PROPRIUM DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE: LA RIFORMA NORDIO RESPINTA DAL REFERENDUM COSTITUZIONALE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ALTA CORTE DISCIPLINARE*

di Giovanna Filippelli**

Sommario. 1. Premessa: *proprium* della funzione giurisdizionale. – 2. Consiglio Superiore della magistratura nel quadro costituzionale vigente. – 3. La riforma Nordio respinta con referendum costituzionale: separazione delle carriere con conseguente separazione dei Consigli Superiori della Magistratura e creazione dell'Alta Corte disciplinare. – 3.1. Natura dell'Alta Corte disciplinare. – 3.2 Competenze del C.S.M. e dell'Alta Corte disciplinare: in particolare i trasferimenti per incompatibilità ambientali e personali e il trasferimento disciplinare. – 4. Regime di impugnazione delle decisioni dell'Alta Corte disciplinare previsto dalla proposta di revisione fallita. – 5. Riflessioni conclusive con particolare riferimento all'art. 111, c. 7, Cost.: esito referendario.

1. Premessa: proprium *della funzione giurisdizionale.*

Uno dei cardini su cui si fonda il nostro ordinamento giuridico è rappresentato dalla separazione dei poteri[1], che non può, tuttavia, essere inteso – almeno nella sua declinazione attuale – come una rigida attribuzione esclusiva di determinate funzioni a ciascuno dei tre poteri della triade classica. Piuttosto, esso si configura come un criterio di distribuzione e bilanciamento delle funzioni pubbliche tra una pluralità di organi, secondo logiche che, nel tempo, hanno progressivamente attenuato la corrispondenza immediata tra potere, funzione e organo.

In questa prospettiva, è significativo, infatti, osservare come talune funzioni tipicamente giurisdizionali siano esercitate da organi che non appartengono all'ordine giudiziario in senso stretto: si pensi, ad esempio, alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, la quale svolge un'attività sostanzialmente giurisdizionale, che si traduce nell'emanazione di provvedimenti di natura giurisdizionale, anche se non costituisce un organo giurisdizionale in senso tecnico. Ciò conferma che la separazione, intesa come ripartizione dei poteri opera oggi soprattutto come principio di equilibrio e di limitazione reciproca, più che come schema statico di ripartizione funzionale dei poteri medesimi.

Rimangono, in questo senso, di straordinaria attualità le parole di Montesquieu, per il quale la separazione dei poteri costituisce condizione imprescindibile per garantire l'equilibrio tra le istituzioni e la tutela dei diritti e delle libertà individuali.

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Magistrato Ordinario in Tirocinio – Corte d'Appello di Napoli.

[1] A. Cerri, *Poteri* (divisione dei), voce in Enc. Giur., Istituto Poligrafico Zecca di Stato, Roma, 1990, 1 ss. (*ad vocem*); A. Vignudelli, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente,* in *diritto e questioni pubbliche,* 7, 2007; v. C. Pinelli, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Rivista AIC*, 2, 2024.

Orbene, giova soffermarsi sul potere giudiziario, e quindi sulla funzione giurisdizionale[2], cui la Costituzione dedica un intero titolo, il IV. Pietra angolare è l'art. 102 Cost., secondo il quale «la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario».
Il disposto normativo non definisce il contenuto della funzione giurisdizionale, limitandosi a individuare i titolari e il quadro normativo di riferimento.
A fronte della lacuna normativa, la dottrina ha individuato nella giurisdizione l'attività volta a dare concreta attuazione alle norme dell'ordinamento mediante la risoluzione delle controversie, attraverso decisioni dotate di autorità e stabilità.
La Costituzione attribuisce tale funzione ai magistrati ordinari, i quali, ai sensi dell'art. 104 Cost., costituiscono «un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere».

Le prerogative di autonomia e indipendenza, espressamente garantite in Costituzione, rappresentano valori strutturali dell'ordinamento e valori incomprimibili, in quanto funzionali alla tutela dell'imparzialità del giudice e, in ultima analisi, dei diritti degli individui.
L'autonomia va intesa rispetto all'ordine giudiziario ed è stata definita quale garanzia che esclude per ciascun giudice condizionamenti che possano provenire da altri appartenenti all'ordine[3]; l'indipendenza, invece, attiene all'esercizio della funzione giurisdizionale e comporta la sottrazione del giudice a pressioni esterne, siano esse provenienti da altri poteri dello Stato o da soggetti estranei all'esercizio della funzione giurisdizionale[4].
Si è soliti distinguere l'indipendenza esterna, rispetto agli altri poteri dello stato, e quella interna[5], quale assenza di vincoli gerarchici tra i giudici. Nell'ambito dell'indipendenza interna c'è chi[6] a sua volta distingue tra «indipendenza interna funzionale» – il cui fondamento costituzionale è rappresentato dall'art. 101, c. 2, Cost. – e «indipendenza interna istituzionale» – che rinviene fondamento nell'art. 107, c. 3, Cost., alla cui stregua i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni – a seconda che si abbia riguardo ai profili concernenti l'assetto organizzativo del potere giurisdizionale, ovvero all'esercizio delle funzioni attribuite.
Corollario del principio di autonomia e indipendenza è la soggezione dei magistrati soltanto alla legge, come stabilito dall'art. 101 Cost., c. 2, Cost., principio che la giurisprudenza ha più volte valorizzato quale limite e, al contempo, presidio dell'esercizio della funzione giurisdizionale, precisando che «alla legge, dunque, e solo a questa, il magistrato deve rispondere: il suo primo dovere è quello del corretto esercizio delle funzioni e dell'osservanza dei doveri inerenti al suo *status*, al cui rispetto è sovraordinato un sistema complessivo in grado di garantire l'accertamento della violazione e l'inflizione della sanzione, sempre secondo quanto dalla legge è previsto»[7].
Accanto a tali garanzie, il legislatore ha introdotto, con la l. cost. n. 2/1999 che è intervenuta, modificando l'art. 111 Cost., i principi di terzietà e di imparzialità del giudice, completando il quadro costituzionale delle condizioni che devono presidiare l'esercizio della giurisdizione.
Quanto alle modalità di esplicazione della funzione giurisdizionale, esse, *ex* art. 105 Cost., sono regolate dalle norme sull'ordinamento giudiziario, che, ai sensi dell'art. 108 Cost., sono

[2] F. Gigliotti, *Funzioni giurisdizionali, doveri del magistrato e regime disciplinare: una introduzione,* 2024.
[3] G. Verde, *Garanzie, controlli costituzionali e conflitti nell'esercizio della giurisdizione,* in *Associazione italiana dei Costituzionalisti,* convegno del 2010.
[4] Per le differenti accezioni di indipendenza della magistratura, v. L. Daga, *Il Consiglio superiore della Magistratura*, 1973; R. Romboli, *L'indipendenza della magistratura. Storia, attualità, prospettive,* in *Giustizia Insieme,* 2024.
[5] A. Lollo, *L'indipendenza interna dei magistrati nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale,* in *Associazione italiana dei costituzionalisti,* 4, 2012.
[6] S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario,* 1964.
[7] Relazione del Procuratore Generale della Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024.

stabilite con legge.
La riserva di legge assoluta mira a evitare qualsiasi ingerenza da parte del potere esecutivo nel disciplinare la funzione giurisdizionale e, quindi, garantire l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati.
Per colmare la lacuna legislativa circa l'attuazione della riserva di legge in merito alle modalità di svolgimento della funzione giurisdizionale, è intervenuto il C.S.M. in tema di amministrazione della giustizia. I poteri para-normativi, esercitati dal C.S.M., sono stati giustificati da parte della dottrina[8], interpretando la riserva di legge in tema di amministrazione della giustizia quale riserva di legge relativa, seppur soltanto nei confronti del C.S.M. medesimo, che si contrappone alla riserva di legge assoluta nei confronti del potere esecutivo.
Tuttavia, la ricostruzione costituzionale non consente di ritenere che la funzione giurisdizionale sia esercitata in via esclusiva dai magistrati ordinari.
L'ordinamento conosce, infatti, ipotesi in cui funzioni sostanzialmente giurisdizionali sono attribuite a organi che non appartengono all'ordine giudiziario in senso tecnico. Emblematico è, come suddetto, il caso della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, cui è riconosciuto il potere di adottare decisioni dotate di natura giurisdizionale in materia disciplinare.
In tale prospettiva si collocava anche l'istituzione dell'Alta Corte Disciplinare, organo di nuovo conio introdotto dalla Riforma Nordio, alla quale, nella sua qualità di giudice speciale, era stata attribuita la competenza a esercitare la funzione giurisdizionale, in sostituzione della sezione disciplinare del CSM, con conseguente potestà di emanare provvedimenti aventi natura giurisdizionale.
Sebbene tale assetto non sia giunto a compiuta attuazione, posto che la Riforma non ha superato il vaglio referendario, esso conferma la tendenza dell'ordinamento a prevedere, in alcuni ambiti, l'esercizio della giurisdizione da parte di organi diversi dai magistrati ordinari, intesi *stricto sensu*.
Ciò conferma, come anticipato, che la separazione dei poteri non si traduce in una rigida corrispondenza tra organi e funzioni, pur restando fermo che la giurisdizione, intesa come funzione di risoluzione delle controversie mediante provvedimenti decisori, è esercitata primariamente dalla magistratura ordinaria.

2. Consiglio Superiore della Magistratura nel quadro costituzionale vigente. Nel sistema costituzionale italiano, fondato sull'equilibrio tra i poteri e caratterizzato da un sistema di pesi e contrappesi, i costituenti hanno previsto la costituzione di un organo di autogoverno della magistratura, il Consiglio Superiore della Magistratura[9] – la cui disciplina è stata poi affidata alla legge ordinaria, rispettivamente alla l. n. 195/1958[10] – volto a garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati ordinari[11] dagli altri poteri dello Stato, al fine di

[8] Sul punto cfr. F. Bonifacio, G. Giacobbe, *La magistratura,* 1986*;* G. Verde, *Garanzie, controlli costituzionali e conflitti nell'esercizio della giurisdizione,* cit.
[9] S. Senese, *Il Consiglio superiore della magistratura: difficoltà dell'autogoverno o difficoltà della democrazia*, in *Questione Giustizia*, 1983; V. Zagrebelsky, *Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura*, in *Quaderni Costituzionali,* 1983; G. Ferri, *Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi,* in *DPCE,* 2020.
[10] AA.VV., *Il governo autonomo della magistratura a sessant'anni dalla legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura (l. 24 marzo 1958 n. 195)*, *Foro.it*, 2019.
[11] La Costituzione non prevede, invece, per le magistrature speciali, che esercitano la funzione giurisdizionale in materie specifiche, organi di garanzia. Tuttavia, l'articolo 108 Cost. contiene un vincolo implicito per il legislatore per la costituzione di organi che possano, analogamente a quanto accade per la magistratura ordinaria, tutelare detta indipendenza. Sul punto, cfr. A. D'Aloia, *L'autogoverno delle magistrature "non ordinarie" nel sistema costituzionale della giurisdizione,* 1995.

evitare possibili influenze sull'attività giurisdizionale.
La questione circa la natura[12] da attribuire allo stesso è particolarmente discussa in dottrina, la quale oscilla tra la qualificazione come organo costituzionale[13], in quanto presidio del principio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, ritenuto uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, o quale organo di rilievo costituzionale[14], nozioni delle quali non esiste una definizione chiara e univoca, per cui la dottrina non concorda né sul significato preciso delle due nozioni né sui criteri a cui ricorrere per qualificare gli organi come appartenenti all'una o all'altra categoria[15]. Tuttavia, nonostante la mancanza di unanimità di vedute sulla definizione dei criteri per individuare gli organi di rilievo costituzionale e gli organi costituzionali, le conclusioni a cui si giunge in merito all'individuazione concreta degli stessi risultano, nella pratica, sostanzialmente coincidenti.

Il C.S.M. esercita funzioni essenziali per l'amministrazione della carriera dei magistrati – decidendo su assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni, sospensioni, destinazioni ad altre sedi o funzioni – di natura amministrativa e adotta provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati, gli unici ad avere natura giurisdizionale[16].
Accanto alle funzioni riconosciute dalla Costituzione, la legge ordinaria attribuisce al CSM ulteriori competenze, tra cui la deliberazione su ogni altro provvedimento relativo allo stato dei magistrati, la presentazione di proposte al Ministro della Giustizia in merito alla modifica delle circoscrizioni giudiziarie e a tutte le materie concernenti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia; l'emanazione di pareri al Ministro circa i disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto attinente alle predette materie nonché la valutazione periodica della professionalità dei magistrati.
Oltre alle funzioni «tipiche», e quindi espressamente previste dalla Costituzione e dalla legge, il C.S.M. ha esercitato nel tempo anche funzioni «atipiche», tra le quali le esternazioni a difesa dei magistrati oggetto di attacchi provenienti da altri poteri dello Stato[17] e le inchieste[18].
I poteri del Ministro della Giustizia sono, invece, residuali e riguardano, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 110 Cost., «l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla

[12] V. Onida, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita, *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, 1994.
[13] S. Roamno, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898, ora in Scritti minori, vol. I – *Scritti di diritto costituzionale*; T. Martines, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, in AA.VV., Studi in onore di Feliciano Benvenuti, vol. III, Modena, ove, dopo aver espresso dubbi circa l'utilità del concetto, tanto teorica, nella prospettiva della scienza del diritto, quanto pratica, nella prospettiva degli operatori politici, l'a. invita il lettore a «riflettere sulla opportunità di continuare nei tentativi di individuare tali organi, almeno secondo criteri e metodi scientificamente validi e sperimentati».
[14] Per una definizione di organi di rilievo costituzionale, v. G. Fares, *Organi di rilievo costituzionale e sistema dei controlli: fra potestà regolamentare rafforzata e tutela delle funzioni,* in *Gruppo di Pisa,* 2020.
[15] Sul punto v. G. Silvestri, *Consiglio Superiore della magistratura e sistema costituzionale,* in *Questione Giustizia,* n. 4/2017, che ha evidenziato che la differenza tra gli organi costituzionali e gli organi di rilievo costituzionale è data dal fatto che la sola mancanza dei primi incide, con effetti disgreganti, sul nucleo essenziale dei principi costituzionali; gli organi costituzionali sono, in altre parole, indefettibili rispetto ad essi; M. Ribaudo, *Introduzione al diritto costituzionale,* in *static.luiss.it,* 2015, il quale ha precisato che al contrario degli organi costituzionali, gli organi di rilievo costituzionale non prendono parte alla cosiddetta funzione politica, quindi non partecipano direttamente alle finalità perseguite dallo Stato e indicate nella Costituzione, ma sono d'ausilio alla realizzazione di quei fini.
[16] Art. 105 Cost.
[17] Sul potere di esternazione nella prassi cfr. G. Ferri, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente. La determinazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della presidenza Cossiga,* 1995; AA.VV., *Il governo autonomo della magistratura a sessant'anni dalla legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura* (l. 24 marzo 1958 n. 195), in *Foro.it,* 2019.
[18] V. Onida, *I poteri di inchiesta nella istituzione giudiziaria*, in *Questione Giustizia*, 1986.

giustizia»[19].
Tra il C.S.M. e il Ministro della Giustizia non esiste né un rapporto di gerarchia né un rapporto di sovrapposizione, posto che ognuno agisce nei settori di sua competenza, tuttavia è necessaria una forte cooperazione, in quanto gli stessi perseguono un fine comune, che è quello di assicurare l'efficienza della giustizia, improntando necessariamente i loro rapporti al principio di «leale collaborazione»[20].
La composizione del C.S.M. è disciplinata dalla legge ordinaria ed è volta da un lato ad assicurare l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere, dall'altro ad evitare che il C.S.M. possa divenire un organo autoreferenziale, comportando una chiusura della magistratura, che andrebbe proprio a discapito della stessa. Per tali motivi è stata prevista una composizione mista: dei 30 componenti del CSM, il cui numero è stato di recente modificato dal legislatore[21], 2/3, quindi 20 membri, sono eletti da tutti i magistrati ordinari (c.d. componenti togati) e 1/3, quindi 10 membri, sono eletti dal Parlamento riunito in seduta comune tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati, che abbiano almeno 15 anni di servizio (c.d. componenti laici), tutti durano in carica per 4 anni e non sono rieleggibili.
Il C.S.M. è presieduto dal Presidente della Repubblica (così come disposto dall'art. 104, c. 2, Cost., rispecchiato dall'articolo 1, l. n. 195/1958), che costituisce un membro di diritto (oltre al Primo Presidente e al Procuratore Generale della Corte di Cassazione), a cui spetta da un lato assicurare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e dall'altro lato il collegamento della magistratura con gli altri poteri.
La dottrina[22] non è unanime nel riconoscere il ruolo che riveste il Presidente della Repubblica, ritenendo che può agire sia in qualità di Presidente del C.S.M., assumendo, quindi, la difesa degli interessi istituzionali del Consiglio stesso sia operare come capo dello Stato, agendo come moderatore all'interno del Consiglio Superiore.
I provvedimenti emanati dal Consiglio Superiore hanno una natura mista: prevalentemente amministrativa, per quel che concerne le assunzioni, i trasferimenti, le promozioni, che è volta ad assicurare l'autogoverno della magistratura, impugnabili dinanzi al giudice amministrativo[23]; giurisdizionale per quanto riguarda i provvedimenti disciplinari, emanati dalla Sezione disciplinare, impugnabili con ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione[24]; infine normativa[25] per quanto attiene al regolamento interno del Consiglio Superiore – a cui fanno riferimento gli artt. 7-*bis*, c. 2, e 20, l. n. 195/1958, disciplinante l'organizzazione e il funzionamento dell'organo –, alle direttive, alle risoluzioni e, infine, alle circolari[26].

[19] La Corte costituzionale ha ribadito (cfr. sentenze n. 86/1982 e 18/1989) che il principio del buon andamento è rivolto non solo agli uffici amministrativi, ma anche a quelli giudiziari.
[20] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 379 del 1992; G. Silvestri, *Consiglio Superiore della magistratura e sistema costituzionale,* cit.
[21] Sul punto è intervenuta la l. n. 71/2022, con la quale il legislatore ha delegato il Governo a riformare l'ordinamento giudiziario, prevedendo anche modifiche alle disposizioni concernenti la costituzione e il funzionamento del Consiglio Superiore della magistratura, costituzione precedentemente modificata con la l. n. 44/2002; S. Panizza, *Il Csm nel quadro costituzionale, tra crisi e prospettive di riforma*, in *L'ordinamento giudiziario, Quaderno n. 9 della Scuola superiore della magistratura*, 2022.
[22] G. Ferri *Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi,* in *DPCE,* 4, 2020.
[23] Art. 17, l. n. 195/1958; Corte costituzionale, sentenza n. 168/1963; poi confermata da Corte costituzionale nn. 44/1968 e 189/1992.
[24] Art. 17, l. n. 195/1958 e art. 24 d.lgs. n. 109/2006.
[25] Cfr. F. Sorrentino, *I poteri normativi del Csm*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, 1994; Pace, *I poteri normativi del Csm*, in *Rivista AIC*, 2010.
[26] Consiglio di Stato, V, n. 5835/2019; V, n. 97/2019; V, n. 5696/2018; V, n. 3716/2018; V, n. 1345/2018; V, n. 432/2018; V, n. 271/2018; V, n. 5828/2017; V, n. 4786/2017; IV, n. 5122/2016; IV, n. 5513/2014; IV, n.

3. La riforma Nordio respinta con referendum costituzionale: separazione delle carriere con conseguente separazione dei Consigli Superiori della Magistratura e creazione dell'Alta Corte disciplinare. L'assetto così come delineato ha rischiato di essere ridefinito a fronte della riforma Nordio e del *referendum* costituzionale[27], avente ad oggetto l'approvazione o meno della legge costituzionale relativa alle «norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare».

La portata della riforma era particolarmente rilevante, poiché non si limitava a revisionare l'assetto giudiziario esistente nel nostro ordinamento, ma interveniva direttamente sul testo costituzionale, modificandone diversi articoli.

Il fulcro della riforma era rappresentata dalla scelta di separare in modo netto le carriere dei magistrati giudicanti e requirenti, quale scelta costituzionalmente obbligata, non superabile in futuro dalla legge ordinaria, il cui effetto sarebbe stato quello di ridisegnare l'architettura costituzionale della magistratura.

Diretta conseguenza della separazione delle carriere sarebbe stata la costituzione di due differenti Consigli Superiori della Magistratura, con conseguente modifica dell'art. 87, c. 10 Cost., l'uno quale organo di autogoverno della magistratura giudicante e l'altro di quella requirente.

C'è chi aveva evidenziato come l'effetto della Riforma sarebbe stato quello di sdoppiare il CSM, facendolo divenire un organo di alta amministrazione, tale da richiedere competenze specifiche proprie della funzione magistratuale in quanto tale [28].

La riforma, nel ridisegnare l'assetto costituzionale della magistratura, aveva trascurato di considerare che la creazione di due distinti C.S.M. avrebbe inciso inevitabilmente sul sistema di garanzie delineato dalla Costituzione, costruito per assicurare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura nel suo complesso, e dunque anche e soprattutto dei magistrati requirenti. Se, infatti, l'indipendenza dei magistrati giudicanti rinviene espresso fondamento a livello costituzionale, per quanto riguarda i magistrati requirenti l'art. 107, ultimo comma, Cost. si limita a prevedere che essi godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario, rinviando così alla legge ordinaria la definizione delle relative tutele.

Sul punto, la Corte costituzionale ha ribadito come il pubblico ministero goda delle stesse garanzie previste per la magistratura giudicante e ciò ai sensi dell'art. 112 Cost. e del principio di obbligatorietà dell'azione penale in esso contemplato nonché quale logica conseguenza del principio di cui all'art. 101, c. 2, Cost.

Ebbene, uno dei punti più critici della Riforma era rappresentato proprio dalla tenuta

---

2880/2014; IV, n. 471/2013; IV, n. 4618/2012; IV, n. 120/2012; IV, n. 3664/2011; IV, n. 2859/2011; IV, n. 8299/2010; IV, n. 2098/2010; IV, n. 6901/2010; IV, n. 221/2010; IV, n. 6707/2009; IV, n. 4839/2009; IV, n. 3513/2008; IV, n. 3369/2008; IV, n. 6616/2007; IV, n. 3893/2007, secondo cui «l'organo di autogoverno gode di una discrezionalità che è sindacabile, in sede di legittimità, se inficiata per irragionevolezza, omissione o travisamento dei fatti, arbitrarietà o difetto di motivazione. Resta, invece, preclusa al sindacato giurisdizionale la valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto dell'organo di governo autonomo, o una decisione che esprima una volontà del giudicante che si sostituisca a quella dell'amministrazione, procedendo ad un sindacato di merito»; v. anche Cfr. F. Sorrentino, *Discrezionalità del Consiglio superiore e sindacato del giudice amministrativo*, in N. Zanon-G. Di Renzo Villata-F. Biondi (a cura di), L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma, 2012; L. Geninatti Satè, *Il ruolo costituzionale del Csm e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, 2012; L. Geninatti Satè *Il sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm: una questione politico-costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 4, 2017; R. De Nictolis, *Il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti del CSM,* in *Il diritto amministrativo,* n. 12/2025.

[27] R. Ionta, *Se la riforma sulla "separazione delle carriere" non separa le carriere. Cosa prevede la proposta di riforma della magistratura e cosa chiede il quesito referendario",* in *Giustizia Insieme,* 2025.

[28] O. Mazza, *Sorteggiati e indipendenti contro il correntismo,* in *Pqm il Riformista,* 2025.

instabile della garanzia di indipendenza dei pubblici ministeri, che aveva trovato un importante presidio anche nell'esistenza di un unico organo di autogoverno per la magistratura giudicante e per quella requirente, che contribuiva a mantenere un equilibrio complessivo del sistema.
La Riforma prevedeva che entrambi i Consigli sarebbero stati presieduti dal Presidente della Repubblica; tuttavia, i membri di diritto sarebbero stati non più tre, ma due per ciascun organo.
Vi sarebbe stata, inoltre, l'introduzione del meccanismo di estrazione a sorte per la selezione di tutti i componenti dei due C.S.M., ad eccezione dei membri di diritto. In particolare, un terzo dei componenti sarebbe stato estratto a sorte da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, elenco che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, avrebbe compilato mediante elezione (c.d. sorteggio temperato). Punto oscuro della riforma era rappresentato dal fatto che non era specificata quale maggioranza sarebbe stata richiesta per procedere alla compilazione dell'elenco: se quella semplice o quella qualificata. Circostanza che destava diverse perplessità sull'eventuale influenza politica nella scelta dei nominativi che avrebbero fatto parte dell'elenco da cui sarebbero stati poi estratti a sorte un terzo dei componenti dei due C.S.M.
I restanti due terzi sarebbero, invece, stati estratti a sorte, rispettivamente tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, secondo il numero e le procedure previsti dalla legge (c.d. sorteggio puro).
L'introduzione dell'estrazione a sorte avrebbe prodotto due effetti immediati: per i magistrati togati, avrebbe determinato una frizione con il principio della rappresentanza democratica interna, che rinviene il suo naturale corollario nell'utilizzo del metodo elettivo e che sarebbe stato così sacrificato, impedendo ai magistrati di scegliere i propri rappresentanti all'interno dell'organo di autogoverno che ha il compito di rappresentarli; per i membri laici di nomina parlamentare, avrebbe comportato un accrescimento del peso del potere politico nell'ambito della composizione dei due C.S.M.
Va, inoltre, considerato che l'art. 8 del disegno di legge costituzionale, rubricato «disposizioni transitorie», prevedeva che <le leggi sul Consiglio Superiore della magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare sono adeguate alle disposizioni della presente legge costituzionale entro un anno dalla data della sua entrata in vigore». Da tale disposizione emergeva, quindi, chiaramente, il rischio che, nel frangente, il Governo avrebbe potuto ricorrere alla decretazione d'urgenza, emanando decreti legge, aventi valore di legge ordinaria, ritenendo di trovarsi dinanzi a casi straordinari di necessità e di urgenza, tali da non poter consentire l'attesa dei tempi richiesti per l'approvazione della legge ordinaria entro l'anno dall'entrata in vigore della riforma, favorendo una possibile interferenza del Governo nella determinazione delle norme in materia di ordinamento giurisdizionale.
Altra importante novità che introduceva la riforma era rappresentata dall'istituzione di un nuovo organo, l'Alta Corte Disciplinare[29] – sulla quale ci si soffermerà nel prosieguo – cui

[29] Cfr. sul punto R. Sanlorenzo, *L'Alta Corte Disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale,* in *Questione Giustizia,* 2025, il quale ha evidenziato come già in passato erano stati presentati dei progetti di riforma costituzionale, aventi ad oggetto la creazione di un organo terzo, che avesse competenza a decidere sui provvedimenti disciplinari. In particolare, l'autrice precisa che «il primo progetto di riforma costituzionale che si è mosso in tal senso è quello presentato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita dalla legge n. 1/1997, che prevedeva l'istituzione della Corte di Giustizia della magistratura, avente competenza per i provvedimenti disciplinari relativi ai magistrati ordinari e amministrativi e ai magistrati del pubblico ministero, nonché quale organo di tutela giurisdizionale in unico grado contro i provvedimenti assunti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa. Gli altri disegni di riforma costituzionale che si

Issn 2421-0528

sarebbe stata attribuita la giurisdizione disciplinare nei confronti di tutti i magistrati ordinari, tanto giudicanti quanto requirenti; competenza che era esercitata dalla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.
Sarebbe, invece, stato demandato alla legge ordinaria il compito di determinare gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, la composizione dei collegi, le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte.
Una delle maggiori perplessità che erano state paventate era rappresentata dalla diminuzione delle garanzie riconosciute ai magistrati dovuta al trasferimento di competenze dall'organo di autogoverno della magistratura ad un nuovo organo, terzo.
La *ratio* che sembrava ispirare l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare era quella di voler «porre fine alla c.d. giustizia domestica». Una motivazione che, tuttavia, pareva non considerare adeguatamente il fatto che, pur essendo i provvedimenti disciplinari di competenza del C.S.M., comunque la titolarità dell'iniziativa disciplinare spettava non solo al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, ma anche al Ministro della Giustizia[30]. A quest'ultimo, inoltre, era attribuito il potere di controllare i provvedimenti di archiviazione, di impugnare le sentenze di non luogo a procedere e di proporre ricorso per Cassazione avverso le sentenze della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura.
Alla luce di tali previsioni, già presenti nel nostro ordinamento giuridico, ci si domandava se il rischio di autoreferenzialità dell'ordine giudiziario non fosse già adeguatamente scongiurato e quindi la previsione di un organo terzo fosse assolutamente non necessaria.
L'Alta Corte sarebbe stata costituita, alla stregua del novellato art. 105 Cost., da quindici giudici, di cui tre membri laici nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio; tre membri laici estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, elenco che il Parlamento in seduta comune predispone entro sei mesi dall'insediamento mediante elezione (c.d. sorteggio temperato); infine, nove membri togati, di cui 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 (c.d. sorteggio puro).

sono succeduti negli anni abbracciavano la proposta di un organo disciplinare distinto dall'organo costituzionale di autogoverno, a cui in alcuni casi si è associato l'attribuzione della funzione di controllo dei provvedimenti amministrativi da questo emanati e, in un caso, anche la funzione di tutela delle guarentigie parlamentari nei confronti degli atti di esercizio della giurisdizione penale. Più di recente è stato formulato altro disegno di legge costituzionale che ritornava alla prospettiva dell'istituzione di un giudice in materia disciplinare chiamato a conoscere delle controversie riguardanti l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari adottati dagli organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, militare e tributaria, nonché delle controversie riguardanti l'impugnazione di ogni altro provvedimento riguardante i magistrati adottato dai suddetti organi di autogoverno; il giudizio davanti all'Alta Corte si sarebbe articolato in due gradi di giurisdizione, di cui il primo davanti a un collegio di tre componenti e quello di impugnazione davanti al plenum; contro le decisioni adottate in composizione plenaria, si affermava espressamente, non è ammessa alcuna impugnazione»; v. anche A. Cosentino, *L'Alta Corte. È davvero una buona idea?,* in *Questione Giustizia,* 2022.

[30] L'art. 14, d.lgs. n. 109/2006 dispone che l'azione disciplinare è promossa dal Ministro della Giustizia e dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Il Ministro della Giustizia ha facoltà di promuovere, entro un anno dalla notizia del fatto, l'azione disciplinare mediante richiesta di indagini al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Dell'iniziativa il Ministro dà comunicazione al Consiglio superiore della magistratura, con indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha l'obbligo di esercitare l'azione disciplinare, dandone comunicazione al Ministro della Giustizia e al Consiglio superiore della magistratura, con indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede. Il Ministro della Giustizia, se ritiene che l'azione disciplinare deve essere estesa ad altri fatti, ne fa richiesta, nel corso delle indagini, al Procuratore generale»; l'art. 107, c. 2, Cost. prevede che «Il Ministro della Giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare».

La composizione dell'Alta Corte disciplinare solleva rilevanti perplessità sotto il profilo della coerenza costituzionale e della tenuta sistemica dell'organo.
In primo luogo, risulta alterata la proporzione tra i componenti laici e quelli togati, tradizionalmente intesa quale garanzia di un adeguato bilanciamento tra rappresentanza democratica e autonomia della giurisdizione. La previsione di sei membri laici e nove membri togati altera il rapporto 1/3 di membri laici2/3 di membri togati, che connota la composizione del CSM.
A ciò si aggiunge un secondo profilo critico, relativo all'incidenza del Parlamento nella fase genetica dell'organo. La scelta di attribuire alle Camere il compito di predisporre l'elenco dal quale sarebbero stati sorteggiati i componenti laici dell'Alta Corte introduce un margine di influenza politica non trascurabile, idoneo a incidere sulla percezione – e potenzialmente sulla sostanza – dell'indipendenza dell'organo disciplinare. L'intermediazione parlamentare, pur formalmente limitata alla formazione di un elenco, si traduce infatti in un potere di selezione preventiva che condiziona in modo significativo la successiva fase di sorteggio.
Ulteriori criticità emergono con riguardo alla restrizione del novero dei magistrati sorteggiabili per far parte dell'Alta Corte. La previsione che la selezione possa avvenire esclusivamente tra magistrati con «almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità» introduce un filtro particolarmente selettivo, che riduce fortemente il numero dei potenziali componenti togati. Tale requisito, inoltre, appare formulato in modo da riferirsi implicitamente ai soli magistrati giudicanti, escludendo – senza apparente giustificazione – i magistrati requirenti che abbiano maturato analoga esperienza e competenza. Una simile esclusione rischia di determinare una ingiustificata disparità di trattamento tra le due categorie, ponendosi in tensione con il principio di parità di *status* sancito dall'art. 107 Cost., secondo cui i magistrati si distinguono unicamente per funzioni.
Nel complesso, il combinato disposto di tali elementi – alterazione della proporzione tra laici e togati, ampliamento dell'interferenza parlamentare e riduzione dei soggetti tra cui sorteggiare i magistrati eleggibili – delinea un organo che si discosta sensibilmente dai parametri costituzionali di indipendenza, imparzialità e rappresentatività dell'ordine giudiziario.
Il Presidente dell'Alta Corte, come previsto dal modificato art. 105 Cost., sarebbe stato eletto dall'Alta Corte stessa tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o tra quelli estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune. Ne derivava che il novero delle figure che potevano essere designate come Presidente dell'Alta Corte risultava significativamente più ristretto rispetto alla composizione complessiva dell'organo, poiché restavano esclusi i sei magistrati giudicanti e i tre magistrati requirenti, estratti a sorte. Tale limitazione risultava priva di giustificazione, a meno che non si volesse ritenere che fosse volta ad attribuire maggior potere e controllo ai membri laici, sottraendolo a quelli togati.
Tra i diversi nodi critici sottesi alla riforma *de quo*, ciò che suscitava maggiore perplessità e che si poneva in evidente frizione con il corpo della riforma, era proprio la previsione di un unico organo, avente il compito di decidere sui provvedimenti disciplinari dei magistrati, a fronte, invece, della separazione delle carriere, con la messa in crisi dell'unitarietà del potere giurisdizionale e la conseguente previsione di due differenti C.S.M.
La conseguenza sarebbe stata che i pubblici ministeri chiamati a far parte dell'Alta Corte si sarebbero occupati anche dei provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati giudicanti e, specularmente, i giudici si sarebbero pronunciati anche su quelli dei magistrati requirenti in evidente contrasto, peraltro, con l'emanazione, invece, dei provvedimenti amministrativi attinenti ai magistrati giudicanti, che sarebbero stati emanati solo ed esclusivamente da questi ultimi e quelli da adottare nei confronti dei magistrati inquirenti, che

Issn 2421-0528

sarebbero stati di esclusiva competenza di quest'ultimi.
Sorgeva, quindi, un interrogativo: quale logica giustificava la scelta di prevedere un unico organo competente in tema di provvedimenti disciplinari sia per i magistrati requirenti che per quelli giudicanti, determinando di fatto una sorta di «riunificazione» delle due carriere, mentre proprio la riforma perseguiva con decisione la loro totale separazione?
Taluno[31] ha rinvenuto una risposta a tale interrogativo nell'esigenza di dover assicurare nell'ambito dell'Alta Corte la prevalenza numerica della componente togata, prevalenza che si sarebbe potuta raggiungere solo considerando come *unicum* i sei magistrati giudicanti e i tre magistrati inquirenti. Tuttavia, come giustamente osservato «il vero è che ciascuna magistratura, se isolatamente considerata, come dovrebbe essere in nome della rigida separazione, si vedrà componente minoritaria, senza che sia dato comprendere la diversità di disciplina per la composizione dei due Consigli superiori che, come già detto, si occuperanno di aspetti della carriera dei magistrati di riferimento non certo di maggior rilievo ed importanza»[32].
Altra criticità sorta a seguito dell'esame della Riforma, era rappresentata dal fatto che quest'ultima non specificava a chi sarebbe spettato esercitare l'azione disciplinare, di regola di competenza del Procuratore generale della Cassazione.
Era evidente che, laddove a seguito della riforma l'esercizio dell'azione disciplinare sarebbe stato attribuito comunque al Procuratore generale della Cassazione, questo sarebbe stato in contrasto con il principio di uguaglianza, essendo il Procuratore membro di diritto del solo C.S.M. dei magistrati inquirenti. Sarebbe stato, quindi, irragionevole e in contrasto con la *ratio* della riforma prevedere che l'esercizio dell'azione disciplinare sarebbe spettato al solo Procuratore generale della Cassazione.
Una delle soluzioni che, quindi, era stata prospettata, al fine di superare la predetta criticità, ove si sarebbe verificata la modifica della Costituzione, era quella di considerare di attribuire, in un momento successivo, con legge ordinaria, il potere di esercizio dell'azione penale ad un magistrato inquirente facente parte dell'Alta Corte disciplinare, costituita sia da magistrati giudicanti che inquirenti.
Tuttavia, di contro si evidenziava che comunque in tal modo l'esercizio dell'azione penale sarebbe stato attribuito ad un magistrato inquirente, da considerare, nell'ottica della riforma, quale figura differente e separata rispetto ai magistrati giudicanti, quand'anche, poi, "riunito" ai magistrati giudicanti facenti parte dell'Alta Corte disciplinare.
Pertanto, siffatta soluzione non era comunque avulsa da ulteriori critiche, posto che ci si chiedeva se avrebbe effettivamente risolto tale problematica o avrebbe comportato un'ulteriore lesione, totalmente ingiustificata, del principio di uguaglianza tra i magistrati inquirenti e quelli giudicanti.

3.1. Natura dell'Alta Corte disciplinare. Tra le questioni sorte a seguito della costituzione del nuovo organo, rappresentato dall'Alta Corte disciplinare, merita particolare rilievo la questione concernente la sua natura, oggetto di un acceso dibattito.
La risoluzione di tale questione si presentava strettamente correlata alla definizione della natura del procedimento disciplinare[33].
Invero, se a quest'ultimo veniva riconosciuta natura giurisdizionale, di conseguenza all'Alta Corte, quale soggetto competente all'emanazione dei provvedimenti disciplinari, bisognava

[31] G. Santalucia, *Brevi note sull'Alta Corte disciplinare,* in *Giustizia Insieme,* 2025.
[32] G. Santalucia, *Brevi note sull'Alta Corte disciplinare,* cit.
[33] Cfr. G. Campanelli, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma,* Torino, 2018.

Issn 2421-0528

riconoscere natura giurisdizionale.
Sebbene all'inizio il procedimento disciplinare era nato come procedimento amministrativo, nel corso degli anni sono state estese a esso le garanzie tipiche dei procedimenti giurisdizionali. Pertanto, ad oggi la giurisprudenza[34] è piuttosto pacifica nel ritenere che il procedimento disciplinare a carico dei magistrati abbia natura giurisdizionale, sin dalla ricezione della notizia da parte della Procura generale, cui spetta, unitamente al Ministro della Giustizia, il potere di iniziativa disciplinare, in quanto rinviene il suo fondamento nel principio costituzionale di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura sancito dall'art. 101 Cost. e nell'attribuzione del relativo giudizio, ai sensi dell'art. 105 Cost., alla Sezione disciplinare del C.S.M.
In particolare, la giurisprudenza suddetta ha specificato che l'attribuzione al procedimento disciplinare della natura giurisdizionale si giustifica in quanto «entrano in gioco, da un lato, l'interesse pubblico al regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie, assistito dalla speciale garanzia di autonomia e indipendenza *ex* art. 101, c. 2, Cost., e, dall'altro l'esigenza che alla persona del magistrato raggiunto da incolpazione disciplinare sia riconosciuto quell'insieme di garanzie che solo la giurisdizione può assicurare».
Al di là di quanto già evidenziato, la natura giurisdizionale emerge anche da una serie di ulteriori elementi significativi: tra questi, le norme che garantiscono la difesa tecnica, inclusa la possibilità di avvalersi di un avvocato del libero foro, la pubblicità delle udienze, lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero da parte di magistrati indipendenti della Procura generale presso la Corte di Cassazione, la terzietà dell'organo giudicante, la formula delle decisioni pronunciate in nome del Popolo Italiano e l'applicazione alle persone informate sui fatti, ai periti e agli interpreti delle norme incriminatrici in materia dei delitti contro l'amministrazione della giustizia.
Diretta conseguenza della natura giurisdizionale del procedimento disciplinare è che quest'ultimo deve, quindi, essere svolto rispettando le garanzie del giusto processo e in modo tale da non ostacolare l'indefettibilità e la continuità della funzione disciplinare attribuita dalla Costituzione direttamente al Consiglio Superiore della magistratura[35].
Ritenuta, quindi, consolidata la natura giurisdizionale del procedimento disciplinare, occorre ora soffermarsi sulla questione relativa alla natura da attribuire all'Alta Corte disciplinare.
Ebbene, analizzando il testo della Costituzione, come era stato novellato dalla riforma, sembrava emergere che l'intento del legislatore fosse quello di configurare l'Alta Corte come un giudice speciale. Ciò in quanto l'articolo 105 Cost., così come modificato, al c. 2, nel prevedere e disciplinare l'Alta Corte disciplinare, disponeva che alla stessa era attribuita la «giurisdizione disciplinare» nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti. Si parlava, dunque, espressamente di giurisdizione, sottintendendo la natura giurisdizionale dell'Alta Corte, in conformità con la natura giurisdizionale del procedimento disciplinare.
Tuttavia, appariva chiaro che la qualificazione dell'Alta Corte quale giudice speciale avrebbe posto problemi di compatibilità con il dettato costituzionale, rappresentato dall'art. 102 c. 2 Cost., il quale costituzionalizza il divieto di istituire nuovi giudici speciali – competenti a giudicare esclusivamente controversie che sorgano in relazione a specifiche materie –

[34] Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 4014/2024; Corte costituzionale, sentenza n. 170/2015; Corte costituzionale, sentenza n. 497/2000; Corte costituzionale, sentenza n. 119/1995; Corte costituzionale, sentenza n. 220/1994; Corte costituzionale, sentenza n. 289/1992; v. anche R. Romboli, *La responsabilità disciplinare del magistrato nel quadro dei principi e dei valori costituzionali,* in *SSM,* 2022; R. Romboli, *La giustizia disciplinare nel sistema costituzionale*, in *CDM,* 2024; R. Sanlorenzo, *La giustizia disciplinare dei magistrati. Natura del procedimento, ruolo e organizzazione della Procura generale della Corte di cassazione. Quali prospettive a seguito dell'istituzione dell'Alta Corte disciplinare?* in *Questione Giustizia*, 2024.
[35] Corte costituzionale, sentenza n. 262/2003.

Issn 2421-0528

rimettendo l'esercizio della funzione giurisdizionale ai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.
Mediante la previsione di cui all'art. 102, c. 2 Cost., l'assemblea costituente ha voluto ispirare il sistema costituzionale al principio dell'unità della giurisdizione, concentrando tutte le attribuzioni giurisdizionali in un solo ordine giurisdizionale, ossia la magistratura ordinaria. Per tale motivo la Costituzione da un lato contiene il divieto di istituire nuovi giudici speciali e dall'altro lato prevede espressamente e disciplina alcune categorie di giudici speciali, in particolare gli artt. 100 e 103 Cost. fanno riferimento alla Corte dei Conti, al Consiglio di Stato e ai Tribunali militari.
È bene evidenziare che la *ratio* sottesa alla previsione del divieto di costituire giudici speciali nell'intento dei costituenti era proprio quella di garantire da un lato l'applicazione uniforme della legge e della funzione giudiziaria e dall'altro l'indipendenza dei magistrati[36]. Non solo, si volevano, infatti, anche garantire i cittadini, assicurando che gli stessi potessero essere tutti giudicati da magistrati ordinari, quali giudici naturali precostituiti per legge ai sensi di quanto previsto dall'art. 25, c. 1, Cost.

Alla luce di quanto detto, il legislatore costituzionale, con la riforma, anziché prevedere la costituzione di un nuovo organo, terzo rispetto al C.S.M., qualificato quale giudice speciale, avrebbe potuto attribuire il potere disciplinare a due sezioni all'interno dei rispettivi due C.S.M., quello dei magistrati requirenti e quello dei magistrati inquirenti.
In tal modo non solo si sarebbe evitato qualsivoglia possibile ed eventuale attrito con il dettato costituzionale, in particolare con l'art. 102 Cost., c. 2, Cost., ma si sarebbe anche rispettata la *ratio* che ispira la riforma sulla separazione delle carriere. L'esercizio del potere disciplinare, infatti, sarebbe spettato al C.S.M. dei magistrati requirenti per questi ultimi e al C.S.M. dei magistrati giudicanti per gli stessi, senza dar luogo a una nuova e contraddittoria «riunificazione» delle due carriere dichiaratamente «separate».
In nuce, qualora la riforma avesse superato il vaglio referendario, sarebbe stato verosimile attendersi un intervento della Corte costituzionale, chiamata a verificare se la modifica apportata all'art. 105 Cost., mediante l'introduzione di un nuovo giudice speciale, risultasse irragionevole rispetto al dettato costituzionale di cui all'art. 102, c. 2, Cost. quale principio supremo insuscettibile di essere inciso nel suo nucleo essenziale, oppure potesse configurarsi come una deroga legittima al divieto ivi sancito, tale da superare il controllo di legittimità costituzionale.

3.2. Competenze del C.S.M. e dell'Alta Corte disciplinare: in particolare i trasferimenti per incompatibilità ambientali e personali e il trasferimento disciplinare. L'entrata in vigore della riforma, nell'intento dichiarato di voler «arginare la giurisdizione disciplinare domestica», avrebbe ripartito le competenze oggi concentrate interamente nel C.S.M. tra i due nuovi C.S.M., quello dei magistrati requirenti e quello dei magistrati inquirenti, e l'Alta Corte disciplinare.
Ciò avrebbe determinato sostanzialmente una netta scissione tra le competenze di natura amministrativa e quelle disciplinari, quest'ultime aventi natura giurisdizionale. Invero, ai due C.S.M. sarebbero continuate a spettare le decisioni relative alla gestione delle carriere e all'organizzazione interna: in particolare quelle decisioni inerenti alle assunzioni, alle assegnazioni, ai trasferimenti, alla sospensione dal servizio, alla destinazione ad altre sedi o funzioni, alle valutazioni di professionalità e ai conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati, come oggi è già previsto ai sensi dell'art. 105 Cost.
La competenza disciplinare, invece, sarebbe stata attribuita all'Alta Corte, sottraendola alla

[36] N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Milano, 2014.

Sezione disciplinare del C.S.M., in evidente discontinuità rispetto alla formulazione dell'art. 105 Cost.[37].

È opportuno precisare che questa separazione tra compiti di amministrazione della vita professionale, che, appunto, sarebbero stati affidati ai due C.S.M., e potestà disciplinari riconosciute, invece, all'Alta Corte disciplinare, riguardava esclusivamente la magistratura ordinaria. Invero, l'istituzione di un organo *ad hoc,* competente per l'emanazione dei provvedimenti disciplinari, non avrebbe interessato le magistrature speciali già esistenti nel nostro ordinamento, e cioè la magistratura amministrativa, contabile e militare.

Alcuni[38] avevano osservato come tale differenziazione presentava profili di irragionevolezza, considerando che i paventati rischi di una "giurisdizione disciplinare domestica" potevano emergere tanto nella magistratura ordinaria quanto in quelle speciali, nelle quali la gestione dell'intera vicenda disciplinare resta affidata all'organo di autogoverno del rispettivo corpo professionale.

Nell'ambito delle competenze attribuite al Consiglio Superiore della magistratura, merita particolare attenzione quella relativa ai trasferimenti per incompatibilità ambientali e personali[39] e al trasferimento disciplinare, poiché – qualora il *referendum* avesse avuto esito positivo – si sarebbe determinata una netta distinzione tra tali ipotesi, tutte in precedenza riconducibili alla competenza del CSM.

I trasferimenti per incompatibilità ambientali e personali sono disciplinati ai sensi dell'art. 2 c. 2, regio decreto n. 511/1946, c.d. legge sulle guarentigie della magistratura, come modificato dal d.lgs. n. 109/2006. Si tratta di un'eccezionale deroga al principio costituzionale dell'inamovibilità del giudice, sancito ai sensi dell'art. 107, c. 1, Cost., introdotta al fine di preservare l'interesse dell'amministrazione al corretto esercizio della funzione giurisdizionale.

I trasferimenti in un'altra sede o ad un'altra funzione dei magistrati per incompatibilità personale e/o ambientale possono essere disposti, anche senza il loro consenso, previo parere del C.S.M., quando i magistrati «si trovano in uno dei casi di incompatibilità previsti dagli artt. 16, 18 e 19 dell'ordinamento giudiziario o quando per qualsiasi causa indipendente da loro colpa non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e imparzialità».

I casi di incompatibilità personale attengono all'impossibilità per i magistrati di assumere pubblici o privati impieghi o uffici, di esercitare industrie o commerci né qualsiasi libera professione, di appartenere ad uffici giudiziari nelle sedi nelle quali i loro parenti fino al secondo grado, gli affini in primo grado, il coniuge o il convivente, esercitano la professione di avvocato e di far parte della stessa Corte o dello stesso Tribunale o dello stesso ufficio giudiziario ove hanno tra loro vincoli di parentela o di affinità sino al secondo grado, di coniugio o di convivenza.

Quanto, invece, ai trasferimenti ambientali, ciò che rileva è la situazione oggettiva che si genera all'interno dell'ufficio di competenza del singolo magistrato.

Va precisato che tali trasferimenti non sono disposti a seguito di un procedimento

---

[37] Per N. Zanon, *Critiche e speranze intorno ad una riforma che si sarebbe voluta diversa*, in *ordinamentogiudiziario.info*, 2025, l'istituzione di un'Alta Corte distinta dall'organo di governo autonomo si spiega alla luce del «rilievo dei poteri attribuiti al magistrato sulla libertà e i beni dei cittadini, da cui si trae che «la giustizia disciplinare dei magistrati non deve necessariamente essere, o non deve continuare ad essere, una giustizia disciplinare dei pari»; R. Romboli, *La riforma costituzionale della magistratura: la maschera della separazione delle carriere ed il volto della eliminazione del modello Csm voluto dal Costituente*, in *ordinamentogiudiziario.info*, 2025, il quale evidenzia «il depotenziamento… per il Consiglio attraverso la sottrazione di una funzione essenziale per il ruolo ad esso riconosciuto dalla Costituzione, attraverso le indicazioni di un modello di *buon giudice* da trasmettere all'ordine giudiziario».

[38] R. Balduzzi, G. Grasso, *L'Alta Corte Disciplinare, pro e contro di una proposta che fa discutere*, in *Sistema penale*, 2025.

[39] G. Marra, *Il trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e funzionale: attualità e prospettive,* in *Magistratura Indipendente,* 2010.

disciplinare, bensì hanno natura amministrativa e finalità preventiva. Essi sono, quindi, emanati a seguito dello svolgimento di un procedimento amministrativo, avendo «lo scopo non già di muovere, in prospettiva sanzionatoria, rimproveri a condotte non conformi allo status, ma solo di rimuovere sopravvenuti impedimenti al regolare funzionamento degli uffici giudiziari, in tutti i casi in cui il magistrato non potesse esercitare la funzione nella sede e alle condizioni richieste per il prestigio dell'ordine giudiziario, indipendentemente dall'accertamento di profili di colpevolezza»[40].

La giurisprudenza amministrativa ha costantemente cercato di preservare la natura propria del trasferimento per incompatibilità ambientale e personale, da un lato, sul piano sostanziale, riconoscendo rilievo soltanto a «fatti ben individuati nella loro concretezza e rilevanza causale, anche se non imputabili» e dall'altro lato, sul piano formale, assicurando all'interessato adeguati ed effettivi strumenti di partecipazione contraddittoria. Ciò proprio al fine di evitare che tale strumento potesse essere utilizzato in maniera impropria, a scopo sanzionatorio e para-disciplinare, all'esito dello svolgimento di un procedimento privo di natura disciplinare, e dunque non giurisdizionale, non soggetto alle garanzie previste per i procedimenti disciplinari.

Tale figura non può essere sovrapposta né confusa con il trasferimento disciplinare del magistrato, previsto dall'art. 13, d.lgs. n. 109/2006. Quest'ultimo può[41] essere disposto, ai sensi del c. 1, dalla Sezione disciplinare del C.S.M., con destinazione ad altra sede o ad altro ufficio, quando, nell'infliggere una sanzione diversa dall'ammonimento e dalla rimozione, la permanenza del magistrato nella stessa sede o nello stesso ufficio risulti incompatibile con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia. Ai sensi del comma 2, inoltre, il trasferimento ad altra sede o la destinazione ad altre funzioni può essere disposto in via cautelare e provvisoria, su richiesta del Ministro della Giustizia o del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, nei procedimenti disciplinari per addebiti punibili con una sanzione diversa dall'ammonimento, quando sussistano gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza.

Orbene, mentre i trasferimenti disposti per incompatibilità ambientale e personale sono provvedimenti emanati per condotte incolpevoli a seguito di un procedimento avente natura amministrativa, previo parere del C.S.M., e sono impugnabili dinanzi al giudice amministrativo, limitatamente ai profili di logicità, abnormità o aporia motivazionale[42], il trasferimento d'ufficio disciplinare per le condotte connotate da rimproverabilità dal punto di vista deontologico rientra tra le materie di competenza della Sezione disciplinare del C.S.M., la cui decisione è ricorribile dinanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione.

Pertanto, non si può escludere che, pur in presenza dell'archiviazione di un esposto nei confronti di un magistrato all'esito della procedura di trasferimento per incompatibilità ambientale e personale, si possa successivamente procedere a un trasferimento disciplinare. Ciò in quanto le ragioni e i presupposti dei due istituti sono assolutamente differenti, benché i fatti presi in considerazione possano coincidere.

Ebbene, la riforma avrebbe avuto quale conseguenza quella di scindere tali competenze.

Invero, i trasferimenti per incompatibilità ambientale e personale sarebbero stati attribuiti alla competenza dei due nuovi C.S.M., ai quali sarebbero continuati a spettare tutti i

[40] Consiglio di Stato, sentenza n. 3712/2010.

[41] Corte costituzionale, sentenza n. 170/2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1, secondo periodo, dell'art. 13 d.lgs. n. 109/2006 limitatamente alle parole «da quando ricorre» a «nonché», in quanto l'automatismo previsto dalla norma costituisce violazione dei principi di eguaglianza e proporzionalità; sul punto v. F. Zammartino, *Sul trasferimento disciplinare dei magistrati da parte del CSM alla luce della sentenza n. 170/2015 della Corte costituzionale,* in *Dirittifondamentali.it,* 2016.

[42] Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 1171/2008.

provvedimenti di natura amministrativa.
Il trasferimento d'ufficio, invece, non sarebbe più rientrato più nella competenza della Sezione disciplinare del C.S.M., ma sarebbe divenuto di competenza dell'Alta Corte disciplinare, competente per l'intero procedimento disciplinare, i cui provvedimenti, come già ampiamente evidenziato, non sarebbero stati più impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite.
Va, inoltre, evidenziato che, allo stato pre-riforma, il trasferimento disposto in via cautelare e provvisoria nei procedimenti disciplinari per addebiti punibili con una sanzione diversa dall'ammonimento può essere richiesto o dal Ministro della giustizia o dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione.
Ci si chiedeva, dunque, se tale potere, ove fosse stata approvata la modifica della Costituzione a seguito del *referendum*, poteva ancora essere riconosciuto al Procuratore generale, considerato che egli sarebbe stato membro di diritto di uno solo dei due C.S.M., ossia quello dei magistrati requirenti.
Sul punto la riforma non dava una risposta, così come non chiariva – come già osservato – chi sarebbe stato titolare dell'esercizio dell'azione disciplinare, pre-riforma attribuito al Procuratore generale della Cassazione.
Era evidente che la separazione tra i due C.S.M. e l'Alta Corte, con la conseguente ripartizione delle rispettive competenze, avrebbe accentuato ulteriormente la distinzione tra misure amministrative e sanzioni disciplinari, dando vita a un sistema più frammentato e potenzialmente esposto a significativi rischi di incoerenza applicativa.

4. Regime di impugnazione delle decisioni dell'Alta Corte disciplinare previsto dalla proposta di revisione fallita. Il prospettato art. 105 Cost., nella formulazione introdotta dalla riforma, stabiliva al comma 7 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».
Nel sistema, così come configurato ante Riforma, nonché attualmente, invece, i provvedimenti disciplinari[43] emanati dal C.S.M. erano impugnabili, ai sensi degli artt. 17, l. n. 195/1958 e 24 d.lgs. 109/2006, dinanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione[44], organo terzo che, quale «giudice della violazione di legge ineludibile dal punto di vista costituzionale», esercita un controllo pieno di legittimità.
Con la riforma, tale garanzia sarebbe venuta meno: le decisioni dell'Alta Corte disciplinare avrebbero potuto essere impugnate solo ed esclusivamente dinanzi all'Alta Corte stessa, seppur in una composizione diversa rispetto a quella che avrebbe adottato il provvedimento da impugnare.
Si sarebbe venuto così a delineare un modello fondato su un meccanismo di autotutela interna, in netta discontinuità rispetto all'attuale sistema, che prevede un controllo esterno affidato alla Corte di Cassazione.
Nell'assetto *ante* Riforma, infatti, la possibilità di impugnare i provvedimenti della Sezione disciplinare dinanzi ad un organo terzo, la Corte di Cassazione, garantiva non solo un controllo esterno sull'operato del C.S.M., ma anche la presenza di un giudice terzo e imparziale rispetto all'organo disciplinare e un indispensabile nonché fondamentale presidio

[43] Sul procedimento disciplinare v. S. Di Amato, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, 2013; A. Toscano, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M., procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, 2020; L. Giacomelli, *Il procedimento disciplinare dall'esercizio dell'azione alla pronuncia delle SS.UU.*, in *SSM*, 2022; R. Romboli, *La responsabilità disciplinare del magistrato nel quadro dei principi e dei valori costituzionali*, in *SSM*, 2022.
[44] Art. 17, l. n. 195/1958 e art. 24 d.lgs. n. 109/2006; sul punto v. A. Giusti, *Il giudizio disciplinare: l'appello alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione,* in *SSM,* 2022.

di uniformità interpretativa.
Le Sezioni Unite hanno affermato che l'art. 24, d.lgs. n. 109/2006 ha introdotto, per l'instaurazione e la decisione del giudizio di legittimità in materia disciplinare, un modello definibile «bifasico», in quanto la fase introduttiva del ricorso segue le forme e i termini previsti dal codice di procedura penale, per assicurare maggiore celerità, mentre la fase decisoria è regolata dal rito civile, coerentemente con la competenza attribuita alle Sezioni Unite civili e con la natura dell'oggetto della sentenza impugnata, venendo in rilievo sanzioni, quelle disciplinari, ritenute tradizionalmente estranee alla materia penale.
Oltre al controllo esercitato da un organo terzo, il sistema prevedeva, e continua tutt'oggi a prevedere, un'ulteriore garanzia: contro la sentenza delle Sezioni Unite è ammessa la revocazione.

Tale rimedio può essere proposto, nei limiti previsti dall'art. 391-*bis* c.p.c., quando la Corte abbia operato come giudice del fatto e, nel valutare l'ammissibilità o la procedibilità del ricorso, sia incorsa in un errore percettivo, e non valutativo, sui fatti.
È, inoltre, possibile ricorrere alla revocazione ai sensi dell'art. 391-*quater* c.p.c., nei casi in cui il contenuto della decisione è stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali ovvero ad uno dei suoi Protocolli, a condizione che la violazione accertata dalla Corte europea abbia pregiudicato un diritto di stato della persona e l'equa indennità accordata dalla Corte europea non sia idonea a compensare le conseguenze della violazione.
In questo quadro di garanzie, che presidiano i provvedimenti emessi dalla Sezione disciplinare, si inseriva una riforma che, invece, introduceva un unico grado di impugnazione, per di più non dinanzi ad un organo terzo, ma dinanzi al medesimo organo che avrebbe adottato il provvedimento oggetto di impugnazione, seppur in diversa composizione.
Ne sarebbe conseguito il venir meno del controllo esterno di legittimità da parte della Corte di Cassazione, che non avrebbe più potuto verificare l'inosservanza o l'erronea applicazione della legge, la mancata assunzione di prove decisive, né la mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione. Al suo posto avrebbe operato unicamente un meccanismo di revisione interna, nel quale l'Alta Corte disciplinare avrebbe assunto contemporaneamente il ruolo di giudice di primo e di secondo grado.
La circostanza che l'impugnazione sarebbe stata decisa da componenti diversi rispetto a quelli che avessero pronunciato il provvedimento non era, tuttavia, sufficiente a garantire un adeguato livello di tutela, poiché un sistema di garanzie richiede necessariamente un controllo esterno, indipendente e terzo rispetto all'organo che emette la decisione contestata.
Il modello delineato dalla riforma si poneva, dunque, in tensione con diversi principi che caratterizzano il nostro ordinamento, rappresentati *in primis* dalla necessità della sussistenza del doppio grado di giurisdizione, dalla presenza di un giudice diverso e indipendente rispetto a quello che ha deciso in primo grado nonché dall'esistenza di un effettivo controllo esterno di legittimità sulle decisioni disciplinari. Si paventava, infatti, il rischio che l'Alta Corte disciplinare potesse divenire un organo «chiuso», soggetto solo ed esclusivamente a un controllo interno, con possibili ricadute negative sulla trasparenza, sull'uniformità delle decisioni adottate e sul rispetto dei principi di terzietà e imparzialità, con conseguente grave compromissione dell'indipendenza della magistratura, così come assicurata fino ad oggi.

5. Riflessioni conclusive con particolare riferimento all'art. 111, c. 7, Cost.: esito referendario. Dopo aver ricostruito l'assetto vigente dell'ordinamento giudiziario e analizzato le plurime novità che sarebbero state introdotte ove il *referendum* avesse avuto esito positivo, nonché le molteplici criticità che ne sarebbero derivate, è necessario da ultimo soffermarsi su un ultimo profilo della Riforma Nordio che destava problematicità in ordine

alla sua compatibilità con la Costituzione.
In particolare, occorre esaminare il rapporto tra la nuova formulazione, così come prospettata dalla Riforma, dell'articolo 105, c. 7, Cost., che, come suddetto, prevedeva che avverso le sentenze emesse dall'Alta Corte era ammessa la possibilità di impugnarle soltanto dinanzi all'Alta Corte stessa, che avrebbe giudicato senza la partecipazione dei componenti che avessero concorso a pronunciare la decisione impugnata, e l'art. 111 c. 7 Cost., così da verificare se l'assetto delineato dalla riforma fosse compatibile con i principi del giusto processo.
L'art. 111 Cost. al c. 7 prevede la generalizzata ricorribilità in Cassazione per violazione di legge avverso le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali. Ciò in linea con quanto previsto dall'art. 65, c. 1 dell'ordinamento giudiziario, alla cui stregua spetta alla Cassazione, quale supremo organo regolatore della giurisdizione, il compito di «assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale». Pertanto, proprio mediante il ricorso alla Cassazione avverso le sentenze pronunciate da organi speciali e ordinari è garantita l'attività di nomofilachia, che è stata definita come «procedura di formazione del precedente, che mira a definire i criteri ermeneutici volti ad evitare la deriva della giurisdizione verso l'instabilità del diritto: dunque, un presidio essenziale della certezza e della calcolabilità giuridica, collocate nel prisma della tendenziale uniformità e prevedibilità delle decisioni e dell'eguaglianza di trattamento dei cittadini»[45].
Occorre ora soffermarsi sul contenuto dell'art. 111, c. 7, Cost., il quale ad una prima lettura sembrerebbe riferirsi esclusivamente alle sentenze sulla libertà personale. La giurisprudenza, tuttavia, ne offre un'interpretazione meno formalistica e più ampia, valorizzando la nozione generale di «sentenze» e ricomprendendovi anche le decisioni disciplinari, che presentano una natura giurisdizionale.
Alla luce di ciò, leggendo il testo costituzionale, come novellato a seguito della Riforma, ci si chiedeva come si sarebbe potuta conciliare siffatta previsione – nella sua interpretazione estensiva e con il riferimento agli organi speciali – con il novellato art. 105, c. 7, Cost., che, invece, stabiliva che contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza sarebbe stata ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che avrebbe giudicato senza la partecipazione dei componenti che avessero concorso a pronunciare la decisione impugnata.
Peraltro, l'inciso «anche per motivi di merito» poteva essere letto nel senso che l'impugnazione avverso le sentenze dell'Alta Corte per motivi di legittimità non sarebbe stata più proponibile dinanzi alla Corte di Cassazione, ma solo dinanzi all'Alta Corte stessa. Una simile conclusione avrebbe inciso profondamente sull'intero sistema giudiziario, del quale, evidentemente, non sarebbe stata più assicurata l'uniformità nell'interpretazione della legge e l'unità del diritto nazionale.
Si sarebbe potuto, allora, sostenere che l'art. 105, c. 7, Cost. aveva introdotto una deroga all'art. 111, c. 7, Cost. sulla base del criterio di specialità o del criterio di posteriorità. Tuttavia, una simile lettura avrebbe comportato conseguenze rilevanti, poiché avrebbe determinato una violazione del principio del giusto processo dinanzi ad un giudice terzo e imparziale, che permea l'intero art. 111 Cost. e trova fondamento anche nel diritto sovranazionale.
La soluzione che, quindi, appariva preferibile era quella di ritenere che vi fosse un mero difetto di coordinamento tra il novellato art. 105, c. 7, Cost. e l'art. 111, c.7, Cost., cui si sarebbe potuto porre rimedio, escludendo che il legislatore avesse inteso sottrarre le decisioni dell'Alta Corte disciplinare al controllo di legittimità della Corte di Cassazione, considerata la

[45] G. Canzio, *L'art. 111 della Costituzione, commi 6, 7 e 8,* in *La Magistratura,* 2021.

Issn 2421-0528

natura giurisdizionale del procedimento disciplinare e la sua incidenza su diritti fondamentali.
In conclusione, l'analisi dell'assetto dell'ordinamento giudiziario vigente e delle innovazioni che mirava ad introdurre la riforma Nordio mette in luce come la riforma, pur perseguendo l'obiettivo dichiarato di razionalizzare l'assetto della giurisdizione, ponendo fine alla giurisdizione domestica, attraverso la separazione delle carriere e l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, abbia sollevato plurimi interrogativi, tutt'altro che marginali, sulla tenuta dei principi costituzionali e sull'equilibrio tra indipendenza e responsabilità della magistratura, impattando fortemente sul testo costituzionale.
L'esito negativo del *referendum* ha determinato il mantenimento dell'assetto costituzionale delineato dai Padri costituenti, lasciando invariata tanto la struttura della magistratura, che continua ad essere un *corpus* unitario, quanto il quadro normativo relativo alla giustizia disciplinare.

Resta, tuttavia, evidente come il dibattito sviluppatosi attorno alla riforma abbia messo in luce criticità e divergenze interpretative non del tutto sopite, facendo emergere la sentita esigenza di intervenire sul sistema giuridico, così come tutt'ora delineato, non solo con un approccio maggiormente rispettoso della Costituzione e dei suoi principi fondamentali, ma anche attraverso una maggiore illustrazione delle modalità attuative dell'eventuale revisione costituzionale.
Invero, non può trascurarsi come l'esito del *referendum* sia stato verosimilmente influenzato anche dalle plurime aree di indeterminatezza che la riforma lasciava irrisolte, compromettendone l'uniformità sistematica.
L'assenza di una chiara definizione delle modalità attuative della riforma – in particolare attraverso la presentazione di bozze della legge ordinaria idonee a delineare con precisione il «nuovo sistema giuridico» – ha indotto, infatti, molti elettori ad adottare un atteggiamento di cautela, preferendo non avallare una revisione costituzionale, senza la prospettazione di un quadro normativo compiutamente definito. È, quindi, ragionevole ritenere che una maggiore trasparenza sui contenuti attuativi e sugli effetti concreti che avrebbe avuto la riforma avrebbe potuto incidere in modo diverso sulla formazione dell'opinione pubblica.

Abstract. In questo articolo si è partiti dalla nozione e definizione di funzione giurisdizionale, per poi soffermarsi sulla riforma Nordio, oggetto del *referendum* di marzo, il cui asse portante era rappresentato dalla separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e inquirenti, con la conseguente istituzione di due nuovi Consigli Superiori della Magistratura e dell'Alta Corte disciplinare, destinata a sostituire la Sezione disciplinare del C.S.M. Sono state poi analizzate, in chiave critica, le innovazioni apportate dalla riforma, evidenziando le plurime perplessità che sono sorte a seguito di un attento esame della stessa, che hanno portato, inevitabilmente, a fronte di un totale sconvolgimento degli equilibri del sistema giudiziario, ad interrogarsi sull'effettiva e utile portata della riforma stessa, che, alla fine, non ha superato il vaglio referendario.

Abstract. This article began with the notion and definition of a jurisdictional function, and then focused on the Nordio reform, the subject of the March referendum. Its cornerstone was the separation of careers between adjudicating and investigating magistrates, with the consequent establishment of two new Superior Councils of the Judiciary and the High Disciplinary Court, intended to replace the Disciplinary Section of the CSM. The innovations brought about by the reform were then critically analyzed, highlighting the many doubts that arose following careful examination of it. These doubts inevitably led, in the face of a complete upheaval in the balance of the judicial system, to questions about the actual and useful scope of the reform itself, which, in the end, failed to pass the referendum.

Parole chiave. Funzione giurisdizionale – Riforma Nordio – separazione delle carriere – Consiglio Superiore della Magistratura – Alta Corte Disciplinare – esito referendario.

Key words. Jurisdictional function – Nordio Reform – separation of careers – Superior Council of the Judiciary – High Disciplinary Court – referendum outcome.