

Il diritto *vivente*

Rivista quadrimestrale di Magistratura Indipendente



Numero speciale
referendum

Il diritto vivente

Direttore

Giovanni MAMMONE, *Presidente emerito della Corte di cassazione*

Comitato di direzione

Alberto BARBAZZA, *Magistrato addetto all'Ufficio studi del Consiglio superiore della magistratura*

Cecilia BERNARDO, *Assistente di studio presso la Corte costituzionale*

Manuel BIANCHI, *Magistrato dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione*

Paolo BRUNO, *Esperto nazionale distaccato presso la Direzione giustizia della Commissione europea*

Alessandro CENTONZE, *Consigliere della Corte di cassazione*

Marina CIRESE, *Consigliere della Corte di cassazione*

Vittorio CORASANITI, *Vicecapo di Gabinetto Vicario del Ministro della Giustizia*

Luca D'ADDARIO, *Magistrato dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione*

Antonio D'AMATO, *Procuratore della Repubblica di Messina*

Alessandro D'ANDREA, *Consigliere della Corte di cassazione*

Cosimo D'ARRIGO, *già Componente della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici*

Lorenzo DELLI PRISCOLI, *Assistente di studio presso la Corte costituzionale*

Paola D'OVIDIO, *Componente del Consiglio superiore della magistratura*

Gianluca GRASSO, *Consigliere della Corte di cassazione*

Stefano GUIZZI, *Assistente di studio presso la Corte costituzionale*

Ferdinando LIGNOLA, *Sostituto Procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Nicola MAZZAMUTO, *Presidente del Tribunale di sorveglianza di Palermo*

Enrico MENGONI, *Consigliere della Corte di cassazione*

Loredana MICCICHÉ, *Consigliere della Corte di cassazione*

Corrado MISTRI, *Procuratore generale presso la Corte di appello di Trento*

Antonio MONDINI, *Consigliere della Corte di cassazione*

Cesare PARODI, *Procuratore della Repubblica di Alessandria*

Giuseppe PAVICH, *già Consigliere della Corte di cassazione*

Francesca PICARDI, *Consigliere di Stato*

Paolo PORRECA, *Consigliere della Corte di cassazione*

Guido ROMANO, *Magistrato dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione*

Alessio SCARCELLA, *Consigliere della Corte di cassazione*

Ugo SCAVUZZO, *Presidente di sezione del Tribunale di Messina*

Paolo SPAZIANI, *Consigliere della Corte di cassazione*

Giselda STELLA, *Magistrata addetta all'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia*

Luca VARRONE, *Consigliere della Corte di cassazione*

Andrea VENEGONI, *Componente della Procura europea - EPPO*

Antonio Mondini, *giudice del tribunale di Lucca*

Il diritto vivente

Rivista quadrimestrale di Magistratura Indipendente

Pubblicazione online editata dalla Associazione Magistratura Indipendente

ISSN 2532-4853 Il diritto vivente [online]

In copertina: Vasilij Vasilevič Kandinskij, *Paesaggio con ciminiera di una fabbrica*

Sommario

Gli autori	4
● Il referendum costituzionale sulla Giustizia (scheda redazionale).....	5
● Brevi riflessioni sull'Alta Corte disciplinare di Margherita CASSANO.....	8
● L'autonomia della magistratura e l'Alta Corte disciplinare di Giovanni MAMMONE.....	16
● Gli sfondi culturali della questione delle carriere dei magistrati (*) di Marco D'ORAZI.....	20
● La riforma costituzionale in tema di giustizia di Loredana MICCICHÉ.....	29

Legenda

- Ordinamento Giudiziario

Gli autori

Giovanni MAMMONE, *Direttore della Rivista*

Margherita CASSANO, *Prima Presidente emerita della Corte di cassazione*

Marco D'ORAZI, *Giudice del Tribunale di Bologna*

Loredana MICCICHÉ, *Consigliere della Corte di cassazione*

IL REFERENDUM COSTITUZIONALE SULLA GIUSTIZIA (SCHEDA REDAZIONALE)

1. – La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica in seconda votazione hanno approvato a maggioranza assoluta (rispettivamente il 18 settembre e il 30 ottobre 2025) il disegno di legge costituzionale n. 1917/XIX/C. La Gazzetta ufficiale del 30 ottobre 2025 (n. 253) ha pubblicato il testo della legge costituzionale come approvato con l'intitolazione "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare".

Essendo il testo in questione approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, l'art. 138 della Costituzione prevede che entro tre mesi dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, la legge stessa è sottoposta a *referendum* popolare ove "ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali" e che la legge stessa "non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi" (comma 2). La materia è regolata, inoltre, dalla legge 25 maggio 1970, n. 352 ("Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo").

2. – Nei giorni 4-5-6-7 novembre 2025 sono state depositate nella Cancelleria della Corte di cassazione quattro richieste di *referendum* popolare di approvazione della legge costituzionale già approvata dal Parlamento, ad iniziativa di due gruppi di Deputati e di due gruppi di Senatori in carica rispettivamente alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

L'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione con l'ordinanza del 18 novembre 2025, emessa ai sensi dell'art. 12 della legge 352, ha ritenuto conformi all'art. 138 Cost. e alla stessa legge n. 352 le quattro richieste di referendum di iniziativa parlamentare e le ha dichiarate ammissibili in relazione al seguente quesito: "Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025?".

3. – Il 19 dicembre 2025 quindici cittadini elettori hanno depositato nella Cancelleria della Corte di Cassazione una ulteriore richiesta referendaria ai sensi dell'art. 138, comma 2, Cost. e dell'art. 4 della legge n. 352, dichiarando l'intenzione di promuovere la raccolta di almeno cinquecentomila firme entro il termine del 30 gennaio 2026, ovvero entro tre mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del testo della legge approvata dal Parlamento (v. l'avviso pubblicato dalla Corte sulla Gazzetta ufficiale del 20 dicembre 2025, n. 295). A differenza del quesito formulato delle quattro richieste di origine parlamentare ("Approvate il testo ecc. ...), da intendere naturalmente in senso confermativo o oppositivo a seconda della provenienza dalla maggioranza o dall'opposizione parlamentare, la richiesta proposta dai quindici cittadini è formulata in termini più specifici, ponendo il seguente quesito "Approvate il testo della legge costituzionale concernente 'Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare' approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025, con la quale vengono modificati gli artt. 87 comma 10, 102 comma 1, 104, 105, 106 comma 3, 107 comma 1 e 110 comma 1 della Costituzione?".

4. – L'art. 138 Cost. fissa il termine di tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione costituzionale

per la richiesta del *referendum* per tutte e tre le categorie di richiedenti (componenti delle Camere, elettori, Consigli regionali). Quindi, i promotori della raccolta delle firme degli elettori, avendo presentato la loro proposta di *referendum* nel corso dei tre mesi, dovranno concludere formalmente la raccolta stessa entro il residuo lasso di tempo decorrente tra la data di presentazione e la scadenza del periodo. Quindi, nella specie, coloro che hanno presentato la proposta il 19 dicembre 2025 potranno raccogliere le firme dei proponenti fino al 30 gennaio 2026.

L'art. 15 della legge n. 352 prevede che “il *referendum* è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso” (c. 1) e che “la data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione” (c. 2).

Il Presidente della Repubblica con decreto del 13 gennaio 2026 (in Gazzetta Ufficiale del successivo 14 gennaio), su proposta del Consiglio dei ministri deliberata il 12 gennaio, ha indetto il *referendum* per il 22 e 23 marzo 2026, nel rispetto dei termini fissati dall'art. 15 della legge n. 352 del 1970.

5. Il 15 gennaio 2026 il Comitato dei 15 elettori, tuttavia, ha annunciato di aver raccolto le 500.000 firme e di avere in programma, una volta chiusa formalmente la raccolta, di presentarle alla Corte di cassazione a sostegno della richiesta referendaria del 19 dicembre 2025. Di conseguenza, con ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio il Comitato ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare, della deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 gennaio che aveva fissato le date di celebrazione del *referendum*, al fine di consentire all'Ufficio centrale per il *referendum* di esaminare la propria proposta referendaria e di dichiarare la non correttezza del quesito già ammesso, in favore del proprio quesito, considerato maggiormente aderente al testo normativo. Il Comitato, inoltre, a sostegno della sua richiesta ha dedotto che, una volta chiusa la raccolta delle firme e ultimata la verifica dell'Ufficio centrale, esso avrebbe conseguito il ruolo di “potere dello Stato”. Il TAR Lazio con sentenza del 28 gennaio 2026 ha rigettato il ricorso, rilevando, in sintesi, che la *ratio* e la complessiva disciplina del *referendum* costituzionale di cui all'art. 138 Cost. non consentono che, dopo l'indizione, la tutela della pretesa degli ulteriori legittimati possa influire sull'applicazione dei termini di cui all'art. 15, comma 1, della legge n. 352/1970.

6. Lo stesso 28 gennaio i rappresentanti del Comitato dei 15 elettori hanno depositato nella Cancelleria della Corte di cassazione le sottoscrizioni raccolte, con richiesta di dichiarare la legittimità e validità della propria richiesta referendaria.

L'Ufficio centrale con ordinanza del 6 febbraio 2026 ha ritenuto che la presentazione di una richiesta referendaria successivamente all'ammissione di un'altra richiesta avente lo stesso oggetto e proveniente da diverso soggetto legittimato, è legittima, purché si collochi entro il termine di cui al secondo comma dell'art. 138 Cost., dato che il procedimento referendario complessivo non può dirsi chiuso fino a che non sia scaduto il termine stesso. Non risultando, dunque, il procedimento referendario chiuso, l'Ufficio ha ritenuto di determinare il quesito referendario con riguardo non solo alla richiesta da ultimo esaminata, ma anche alle richieste ammesse con la precedente ordinanza del 18 novembre 2025. Pertanto, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha formulato il nuovo quesito nei termini seguenti: “Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 110 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare?”.

7. Con proprio decreto del 7 febbraio 2026, il Presidente della Repubblica, vista la deliberazione del Consi-

glio dei ministri adottata in pari data, ha definitivamente sancito che il *referendum* popolare confermativo già indetto per le date del 22 e 23 marzo 2026 si terrà sul quesito riformulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* con l'ordinanza del 6 febbraio 2026.

BREVI RIFLESSIONI SULL'ALTA CORTE DISCIPLINARE

di Margherita Cassano

La riforma costituzionale affida ad un'Alta Corte disciplinare la competenza a giudicare gli illeciti disciplinari di giudici e pubblici ministeri, attualmente riservata alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

1. LE RAGIONI GIUSTIFICATIVE DELLA RIFORMA. I DATI SUL FUNZIONAMENTO DELL'ATTUALE SEZIONE DISCIPLINARE DEL C.S.M.

La sottrazione al Consiglio superiore della Magistratura delle attribuzioni in materia disciplinare e la contemporanea istituzione dell'Alta Corte disciplinare vengono giustificata con la volontà di ovviare al lassismo dell'attuale Sezione disciplinare.

Questa affermazione è smentita dai dati relativi all'attività svolta da quest'ultima.

Nel periodo compreso tra l'1 febbraio 2023 e il 31 dicembre 2025 la Sezione ha pronunciato ben centonovantanove sentenze: di esse ottantadue (41%) sono state di condanna e novantaquattro (47%) di assoluzione. Ad esse devono aggiungersi 23 sentenze (12%) di non doversi procedere (15 per cessata appartenenza del magistrato all'Ordine giudiziario, quattro per dispensa e quattro per decesso dell'incolpato). Il dato delle sentenze di non doversi procedere per cessata appartenenza all'Ordine giudiziario e per dispensa appare assai significativo, in quanto espressivo della volontà del magistrato incolpato di rassegnare le proprie dimissioni in prossimità dell'udienza di discussione, il cui esito è stato previsto sfavorevole.

Occorre, inoltre, evidenziare che fra le novantadue sentenze di assoluzione le statistiche della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura ricomprendono anche quelle (ben quarantadue nel periodo in esame) pronunciate ai sensi dell'art. 3-bis del d. lgs. n. 309 del 2006, consistenti nel riconoscimento della scarsa offensività del fatto, ritenuto, sotto un profilo oggettivo, sussumibile nella fattispecie tipica dell'illecito contestato, e, sotto quello soggettivo, ascrivibile al magistrato incolpato. Si tratta di condotte riconducibili alla stessa ratio del 131 bis cod. pen. (esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto) che, come tali, ben avrebbero potuto essere oggetto di archiviazione o, meglio, non avrebbero dovuto portare ad intraprendere l'iniziativa disciplinare.

Letto in quest'ottica il dato riguardante le sentenze di assoluzione si ridimensiona in modo significativo. Le assoluzioni per esclusione dell'addebito sono state, infatti, soltanto cinquanta, numero ben inferiore rispetto alle ottantadue condanne.

Relativamente alle pronunce di condanna, va sottolineato che ben venticinque hanno applicato le sanzioni più gravi: otto hanno disposto la rimozione dall'Ordine giudiziario, nove la sospensione dalle funzioni e dallo stipendio fino a due anni - sempre accompagnata dalla sanzione accessoria del trasferimento in altro distretto - e diciassette la perdita dell'anzianità.

Quarantasette sentenze di condanna (23%) che hanno applicato la censura riguardano l'illecito di gravi e reiterati ritardi nel deposito dei provvedimenti.

Circa l'esercizio del potere d'impugnazione, esercitabile autonomamente e disgiuntamente dal Ministro della giustizia e dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione (art. 24 del d. lgs. n. 109 del 2006), appare opportuno notare che nel periodo in esame le sentenze non impugnate sono state pari a 78 (83%).

Nell'ambito delle sentenze di assoluzione per esclusione dell'addebito risultano essere state proposte dodici ricorsi per cassazione: quattro da parte del Ministro e otto da parte del Procuratore generale.

Fra le sentenze di assoluzione per scarsa rilevanza del fatto quelle non impugnate sono il 91%, mentre risultano proposte solo quattro impugnazioni, una da parte dell'incolpato e tre da parte del Ministro della giustizia.

Quanto alle ottantadue sentenze di condanna emesse nel periodo oggetto di scrutinio, le impugnazioni del Ministro e del Procuratore generale riferite alla tipologia della sanzione applicata o all'assoluzione da uno o più dei plurimi capi d'incolpazione formulati, sono state in tutto sette: una proposta dal Ministro e sei da parte del Procuratore generale.

Il quadro appena descritto rivela un uso non certo indulgente della funzione disciplinare da parte della Sezione disciplinare le cui decisioni hanno trovato ampia e quasi generalizzata condivisione da parte dei due titolari dell'iniziativa disciplinare, come desumibile dai numeri assai contenuti di ricorso.

I dati illustrati sono particolarmente significativi anche in una prospettiva comparata, ove si consideri, ad esempio, che in Francia - in cui il sistema è abbastanza simile al nostro - nel 2022, ultimo anno oggetto di rilevazioni rese pubbliche (*Rapport d'activité, 2023*), nei confronti dei giudici sono state adottate due assoluzioni, una rimozione e sei sanzioni di diverso livello, mentre nei confronti dei pubblici ministeri sono state definite cinque procedure, una con sentenza di applicazione della sanzione della rimozione e quattro con sentenza di assoluzione.

Dunque, i dati statistici smentiscono seccamente le accuse di lassismo e di eccessiva indulgenza rivolte al Consiglio superiore della magistratura.

Anche il raffronto tra gli esiti dei giudizi disciplinari nei confronti dei magistrati e quelli delle procedure disciplinari di tutti gli altri corpi dello Stato mostra il maggiore rigore della disciplina dei magistrati stessi rispetto ad altre realtà istituzionali.

Priva di pregio appare anche la critica sull'opacità delle archiviazioni degli esposti o delle segnalazioni nei confronti dei magistrati. In proposito si rende necessario precisare che il potere di archiviazione esula dalle competenze della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura, rientrando fra le attribuzioni del Procuratore generale il quale procede all'archiviazione solo se il fatto segnalato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante o forma oggetto di denuncia non circostanziata e non rientra in alcuna delle ipotesi previste dalla legge ovvero se dalle indagini il fatto risulta inesistente o non commesso. Il provvedimento di archiviazione è comunicato al Ministro della giustizia che, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, può richiedere la trasmissione di copia degli atti e, nei sessanta giorni successivi alla ricezione degli stessi, può richiedere al presidente della Sezione disciplinare del Consiglio superiore la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando l'incolpazione (art. 16, comma 5, del d. lgs. n. 109 del 2006).

Inoltre, nella ideazione ed elaborazione della riforma costituzionale si è ommesso di tenere conto della circostanza che, nel sistema vigente, la titolarità dell'azione disciplinare affidata anche al Ministro della giustizia scongiura il pericolo della separatezza e dell'autoreferenzialità dell'Ordine giudiziario, consentendo di offrire punti di vista esterni, espressione del sentire della collettività.

Non considera neppure che il pericolo di una giustizia domestica è scongiurato, oltre che dai già ricordati poteri affidati al Ministro della giustizia in tema di reazione ai provvedimenti di archiviazione, dai poteri di impugnazione delle sentenze di non luogo a procedere e di ricorso in cassazione avverso le sentenze della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura, cui consegue il giudizio dinanzi alle Sezioni Unite civili.

2. L'ALTA CORTE DISCIPLINARE: UN NUOVO GIUDICE SPECIALE?

I Padri costituenti, memori della tragica esperienza del Tribunale speciale della razza istituito nel 1938, con la previsione contenuta nell'art. 102, comma secondo, hanno voluto vietare, senza possibilità di eccezioni, l'istituzione di giudici speciali diversi da quelli espressamente previsti dalla Carta fondamentale

La previsione dell'Alta Corte disciplinare, contenuto nel progetto riformatore, pone, al riguardo, problemi inediti e assai delicati di compatibilità o meno della nuova previsione con il principio fissato dall'art. 102, comma secondo, tenuto conto delle funzioni attribuite all'Alta Corte stessa e della natura giurisdizionale del procedimento disciplinare a carico dei magistrati, come ci ha più volte ricordato la Corte costituzionale.

Questo profilo di grande rilievo da un punto di vista costituzionale non risulta affrontato espressamente nella Relazione di accompagnamento del testo di riforma, pur trattandosi di una questione tecnica meritevole del doveroso approfondimento al fine di costruire l'intervento di modifica su solide basi motivazionali imposte dalla natura stessa della Costituzione che fissa principi e racchiude valori di lungo periodo su cui si fonda la comunità. In particolare, sarebbe stato doveroso considerare, ai fini della individuazione della natura dell'Alta Corte disciplinare, che nel sistema disciplinare a carico dei magistrati entrano in gioco, da un lato, l'interesse pubblico al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, assistito dalla speciale garanzia di autonomia e di indipendenza ai sensi dell'art. 101, comma secondo, Cost., dall'altro l'esigenza di correlare la tutela del singolo alla salvaguardia del dovere d'imparzialità e della connessa esigenza di credibilità collegate all'esercizio della funzione giurisdizionale, in modo che l'intera vicenda disciplinare rifletta il *proprium* dell'Ordine giudiziario. Il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e il prestigio della Magistratura investono il momento della concretizzazione dell'ordinamento attraverso la giurisdizione, vale a dire l'applicazione indipendente e imparziale della legge in funzione del rispetto del principio di uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini dinanzi alla legge. Tali valori non riguardano solo l'Ordine giudiziario, riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità degli individui e, al pari della stessa indipendenza della Magistratura, costituiscono il presidio dei diritti dei cittadini. L'inquadramento della responsabilità disciplinare secondo logiche corrispondenti all'autentico significato che l'indipendenza assume nel sistema costituzionale, come garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini, consente di affermare che l'intera problematica disciplinare dei magistrati non rappresenta una problematica interna al corpo professionale, ma assume una valenza pubblicistica più ampia. Queste considerazioni, insieme con la natura giurisdizionale del procedimento, più volte affermata dalla Corte costituzionale, avrebbero meritato attenta considerazione ai fini della valutazione della natura dell'Alta Corte disciplinare che, in quanto nuovo giudice speciale e quindi espressione di una deroga all'art. 102, comma 2, Cost., avrebbe meritato di essere introdotto con una maggioranza più ampia.

Si tratta di un problema di metodo, prima ancora che di merito.

Il riferimento costituzionale alla necessità di maggioranze particolarmente alte per cambiare la Costituzione rivela, infatti, il rifiuto di modifiche con finalità non basate su di un impianto improntato a solida razionalità e sollecita a non fare un uso congiunturale della Carta fondamentale, foriero di banalizzazioni, lacune, imprecisioni confliggenti con il suo senso più autentico e con la sua funzione. Gli interventi sulla Costituzione impongono di soppesare attentamente in sede parlamentare tutte le possibili tesi mediante un serrato confronto in grado di valutare il grado di resistenza delle diverse soluzioni, il loro armonico coordinamento con l'intero impianto della Carta e sappia fornire risposta alle tesi minoritarie, fonte di stimolo per verificare il fondamento delle modifiche e per fornire loro adeguata risposta in caso di loro mancato accoglimento. Si tratta, in altri termini, di ragionare in termini di razionalità e di ragionevolezza e non di potere. E' con questo spirito che nel 1946 i nostri Padri costituenti, che avevano ancora vivida la prevalenza della forza sul diritto, si confrontarono pazientemente per circa un biennio in sede parlamentare in vista della ricerca di una sintesi

corretta ed efficace di tutte le sensibilità culturali, sociali, politiche presenti nel Paese al fine di delineare un corretto equilibrio istituzionale dopo avere attentamente soppesato tutti i possibili aspetti positivi o negativi delle singole soluzioni prospettabili, nella consapevolezza che la Costituzione appartiene all'intera comunità. L'approfondimento necessario è mancato non solo con riferimento alla natura o meno di giudice speciale dell'Alta Corte, ma anche alla necessità e alla coerenza della sottrazione delle attribuzioni disciplinari ai due nuovi Consigli superiori della magistratura (quello per i giudici e quello per i pubblici ministeri), una volta che essi, nelle intenzioni del legislatore, siano stati resi più trasparenti grazie al previsto sistema del sorteggio "secco" per i togati e "temperato" per i membri laici. Proprio i mutati criteri adottati per la individuazione dei membri togati e laici dei due Organi di governo autonomo avrebbero dovuto costituire la migliore garanzia per non sottrarre agli stessi la funzione disciplinare.

Del pari è difficile cogliere il nesso - ove configurabile - tra distinzione delle carriere, costituente la giustificazione per la creazione di due diversi organi di governo autonomo, rispettivamente della magistratura giudicante e requirente, e un'Alta Corte di disciplina in cui le vite professionali dei magistrati sono destinate ad incontrarsi e ad influenzarsi per effetto della previsione della contemporanea presenza all'interno della stessa di giudici e di pubblici ministeri che comporranno insieme i Collegi, così inficiando gravemente la *ratio* posta alla base della suddetta separazione.

L'istituzione di un'Alta Corte di disciplina appare, inoltre, distonica nell'impianto complessivo della Costituzione, considerato che soltanto per la magistratura ordinaria la funzione disciplinare viene sottratta al suo organo di governo autonomo a differenza di quanto accade per le altre Magistrature, amministrativa, contabile, militare che possono essere anch'esse in astratto interessate dai paventati pericoli di "giurisdizione disciplinare domestica".

La scelta del legislatore non appare neppure tenere conto del fatto che in tutti gli ordinamenti stranieri (fatta eccezione per la Grecia) in cui pure è previsto uno statuto professionale distinto per giudici e pubblici ministeri, la funzione disciplinare non è mai sottratta agli organi di governo autonomo. Basti ricordare che in Portogallo, al cui modello la riforma dichiara di ispirarsi, la funzione disciplinare è esercitata dai due Consigli superiori della magistratura giudicante e requirente.

La frattura logico-sistemica è ancora più evidente ove si consideri, in una prospettiva allargata ad altre realtà, che alle varie Autorità regolative e di vigilanza (si pensi alla Banca d'Italia, alla Consob, alle diverse Autorità Garanti) sono attribuiti al contempo compiti di amministrazione e potere di irrogazione di sanzioni e che per altri corpi professionali (si pensi ad avvocati, notai, medici, etc.) il controllo deontologico e l'esercizio della potestà disciplinare sono affidati ai rispettivi Ordini e non ad organi esterni.

In questa ampia prospettiva è possibile affermare che, con riferimento alla potestà disciplinare, esiste una significativa linea di continuità tra le varie normative, tutte accomunate da un nesso inscindibile tra governo della vita professionale dei rispettivi appartenenti ed esercizio della funzione disciplinare in ossequio ad un dato esperienziale obiettivo, ossia che la potestà disciplinare è uno degli aspetti dell'amministrazione e gestione del corpo e che l'esercizio della potestà disciplinare concorre nella definizione del profilo deontologico dell'appartenente a ciascun settore.

Con specifico riguardo alla Magistratura solo la conoscenza compiuta dell'elaborazione culturale e della conseguente regolamentazione di ogni aspetto della vita professionale del magistrato e dell'organizzazione degli uffici può concorrere a dare corpo alla valutazione circa la configurabilità dell'illecito contestato da calare nel più ampio contesto dell'evoluzione della sensibilità deontologica in ordine ai valori da correlare alle aspettative sociali.

Occorre, poi, considerare che il Consiglio superiore della magistratura dialoga con i magistrati attraverso la disciplina dell'organizzazione degli uffici, le valutazioni di professionalità, il conferimento degli uffici diret-

tivi e semidirettivi, le pratiche di trasferimento per incompatibilità ambientale, il contributo propositivo fornito alla Scuola della Magistratura (a cui il Consiglio partecipa mediante la scelta di una parte dei componenti del Consiglio direttivo della Scuola) e anche mediante la giurisprudenza disciplinare. Tutte queste funzioni rappresentano altrettanti strumenti attraverso i quali il Consiglio superiore della magistratura trasmette ai magistrati il profilo deontologico che richiede loro.

Nel tempo la società si modifica e, con la società, muta la magistratura; cambiano le domande che la società fa alla magistratura e, conseguentemente, sono diverse le risposte che la magistratura è in grado di offrire alla società. Ogni quattro anni i componenti del Consiglio superiore magistratura si rinnovano e la componente togata viene eletta secondo regole che garantiscono, o dovrebbero garantire, le migliori competenze per assolvere alle funzioni di indubbio rilievo costituzionale. In ogni consiliatura, i componenti del Consiglio sono chiamati a misurarsi con una realtà che si evolve rispetto a quella delle consiliature precedenti; si pensi, per fare solo due esempi, alle modifiche delle esigenze e delle aspettative dei giovani magistrati determinate dall'innalzamento dell'età di accesso al concorso, o ai mutamenti recati al lavoro del giudice civile dalla diffusione delle tecnologie informatiche. Di quadriennio in quadriennio, il Consiglio superiore si pone in relazione con le sue risoluzioni, con le relazioni sull'amministrazione della giustizia, con le delibere sulle tabelle, sui programmi di gestione, sulle valutazioni di professionalità, sul conferimento di uffici semidirettivi o direttivi con l'intero corpo professionale con riguardo a grandi temi culturali quali, a mero titolo esemplificativo, il significato del principio costituzionale di soggezione esclusiva del giudice alla legge, l'interpretazione del ruolo di magistrato nella concretezza di ciascuna funzione, l'incidenza della organizzazione sul concreto funzionamento degli uffici giudiziari, il valore della prevedibilità delle decisioni giudiziarie quale fattore di orientamento della domanda di giustizia e della proposizione delle impugnazioni avverso la sentenza che si intende censurare. Questo confronto è arricchito, infine, anche dalla giurisprudenza disciplinare che spiega ai magistrati come devono lavorare e come si devono comportare.

Sottrarre la giurisdizione disciplinare al Consiglio significa:

- amputare una funzione essenziale del governo autonomo;
- creare i presupposti per una enfaticizzazione della funzione disciplinare scissa, mediante la concentrazione nell'Alta Corte, da tutte le altre attribuzioni che la Costituzione riserva al Consiglio superiore;
- assegnare all'Alta Corte una funzione di orientamento deontologico-professionale che non dialoga con gli organi di governo autonomo cui la Costituzione riserva le valutazioni di professionalità, i giudizi sulle capacità di organizzazione e di gestione degli uffici direttivi e semidirettivi, sulle attitudini ad assicurare il corretto ed efficace funzionamento della funzione giudiziaria, l'apprezzamento sull'osservanza dei doveri di segnalazione di situazioni di incompatibilità funzionali a garantire la sostanza e l'immagine di imparzialità del magistrato;
- determinare improprie sovrapposizioni tra gli ambiti di intervento dei due organi di governo autonomo e quello dell'Alta Corte stessa, foriere di conflitti e contrasti e, in assenza di confini netti fra le attribuzioni ad essi riservate, una ipertrofia della funzione disciplinare che deve rappresentare l'estrema *ratio*.

Non è, d'altronde, ragionevole pensare che la riduzione dell'orizzonte del Consiglio superiore della magistratura mediante la sottrazione della competenza disciplinare sottintenda la volontà di disconoscere il suo ruolo organo di rilievo costituzionale, comprovato dalla presidenza dello stesso da parte del Capo dello Stato, dalle previste forme di interlocuzione con il Parlamento, con Ministro della giustizia, con la Scuola della Magistratura, con i corrispondenti organi degli altri Stati europei, con la Rete europea e con gli altri organismi cui fanno capo le varie espressioni internazionali del governo autonomo delle magistrature ordinarie.

3. LA RIUNIFICAZIONE DI GIUDICI E PUBBLICI MINISTERI ALL'INTERNO DELL'ALTA CORTE DISCIPLINARE.

Con l'introduzione dell'Alta Corte di disciplina le "carriere" dei giudici e dei pubblici ministeri, che il legislatore della riforma ha voluto distinguere nettamente mediante l'inserimento in Costituzione della previsione che esse sono separate e la conseguente creazione di due distinti Consigli superiori, tornano singolarmente a riunirsi.

Infatti, l'Alta Corte sarà composta (tra gli altri) sia da giudici che da pubblici ministeri, destinati a trattare i procedimenti disciplinari nei confronti degli appartenenti alle due categorie. Questa previsione, unita all'assenza di regole e criteri generali per la composizione dei Collegi, rimandata genericamente alla legge ordinaria, comporta che un pubblico ministero potrà concorrere a pronunciare la sentenza disciplinare nei confronti di un giudice e viceversa. In tal modo il legislatore contraddice se stesso nell'asserita volontà di evitare qualsiasi forma di interferenza tra giudici e pubblici ministeri nell'ottica del rafforzamento della terzietà del giudice. Né, d'altra parte, è logicamente possibile prevedere, alla luce del ristretto numero dei componenti l'Alta Corte stessa e della necessità di assicurare la prevalenza di membri togati al fine di preservarne autonomia e indipendenza, che i Collegi possano essere distinti per giudici e pubblici ministeri. Questa eventualità è esclusa anche dalla circostanza che, in caso di riforma della decisione impugnata e di eventuali situazioni di incompatibilità anche di tipo processuale, non vi sarebbe un numero di pubblici ministeri sufficiente a comporre i Collegi ad essi ipoteticamente destinati in via esclusiva.

4. LA COMPOSIZIONE DELL'ALTA CORTE DISCIPLINARE.

L'Alta Corte è composta da 15 membri: 3 nominati dal Presidente della Repubblica fra professori ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio; 3 estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti compilato dal Parlamento in sede comune mediante elezione; 6 giudici e 3 pubblici ministeri estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgono o abbiano svolto funzioni di legittimità.

La riforma non ripropone per l'Alta Corte il rapporto di proporzione fra 2/3 di magistrati e 1/3 di laici, prevista per la composizione del Consiglio superiore della Magistratura allo scopo di preservare l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, valori non costituenti la prerogativa di una casta professionale, ma serventi rispetto al principio di imparzialità, a sua volta funzionale ad assicurare l'uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge. Viene, infatti, stabilito un rapporto di proporzione di 3/5 per i togati e di 2/5 per i laici che crea un'evidente e inspiegabile asimmetria rispetto a quello stabilito per il Consiglio superiore e assicura obiettivi minori garanzie rispetto alla situazione attuale.

Anche il rapporto numerico tra giudici e pubblici ministeri appare irragionevole, ove si consideri che la componente dei giudici (pari, come detto, a sei) deve essere posta in correlazione con una pianta organica della magistratura giudicante di 8000 giudici, mentre quella dei pubblici ministeri (tre) va parametrata ad un organico complessivo di 2656 magistrati.

Inoltre, la mancata previsione di una qualificata maggioranza parlamentare per la selezione dei nominativi dei professori universitari e degli avvocati destinati ad essere eletti ai fini dell'inserimento nell'elenco al cui interno sarà effettuato il sorteggio crea la precondizione di un'assenza di pluralismo effettivo nella designazione dei membri con il conseguente rischio che i citati accademici e professionisti possano essere espressione della maggioranza politica del momento e non delle sensibilità presenti nell'intera comunità; ciò in controtendenza rispetto all'originario disegno costituzionale volto ad assicurare l'apporto delle persone culturalmente più autorevoli, unanimemente riconosciute come tali e del tutto indipendenti dai singoli rag-

gruppamenti politici.

Non può tuttavia evidenziarsi che la *forma mentis* del giudice della Corte di Cassazione è tipicamente orientata ad un giudizio di legittimità, in cui le vicende concrete oggetto della controversia sono state già cristallizzate nel giudizio del giudice di merito, mentre nel caso del giudizio disciplinare il giudice dell'Alta Corte deve necessariamente fare i conti con la cruda realtà dei fatti.

Tanto osservato in ordine alla struttura dell'Alta Corte, occorre sottolineare che la norma costituzionale, che fa un generico rinvio alla legge ordinaria senza dettare principi generali per la composizione dei Collegi e che non opera un espresso richiamo al rispetto del criterio di proporzione tra togati e laici, consentirà, quanto meno in via ipotetica, la composizione di Collegi formati in prevalenza o in maniera paritaria da membri "laici" con intuibili ricadute sulle garanzie di autonomia e di indipendenza dei magistrati.

5. L'IMPUGNAZIONE DELLE SENTENZE DELL'ALTA CORTE DISCIPLINARE.

La riforma prevede che avverso le sentenze pronunciate dall'Alta Corte disciplinare quale giudice di prima istanza è ammessa impugnazione "soltanto" dinanzi alla stessa Alta Corte che giudicherà in diversa composizione.

L'Alta Corte opererà, quindi, sia come giudice di primo grado che come giudice di seconda ed ultima istanza. Il ristretto numero dei componenti dell'Alta Corte (quindici) porterà ad una totale promiscuità tra funzioni di primo e di secondo grado con indiscutibili ripercussioni sulla terzietà del giudice, valevole anche per quello disciplinare, attese le funzioni giurisdizionali allo stesso affidate.

Il tenore letterale dell'intera disposizione e, in particolare, l'uso dell'avverbio "soltanto", non consentono di ritenere che avverso le sentenze dell'Alta Corte sarà consentito il ricorso in cassazione. Unicamente per i magistrati ordinari, quindi, verrà esclusa la garanzia di cui all'art. 111, settimo comma, Cost. che opera, invece, per qualsiasi altro cittadino. Si tratta di un'irragionevole disparità di trattamento che un'opera di riforma più attenta tecnicamente avrebbe potuto prevenire.

Né, d'altra parte, paiono possibili diverse letture che configurino il giudizio d'impugnazione dinanzi all'Alta Corte come un giudizio d'appello cui si aggiungerebbe l'ulteriore garanzia del ricorso per cassazione posta dall'art. 111, settimo comma, Cost. Ostando a questo approdo esegetico non soltanto il significato univoco dell'avverbio "soltanto" che funge da fattore di esclusione di altre forme di impugnazione dinanzi ad altri organi giurisdizionali, ma pure la congiunzione "anche" riferita alla tipologia di doglianze, in fatto o in diritto, suscettibili di essere sottoposte all'Alta Corte ("anche per ragioni di merito"), univocamente espressiva nel suo tenore letterale (il primo dei criteri di lettura di una disposizione che un interprete deve seguire) della volontà di affidare all'Alta Corte stessa compiti di riesame del merito della vicenda e di valutazione della sussistenza di eventuali vizi di violazione di legge, attualmente riservati alla Corte di cassazione.

Rafforza una conclusione del genere anche la previsione che i magistrati destinati a comporre la Corte siano sorteggiati tra magistrati che svolgano attualmente o abbiano in precedenza svolto funzioni di legittimità. La indicazione di tale requisito professionale trova la sua spiegazione esclusiva nella volontà legislativa di assicurare all'interno dell'Alta Corte, destinata ad operare come giudice di seconda e ultima istanza, la presenza di quelle competenze che, attualmente, sono garantite dai giudici della Corte di cassazione che compongono il Collegio delle Sezioni Unite civili incaricato di trattare i ricorsi avverso le sentenze pronunciate dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore.

In questo modo si creerà, in un settore nevralgico come quello della responsabilità dei magistrati che pone complessi e delicati problemi interpretativi, soprattutto nelle ipotesi di contestazione di illeciti disciplinari aventi ad oggetto la grave e inescusabile ignoranza della legge sostanziale e/o processuale, un'allarmante frattura tra Alta Corte e Corte di cassazione circa la corretta lettura norme e si indebolirà il ruolo nomofilat-

tico che la Costituzione (art. 111, settimo comma) e l'ordinamento giudiziario (art. 65 ord. Giud.) riservano a quest'ultima.

Per mera completezza argomentativa si osserva che, quand'anche si volesse accedere ad una diversa esegesi del testo della riforma costituzionale sul punto e si ritenesse possibile sostenere che il giudizio dinanzi all'Alta Corte abbia natura di giudizio d'appello cui segua il giudizio in cassazione in virtù della garanzia generalizzata posta dall'art. 111, comma settimo, Cost., si porrebbe un serio problema di durata complessiva del procedimento disciplinare, tema ineludibile ove si abbia riguardo alla necessità di assicurare in tempi celeri il doveroso controllo disciplinare, funzionale alla verifica della sussistenza dei presupposti di credibilità del singolo magistrato ai fini dell'esercizio delle funzioni a lui assegnate, oltre che dell'intero Ordine giudiziario cui egli appartiene e in cui l'intera collettività deve potere riporre la doverosa fiducia.

L'AUTONOMIA DELLA MAGISTRATURA E L'ALTA CORTE DISCIPLINARE

di Giovanni Mammone

1. - La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica in seconda votazione hanno votato ed approvato a maggioranza assoluta (rispettivamente il 18 settembre e il 30 ottobre 2025) il disegno di legge costituzionale 1917/XIX/C. La Gazzetta ufficiale del 30 ottobre 2025 (n. 253) ha pubblicato il testo approvato della legge costituzionale («Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare»). La legge in questione è attualmente oggetto della procedura di *referendum* prevista dall'art. 138 Cost. e dalla legge 25 maggio 1970, n. 352 («Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo») (1).

2. - L'art. 3 della legge costituzionale modifica l'art. 104 della Costituzione affermando che «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente» (c. 1); istituisce pertanto il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente e prevede degli stessi le modalità di composizione.

L'art. 4 della stessa legge riscrive l'art. 105 della Costituzione. Con il primo comma fissa le attribuzioni di ciascun consiglio («le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le valutazioni di professionalità e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati»; con gli altri commi prevede l'istituzione di una Alta Corte disciplinare, cui è rimessa «la giurisdizione disciplinare dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti».

La Corte è composta da quindici giudici che rimangono in carica per quattro anni (tre nominati dal Presidente della Repubblica, tre estratti a sorte da un elenco compilato dal Parlamento in seduta comune, sei magistrati giudicanti e tre requirenti, anch'essi estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie). Contro le sentenze da essa emesse 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».

La materia disciplinare, dunque, viene sottratta al Consiglio superiore – che pure rimane organo di governo autonomo, in ragione delle molteplici attribuzioni residue (assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità, conferimenti di funzioni) – e viene assegnata ad un organo giurisdizionale esterno creato *ad hoc*.

3. - Di fronte a tale nuovo assetto è lecito allora chiedersi se, nella nuova visione costituzionale che prevede lo sganciamento delle attribuzioni disciplinari, l'esercizio del «governo autonomo» da parte del (o dei) CSM possa essere ancora tale da garantire nella sua pienezza l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, che pure l'art. 104 (nuovo) riafferma.

Da un punto di vista generale la responsabilità disciplinare è riconducibile alla fattispecie della violazione delle norme comportamentali posta in atto dal pubblico dipendente nell'ambito del rapporto di impiego

[1] Si veda al riguardo la Scheda informativa predisposta dalla Redazione de *Il diritto vivente*.

esistente con l'amministrazione di appartenenza. La violazione provoca la reazione dell'ordinamento e l'applicazione delle disposizioni previste per l'accertamento della lesività del comportamento e, a seconda della gravità della violazione, l'irrogazione di una sanzione.

Il rilievo costituzionale della giurisdizione e la conseguente particolarità della funzione istituzionale dei magistrati, tuttavia, impone che la materia disciplinare abbia per loro una regolazione sostanziale e procedimentale rigorosa, a garanzia della funzione giurisdizionale e, indirettamente, dei diritti dei cittadini che quella funzione è chiamata a tutelare. Pertanto, le disposizioni che regolano la responsabilità disciplinare dei magistrati sono fissate dalla legge (d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109 per i magistrati ordinari, legge 27 aprile 1982 n. 186 per i magistrati amministrativi, legge 13 aprile 1988 n. 117 per i magistrati della Corte dei conti, d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66 per i magistrati militari, [d. lgs. 14 novembre 2024](#) n. 175 per i giudici tributari). Solo per la magistratura ordinaria, tuttavia, l'organo competente a valutare il comportamento e ad irrogare la sanzione è fissato dalla Costituzione, che nel testo attualmente vigente designa in proposito il Consiglio superiore della magistratura (art. 105), nel cui ambito la legge ordinaria attribuisce le relative funzioni ad una "sezione disciplinare" composta di sei componenti effettivi e cinque supplenti (art. 4 della legge 26 marzo 1958 n. 195). Per le altre magistrature la designazione è rimessa alle leggi ordinarie di settore, le quali rimettono le competenze disciplinari ai rispettivi organismi di presidenza.

Nel tradizionale assetto costituzionale la rimessione della funzione disciplinare al CSM è basata sul principio che un giudice disciplinare esterno sarebbe o parte di un "altro potere" o costituirebbe esso stesso un "potere" estraneo alla magistratura, diverso e in grado influire più o meno direttamente sull'esercizio della giurisdizione, facendo venir meno il principio basilare dell'autonomia e indipendenza e, più latamente, il principio che il giudice è soggetto solo alla legge (art. 101 Cost.). Tali concetti furono plasticamente esposti nell'Assemblea costituente da Meucci Ruini, quando affermò che assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari rappresentano i "quattro chiodi" ⁽²⁾ che sostengono l'impalcatura della giurisdizione e che, proprio per tale ragione debbono essere assegnati al CSM, che è l'organo posto a presidio dell'autonomia e indipendenza.

4. – Questa originaria visione è coerente con la formulazione del vigente art. 105 che, associando le attribuzioni "di gestione" a quelle disciplinari, sancisce un vincolo di interdipendenza tra le prime e le seconde. Storicamente dall'attività e dalla giurisprudenza della Sezione disciplinare del CSM (e dall'irrogazione o meno della sanzione) emergono principi deontologici e valoriali, la cui formulazione porta la funzione sanzionatoria oltre il mero contenuto punitivo e assicura linee guida comportamentali che indirizzano in maniera incisiva il comportamento del magistrato. A riprova, basti rilevare che molti degli illeciti che sono stati tipizzati per legge dal 2006 in poi trovano origine in elaborazioni della Sezione disciplinare.

Inoltre, le regole e i principi affermati in sede disciplinare trovano poi una rielaborazione sul piano organizzativo ed entrano nel vivo delle altre attribuzioni del CSM e dell'esercizio della funzione di governo autonomo. In altre parole, l'esercizio delle funzioni del CSM non avviene per compartimenti, ma è la risultante prodotta dal convergere di tutte le sue competenze, tra le quali quella disciplinare assume un ruolo non secondario.

5. – Diversa è l'impostazione assegnata alla funzione disciplinare dall'art. 4 della legge di riforma costituzionale approvata dal Parlamento. Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale la creazione dell'alta Corte viene giustificata, tra le altre, da tre principali motivazioni:

- a) l'esigenza di fondo che "il nuovo assetto delle competenze nella materia disciplinare [risulti] coe-

[2] V. l'intervento pronunciato nella seduta dell'Assemblea costituente del 24 novembre 1947.

rente anche con il principio, confermato dalla presente riforma, secondo il quale «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (articolo 104), che resta quindi un valore portante”;

b) “l’istituzione di un’autonoma Corte serve anche a definire una chiara distinzione della funzione disciplinare, che è propriamente giurisdizionale, dagli altri compiti dell’organo di autogoverno, che sono di tutt’altra natura”;

c) l’opportunità di “garantire nel massimo grado la qualità professionale e deontologica di chi esercita funzioni caratterizzate da un’estrema delicatezza ... in modo tale da evitare di compromettere l’indipendenza e l’autonomia dei magistrati, prevenendo ogni possibile rischio di condizionamenti esercitabili attraverso l’uso strumentale del controllo disciplinare” (3).

A questo punto è bene interrogarsi sulle conseguenze giuridiche della creazione della Corte disciplinare e dell’inserimento della stessa nell’architettura della giurisdizione creata dalla Costituzione con le disposizioni del Titolo quarto (intitolato alla “Magistratura”), allo scopo di effettuare una verifica generale di coerenza normativa.

Il nuovo testo dell’art. 104 ribadisce che la magistratura è “un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere” e la relazione di accompagnamento correttamente rileva che il principio dell’autonomia e dell’indipendenza è un valore portante dell’assetto costituzionale della magistratura. Tali affermazioni vengono, tuttavia, messe in discussione proprio nel momento in cui il nuovo testo art. 105 esclude la potestà disciplinare dalle attribuzioni dei due consigli superiori.

La giurisprudenza dell’organo disciplinare, come detto, è fonte di enunciazione di regole e principi comportamentali che, più o meno formalmente, indirizzano lo svolgimento dell’attività giudiziaria. Le norme che fissano gli illeciti disciplinari sono spesso misurate su comportamenti tenuti dal magistrato nella prassi giudiziaria che trovano fonte in criteri organizzativi e comportamentali fissati dalle circolari e dalle delibere del Consiglio superiore: questo avviene soprattutto quando si tratta di accertare comportamenti concernenti l’organizzazione della giurisdizione (si pensi alla materia tabellare) che intervengano in settori regolati esclusivamente da disposizioni dell’organo di governo autonomo.

La pronuncia disciplinare in questi casi ha un contenuto non solo di sanzione, ma anche di indirizzo, in quanto fissa i contorni che la condotta dei singoli non deve superare per non cadere nella violazione disciplinare. Era questo il senso implicito delle parole che il Ruini pronunciò all’Assemblea costituente: il governo della magistratura è un tutt’uno che non può essere frazionato, a pena di violare il principio di autonomia. La pronuncia disciplinare, valutando il complesso delle disposizioni normative (di carattere primario e secondario) che il magistrato è tenuto a seguire, individua anche il profilo comportamentale (e di conseguenza deontologico) che il magistrato stesso deve rispettare.

La fissazione in capo ad un unico soggetto (il Consiglio superiore della magistratura, secondo il vigente testo dell’art. 105 Cost.) di competenze gestionali e disciplinari assegna adeguata considerazione a questi aspetti. La separazione delle competenze disciplinari esalta, invece, unicamente l’esercizio della funzione sanzionatoria, a tutto scapito della costruzione dell’immagine professionale e deontologica del magistrato.

Se queste considerazioni sono corrette, dobbiamo allora chiederci se la nuova configurazione del giudice disciplinare non abbia un carattere regressivo, dato che la materia disciplinare una volta rimessa ad un organo esterno al CSM, sarebbe radicalmente esclusa dalla funzione di governo della magistratura. Quel fondamentale *quid* di contenuto regolatorio generale che deriva dall’adozione di ogni singola decisione si perderebbe e prevarrebbe la esclusiva funzione punitiva. Il precedente disciplinare sarebbe solo un dato amministrativo del vissuto di ogni singolo magistrato, da prendere eventualmente in considerazione al momento della valu-

[3] I testi virgolettati sono testualmente ripresi dalla relazione di accompagnamento del disegno di legge costituzionale.

tazione di professionalità.

In questi termini può parlarsi di incoerenza concettuale del nuovo testo: la correttezza disciplinare non è un bene a sé stante, ma è la risultante di formazione deontologica e applicazione di condivisi principi organizzativi. La separazione della competenza disciplinare e di quella gestionale, operante in prospettiva per entrambi i Consigli superiori, lungi dal realizzare l'auspicabile "valore aggiunto di promuovere un livello professionale e deontologico omogeneo per tutti gli appartenenti alle carriere giudicante e requirente" si rivela invece un potenziale divaricatore di quella coerenza comportamentale che tradizionalmente caratterizza la dimensione culturale dei magistrati e che in tutta autonomia dovrebbe essere disegnato dal Consiglio superiore.

6. – Ulteriore incoerenza si manifesta (in termini ancora più evidenti) a proposito del regime delle impugnazioni delle sentenze del nuovo giudice disciplinare. L'articolo 105 della Costituzione, nel testo proposto dalla legge approvata dal Parlamento, prevede che "contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, *soltanto* dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata" (settimo comma).

Al riguardo deve rilevarsi che l'Alta Corte costituisce sicuramente un "giudice speciale", che non rientra però nel divieto di istituzione di giudici speciali o straordinari previsto dall'art. 102, secondo comma, Cost. (trattandosi di giudice istituito con norma a sua volta costituzionale). La Corte, tuttavia, è da considerare "organo giurisdizionale ordinario o speciale", contro le cui sentenze è "sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge", ai sensi dell'art. 111, comma settimo, della stessa Costituzione. Quel *soltanto* contenuto nell'art. 105, sopra evidenziato, sembrerebbe invece concedere al magistrato incolpato e condannato in sede disciplinare la facoltà di sola impugnazione dinanzi alla Corte disciplinare riunita in diversa composizione, escludendo il ricorso in cassazione previsto dall'art. 111.

Si pone dunque un dilemma che è logico, prima ancora che giuridico. Sul piano linguistico il "soltanto" del nuovo art. 105 si contrappone logicamente al "sempre" dell'art. 111 comma settimo, dato che in caso di sentenza disciplinare la violazione di legge troverebbe un giudice diverso dalla Corte di cassazione e sarebbe in contrasto con una disposizione esplicitamente dichiarata derogabile "soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra" (art. 111, comma settimo, secondo periodo).

Il dilemma non è solo linguistico e non impone semplicisticamente la soluzione del contrasto tra i due avverbi ("soltanto" dell'art. 105 e "sempre" dell'art. 111) in sede interpretativa, ma costituisce una ambiguità del testo della Carta costituzionale, che per il suo carattere di legge fondamentale deve essere invece (e prima di tutto) coerente nella sua formulazione.

GLI SFONDI CULTURALI DELLA QUESTIONE DELLE CARRIERE DEI MAGISTRATI (*)

Gli sfondi culturali della questione delle carriere dei magistrati.

di Marco D'Orazi

Sommario:

1. La separazione delle carriere: cultura, metodo e merito.
2. Fukuyama e l'apogeo del secolo americano.
3. Perry Mason e l'accusatorio da telefilm.
4. Grisham ed il risveglio alla realtà.
5. Zanardelli, la Sinistra liberale e le garanzie della tradizione nazionale.

1. LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE: CULTURA, METODO E MERITO.

Come un fiume carsico, il tema delle carriere dei magistrati e della loro separazione appare e riappare periodicamente¹. In questo 2025, è di nuovo in auge, anche per un progetto di riforma costituzionale² in corso di esame da parte del Parlamento.

La posizione di questo lavoro è una posizione non separatista³.

Le ragioni contrarie alla separazione delle carriere, con riforma costituzionale, possono raggrupparsi in obiezioni: a) *culturali*, di b) *metodo* e di c) *merito*. Lo scopo di questo lavoro non è di affrontare *funditus* gli

[*] Articolo già pubblicato con titolo diverso nel fascicolo n. 2/2025 della Rivista.

[1] Già ventisei anni fa, avevo modo di occuparmi del tema, nella rivista *Critica penale*, allora diretta da De Mattia, Cicala, Maddalena e Ricciotti (nel comitato di redazione di Roma della rivista, si legge il nome di Margherita Cassano, oggi alla Prima Presidenza, e di Giovanni Mammone, già alla Prima Presidenza). I lavori sono citati alla nota 5. Rimane, da parte mia, un legame con i direttori di allora; sopra tutti, il legame indelebile con G.C. Romano Ricciotti, un non dimenticato collega ed una delle persone migliori che io abbia conosciuto.

Il primo di quei saggi – citato appunto alla nota 5 – era dedicato a mio figlio Matteo, che accompagnò la stesura estiva di quel lavoro del 1999-2000, giocando sotto il mio tavolo con i suoi piccoli autobus; per quanto conti, quella dedica è ancora la cosa migliore del saggio ed è ancor oggi validissima; anche se ora Matteo studia ingegneria e gli autobus si accinge a progettarli.

[2] Disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura dalla Camera il 16 gennaio 2025. Poi, trasmesso al Senato e qui con il numero S.1353, per la seconda lettura.

[3] L'assetto del potere giudiziario nel sistema costituzionale, come tutte le cose umane, non è immutabile e dato per sempre. E' dunque possibile che in contesti diversi – anche in Italia, in futuro – meccanismi separatisti possano essere la migliore soluzione. *Hic et nunc*, la separazione delle carriere, con modifica costituzionale, non è un bene; se si vuole, è semplicemente un errore. Come non va fatto un feticcio della separazione delle carriere, così non è immutabile l'attuale assetto; semplicemente, oggi ragioni di metodo e di merito ne rendono la adozione un errore. Quando nel testo si afferma dunque che questo lavoro sostiene il mantenimento dell'attuale assetto costituzionale, sostiene dunque una posizione non ideologica, quanto piuttosto pragmatica e concretamente legata a considerazioni empiriche.

argomenti di *metodo*⁴ e di *merito*⁵ contrari alla scelta separatista, nel contesto italiano⁶.

Gli argomenti di merito⁷, contrari alla scelta separatista, sono corposi e largamente diffusi; anche se in misura minore, si leggono rilievi sul metodo di questa divisiva scelta (separatista).

Meno esplorati – ma non di minore interesse – sono gli *sfondi culturali* che sorreggono le varie opzioni sul punto. Come spesso avviene, i riferimenti culturali rimangono inespressi, annidati sotto le argomentazioni razionali, se si vuole inconsci. Non per ciò, tuttavia, gli sfondi culturali sono meno potenti e rilevanti; anzi, proprio perché stanno sì sullo sfondo ma in profondità, influenzano in modo spesso più penetrante, rispetto agli argomenti espressi a favore o contro la separazione⁸.

Proprio perché questi sfondi sono così potenti, pur se spesso inespressi, conviene scandagliarli. Lasciare per un attimo da parte le ragioni di metodo che rendono la separazione quanto mai divisiva; nonché gli argomenti di merito, ormai ripetuti mille volte; per entrare, appunto, negli sfondi storici e culturali che si agitano – un agitarsi che non appare in superficie – sotto questo dibattito.

[4] In occasione di precedenti modifiche costituzionali o di abortiti tentativi, non sempre felici, è emersa una *communis opinio*, che le riforme costituzionali, proprio perché destinate a porre le “regole del gioco”, debbano essere, nei limiti del possibile, condivise. *Communis opinio* diffusa nel ceto politico – anche se poi tradita nelle condotte concrete – e diffusa nella riflessione politologica e costituzionale. Non è opportuno che le regole costituzionali siano modificate nell’ambito di un “programma di maggioranza”; perché la loro non generale condivisione finisce per renderle meno efficaci ed inserire nel sistema politico elementi di tensione e divisione. Serve da monito la infelice, per esser moderati nella aggettivazione, riforma del Titolo V, approvata appunto a colpi di maggioranza (del centro-sinistra).

Ora, nel caso della separazione delle carriere, si è in presenza di una riforma quanto mai *divisiva e contestata*: che tutta la magistratura oppone con vigore come una vera e propria minaccia esistenziale, mentre parti importanti della avvocatura (fra cui associazioni di penalisti), invece, sostengono; in un contesto parlamentare che vede i favorevoli ed i contrari divisi a mezzo (con riferimento ai consensi elettorali) e con maggioranza di seggi in Parlamento che non raggiunge i due terzi dei favorevoli. Una situazione, dunque, che sconsiglia *nel metodo* una riforma così divisiva.

[5] Per le obiezioni di merito, le dimensioni di questo lavoro non consentono analisi approfondita; si rinvia dunque a: D’ORAZI, *Un referendum inammissibile, Critica dei modelli di separazione delle carriere dei magistrati*, volume pubblicato come quaderno della rivista *Critica penale*, Milano, Minchella, 1999; *Cinque sistemi di separazione delle funzioni e dei ruoli del giudice e pubblico ministero*, volume pubblicato come quaderno della rivista *Critica penale*, supplemento al numero 3-4. Milano, 2001; *Sul progetto governativo di separazione delle funzioni di giudice e pubblico ministero*, in *Critica penale*, 2002, fascicolo II, p. 131.

Nel merito, le obiezioni possono essere riassunte, innanzi tutto, in una certa confusione e sovrapposizione di idee sulle funzioni che la separazione delle carriere dovrebbe avere. Vi è chi la imposta come una riconduzione del pubblico ministero alla autorità politica – in guise ed intensità diverse – basandosi sulla necessità che tale segmento della politica criminale sia richiamato ad autorità a legittimazione democratica; dunque, una separazione delle carriere *a fini politici*; il pensiero, nella dottrina processualpenalistica, corre ai lavori di DOMINIONI, in vari interventi e lavori; salvo errori per la prima volta in: *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero-Problemi e prospettive di riforma*, in AA.VV. (a cura di CONSO), *Pubblico ministero e accusa penale*, Bologna, Zanichelli, 1979. Questa prima prospettiva politica, appunto nelle sue varie declinazioni, può accompagnarsi ad una rimodulazione della obbligatorietà della azione penale.

Vi è altra prospettiva, che sembra essere quella che emerge dalla proposta attualmente in parlamento; la separazione delle carriere avrebbe *fini di garanzia*: renderebbe maggiormente libero il giudice dalla influenza del pubblico ministero, appartenente ad altra carriera.

Gli argomenti di merito contro entrambi questi modelli separatisti sono molti e, come detto, non possono trovare qui spazio. In sintesi, il modello *politico* sicuramente raggiungerebbe gli esiti auspicati dai promotori, tuttavia non utili nel contesto italiano; il modello *pseudo-garantistico* è invece del tutto inutile ai fini proposti ed anzi con rischi di diventare controproducente; il primo è dunque *efficace* (per i fini proposti) ma *sconsigliabile*; il secondo del tutto *inefficace*.

[6] Appunto, nell’assetto *italiano contemporaneo*. Come sopra alla nota 3, giungendo a questa conclusione con un approccio laico e non ideologico al tema.

[7] Si veda sopra la nota 5. Da ultimo, una sintesi in SPATARO, AA.VV., *Loro dicono noi diciamo; su premierato, giustizia e regioni*, Bari, Laterza, 2024.

[8] Le idee degli economisti e dei filosofi politici, tanto quelle giuste quanto quelle sbagliate, sono più potenti di quanto comunemente si creda. In realtà il mondo delle idee è governato anche da questi sfondi. Gli uomini pratici, che si ritengono completamente liberi da ogni influenza intellettuale, sono generalmente schiavi di qualche vecchia ideologia. O, per parafrasare KEYNES, *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, Novara, UTET, 2013, p. 510; traduzione di Alberto Campolongo di J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, 1936, forse anche questo dibattito sulla separazione delle carriere è influenzato, se non da economisti defunti, da idee dello scorso secolo.

La dimensione di questo lavoro non consente una analisi completa, né tanto meno un approfondimento comparatistico. Può allora essere una chiave breve – non proprio un *divertissement* ma un andare per punti – affrontare questo tema, individuando un *fil rouge* del ragionamento, attraverso quattro soggetti: Fukuyama, Perry Mason, Grisham e Zanardelli. Poco importa che si tratti di soggetti molto diversi: un rinomato studioso (Fukuyama), un personaggio di fantasia (Perry Mason), uno scrittore (John Grisham) ed un politico liberale. Per quello che rappresentano – infatti – sono l'ideale *fil rouge* per scandagliare le idee, le mentalità, i giudizi ed i pregiudizi che stanno dietro la questione della separazione delle carriere.

2. FUKUYAMA E L'APOGEO DEL SECOLO AMERICANO.

Francis Fukuyama non immaginava che il suo lavoro⁹ finisse per diventare il simbolo dell'apogeo del secolo americano.

Una lettura non superficiale degli scritti di questo studioso fa emergere un quadro meno semplicistico della posizione dell'autore¹⁰. Non vi è però dubbio che la lettura che è stata data di questo saggio è stata quella della punta più alta del secolo americano. Una sorta di manifesto della fine della Guerra Fredda e la vetta del secolo americano.

La lettura comune di questo saggio – val la pena di ribadire, qui nella sua lettura semplicistica e non del tutto corretta – è stata quella per cui, dopo la dissoluzione dell'URSS, i valori dell'ecumene occidentale fossero destinati a prevalere naturalmente, come stadio ottimale se non francamente ultimo, della avventura umana contemporanea. La fine di ideologie contrapposte fa emergere il modello liberaldemocratico come il “naturale” destino della storia umana. I valori della ecumene occidentale sono destinati a diventare centrali nel secolo XXI. I valori dell'Occidente, poi, vedono al centro gli Stati Uniti, guida e modello della cultura liberaldemocratica.

Non solo: anche fuori dalla analisi scientifica, nel senso comune si è diffusa una ammirazione per il paese *leader* dell'Occidente: gli Stati Uniti. Proprio a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo. Dunque, in sintesi: vittoria dell'Occidente e dei valori liberaldemocratici; Stati Uniti come cuore e modello per tutto l'Occidente.

Beninteso, la ammirazione è in larga misura giustificata e ben condivisibile; per quello che gli Stati Uniti rappresentano, come esperimento in gran parte riuscito del pensiero politico dell'Occidente; per la loro capacità di integrare e fare diventare americane le genti più diverse; per l'amore per la libertà e la cultura dei diritti; non ultimo, per avere tenuto testa a potenze ispirate dalle peggiori ideologie del Novecento.

Il punto è che questa ammirazione è diventata, spesso, una provinciale e servile imitazione di tutto quello che viene da quel paese.

Così, negli anni Novanta, due raggruppamenti politici italiani hanno assunto come simbolo, rispettivamente, un Elefantino ed un Asinello, ad imitazione degli animali legati ai partiti americani; una imitazione, per così dire *pop*, di tipo politico-zoologico. Si sente spesso chiamare i presidenti delle Regioni italiane “governato-

[9] FUKUYAMA, *The End of history and the Last Man*, New York, NY, The Free Press, 1992, nella traduzione italiana di CENI, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992. Il saggio è la espansione e lo sviluppo di un precedente lavoro, pubblicato su *The National Interest*, su sollecitazione del redattore Owen Harries, a sua volta una rielaborazione di una lezione tenuta in un dipartimento della Università di Chicago (*John M. Olin Center for Inquiry into the Theory and Practice of Democracy*)

[10] La posizione di FUKUYAMA è qui assunta, dunque, non nella sua complessità, non facilmente riducibile; quanto, piuttosto, nel senso in cui la posizione di questo autore è stata intesa; appunto, come espressione dell'“apogeo occidentale” e del liberalismo; quanto meno dalla prevalente cultura politica degli anni Novanta del secolo scorso e dell'inizio di questo secolo. Recentemente, proprio sulla parabola del secolo americano, MARONTA, Da *Ronald a Donald. La parabola del secolo americano*, su *Limes (rivista italiana di geopolitica)*, 12/2024, pg. 51.

ri”, come i capi degli esecutivi degli Stati federati; nel diritto romano il capo delle province era appunto un governatore, mantenendo tradizionalmente tale nome anche dopo la riforma augustea¹¹. Gli Stati Uniti hanno adottato, per i capi degli esecutivi degli Stati, questo nome, denso di memoria e di suggestioni, come è tipico di un paese giovane che non dimentica le proprie radici; i governatori sono poi “tornati a casa”, sulla scia dell’americanismo post-guerra fredda.

Anche nel campo del diritto processuale – il che già ci avvicina al tema che qui si tratta – è evidente la fortissima influenza del modello americano. La dottrina dei commentatori ha da qualche secolo evidenziato i passi giustiniani che impongono la assoluzione in caso di dubbio (*in dubio pro reo*); dalla riflessione di Egidio Bossi, il principio è entrato nella cultura giuridica già nel XVI secolo; anche se non nella pratica, ancora intrisa di retaggi barbari come la tortura; per poi ricevere una luminosa trattazione negli autori dell’Illuminismo italiano ed in particolare in Beccaria¹².

Nonostante questa tradizione nazionale, la cui riflessione scientifica è stata modello per l’Occidente, la regola di giudizio è stata introdotta non con la menzione della tradizione nazionale ma importando la *BARD rule*, anche in questo con una acritica trasposizione di nozioni d’Oltreoceano; ignorando gli equivalenti, di pari portata garantistica, provenienti dalla nostra tradizione. Si fa riferimento alla modifica dell’articolo 533 c.p.p. ad opera della legge 20 febbraio 2006, numero 46, per cui “Il giudice pronuncia sentenza di condanna se l’imputato risulta colpevole del reato contestatogli al di là di ogni ragionevole dubbio”. Il dubbio come esito probatorio che impone la assoluzione era già acquisito saldamente dalla dottrina italiana; senza bisogno di importare la formula del *Beyond A(ny) Reasonable Doubt*.

Dimenticato Egidio Bossi, dimenticato Beccaria, si è dunque importato il criterio del modello anglo-sassone, nella specifica declinazione statunitense¹³.

3. PERRY MASON E L’ACCUSATORIO DA TELEFILM.

Questa imitazione del modello americano, come processo che funziona e che serve a far trionfare la giustizia, assolvendo gli innocenti, può trovare un nome in Perry Mason¹⁴, il famoso personaggio letterario e poi televisivo.

Il personaggio di Erle Stanley Gardner, come è noto, è un avvocato che, avvalendosi anche della facoltà di indagini difensive, riesce ad ottenere giustizia per i propri clienti. E’ qui assunto, nel campo giudiziario, come l’epitome del “fare come in America”; imitare il mondo giudiziario americano. Il processo americano, visto come un modello da imitare, è appunto un processo “alla Perry Mason”, come viene definito appunto dai

[11] E’ infatti ancora chiamato indifferentemente procuratore o governatore (pur dopo la riforma augustea) uno dei governatori dell’epoca di Augusto; si tratta di un funzionario che, da subito e poi nei secoli successivi, ha goduto di pessima fama: Mt, 27, 11 ss.; Mc., 15, 9 ss.; Lc, 23, 1 ss.

[12] BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Milano, 1764, qui nella edizione a cura di VENTURI, *Dei delitti e delle pene*, Torino, Einaudi, 2018. In particolare, nella ricostruzione degli “indizi”, è netta la distinzione fra la prova perfetta, che non consente dubbio (pp. 33 ss. nella edizione qui citata) e quella non perfetta. E’ sorprendente, poi, come BECCARIA colga la diversa forza delle prove a seconda della dipendenza di una dall’altra; così intuendo, due secoli e mezzo fa, la natura della prova come insieme di reti bayesiane.

[13] La procedura penale francese mantiene un più solido contatto con la tradizione continentale. Infatti, ai giurati d’assise si rammenta il principio tradizionale che il dubbio va a favore dell’accusato (appunto: *in dubio pro reo*): si veda articolo 304 del codice di procedura penale, per cui il presidente della assise si cura *de vous rappeler que l’accusé est présumé innocent et que le doute doit lui profiter*. Anche la riflessione dottrinale tedesca continua ad utilizzare il sintagma di Egidio Bossi; ad esempio e recentemente, BERGER, *In dubio pro reo und Wahrscheinlichkeitsurteile*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2023.

[14] Come premesso all’inizio di questo lavoro, i quattro soggetti utilizzati come *fil rouge* sono un piccolo artificio, per condurre la riflessione. Insomma, Perry Mason come modello delle virtù del sistema americano. La rappresentazione narrativa del processo, in senso ideale, è anche nella filmografia, come ad esempio nel film di LUMET, *12 Angry Men, La parola ai giurati*, 1957.

commentatori¹⁵.

In concreto, come nel successivo paragrafo, il processo americano non funziona così bene; Perry Mason rimane nei telefilm. La realtà, come oltre, è ben diversa. Anche la separazione delle carriere non funziona nel senso auspicato, se si guarda la concreta realtà del processo americano.

Un po' di anni fa – non tanti – altre erano le mode ed un felice libro di cinquanta e più anni fa – quando altre erano le fascinazioni – lanciava un avviso: *Figlioli miei, marxisti immaginari*¹⁶. Oggi, si potrebbe dire: *Figlioli miei, Perry Mason immaginari*.

La critica alla visione integralistica del processo americano, che comporta con sé la separazione delle carriere, merita però due precisazioni. Ciò per non buttare il bambino con l'acqua sporca.

La prima precisazione è che, pur se non senza difetti come tutte le cose umane, il processo americano ha al suo interno importanti cancelli garantistici, fra i quali ovviamente il *Bill of Rights* oltre ad una diffusa adesione alla *rule of law*. Come oltre, è caso mai proprio la presenza di un pubblico ministero non indipendente (funzione politica) e troppo *adversary* che crea inconvenienti. Dunque, non “tutto come in America” ma, nemmeno, “niente come in America”.

La seconda precisazione è ancor più importante.

La fascinazione per Perry Mason è confusa con l'adesione al principio accusatorio ed al contraddittorio fra le parti. In altri termini, l'equivoco è proprio quello per cui: Perry Mason e America = processo accusatorio. Dunque, se si aderisce al paradigma accusatorio, bisogna “essere americani”, bisogna “essere Perry Mason”; dunque, bisogna separare le carriere.

E' un equivoco.

Per chiunque si ponga in un'ottica moderna e saldamente garantistica, il sistema accusatorio è una conquista non rinunciabile¹⁷. La tensione verso un processo accusatorio è stata una costante della migliore dottrina del processo¹⁸, dagli spunti (purtroppo prematuri per i tempi) di Lucchini¹⁹, al geniale progetto carneltuttiano del

[15] Ad esempio: BATTISTA, *La serie Sky che ricorda le speranze tradite in Italia su processo “alla Perry Mason, su Huffington Post*, 18 maggio 2023: https://www.huffingtonpost.it/rubriche/uscita-di-sicurezza/2023/05/18/news/la_serie_sky_che_ricorda_le_speranze_tradite_in_italia_sul_processo_alla_perry_mason-12148999/. Dunque, negli opinionisti, il processo americano è “il processo alla Perry Mason”. Nell'ambito di questa fascinazione irrealistica per quel sistema processuale, ci si duole che il processo italiano non sia “abbastanza americano”, almeno “abbastanza alla Perry Mason”.

La identificazione fra questo personaggio iconico ed il processo statunitense si trova – sempre individuando il personaggio come sintesi di quel processo – anche fra i giuristi. Ad esempio: NORDIO, *Una vera giustizia per l'Italia democratica*, in *Lettera 150*, bimestrale, anno I, fascicolo 1, 2020, pg. 17: “Il nostro processo alla Perry Mason, come generalmente viene chiamato, ha in realtà poco a vedere con quello accusatorio anglosassone, che si regge su alcuni solidi principi, come la distinzione delle carriere, la distinzione fra giudice del fatto e del diritto e, più importante di tutti, la discrezionalità dell'azione penale”. Il seguito dell'articolo *Una vera giustizia*, cit., mostra il favore di questo ultimo autore sia per il modello *politico* della separazione delle carriere sia per quello di *garanzia a fini di terzietà del giudice*.

[16] Vittoria RONCHEY, *Figlioli miei marxisti immaginari*, Milano, Rizzoli, 1975.

[17] Beninteso, sistemi accusatori puri non esistono; essendo il modello accusatorio un tipo ideale. Si intende, ovviamente, la presenza di contraddittorio pieno, contraddittorio nella formazione della prova, presunzione di innocenza, parità delle armi in sede di formazione della prova.

[18] Gli autori citati nel testo ed alle note precedenti sono assunti a campioni di quella spinta culturale verso la adozione di un modello processuale accusatorio. In realtà – ciò anche per giustificare le inevitabili omissioni – quella tensione è stata di tutta la dottrina italiana.

[19] LUCCHINI, *Elementi di procedura penale*, Firenze, Barbera, qui nella quinta edizione, 1921, pg. 44: “Se adunque indarno si cercherebbe tra le vicende dei tempi e tra le legislazioni positive un organismo processuale nelle sue parti perfetto, gli è però certo che il sistema più razionale, governato dalla logica di sani principi giuridici e civili e che intende efficacemente al fine veramente proprio del processo penale, è l'*accusatorio*, che anche storicamente, e appunto perché venuto fuori dagli ordinamenti politici più rispondenti ai bisogni e alle finalità dell'umana convivenza, nella sua universalità, è il tipo scientificamente più plausibile. Esso impera o almeno prevale nei paesi più liberi e civili e al medesimo si vanno ispirando i legislatori del continente europeo.”

4. GRISHAM ED IL RISVEGLIO ALLA REALTÀ.

Ed infatti.

Il processo americano opera con carriere separate; tuttavia, nel suo concreto funzionamento mostra esiti molto diversi da quelli idilliaci, che emergono dai telefilm.

La separazione delle carriere è pienamente operante in quel sistema; eppure, non sembra soddisfare né la funzione *politica* che la separazione delle carriere vorrebbe soddisfare; né la funzione *di garanzia*, che sarebbe assicurata dal fatto che pubblico ministero e giudice non appartengono alla stessa carriera; si ricorda infatti che²⁰, nella riflessione giuridica e politologica, la separazione delle carriere può essere modellata o con una funzione *politica*, di raccordo con gli organi eletti; ovvero di maggiore libertà e forza del giudice, rispetto alla accusa, dunque con presunte maggiori *garanzie* per l'imputato.

La realtà concreta del processo americano mostra che proprio questi due obiettivi non sono punto assicurati dalla separazione delle carriere.

In relazione alla funzione politica della separazione delle carriere, non vi è dubbio che un pubblico ministero di nomina presidenziale meglio risponde alle istanze che vengono dall'esecutivo. Tuttavia, ben è chiaro in quel sistema che la nomina presidenziale dei *Prosecutors* – si fa qui riferimento all'ordinamento federale – può dare luogo a pressioni partigiane, che possono persino essere rivendicate come indispensabili per il raggiungimento di un obiettivo politico²¹.

Oppure, se la amministrazione intende invece contenere questo rischio di partigianeria, si rende necessaria la nomina di uno *Special Prosecutor*. La presenza di questa figura, da un canto, evidenzia la serietà ed il rigore della mentalità anglo-sassone, che intende assicurare una accusa “indipendente”; d'altro canto, evidenzia come un pubblico ministero maggiormente legato al sistema elettivo non sia percepito come soggetto in grado di svolgere le funzioni requirenti in maniera soddisfacente; al punto che si ritiene necessario nominare uno *Special Prosecutor*.

E' soprattutto *sul piano delle garanzie* che si mostra fallace l'opinione che il pubblico ministero, staccato dalla giurisdizione, porti a ricadute garantistiche.

Nel *fil rouge* che si è individuato, John Grisham²² è l'autore che si è scelto per demitizzare il “processo alla Perry Mason”.

Dopo una fortunata carriera di scrittore di romanzi “gialli legali”, Grisham si è dedicato anche alla *non fiction*. Avendo alle spalle esperienze come avvocato e come politico, si è occupato di un caso celebre di una condanna ingiusta²³; più recentemente, insieme a Jim McCloskey, ha presentato una rassegna di casi di condanna, nelle quali proprio la estraneità del pubblico ministero alla cultura della giurisdizione ha portato a condanne manifestamente ingiuste²⁴.

[20] Si veda sopra la nota 5.

[21] Ad esempio, notizie di stampa segnalano come il presidente degli Stati Uniti Trump intenda non confermare i pubblici accusatori che abbiano svolto indagini nei fatti del gennaio 2021 (assalto al Campidoglio). Per la stampa estera: <https://www.nytimes.com/2025/01/31/us/politics/trump-fbi-agents.html>. Nella stampa italiana: GAGGI, *La Casa Bianca inizia la vendetta. FBI e procuratori. Ecco le purghe. Cacciati detective e magistrati: Non adatti ad applicare la agenda del presidente*, *Corriere della Sera*, 2 febbraio 2025. Si tratta naturalmente di notizie di stampa e di decisioni da confermare. Proprio il legame del pubblico ministero con il potere politico evidenzia comunque i rischi di un uso partigiano della stessa funzione di accusa.

[22] Si tratta di un autore assai noto, come autore di “gialli legali”, con molti milioni di copie vendute; la bibliografia in jgrisham.com. Oltre che come scrittore di successo, ha un *côté* di impegno civile, cui appartengono i volumi di cui alle due note che seguono. Infine, è bello segnalare il suo rapporto di amicizia con l'Italia ed in particolare con la città di Bologna, dove è ambientato uno dei suoi romanzi.

[23] John GRISHAM, *The Innocent Man*, nella traduzione italiana: *Innocente*, Milano, Mondadori, 2006.

[24] John GRISHAM (con Jim MCCLOSKEY), *Framed, Astonishing True Stories of Wrongful Convictions*, New York, Penguin Random House, 2024; nella tradizione italiana di FUSARI e PRENCIPE, *Incastrati. Storie vere e incredibili di condanne ingiuste*, Milano, Mondadori, 2024.

La lettura di questa rassegna mostra l'esito di un pubblico ministero "separato", non cresciuto nella cultura della giurisdizione, che non abbia la consapevolezza di essere il felice ossimoro carneluttiano (una parte sì ma imparziale); il libro fa emergere i danni che può fare un accusatore tutto sbilenco verso il perseguimento della condanna e che perda di vista la fondamentale funzione di organo di giustizia.

In alcuni di questi casi è proprio il pubblico ministero che – nell'agonismo accusatorio cui viene a trovarsi se separato dalla estrazione culturale e tecnica della giurisdizione – compie errori, forzature. In altri di questi casi, si appalesa un difetto ulteriore di una struttura integralmente separatista: il procuratore, infatti, si comporta come un vero e proprio "avvocato della polizia", infelicissima formula cui ricorrono alcuni dei sostenitori nostrani della separazione delle carriere; ed è proprio questo mancato controllo, in senso garantistico, dell'operato della polizia che causa alcuni degli errori che si leggono nel libro di Grisham-McCloskey.

I casi di questo libro²⁵ sono veramente impressionanti, a volte sconvolgenti. Un pubblico ministero della tradizione italiana – cresciuto con la cultura della giurisdizione; mirante alla verità e non alla accusa; coordinato ma vigile rispetto alla attività di polizia – *non avrebbe permesso nessuno di questi casi*.

In breve: se ci si aspetta Perry Mason, arriverà invece uno dei casi di Grisham.

Il che impone di riguardare da dove venga la tradizione italiana; passando all'ultimo dei soggetti del nostro *fil rouge*: il bresciano Giuseppe Zanardelli, patriota del Risorgimento italiano, deputato della Sinistra liberale, varie volte Ministro (e, significativamente, della Giustizia) e, infine, Presidente del Consiglio dei Ministri del Regno d'Italia.

5. ZANARDELLI, LA SINISTRA LIBERALE E LE GARANZIE DELLA TRADIZIONE NAZIONALE.

L'Italia è il primo paese occidentale di grandi dimensioni ad avere abolito la pena di morte.

E' una cosa di cui andare orgogliosi, che noi Italiani non rivendichiamo abbastanza e cui non diamo la dovuta importanza. La abolizione della pena di morte – nel codice penale del 1889 – è merito di Giuseppe Zanardelli. Se non ci fossero stati i quindici anni di codice Rocco, dovuti alla tragica esperienza fascistica, si potrebbe dire che l'Italia ha anticipato di un secolo la Francia, la Spagna, la Gran Bretagna; nella civile scelta abolizionistica.

La Sinistra storica ha sicuramente fatto germogliare questa scelta²⁶; tuttavia, non "ce l'avrebbe fatta", senza il pragmatismo di Giuseppe Zanardelli, Ministro della Giustizia ed autore/promotore del codice liberale del 1889. E' dunque a questi che si deve, in concreto, la abolizione della pena di morte.

E' celebre il discorso di Calamandrei agli studenti milanesi del 1955; nel quale gli articoli della Costituzione venivano ricondotti ai grandi Italiani da cui traggono linfa²⁷. Se è possibile seguire Calamandrei, occorre dire che,

[25] Si tratta della punta di un *iceberg*, poiché i casi del volume sono evidentemente alcuni fra i più clamorosi.

[26] Tutta la classe dirigente post-unitaria, emersa dalla epopea risorgimentale, al netto di limiti ed errori, è degna di ammirazione. La Sinistra storica ha potuto portare avanti queste scelte di civiltà; dopo che la Destra storica aveva affrontato gli enormi problemi della unificazione; sulla Destra storica, sono sempre attuali le parole di CROCE, nella *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, qui nella quinta edizione del 1934, pg. 5: "il Ricasoli, il Lamarmora, il Lanza, il Sella, il Minghetti, lo Spaventa e gli altri di loro minori ma da loro non discordi, componenti di un'aristocrazia spirituale, gentiluomini di piena lealtà. Gli atti loro, le parole che ci hanno lasciate scritte, sono fonti perenni di educazione morale e civile, e ci ammoniscono e ci confortano e ci fanno a volte arrossire".

[27] "E quando io leggo nell'art. 2: «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica, sociale»; o quando leggo nell'art. 11: «L'Italia ripudia le guerre come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli», la patria italiana in mezzo alle altre patrie... ma questo è Mazzini! questa è la voce di Mazzini! O quando io leggo nell'art. 8: «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge», ma questo è Cavour! O quando io leggo nell'art. 5: «La Repubblica una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali», ma questo è Cattaneo! O quando nell'art. 52 io leggo a proposito delle forze armate: «l'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica», esercito di popoli, ma questo è Garibaldi! E quando leggo nell'art. 27: «Non è ammessa la pena di morte», ma questo è Beccaria! Grandi voci lontane, grandi nomi lontani..."

quando si legge l'articolo 27 della Costituzione che non ammette la pena di morte, certo lì c'è Beccaria ma, anche, c'è, con il suo pragmatismo, un po' di Zanardelli.

Oltre alla abolizione della pena di morte, la esperienza ministeriale di Zanardelli ha visto due ulteriori riforme. Innanzi tutto, la decisione di selezionare i magistrati per concorso. Di fronte alla confusione legislativa sulla nomina dei magistrati dell'epoca, Zanardelli, con la riforma del 1890, decise di scartare con decisione il meccanismo della elezione dei magistrati. Si preoccupò di assicurare, con la legge, un concorso affidabile, con materie predeterminate dalla legge²⁸. Rimanevano escluse le nomine alle Corti supreme, allora più di una. La decisione di Zanardelli di prevedere in via generale il concorso – migliorando al contempo la condizione economica dei magistrati, allora precaria; nonché assicurando la trasparenza del concorso, con prove predeterminate – aveva ed ha una evidente scopo garantistico. Che può essere così riassunto: assicurare che i magistrati siano selezionati solo per merito; così sottraendoli alla selezione politica; assicurando che siano sottratti a pressioni partigiane, che siano giudici selezionati per il loro “sapere” e non per il loro “potere”²⁹. I magistrati sono scelti per concorso, proprio perché si intende indirizzare la loro funzione verso una magistratura che “sa”, che ri-conosce norme date altrove. Dunque, “quando si legge nell'articolo 106 che «le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso», questo è Zanardelli”, *lì c'è appunto Zanardelli*.

Oltre alla fondamentale riforma della abolizione della pena di morte; nonché alla decisione di assumere i magistrati per concorso, regolandone in modo rigoroso lo svolgimento del concorso; Zanardelli ha promosso una *terza riforma*, in quegli stessi anni. Si ricava un “trattico garantistico”, nel quale il vertice superiore è ovviamente la abolizione della pena di morte.

La *terza riforma* di quegli anni è *la unificazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri*. Da allora³⁰, pubblici ministeri e giudici sono sempre stati nella stessa carriera; così che tale assetto può dirsi oggi uno dei portati della *tradizione italiana*.

Volendo, ancora, usare le immagini di Calamandrei, nel titolo V della Costituzione, che prevede la unità delle carriere di giudici e pubblici ministeri, *lì c'è Zanardelli*.

Anche nella scelta di unificare le carriere, così come nella selezione dei magistrati per concorso, vi è evidentemente una scelta di fondo, legata alle idee del liberalismo italiano³¹, nella specifica declinazione della Sinistra liberale; da un canto, sottrarre il pubblico ministero ad una funzione politica e, sul piano del processo, farne un organo di

[28] CASSI, *Il Guardiasigilli Giuseppe Zanardelli e l'accesso alla magistratura nella riforma dell'ordinamento giudiziario, Historia et Ius*, paper 14 del 2018. Anche in: https://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/14_14_cassi.pdf; oltre ad altri lavori di questo autore, fra i quali, in relazione al tema che qui interessa, il lavoro al seguente link: <https://riviste.unimi.it/index.php/irlh/article/download/12808/12030/38098>. Si riguarda, per il concorso, l'articolo 2, primo comma, numero 3, legge 6878 del 1890; agli articoli da 3 a 8 della medesima legge, le regole sul concorso, in ottica meritocratica.

[29] E' appena il caso di rilevare come questa scelta – anche questa, di profumo garantistico – abbia proprio la funzione di indirizzare il giudice verso una funzione del giudicare in cui campeggia il “sapere”, rispetto al “potere”. Si tratta, come è noto, di uno dei portati di maggiore interesse del pensiero di FERRAJOLI. Per questo filosofo del diritto contemporaneo, proprio il principio di giurisdizionalità impone che la decisione del giudice – nell'inevitabile presenza di un dato *volitivo/potestativo* ed uno *cognitivo* – comprima quanto più possibile il primo, in favore del secondo. Non è qui concretamente nemmeno riassumibile il pensiero di questo autore; si può condensare nella massima *veritas non auctoritas facit iudicium*; ogni deviazione potestativa del giudizio è dunque da arginare e da ridurre, nel limite, a zero: “una giustizia penale non arbitraria dev'essere in qualche misura <<con verità>>, cioè basata su giudizi penali prevalentemente cognitivi (in fatto) e ricognitivi (in diritto) siccome tali soggetti a verifica empirica”, come letteralmente in FERRAJOLI, *Il paradigma garantista*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, seconda edizione; volume utile come silloge dell'imponente produzione scientifica dell'autore.

[30] Articolo 18 legge 6878 cit.; oltre alle restanti disposizioni della medesima legge, nella parte in cui prevedono le promozioni, congiuntamente, a giudice e sostituto. La situazione degli Stati preunitari era composita.

[31] Il riferimento più immediato è ovviamente a CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale, Del giudizio criminale*, qui citato nella edizione a cura di NOBILI, Bologna, Il Mulino, 2004, pg. 129 di quella edizione al paragrafo 867: il pubblico ministero “ha potuto assumere più nitida la divisa della *imparzialità*, considerandosi come rappresentante della *legge*”. In nota: “Tutta la purificazione e la nobilitazione di questo ufficio consistette nella rettificazione di una idea: vale a dire che il sostenitore dell'accusa non fosse più un rappresentante del governo ma un organo della Magistratura. Ciò pose indosso a lui la divisa della imparzialità e lo autorizzò a chiamarsi rappresentante della legge.”

giustizia; che, ferma la natura di parte, abbia la stessa tensione verso la verità e la giustizia che ha il giudice.

Il che ha consentito – anche in ordinamenti giudiziari in cui l'avvicinamento del p.m. all'esecutivo era espresso, in particolare nella esperienza del Ventennio – di mantenere comunque in capo al pubblico ministero una attitudine alla imparzialità; quella attitudine che – a volte ingiustamente irrisa come concetto fumoso – ben può definirsi *cultura della giurisdizione*.

Forse non c'è bisogno, allora, di cercare riferimenti culturali altrove.

Non c'è bisogno di importazioni posticce.

Non ha fondamento credere che allontanare il pubblico ministero dal giudice renda questo più libero.

Occorre invece chiedersi se i modelli culturali non sia meglio trovarli nella nostra tradizione nazionale, di cui dovremmo andare maggiormente fieri: un giudice nominato per concorso, dunque sottratto alle pressioni politiche e che giudica su regole ricevute massimizzando il “sapere” sul “potere”; un pubblico ministero a sua volta sottratto alle mutevoli esigenze di politica criminale (quando non a scelte partigiane) e che vive non già per la vittoria ma per la giustizia.

Occorre, insomma, chiedersi se la tenace fedeltà alla nostra storia non sia, ancora oggi, la scelta migliore.

LA RIFORMA COSTITUZIONALE IN TEMA DI GIUSTIZIA

di Loredana Micciché

Sommario:

1. Premessa.

2. La separazione delle carriere.

2.1. L'opportunità di un intervento sulla Costituzione per separare le carriere.

2.2. Lo sdoppiamento degli organi di governo autonomo.

2.3. Il Pubblico Ministero "parte imparziale" e i rischi della riforma.

3. Il reale *novum* riformatore. Il sistema elettivo del CSM.

3.1. Il sistema vigente.

3.2. Il sorteggio.

3.3. La disparità delle modalità di designazione della componente laica e di quella togata.

4. L'Alta Corte disciplinare.

4.1. Il nuovo organo disciplinare.

4.2. L'impugnazione delle sentenze emesse dall'Alta Corte disciplinare.

1. PREMESSA.

Questo scritto intende esprimere alcune considerazioni a proposito del testo di legge costituzionale recante "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 2025. Quest'ultimo, come noto, è **stato approvato** in seconda convocazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera; la definitiva approvazione sarà sottoposta, secondo quanto prevede l'art. 138 della Costituzione, al *referendum* confermativo indetto per il prossimo mese di marzo.

La legge costituzionale riscrive l'art. 104 della Costituzione aggiungendo, dopo l'enunciazione che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, che essa "**è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente**". Si stabilisce poi che "il Consiglio superiore della magistratura giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente sono presieduti dal Presidente della Repubblica. Ne fanno parte di diritto, rispettivamente, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione. Gli altri componenti sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previste dalla legge".

Ancora, viene profondamente modificato l'articolo 105, che disciplina le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura. Si mantengono inalterate alcune delle funzioni proprie dei due CSM (assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità e conferimenti di funzioni), ma si dispone che "la giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, è attribuita all'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 di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, 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. 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”.

Sono quindi tre le fondamentali innovazioni che intervengono nella complessiva struttura dell'ordinamento costituzionale della magistratura: l'istituzione di due carriere separate, giudicante e requirente, con la previsione di un Consiglio superiore per ciascuna delle due magistrature; l'estrazione a sorte per la designazione dei componenti non di diritto di ciascuno dei due Consigli superiori della magistratura; l'attribuzione della giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, sia giudicanti che requirenti, ad un'unica Alta Corte disciplinare, i cui componenti, a parte i tre nominati dal Presidente della Repubblica, sono estratti a sorte.

2. LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE.

2.1. L'opportunità di un intervento sulla Costituzione per separare le carriere.

Va in primo luogo chiarito se al fine di dividere le carriere dei pubblici ministeri e dei giudici sia effettivamente necessario intervenire sulla Costituzione, o se la separazione delle carriere possa essere realizzata, a Costituzione invariata, a mezzo di legge ordinaria.

Al riguardo, va ricordato che la Corte Costituzionale si è già espressa sul punto osservando che la Costituzione “pur considerando la magistratura come un unico ordine, soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore della magistratura (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o, al contrario, precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate tra magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o condizionare più severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della carriera, dalle une alle altre funzioni” (Corte Cost. 13 gennaio 2000, n. 37). Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, il legislatore ordinario può adottare diverse soluzioni per introdurre il principio della distinzione tra magistratura giudicante e magistratura requirente. Si possono limitare i passaggi dalla funzione giudicante a quella requirente; si possono vietare del tutto i predetti passaggi e non appare preclusa nemmeno la possibilità di accesso alle due carriere mediante concorsi separati, uno per la carriera giudicante e uno per la carriera requirente.

Orbene, nell'attuale sistema ordinamentale italiano, come modificato di recente dalla legge del 17 giugno 2022, n. 71 (c.d. Riforma Cartabia), il passaggio tra le funzioni requirenti e giudicanti e viceversa può avvenire non più di una volta e solo nei sei anni successivi dal maturare della legittimazione al primo trasferimento di sede (attualmente quattro anni). Quindi, i magistrati possono mutare funzione solo nei primi dieci anni di carriera, restando poi definitivamente incardinati o nella carriera giudicante ovvero in quella requirente.

Di fatto, vige ormai un sistema di distinzione delle funzioni che, nella sostanza, è quasi equivalente ad una totale separazione delle carriere. Se poi si aggiunge che, secondo le stime disponibili, il passaggio riguarda ad oggi una percentuale di magistrati pari all'1%, si comprende bene come, nella magistratura italiana, le carriere siano ormai, di fatto, praticamente separate.

2.2. Lo sdoppiamento degli organi di governo autonomo.

A fronte di tale indiscutibile dato di fatto si è opposta la necessità di eliminare qualsiasi forma di commistione tra giudicanti e requirenti, costituita anche dalla unitarietà del CSM. Di qui, la necessità della modifica costituzionale per la creazione dei due organi di governo autonomo separati.

L'eliminazione della commistione garantirebbe la assoluta parità tra accusa e difesa, sostenendosi che se il giudice esercita il controllo sulla azione penale promossa dal pubblico ministero, il controllore e il controllato non possono appartenere allo stesso ordine. Il dichiarato intento della modifica costituzionale è infatti quello di attuare appieno il modello accusatorio voluto con la ormai lontana riforma del codice di procedura penale, risalente al 1989, creando quindi – secondo i sostenitori del nuovo impianto costituzionale – una effettiva “parità” tra le parti del processo penale.

Molteplici sono gli argomenti che confutano tali considerazioni: primo fra tutti quello che una forma di controllo esiste anche nei diversi gradi di giudizio, in cui, ad esercitare le funzioni, sono i magistrati appartenenti alla medesima carriera giudicante, così come sono frequentissimi i casi in cui le richieste dei pubblici ministeri vengono respinte dai magistrati giudicanti. Il principio del giusto processo, garantito dall'art. 111 della Costituzione e dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, può e deve essere assicurato dalle regole processuali poste a garanzia del diritto al contraddittorio e del libero e imparziale convincimento del giudice. Del resto, la separazione delle carriere non ha alcuna ricaduta positiva sulla la celerità delle decisioni e la garanzia della effettività dei diritti, anch'esse declinazione del principio del giusto processo, non ponendo alcun rimedio ai perduranti problemi della giustizia italiana.

2.3. Il Pubblico Ministero “parte imparziale” e i rischi della riforma.

Si impone inoltre una riflessione circa la posizione del pubblico ministero nel quadro del principio costituzionale della obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), posto a garanzia della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. In tale sistema, il pubblico ministero è articolazione di un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere cui compete l'esclusiva titolarità dell'attività d'indagine, che dispone direttamente della polizia giudiziaria, secondo quanto previsto dall'art. 109 Cost., di cui è attuazione l'art. 327 c.p.p. in materia di direzione delle indagini preliminari.

La “posizione” costituzionale del pubblico ministero e la sua configurazione come parte pubblica comporta che, in quanto portatore della pretesa punitiva dello Stato, egli debba perseguire l'accusa solo se ed in quanto l'accusa abbia reale fondamento: l'interesse pubblico non può, infatti, coincidere con un interesse paragonabile a quello della parte privata, ossia di risultare sempre “vincitore” nel processo, ma quello di assicurare i colpevoli alla giustizia solo e se ricorrano i necessari presupposti.

Nella Relazione della Corte di Cassazione sulla amministrazione della Giustizia per l'anno 2025 si osserva che “l'imparzialità è la conseguenza tipica dell'attribuzione costituzionale della funzione di pubblico ministero alla magistratura, e dunque all'ordine giurisdizionale, nella sua articolazione interna costituita dalla magistratura requirente”.

L'imparzialità del pubblico ministero è pertanto insita nel modello processuale italiano; l'art. 358 c.p.p. prevede, infatti, lo svolgimento degli “accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini”, mentre l'art. 291 c.p.p. dispone che, nella richiesta al giudice delle indagini preliminari di emettere una misura cautelare, il pubblico ministero è tenuto a presentare “gli elementi su cui la richiesta si fonda, nonché tutti gli elementi a favore dell'imputato”. Anche nel sistema del rito accusatorio, dunque, il fondamento di tali previsioni non può che essere la permanente centralità della verità materiale.

Va poi ricordata anche la valenza sovranazionale del principio di imparzialità della pubblica accusa. Secondo il regolamento dell'Unione europea istitutivo della Procura europea (Eppo), quest'ultima “svolge le indagini

in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico” (art. 5.4). Per tali ragioni, deve ritenersi valido il modello attuale di una separazione delle carriere esistente di fatto, ma con una formazione iniziale comune a tutti i magistrati, che azzera sostanzialmente i pericoli di commistione paventati dai sostenitori della riforma e permette di acquisire una generale cultura della giurisdizione. Può invero configurarsi il rischio che il pubblico ministero, senza una formazione comune con la magistratura giudicante e totalmente diviso da essa anche nel governo autonomo, perda la sua natura di parte processuale tenuta all'imparzialità e alla ricerca della verità. Nel parere del Consiglio superiore della magistratura sul disegno di legge costituzionale, reso con delibera dell'8 gennaio 2025, si prospetta la possibilità di una deriva autoreferenziale del nuovo pubblico ministero. Da più parti si è altresì prospettato che, con la creazione di un CSM autonomo per i pubblici ministeri, si possa dar vita ad un corpo di “superpoliziotti”, autogovernato e privo di controlli. E, di qui, la futura esigenza di addivenire a necessarie ed imprescindibili forme di controllo che non potranno che risiedere nel potere esecutivo.

3. IL REALE *NOVUM* RIFORMATORE. IL SISTEMA ELETTIVO DEL CSM.

3.1. Il sistema vigente.

Se, come illustrato, l'ordinamento italiano vede già di fatto un sistema di carriere separate tra giudici e pubblici ministeri, la vera innovazione apportata dalla legge costituzionale (che verrà a breve sottoposta a *referendum*) risiede nella totale riscrittura del sistema elettorale e delle attribuzioni dell'organo di governo autonomo della magistratura.

Nell'impianto della Costituzione repubblicana il Consiglio superiore della magistratura è l'organo posto a garanzia del principio di autonomia e indipendenza della magistratura da ogni altro potere dello Stato. L'art. 105 attualmente vigente attribuisce infatti al CSM le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati, ossia tutte le determinazioni decisive per la loro vita lavorativa e riguardanti le modalità di designazione e successivi mutamenti delle loro sedi lavorative, le progressioni di carriera, l'irrogazione di sanzioni in caso di condotte disciplinarmente rilevanti.

L'importanza e la centralità del Consiglio superiore della magistratura quale presidio dell'indipendenza della magistratura si comprende appieno considerando che, in passato, le stesse determinazioni erano adottate dal Ministro della giustizia. Attraverso l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura il costituente ha inteso sottrarre all'esecutivo il potere di decidere ed amministrare direttamente la carriera dei magistrati, attribuendolo ad un organismo consiliare, strutturato a composizione mista (due terzi eletti da tutti i magistrati ordinari, un terzo eletto dal Parlamento in seduta comune tra professori universitari ordinari di materie giuridiche ed avvocati con quindici anni di esercizio). Il governo autonomo, dunque, non è totalmente rimesso alla magistratura, ma è integrato con la presenza dei membri laici, eletti dal Parlamento.

La composizione mista del Consiglio superiore della magistratura è scelta dovuta alla condivisibile considerazione che il governo della carriera attribuito ai soli magistrati avrebbe portato ad evidenti rischi di isolamento del potere giudiziario, che sarebbe stato privato del confronto con i rappresentanti della società civile e le altre voci del mondo della giustizia e della scienza giuridica. Ulteriore e fondamentale temperamento è poi dato dalla attribuzione della presidenza del CSM al Presidente della Repubblica e dalla previsione che le funzioni di Vicepresidente siano affidate non ad un membro togato, ma a uno dei membri eletti dal Parlamento.

3.2. Il sorteggio.

Come accennato in premessa, il novellato art. 104 della Costituzione prevede che i componenti del CSM sono estratti a sorte, per un terzo, in un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requiranti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge. Il meccanismo elettivo dei componenti del CSM viene sostituito, dunque (seppur con modalità radicalmente diverse per togati e laici, come si vedrà più avanti) con il sorteggio.

Quanto ai membri togati, la relazione al disegno di legge costituzionale motiva l'opzione per il sorteggio con il riferimento alle "logiche correntizie che hanno governato le competizioni elettorali" poiché "l'autogoverno deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi".

Orbene, non si vuole certamente negare che l'associazionismo della magistratura (denominato, in senso che appare dispregiativo, come "potere delle correnti") in passato sia stato esente da criticabili degenerazioni in sede di designazione dei candidati alle elezioni del CSM. Ci si riferisce, in particolare, al meccanismo della candidatura di un numero di magistrati pari al numero degli eleggibili, così da assicurare l'elezione ai candidati designati. Tale possibilità, però, è stata eliminata dalla legge n. 71/2022 (cd. Riforma Cartabia), che, per il caso in cui nel collegio elettorale non sia raggiunto il numero di candidature prescritto, ha previsto l'integrazione della platea dei candidati con un sorteggio, stabilito anche nel caso in cui non siano rispettate le norme sulla parità di genere delle candidature. Questo meccanismo assicura la pluralità dei candidati attraverso il sistema integrativo dell'estrazione a sorte senza privare il magistrato del diritto di voto e di scelta. Va rilevato che, nella consiliatura attualmente in carica, tale meccanismo è stato utilmente sperimentato.

Va poi sottolineato che l'affermazione contenuta nella detta relazione, secondo cui "l'autogoverno deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartenere ai suoi caratteri costitutivi", presuppone che a ogni magistrato, in quanto tale, appartengano vocazione, competenze, predisposizione e interesse alle attività di autogoverno, secondo il principio "uno vale uno".

Detta logica, si è osservato, è in palese e stridente contrasto con le critiche mosse dagli stessi sostenitori dell'estrazione a sorte verso l'attuale sistema di valutazione della professionalità dei magistrati, che si baserebbe su ripetuti e appiattiti giudizi stereotipati senza la reale valorizzazione delle capacità e del merito del singolo magistrato (DONATI).

Nella visione favorevole al sorteggio, infatti, i magistrati sono tutti egualmente capaci e dotati delle competenze necessarie per compiere le scelte di valore e di sistema circa i temi-cardine dell'amministrazione della giustizia. Non si vede, allora, perché tante polemiche suscitò il fatto che vi sia un'alta percentuale di valutazioni di professionalità positive dei magistrati. Se i magistrati, invece, non sono tutti egualmente all'altezza per le strette competenze di tipo tecnico-giuridico e professionale possedute (capacità, laboriosità, diligenza e impegno), non è logico ritenere che gli stessi siano tutti egualmente in grado di sostenere i compiti dell'autogoverno, che implicano e presuppongono non solo la conoscenza delle materie giuridiche e la diligenza necessarie a svolgere il proprio lavoro ordinario, ma anche doti, conoscenze e competenze ulteriori.

È indubbio, dunque, che la radicale privazione mediante il sorteggio del potere di scelta in capo alla componente togata del proprio organo di governo autonomo tradisce una sottesa sfiducia nelle capacità della magistratura di libera determinazione e di consapevole discernimento. Ciò palesa una ulteriore, evidente contraddizione logica: da un lato, tutti i magistrati sarebbero egualmente dotati di pari idoneità a comporre l'organo di governo autonomo, dall'altro non sarebbero neppure in grado di scegliere chi, tra loro, vorrebbero che ricoprisse la carica.

È banale, ma doveroso, ricordare che il diritto di scelta elettiva compete in via generalizzata a chiunque sia

parte di una compagine pluralistica, che sia un ordine professionale, una libera associazione o più semplicemente un condominio. È altrettanto banale, ma sempre doveroso, considerare che in tali organismi nessuno vedrebbe con favore l'estrazione a sorte dei propri amministratori. Non tutti i componenti del sodalizio avrebbero l'animo, la capacità, le possibilità, le doti umane, professionali e caratteriali per assumere le responsabilità conseguenti e l'attribuzione della carica a un soggetto inidoneo comporterebbe danni certi. A maggior ragione il sorteggio apporterebbe un pregiudizio alla categoria dei magistrati ordinari, ovvero coloro che sono chiamati ad esercitare la giurisdizione, fondamentale funzione dello Stato democratico.

La ragione sottesa alla logica dell'estrazione a sorte (con la sublimazione del discutibile e dannoso principio dell'uno vale uno) risiede dunque nell'intento non solo di sottrarre all'associazionismo della magistratura la possibilità di interferire sull'esito elettorale (anche se, come detto, esiste il controbilanciamento dalle previsioni della legge n. 71/2022), ma anche di esaltarne il profilo negativo (in senso spregiativo il "correntismo") per depauperarne la vitalità.

Non si intende qui negare l'esistenza delle degenerazioni e delle "logiche spartitorie" emerse all'interno del CSM e l'insufficienza degli interventi di autoriforma intervenuti nel corso degli ultimi anni. Deve però obiettarsi che l'attività del CSM non è limitata alla nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari, in ordine alla quale si denunciano le spartizioni. Le sue competenze sono, infatti, assai più vaste e implicano una visione complessiva del sistema giustizia: i metodi che disciplinano attribuzioni e mutamenti di sede, i criteri per determinare le sedi disagiate e consentirne la stabile copertura, la determinazione delle qualità che caratterizzano l'attitudine direttiva, la fissazione (in sinergia con il Ministero della Giustizia) degli interventi idonei a incrementare la funzionalità dell'organizzazione giudiziaria.

In sintesi, il CSM è competente su tutta la normativa secondaria che regola l'amministrazione della giustizia dal lato magistratuale. Quali spartizioni correntizie possano intervenire su tali materie non è dato sapere: le scelte sono ispirate naturalmente dai valori e dalle visioni proprie della cultura portata dai singoli componenti del Consiglio e dalle compagini associative cui essi eventualmente aderiscano.

Quanto all'attribuzione degli incarichi direttivi, va ricordato che il CSM è organo di rilevanza costituzionale di alta amministrazione i cui provvedimenti sono impugnabili davanti al giudice amministrativo. Le sue delibere sono quindi sottoposte alla verifica di conformità alla normativa secondaria e al criterio della ragionevolezza delle motivazioni. Il CSM, infatti, proprio nello sforzo di sottrarsi alle ricorrenti critiche di degenerazioni correntizie, attribuisce gli incarichi direttivi sulla base di predeterminati rigidi criteri, fissati con le proprie circolari, che sono pacificamente considerate norme interne auto vincolanti le decisioni adottate.

Di fronte, dunque, alla presenza di normative interne auto vincolanti e della sottoposizione al controllo del giudice amministrativo, il rimedio del sorteggio, che affida al puro caso la designazione di coloro cui sono attribuiti compiti di indiscussa rilevanza, appare un rimedio ben peggiore del male denunciato, che può essere invece fronteggiato con rimedi certi e governabili, senza ricorrere al cieco affidamento alla sorte.

Autorevoli costituzionalisti hanno denunciato che la composizione casuale mina alla radice l'autorevolezza dell'organo di governo autonomo. Qui però corre obbligo di ricordare che "tutti i documenti internazionali relativi alla composizione e alle funzioni degli organi di governo autonomo richiedono che gli stessi siano composti in maggioranza da magistrati eletti da loro pari" ⁽¹⁾ e che si è autorevolmente sostenuto che l'adozione del sorteggio per gli organi costituzionali, quali il CSM, introduce un pericoloso precedente, aprendo la possibilità di estensione ad altri corpi democratici e si indebolisce l'autorevolezza dell'organo ⁽²⁾.

[1] F. DONATI, Il progetto di riforma del CSM, in Osservatorio sulle fonti, I, 2025, 8.

[2] F. BIONDI, Il Consiglio Superiore della Magistratura, il Mulino, Bologna, 2024, 184.

3.3. La disparità delle modalità di designazione della componente laica e di quella togata.

La semplice lettura del novellato articolo 104 della Costituzione evidenzia che, pur essendo la locuzione “estratti a sorte” riferita tanto ai membri laici che e ai membri togati, nella realtà il sistema di designazione per le due componenti del CSM è radicalmente differente.

I membri togati sono sorteggiati, rispettivamente, tra tutti i magistrati appartenenti alla carriera giudicante e alla carriera requirente. Si tratta di un sorteggio “secco” tra circa duemila magistrati della carriera requirente e oltre settemila della carriera giudicante. Come esposto, una selezione affidata a un puro, imponderabile e cieco caso.

I membri del CSM di nomina parlamentare, invece, sono estratti a sorte da un elenco di professori universitari ordinari in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, compilato dal Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall’insediamento. Il sorteggio non si estende dunque a tutta la platea di professori e avvocati in possesso dei titoli richiesti.

La legge di riforma costituzionale non indica il numero di professori e avvocati che devono comporre l’elenco. Si può pertanto trattare di un gruppo ristretto, all’interno del quale, poi, vengono estratti a sorte i componenti. E non è neppure precisato se la preventiva elezione debba o meno avvenire a maggioranza semplice o qualificata. Il descritto dettato normativo, dunque, concede al Parlamento un reale potere di elezione (quindi di scelta, secondo lo stretto significato della parola, derivante dal latino *eligere*) dei componenti laici: il sorteggio avverrà, infatti, tra una rosa, che potrebbe essere numericamente esigua, di professori e avvocati designati dalle forze politiche che compongono le Camere. Se, poi, non fosse richiesta la maggioranza qualificata, la rosa di avvocati e professori potrebbe essere designata soltanto dalle forze politiche della maggioranza. Appare evidente che il descritto meccanismo comporta una disparità di trattamento tra componenti laici e togati, cui non può ovviarsi neppure attraverso la prospettazione del cosiddetto “sorteggio temperato” per i togati. Il sorteggio temperato, infatti, non consentirebbe ai magistrati una scelta diretta e “a monte” dei componenti del Consiglio, ma li costringerebbe ad orientarsi solo dopo che il caso avrà indicato la platea degli eleggibili.

Il differente meccanismo di scelta dei membri laici comporta anche un serio rischio di rafforzamento della componente consiliare di nomina politica e un indebolimento di quella dei magistrati. I membri di nomina politica sono infatti scelti ed estratti in una rosa potenzialmente anche molto ristretta e costituiscono, pertanto, già in partenza, un gruppo selezionato e coeso attorno ai valori delle forze politiche di cui sono espressione. I componenti togati, invece, estratti a caso tra una platea di migliaia, potranno esprimere mere individualità, scollegate l’una dall’altra, restando certamente incerta la loro capacità di dialogo e coesione intorno a specifici valori di riferimento.

Esiste un concreto rischio di esasperazione dei localismi ⁽³⁾ e certamente un altrettanto concreto rischio che una componente di nomina parlamentare, più coesa, consapevole e orientata verso i propri valori di appartenenza, possa più efficacemente influire sui singoli per convincere, orientare, governare le scelte. In tale quadro, dunque, il mero mantenimento dell’attuale proporzione numerica tra membri togati e laici a vantaggio dei togati potrebbe rivelarsi insufficiente a mantenere il presidio costituzionale del CSM quale garanzia del supremo principio dell’autonomia e indipendenza della magistratura.

Vale allora la pena ricordare il richiamo del Primo Presidente della Corte di Cassazione che, riprendendo le considerazioni conclusive dell’Assemblea generale di tutti i consiglieri della Suprema Corte di cassazione riunitasi il 19 giugno 2025, ha prospettato al Parlamento ed al Governo l’esigenza di “riservare la massima attenzione alla concreta e futura attuazione delle riforme costituzionali aventi ad oggetto la funzione

[3] R. BALDUZZI, Memoria per l’audizione informale presso la Comm. I – Affari costituzionali del Senato, in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti8803_documenti.htm.

giurisdizionale in corso di approvazione, con il preoccupato auspicio, pur nell'assoluto rispetto delle prerogative proprie ed intangibili del decisore politico, che venga escluso ogni possibile rischio di indebolimento, o solo anche di appannamento, dei principi costituzionali fondanti della giurisdizione, primo fra tutti quello della sua indipendenza in ogni articolazione o componente, e che il dibattito in corso e futuro, su dette riforme, abbia nella serenità e nello spirito istituzionale costruttivo le proprie essenziali connotazioni di metodo” (4).

4. L'ALTA CORTE DISCIPLINARE.

4.1. Il nuovo organo disciplinare.

Scelta di rottura, rispetto all'attuale modello costituzionale che attribuisce al CSM la potestà disciplinari nei riguardi dei magistrati, è l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare.

Il novellato art. 105 prevede che l'Alta Corte sia composta 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 detti requisiti votato dal Parlamento in seduta comune, sei estratti a sorte tra i magistrati giudicanti e requirenti con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

La Relazione al disegno di legge giustifica tale scelta con l'esigenza, ancora una volta, di depotenziare l'influenza delle correnti nell'esercizio della giurisdizione disciplinare e di evitare trattamenti indulgenti e poco severi, espressione di giustizia “domestica”. È agevole, tuttavia, confutare tali ultime illazioni.

Nella corrente consiliatura, iniziata nel gennaio 2023, le sentenze disciplinari emesse fino ad ottobre 2025 sono state 194: di queste 80 sono state di condanna (41%) e 91 di assoluzione (47%), 23 sono le sentenze di non luogo a procedere (per le più varie ragioni, tra cui l'uscita dall'ordine giudiziario). Si tratta di percentuali di condanna significative, così come significative sono le sanzioni inflitte: gli ammonimenti sono stati due, le censure 44, le perdite di anzianità 17, le sospensioni 9 e le rimozioni 8. Risulta, inoltre, che il Ministro, titolare dell'azione disciplinare, ha proposto una sola impugnazione nel 2023, due nel 2024, due fino ad ottobre 2025. Non si tratta, certamente, di dati rivelatori di una giustizia domestica, né le decisioni assolutorie risultano significativamente messe in discussione dal Ministero.

Va comunque evidenziato che se la ragione sottesa alla riforma è di evitare l'esercizio di una giustizia domestica, anche gli organi di governo autonomo delle altre magistrature (amministrativa, contabile, militare) dovrebbero essere privati della competenza disciplinare o, quantomeno, la competenza dell'Alta Corte dovrebbe essere estesa anche a tutti i giudici delle dette altre magistrature (5).

Parimenti problematica è la scelta di ammettere nel consesso solo giudici di legittimità. Questa opzione esprime una visione gerarchica della magistratura, ormai abbandonata e superata dal principio costituzionale secondo cui i magistrati si distinguono solo per funzioni, ed è poco rispettosa dell'esigenza – perseguita nel sistema attuale – di comporre l'organo disciplinare in modo tale che risultino rappresentate tutte le categorie dei magistrati (giudicanti, requirenti, di merito e legittimità).

[4] P. D'ASCOLA, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025. Considerazioni finali. Roma, 2026, 1

[5] F. DONATI, op. cit., 9.

4.2. L'impugnazione delle sentenze emesse dall'Alta Corte disciplinare.

Notevoli perplessità suscita poi la previsione secondo cui “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.” La locuzione “soltanto” esclude che le decisioni dell'Alta Corte siano impugnabili in Cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111 della Costituzione.

Circa l'incoerenza di questa disposizione si è già espresso il parere formulato dal CSM sul disegno di legge costituzionale, il quale ha affermato che la ricorribilità per Cassazione costituisce principio supremo dell'ordinamento costituzionale, in quanto espressione del diritto inviolabile di difesa di cui all'art. 24 della carta costituzionale. Sul punto, però, maggiore chiarezza esprime la Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno giudiziario 2025 della Corte di cassazione che, affrontando lo specifico punto, così conclude: “è sul piano del testo costituzionale che i giudici della Corte che saranno interpellati dovranno risolvere la questione interpretativa se avverso il provvedimento disciplinare di secondo grado dell'Alta Corte sia ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, comma settimo, Cost. Quest'ultima lettura, oltre ad avere dalla sua un elemento testuale, potrebbe risultare coerente al criterio ermeneutico del passaggio dalla disposizione alla norma mediante la connessione di questa all'ordinamento complessivo. Di quest'ultimo è infatti parte anche il ricorso in Cassazione per violazione di legge, il quale rappresenta una modalità di attuazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.”⁽⁶⁾.

[6] P. D'ASCOLA, Relazione sulla Amministrazione della giustizia per l'anno 2025, Roma, 2026, 131.

INVIO CONTRIBUTI

Al seguente indirizzo:

<https://www.rivistaidirittovivente.it/contributo>

è possibile inviare il tuo contributo che sarà esaminato dal Comitato di redazione che provvederà a contattarti in caso di pubblicazione.

Numero speciale referendum

rivistaidirittovivente.it