembra però essere stata operata senza adeguatamente cogliere le sostanziali differenze dovute alla diversità delle funzioni: quella di alta amministrazione, propria del Consiglio Superiore della Magistratura (giudicante e requirente) quale organo di governo autonomo della magistratura, e quella giurisdizionale disciplinare, affidata dal legislatore della riforma costituzionale all’Alta Corte disciplinare.

Diversamente dalle funzioni di alta amministrazione, proprie dell’Organo di governo autonomo della magistratura, la giustizia disciplinare, difatti, è esplicazione della più generale funzione giurisdizionale, cioè di quella funzione che, professionalmente, i magistrati “togati” (peraltro di legittimità), che saranno estratti a sorte ai sensi del “nuovo” art. 105 Cost., svolgono professionalmente nel quotidiano in quanto certamente “idonei” e “competenti”.

La presente riflessione sembrerebbe definitivamente tranquillizzante sul punto.

#### **5. Verso il futuro dell’esercizio della funzione giurisdizionale disciplinare.**

Quanto al futuro del procedimento disciplinare in ragione della direzione presa dal Legislatore costituzionale con il “nuovo” art. 105 Cost., in questa sede si intende offrire al dibattito spunti di riflessione in merito alla tematica delle impugnazioni disciplinari con riferimento alla ricorribilità per cassazione.

Senza però sottacere taluni aspetti che la legge (ordinaria) di attuazione dovrà disciplinare, con non poche difficoltà, in caso di promulgazione della legge di riforma costituzionale. Tra questi ultimi ci si riferisce, in particolare, all’eventuale attribuzione al Procuratore generale della Suprema Corte del potere disciplinare anche nei confronti della magistratura giudicante, nonostante la

“separazione della magistratura requirente da quella giudicante”, e all’effettiva composizione dei collegi. Essa dovrà difatti necessariamente assicurare, all’interno di un organo composto da quindici giudici<sup>8</sup>, non solo il concreto esercizio della funzione disciplinare, ovviando a prevedibili ragioni di astensione e ipotesi d’incompatibilità funzionale (anche nei giudizi di rinvio, se si dovesse sostenere la ricorribilità per cassazione), ma anche, in attuazione di quanto previsto dal “nuovo” art. 105 Cost., che “i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio”: è l’“attuazione” della particella disgiuntiva – “o” – che preoccupa maggiormente.

## 6. La ricorribilità per cassazione: rilievi critici e alternative chiavi di lettura.

La materia dell’impugnazione dei provvedimenti dell’Alta Corte disciplinare è nota e oggetto di ampie discussioni in sedi accademiche e istituzionali; sicché, in questa sede, ci si limiterà solo ad alcune sintetiche osservazioni che non hanno altra pretesa se non quella di sollecitare un critico ma costruttivo confronto sul punto<sup>9</sup>.

Discutendo in merito al disegno di legge di riforma, si già avuto modo di evidenziare l’opportunità che il Legislatore costituzionale si facesse espressamente carico del coordinamento tra il “nuovo” art. 105 Cost. e l’art. 111, comma 7, Cost.<sup>10</sup>

L’approvazione del disegno di legge di riforma intervenuta in assenza di modifiche (anche) sul punto, impone però, in questa sede, di vagliare possibili letture alternative delle norme costituzionali in oggetto nell’ottica di ricondurle a sistema.

### 6.1. La questione.

Ai sensi del sesto comma del “nuovo” art. 105 Cost. «Contro le sentenze emesse dall’Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte» (che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata).

Pur nella non concordanza di vedute sul punto, in ragione di voci dissonanti, tali da sostenere perlomeno la permanenza della ricorribilità per cassazione per violazione di legge *ex* art. 111, comma 7, cost., si è (anche) sostenuto che il Legislatore costituzionale abbia inteso prevedere un

---

<sup>8</sup> Ai sensi del “nuovo” art. 105 Cost., tre nominati dal Presidente della Repubblica tra professori in materia giuridiche, tre estratti a sorte da un elenco di professori in materie giuridiche ed avvocati inseriti in un elenco che il Parlamento in seduta comune compila mediante elezione, sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categoria con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giurisdizionali e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

<sup>9</sup> Si vedano gli innumerevoli spunti di riflessione di cui ai contributi pubblicati in R. BALDUZZI-G. GRASSO (a cura di), *L’Alta Corte disciplinare*, cit.

<sup>10</sup> Il riferimento è alle riflessioni di chi scrive in R. BALDUZZI-G. GRASSO (a cura di), *L’Alta Corte disciplinare*, cit.

unico mezzo d'impugnazione innanzi alla stessa Alta Corte (ovviamente in diversa composizione), per motivi tanto di merito quanto di legittimità<sup>11</sup>.

Tale lettura è argomentabile dalla congiunzione coordinativa “anche” («anche per motivi di merito»), assolutamente ultronea rispetto a un mero giudizio di secondo grado culminante in provvedimento suscettibile di essere ricorso per cassazione, in uno con l'utilizzo dell'avverbio “soltanto” («soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte») che, con il significato di “solamente”/“solo”, è chiaramente utilizzato per indicare la limitazione (cioè la restrizione) dell'impugnazione innanzi all'Alta Corte.

A quanto innanzi è appena il caso di aggiungere che opinare diversamente solo in ragione del riferimento normativo all'impugnabilità delle sentenze emesse in prima istanza e in forza dell'assenza di alcuna previsione limitativa dell'eventuale impugnabilità di quelle pronunciate in seconda istanza significherebbe non cogliere l'essenza della previsione di cui al “nuovo” art. 105 Cost. e la natura giurisdizionale della funzione disciplinare, già ritenuta e oggi formalmente costituzionalizzata dalla riforma, il cui esercizio è quindi non affidato alle altre giurisdizioni (ordinaria, amministrativa e, *a fortiori*, contabile e militare). Sicché, il riferimento all'impugnabilità delle sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza “solo” innanzi alla stessa Alta Corte perderebbe di significato se inteso nel senso dell'esclusione dell'impugnabilità innanzi ad altre diverse giurisdizioni, essendo essa, ovviamente, ontologicamente esclusa.

L'eliminazione del ricorso per cassazione potrebbe essere ritenuta quantomeno problematica se non addirittura incompatibile con la ricorribilità per cassazione, per violazione di legge, prevista dall'art. 111, comma 7, Cost. Ciò in considerazione della natura giurisdizionale della funzione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari (costantemente affermata da Corte costituzionale e Corte di cassazione), della quale invece non partecipano i procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti pubblici oltre che dei giudici amministrativi e contabili<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di G. SILVESTRI e quelle di L. VIOLANTE espresse in sede, rispettivamente, di audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 25 febbraio 2025, e di audizione del 6 marzo 2025 dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato, pubblicate in *Questione Giustizia*, 2025, n. 1-2, rispettivamente, 231 ss. e 257 ss. Per il primo, in particolare (233), «La previsione esclusiva dei magistrati di cassazione è, peraltro, in singolare contrasto con la proposta abolizione del ricorso alle sezioni unite civili avverso le sentenze della sezione disciplinare del Csm oggi in vigore, sostituito dal ricorso alla stessa Alta Corte in diversa composizione. Ciò che rende quest'ultima dotata di un potere eccessivo, oltre che risultare in contraddizione con il sospetto della compiacenza verso i “colleghi”, che sta alla base della proposta di separazione delle carriere». L. VIOLANTE, invece, nel segnalare alcuni interrogativi (259), chiede se «Sopravvive il ricorso alla Corte di cassazione ex art. 111, settimo comma, nei procedimenti disciplinari che (...) hanno carattere giurisdizionale» e se il “nuovo” art. 105 Cost., la cui «formula esclude altri ricorsi (...) sia compatibile con il principio generale del diritto al ricorso per cassazione configurato in diverse sentenze della Corte cost.». Sul punto si vedano altresì, *ex plurimis*, i contributi di cui alla nota che precede tra cui, per spunti critici sul d.d.l. di riforma e in particolare sulla questione della compatibilità con l'art. 111 Cost., R. SANLORENZO, *L'Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2025, n. 1-2, 45 ss., nonché ID, *La giustizia disciplinare dei magistrati. Natura del procedimento, ruolo e organizzazione della Procura generale della Corte di cassazione, quali prospettive a seguito dell'istituzione dell'Alta Corte disciplinare?*, *ivi*, 122 ss.

<sup>12</sup> Sulla natura amministrativa del procedimento disciplinare per i magistrati amministrativi e contabili, *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., sent. n. 6690 del 09/03/2020.

In considerazione di quanto innanzi, circa l'esclusione della ricorribilità in Cassazione si potrebbero dunque sollevare perplessità in ordine alla compatibilità della specifica previsione in commento con l'assetto costituzionale repubblicano, con conseguente sindacabilità della norma di revisione costituzionale innanzi alla Consulta in ragione del limite imposto dall'art. 139 Cost.<sup>13</sup> Si potrebbe in particolare argomentare dall'approdo per cui la tutela giurisdizionale dei diritti, ai sensi degli artt. 2 e 24 Cost., assurge a principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale repubblicano<sup>14</sup>, al pari della funzione di nomofilachia, affidata alla Suprema Corte dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, che, in quanto funzionale all'uguaglianza di trattamento dei cittadini di fronte alla legge, è diretta espressione di un principio cardine della Costituzione<sup>15</sup>.

## ***6.2. Un'alternativa lettura di sistema nella sintesi di principi cardine della Costituzione repubblicana.***

Orbene, sul punto non è possibile argomentare diversamente, quindi non è sostenibile la volta non ricorribilità per cassazione, muovendo dalla funzione del procedimento disciplinare; ritenendo cioè che l'intervento del legislatore costituzionale, proprio nell'escludere la ricorribilità per cassazione, possa condurre nel senso della natura non giurisdizionale della funzione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari. Natura giurisdizionale che, invece, con la promulgazione della legge di riforma costituzionale in commento verrebbe anche formalmente "costituzionalizzata". Che la funzione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari partecipi della funzione statale di amministrazione della giustizia ne sarebbero difatti "testimoni", *a fortiori*, gli stessi riferimenti del "nuovo" art. 105 Cost., che attribuisce, espressamente, all'Alta Corte disciplinare (peraltro, composta da "giudici") "la giurisdizione disciplinare" nei riguardi dei magistrati ordinari (giudicanti e requirenti)<sup>16</sup>.

Parimenti incontroverso è l'approdo della Consulta quanto alla natura di principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale repubblicano della tutela giurisdizionale, ai sensi degli artt. 2 e 24 Cost. (*ex plurimis*, Corte cost. n. 238 del 2014), al pari della funzione di nomofilachia affidata alla Suprema Corte (dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario), quale diretta espressione di un principio cardine della Costituzione (art. 3 Cost.) in quanto funzionale all'uguaglianza di trattamento dei cittadini di fronte alla legge (sul punto Corte cost. n. 1146 del 1988).

Fermo quanto innanzi, in sede di "alto", "serio" e "costruttivo" confronto dialogico, deve sottoporsi al dibattito scientifico una riflessione, ancorché, all'esito di un inevitabile riferimento de

---

<sup>13</sup> Per il quale la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

<sup>14</sup> Sul punto, *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 238 del 2014.

<sup>15</sup> Corte cost., sent. n. 1146 del 1988.

<sup>16</sup> Per la detta natura giurisdizionale del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari, *ex plurimis*: Corte cost., sent. n. 262 del 2003; Corte cost., sent. n. 270 del 2002; Corte cost., sent. n. 497 del 2000; nel senso del carattere giurisdizionale dei provvedimenti della Sezione disciplinare del CSM è anche la giurisprudenza di legittimità sin da Cass., Sez. Un., sent. n. 2720 del 18/03/1987.

*iure condito* essendo ancora in fieri il procedimento di revisione costituzionale cui il legislatore ordinario sarà chiamato a dare attuazione in caso di promulgazione della legge.

Occorre valutare se ci si trovi di fronte a principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale repubblicano, quindi di pari rango, che il legislatore costituzionale abbia inteso comporre.

Da un lato, la garanzia della tutela giurisdizionale (art. 2, 3, 24 cost.), (anche) per violazione di legge, di fronte a statuizioni idonee a incidere disciplinarmente sui magistrati ordinari e, si badi bene, su situazioni suscettibili di minare la fiducia dei consociati nell'Ordine giudiziario. Per altro verso, la "ragionevole durata" del processo, quale principio/interesse superindividuale e di matrice anche sovranazionale, inteso in termini di ragionevole durata del procedimento disciplinare.

Potendo allo stato fare riferimento (solo) sulla vigente disciplina del procedimento in oggetto, occorre evidenziare che l'attuale art. 15 d.lgs. n. 109 del 2006 contempla una complessa regolamentazione dei termini, variegata a seconda delle diverse fasi, che regola il procedimento nel suo attuale assetto. L'articolo da ultimo citato prevede, al comma 1-*bis*, il termine di perenzione decennale (dal fatto) per promuovere l'azione disciplinare, e, al comma 1, il termine decadenziale annuale per l'inizio del procedimento mediante la promozione dell'azione disciplinare. Al secondo comma è invece previsto sia il termine decadenziale biennale per le richieste di cui all'art. 17, commi 2 e 6, dello stesso decreto, cioè per la richiesta di fissazione dell'udienza per la discussione orale dell'incolpazione definitiva ovvero per la declaratoria di non luogo a procedere, sia il termine biennale per la pronuncia da parte della Sezione disciplinare. Quest'ultimo termine [quello per la pronuncia della Sezione disciplinare], *ex* art. 15, comma 6, d.lgs. n. 109 del 2006, diviene poi annuale, e decorre dalla data di restituzione degli atti dalla Corte di cassazione, per la definizione del giudizio di rinvio a seguito di annullamento in sede di legittimità. Sempre il citato art. 15 prevede poi, al comma 8, casi in cui il corso dei termini è sospeso; tra essi preme evidenziare la sospensione per la c.d. "pregiudiziale penale", quindi per il medesimo fatto sia stata esercitata l'azione penale (ciò, anche in funzione dei rapporti tra procedimento disciplinare e giudizio civile o penale di cui all'art. 20 d.lgs. n. 109 del 2006).

La disciplina che caratterizza il procedimento disciplinare, si ispira dunque al principio superindividuale della "ragionevole durata", di cui all'art. 111 Cost., in termini addirittura superiori rispetto a quelli ispiranti il processo penale (e civile) e rappresenta uno strumento di controllo della detta durata (pur rispondendo al principio del *favor* per l'incolpato, nel senso per cui egli può decidere se avvalersene).

Gli scopi sottesi alla scelta legislativa attuale (dalla quale difficilmente potrà discostarsi il legislatore nell'attuare il "nuovo" art. 105 Cost) sono dunque il perseguire la garanzia della certezza dell'assoggettamento temporale a sanzione e la sollecita promozione dell'azione disciplinare e della conclusione del procedimento, scandendone le fasi, al fine di evitare situazioni di incertezza tanto per l'incolpato quanto per l'Amministrazione.

Sotto il profilo dell'interesse per l'Amministrazione, difatti, il procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari, nella sua interezza, e, quindi, anche quanto a disciplina dei termini, si caratterizza per una indubbia specialità.

Trattasi del marcato orientamento verso il celere accertamento dell'effettiva sussistenza dell'addebito disciplinare al fine di consentire il controllo più penetrante sulla correttezza dei

comportamenti dei magistrati e, in tal modo, alimentare la fiducia dei consociati nell'Ordine giudiziario<sup>17</sup>.

La previsione dell'impugnazione dei provvedimenti dell'Alta Corte, “*anche*” per motivi di merito (quindi “*anche*” per motivi di legittimità, compresa dunque la violazione di legge) “*soltanto*” dinanzi alla stessa Alta Corte potrebbe dunque essere il frutto di una lettura di sistema (costituzionale repubblicano) coerente con gli scopi sottesi alla funzione giurisdizionale del procedimento disciplinare a carico dei magistrati.

Lettura dunque coerente con l'esigenza della sollecita promozione dell'azione disciplinare e conclusione del procedimento, al fine di evitare situazioni di incertezza tanto per l'incolpato quanto per l'Amministrazione e quindi per consentire il controllo più penetrante sulla correttezza dei comportamenti dei magistrati.

Diversamente opinando, oltre alla peculiarità (nel paradigma disciplinare) di un procedimento che si dipanerebbe in tre gradi (l'ultimo di sola legittimità), la previsione della ricorribilità per cassazione, *ex art.* 111, Comma 7, Cost., appesantirebbe eccessivamente le tempistiche, peraltro anche sotto il profilo della potestà cautelare dell'Alta Corte, soprattutto se si considera che la sospensione del procedimento per la c.d. “*pregiudiziale penale*” è suscettibile di operare non solo nella fase della discussione orale (art. 15 d.lgs. n. 109 del 2006) anche nella fase delle indagini disciplinari (art. 16 d.lgs. n. 109 del 2006).

Si pensi, in ipotesi, a un procedimento disciplinare poi definito con una sentenza di rimozione ovvero di sospensione dalle funzioni (quindi sanzionante comportamenti gravissimi quanto a lesione della considerazione dell'Ordine giudiziario da parte dei consociati). In tal caso, in ragione delle tempistiche procedurali innanzi sintetizzate, compresa l'eventuale sospensione nella fase delle indagini disciplinari e in quella della discussione orale, se, ai due gradi innanzi all'Alta Corte, si aggiungesse anche il grado di sola legittimità potrebbe risultare eccessivo il tempo necessario per l'esecutività della sentenza disciplinare e, quindi, il tempo durante il quale il magistrato continuerebbe a esercitare le funzioni o, se sospeso in via cautelare, a far parte della magistratura (in considerazione, peraltro, anche della necessaria previsione di un giudizio di rinvio).

Quanto all'aspetto cautelare, occorre altresì evidenziare che l'attuale disciplina (non caratterizzata da un doppio grado di merito) esclude l'effetto sospensivo del ricorso per cassazione sul provvedimento (cautelare) di sospensione dalle funzioni (art. 24, comma 1, d.lgs. n. 109 del 2006). Verosimilmente, in attuazione del “nuovo” art. 105 Cost. il legislatore ordinario prevederà l'appello avverso (l'accoglimento ma anche avverso) il rigetto in prima istanza di una richiesta di sospensione cautelare dalle funzioni.

L'esecutività del provvedimento di sospensione dalle funzioni adottato in sede d'appello dall'Alta Corte, a sua volta, qualora si mutuasse il sistema penalistico (art. 310, ult. comma, c.p.p.),

---

<sup>17</sup> Circa il marcato orientamento all'accertamento dell'effettiva sussistenza dell'addebito disciplinare, e in merito alle conseguenze in termini di sistematica del procedimento disciplinare, si veda, *ex plurimis* e tra le più recenti, Cass., Sez. Un., sent. n. 7768 del 17/03/2023.

non sarebbe sospesa dalla proposizione del ricorso per cassazione, con permanenza del magistrato nelle funzioni.

In definitiva si rischierebbe di compromettere la stessa *ratio* della funzione disciplinare, con conseguenti nefaste ricadute sulla fiducia dei consociati nell'Ordine giudiziario.

### **6.3. Riflessioni conclusive.**

In sintesi, ci si trova forse innanzi al tentativo del legislatore costituzionale, sempre nel reciproco rispetto di principi consustanziali alla Costituzione repubblicana, di caratterizzare il dialogo tra autorità e libertà.

L'autorità, quale pronto e sollecito esercizio della funzione giurisdizionale disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari da parte di un organo di rilievo costituzionale (l'Alta Corte), e la libertà, in termini di garanzia della tutela giurisdizionale innanzi all'Alta Corte (art. 2, 3, 24 e “nuovo” art. 105 cost.). In ciò, e non nel ritorno a una ormai abbandonata concezione verticistica dalla magistratura, forse, potrebbe peraltro ravvisarsi la ragione per cui il “nuovo” art. 105 Cost. prevede che i sei magistrati giudicanti e i tre magistrati requirenti componenti l'Alta Corte siano individuati tra quelli svolgenti o che abbiano svolto funzioni di legittimità.

Deve peraltro considerarsi la circostanza per cui, comunque, la Suprema Corte svolgerebbe sempre la propria funzione di nomofilachia, così come non è possibile negare che, in sostanza, la detta funzione sia svolta con riferimento alle altre giurisdizioni, quelle affidate al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti, le cui sentenze, al pari dunque di quelle emessa dall'Alta Corte disciplinare, non sono ricorribili per cassazione per violazione di legge *ex* art. 111, comma 7, Cost. (essendo ricorribili i provvedimenti emessi dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti solo per questioni di giurisdizione, come previsto dal successivo comma 8 del medesimo art. 111 Cost.).

Nell'attuale sistema giuridico, difatti, vige non il vincolo del precedente di legittimità (se non, in certi limiti, per le Sezioni “semplici” della Corte di cassazione rispetto alle decisioni delle Sezioni Unite) bensì la sua autorevolezza: è l'autorevolezza del precedente che crea nomofilachia e tale sarebbe anche con riferimento all'operato dell'Alta Corte disciplinare, così come lo è per le giurisdizioni amministrativa e contabile.

Rimarrebbe la mancata previsione esplicita della ricorribilità per cassazione delle sentenze dell'Alta Corte per questioni di giurisdizione, esplicitata invece per le altre giurisdizioni affidate al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti dall'art. 111, comma 8, Cost.

Dovendosi necessariamente muovere dalla presunzione di competenza del Legislatore della revisione costituzionale, la mancata previsione esplicita della ricorribilità per questioni di giurisdizione potrebbe risiedere nell'oggettiva difficoltà di cogliere profili di possibile “sconfinamento” dell'organo cui è affidata la giurisdizione disciplinare in questioni rientranti nelle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile.

Qualora ciò avvenisse, la lettura sistematica del “nuovo” art. 105 Cost. e dell'art. 111, commi 7 e 8, Cost., da parte tanto della Suprema Corte, eventualmente investita di una questione di giurisdizione, quanto della Consulta, investita in ragione del principio di cui all'art. 139 Cost., potreb-

be essere nel senso della ricorribilità per cassazione dei provvedimenti emessi dall'Alta Corte per i soli motivi di giurisdizione.

Quella di cui innanzi mira solo a caratterizzarsi quale alternativa lettura di sistema della nuova previsione costituzionale.

Conclusivamente, per l'ipotesi di promulgazione della legge di riforma costituzionale, tra i possibili scenari che potrebbero realizzarsi a seguito dell'impugnazione innanzi alla Corte di cassazione di una decisione assunta in secondo grado dall'Alta Corte disciplinare preme in questa sede evidenziarne tre, tralasciando il tema (innanzi trattato) della ricorribilità per questioni di giurisdizione oltre che l'ipotesi che veda il Legislatore ordinario comunque prevedere in sede di attuazione della riforma costituzionale la ricorribilità per cassazione.

La Suprema Corte potrebbe: [a] ritenere ammissibile il ricorso *ex* art. 111, comma 7, Cost., nonostante la formulazione del "nuovo" art. 105 Cost; [b] ritenere il ricorso inammissibile in forza di una diversa lettura del combinato disposto dei due citati articoli ("nuovo" art. 195 Cost. e 111, comma 7, Cost.) ovvero [c] promuovere questione di costituzionalità del detto combinato disposto in relazione al principio della non sottoponibilità a revisione costituzionale della forma repubblicana (di cui all'art. 139 Cost.).