GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La riforma costituzionale della magistratura e l'Alta Corte: le possibili conseguenze della sottrazione al CSM della potestà disciplinare

Verso una sanzione amministrativa "penale"?

di Genantonio Chiarelli Dalila Federici

16 marzo 2026

ABSTRACT

Il contributo esamina in chiave critica una delle possibili conseguenze della sottrazione al Consiglio superiore della magistratura del potere disciplinare in vista dell'imminente referendum "oppositivo" sulla legge costituzionale di riforma della magistratura. Dopo aver confrontato struttura e funzioni della Sezione Disciplinare e dell'Alta Corte, l'analisi si concentra sulla natura delle sanzioni disciplinari che, pur particolarmente incisive, sono attualmente qualificate come amministrative e non sostanzialmente "penali" (alla luce dei c.d. criteri Engel), in quanto espressione

dell'autogoverno. Ci si interroga, quindi, se l'assegnare alla Alta Corte, organo distinto da quello di autogoverno, la funzione disciplinare possa aprire la via ad una nuova discussione e diversa valutazione, da parte delle corti nazionali e sovranazionali, della natura della sanzioni disciplinari.

Sommario: 1. **La sottrazione all'organo di autogoverno del suo potere più rilevante: la potestà disciplinare sui propri componenti** – 2. **La composizione della Sezione Disciplinare e le differenze con l'Alta Corte: da autogoverno a giudice speciale** – 3. **L'attuale natura della sanzione disciplinare come non sostanzialmente penale** – 3.1. **L' impiego delle intercettazioni nel giudizio disciplinare** – 3.2. **L'interpretazione dell'art. 3-*ter* d.lgs. 109 del 2006** – 3.3. **La non retroattività della legge favorevole e l'impossibilità di revoca delle sentenze passate in giudicato** – 3.4. **Fatto costituente reato e *bis in idem*** – 4. **Brevi conclusioni**

1. La sottrazione all'organo di autogoverno del suo potere più rilevante: la potestà disciplinare sui propri componenti

Nella relazione al Progetto di Costituzione il Presidente Giovanni Leone affermò che l'assegnazione della funzione disciplinare al Consiglio superiore della magistratura era ciò che rendeva pienamente indipendente e autonoma la magistratura dall'esecutivo**[1]**. Effettivamente, l'attribuzione all'organo di autogoverno anche di tale funzione, prima esercitata dalla Suprema Corte disciplinare**[2]** poi dalla Corte disciplinare per la Magistratura con sede presso il Ministero di Grazia e Giustizia**[3]**, ha completato definitivamente il processo di riconoscimento del principio di indipendenza e unità del potere giudiziario.

La Corte costituzionale, partendo dai principi per cui il giudice è soggetto soltanto alla legge (art. 101 Cost.) ed è indipendente (art. 104 Cost.), ha ritenuto che la conseguenza naturale di tale impostazione sia l'attribuzione al Csm anche delle sanzioni disciplinari**[4]**.

La funzione disciplinare svolta dal Consiglio superiore della magistratura rafforza l'indipendenza e l'autonomia del singolo magistrato, onde evitare il rischio che la sua decisione possa essere in qualche modo condizionata dal rischio di un esercizio improprio dell'azione disciplinare nei suoi confronti. La contestazione della inosservanza dei suoi doveri, pertanto, è demandata all'organo di autogoverno, che provvede pure alla gestione della carriera degli appartenenti alla categoria**[5]**.

Le sanzioni disciplinari finiscono così per presentare una propria specificità, anche dal punto di vista del loro statuto costituzionale, essendo applicabili a funzionari pubblici cui sono affidati compiti essenziali a garanzia dello stato di diritto. Esse rispondono alla precipua finalità di assicurare la definitiva cessazione dal servizio di persone dimostratesi non idonee o non più idonee all'assolvimento dei propri doveri**[6]**; ma pure all'ulteriore esigenza di evitare indebiti condizionamenti nell'esercizio dell'attività giurisdizionale e di suggerire all'intero ordine il modello di magistrato adeguato, capace di rafforzare la fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia.

Nell'attuale sistema costituzionale, è un grosso limite culturale pensare che esse assolvano solo alla funzione di sanzionare e correggere le irregolarità dei comportamenti professionali o extra-professionali dei magistrati, in quanto ci si dimentica che si pongono in una dimensione pubblica, a tutela dei valori dell'ordinamento dello Stato offesi dalla condotta dell'agente**[7]**.

Per giurisprudenza consolidata sia interna che sovranazionale, la sanzione disciplinare, nonostante la sua incisività (si pensi alla rimozione), non rientra nella "materia penale"**[8]** e non è considerata afflittivo-punitiva secondo i c.d. criteri Engel, proprio in ragione della funzione pubblicistica sopra descritta e dell'essere espressione dell'autogoverno della magistratura.

Con la riforma costituzionale di cui si discute, ai sensi del novellato art. 105 Cost., l'Alta Corte costituirà un organo esterno ai Csm**[9]**. Un vero e proprio giudice speciale**[10]**, capace di concretare la volontà del legislatore di demandare l'accertamento della responsabilità disciplinare ad un organo al di fuori del sistema di governo autonomo (che potrebbe addirittura essere composto da laici e magistrati in funzione diversa da quella dell'incolpato)**[11]**.

Tale nuovo assetto costituzionale consente di interrogarsi sulle conseguenze della scissione tra potere disciplinare e organo di autogoverno per opera della riforma e, in particolare, se le sanzioni irrogate dell'Alta Corte potranno essere considerate *matière pénale,* con le conseguenze che ne derivano da tale qualificazione.

La scelta, tra l'altro, sembra essere un *unicum* nel panorama legislativo attuale – così da non avere nemmeno un termine di paragone –, in considerazione del fatto che tutti gli ordini professionali sono giudicati dal proprio organo di autogoverno, anche nel settore pubblico (un esempio per tutti, i giudici amministrativi, giudicati disciplinarmente dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, organo di autogoverno della magistratura amministrativa)[12].

Sotto questo distinto punto di vista, la potestà disciplinare costituisce, secondo quanto affermato recentemente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2025, la manifestazione più significativa dell'assoggettamento di un professionista all'albo di appartenenza[13]. Si legge in tale sentenza che l'Ordine, adottando un codice deontologico, stabilisce i criteri di conformità dei comportamenti degli iscritti rispetto ai fini che intende perseguire e, attraverso il potere di vigilanza, ne verifica l'osservanza. A tale controllo può conseguire l'avvio del procedimento disciplinare che è «dominato da un impulso pubblicistico»[14]. Esso è diretto ad assicurare l'«effettivo adempimento dei doveri inerenti al corretto esercizio dei compiti [...] assegnati» alla categoria professionale e tutela sia il prestigio dell'Ordine in presenza di comportamenti idonei a screditarne l'autorevolezza e la credibilità, sia «interessi generali della collettività, garantiti dall'ordinamento e connessi all'esercizio professionale»[15].

Con riferimento ai magistrati, deve richiamarsi alla mente il risalente precedente della Corte costituzionale (n. 200 del 1981) nel quale si è affermato che, pur dovendosi ritenere che, il fondamento del potere disciplinare non può ricercarsi, come per gli impiegati pubblici, nel rapporto di supremazia speciale della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti (dovendo escludersi un rapporto del genere nei riguardi dei magistrati stessi, "sottoposti soltanto alla legge" *ex* art. 101 Cost.), il potere disciplinare nei loro confronti è volto a garantire – ed è rimedio insostituibile – il rispetto dell'esigenza di assicurare il regolare svolgimento della funzione giudiziaria, che è uno degli aspetti fondamentali della vita dello Stato di diritto.

Tale obiettivo appare raggiungibile solo se non si "sbilancia" l'assetto in una direzione marcatamente punitiva[16], come sembra fare l'attuale riforma.

Essa, infatti, sottrae all'autogoverno, quindi ai due nuovi Csm, il suo potere più pregnante ossia quello di valutare se gli appartenenti alla propria categoria abbiano agito nel rispetto dei doveri che sono loro propri[17]. Con riferimento agli illeciti funzionali, deve ricordarsi che la Sezione disciplinare, attraverso la giurisprudenza, proprio perché parte del governo autonomo, ha nel tempo riempito ed ancora riempie di contenuti concreti le clausole generali descritte negli stessi, basti pensare alla nozione di «comportamenti abitualmente o gravemente scorretti» (art. 2 lettera d) d.lgs. 109 del 2006) o alla nozione di «negligenza grave e inescusabile», (art. 2 lettera m)

d.lgs. 109 del 2006), indicando così ai magistrati il modello professionale al quale chiede di adeguarsi[18]. E poiché il bene protetto dall'illecito disciplinare è anche l'immagine della magistratura, è del tutto ragionevole ritenere che i componenti dell'attuale organo di autogoverno, che amministrano l'intera macchina giudiziaria, abbiano la giusta sensibilità sulle valutazioni deontologiche e ordinamentali. Tale affermazione rimane valida anche a seguito della tipizzazione degli illeciti, poiché, seppur la fattispecie appare determinata dal legislatore, è comunque necessaria, come per qualsiasi diposizione giuridica, un'interpretazione della stessa.

Assegnare, al contrario, a un organo distinto la funzione disciplinare e privare quest'ultima del suo connotato di decisione proveniente dal governo autonomo potrebbe aprire la strada alla classificazione della sanzione disciplinare come "penale" ai sensi dei c.d. criteri Engel? Con il rischio di farla diventare solo punitiva e non anche funzionale all'indirizzo del magistrato verso la condotta deontologicamente conforme all'esercizio della funzione giurisdizionale?

Gli esiti potrebbero essere addirittura paradossali, forse non del tutto previsti, in un vero e proprio ribaltamento di prospettiva: gli illeciti extrafunzionali, che frequentemente si sostanziano nella commissione di condotte delittuose, quindi i più allarmanti, rischierebbero di non ricevere alcuna sanzione per la preclusione derivante dal divieto di *bis in idem.*

Gli illeciti funzionali, al contrario, pur non gravi, in uno stravolto panorama costituzionale, finirebbero per essere letti in una prospettiva spiccatamente ed esclusivamente punitiva, concretando quel *vulnus* all'autonomia ed indipendenza del magistrato che l'attuale assetto ha sinora efficacemente evitato.

Si ripercorreranno la composizione della Sezione Disciplinare e la natura del giudizio dinanzi ad essa e delle relative sanzioni, prospettando alcune possibili differenze con l'Alta Corte, quale contributo utile a risponde all'interrogativo.

2. La composizione della Sezione Disciplinare e le differenze con l'Alta Corte: da autogoverno a giudice speciale

Il procedimento disciplinare, secondo l'assetto costituzionale attuale, è di competenza dell'organo di autogoverno ed in particolare della Sezione Disciplinare (art. 105 Cost. e l. n. 195/1958). Quest'ultima è composta da sei membri, quattro togati (di cui un magistrato di cassazione, due di merito con funzioni giudicanti e uno con funzioni requirenti) e due laici (art. 4 l. 195/1958), eletta tra i membri del Csm[19], ed è presieduta di regola dal Vicepresidente.

L'Alta Corte, organo autonomo rispetto ai due Consigli superiori della magistratura, sarà invece composta da quindici giudici, di cui sei laici – tre nominati dal Presidente della Repubblica[20] e tre estratti a sorte da un elenco compilato mediante elezione dal Parlamento[21] – e da nove 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 e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità[22]. L'Alta Corte elegge il suo presidente tra i componenti laici.

Le differenze tra i due organi sono evidenti.

(a) Il legame con l'organo di autogoverno: la Sezione Disciplinare è incardinata nel Consiglio superiore della magistratura mentre l'Alta Corte ne sarà del tutto slegata.

(b) Il ruolo del Presidente della Repubblica: attualmente, quale Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, ha facoltà di presiedere la Sezione Disciplinare ogni qualvolta lo ritenga opportuno (artt. 18 e 4, l. 195 del 1958); facoltà che non è in alcun modo prevista per l'Alta Corte[23].

(c) La composizione: la Sezione Disciplinare è composta da un collegio "fisso" di sei membri a maggioranza togata, l'Alta Corte sarà composta invece da quindici componenti, chiamati giudici.

Tralasciando la discussione in ordine alla scelta del sorteggio[24], che meriterebbe più ampio approfondimento di quello possibile in questa sede, e concentrando la riflessione solo sulla composizione dei collegi, l'art. 105 Cost. riformato, ultimo comma, prescrive che sarà la legge a determinare le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e dovrà assicurare che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio. La Costituzione non prevede però né che quest'ultimi debbano essere la maggioranza, né la percentuale di rappresentatività che la componente togata dovrà avere nei collegi, tanto meno il numero dei suoi componenti[25]; potendosi prospettare quindi in futuro dei collegi a maggioranza laica.

Un'altra perplessità che desta la composizione dell'Alta Corte è che all'interno dello stesso organo saranno presenti sia magistrati giudicanti sia magistrati requirenti, con la conseguenza che, nonostante la separazione delle carriere prevista dall'art. 104 Cost., la funzione disciplinare sarà invece esercitata congiuntamente. Inoltre, poiché l'art. 105 Cost. prescrive che la legge assicura che i magistrati giudicanti "o" requirenti siano rappresentati nel collegio, la disgiunzione "o" lascia spazio alla possibilità di considerarli alternativi, con l'evenienza che all'interno del collegio chiamato a valutare la condotta di un magistrato non vi sia nemmeno uno dei rappresentanti della medesima categoria. In proposito deve ricordarsi che la Corte costituzionale, con sentenza n. 12 del 1971, ha ritenuto incostituzionale l'art. 2 della legge n. 1198 del 1967[26], nella parte in

cui prevedeva che il collegio giudicante venisse formato da nove magistrati estratti a sorte tra i quindici che componevano la Sezione disciplinare, con la presenza alternativa di magistrati di Corte di appello o di Tribunale, comportando così il rischio di esclusione di una delle due categorie. Tale meccanismo è stato considerato illegittimo per violazione dell'art. 104 Cost. perché, nell'esercizio delle più delicate competenze del Consiglio, non si assicurava la presenza di tutte le categorie che, in base alla medesima legge, concorrevano alla formazione del consesso unitario. Desta perplessità, dunque, che proprio il criterio dell'alternatività, considerato già incostituzionale poiché potenzialmente esclude una categoria, sia stato scelto nuovamente dal legislatore durante la riscrittura della Carta**[27]**.

Ancora più interrogativi si pongono considerando che l'unico passaggio di funzioni (o meglio di carriera) è consentito proprio in cassazione. Infatti, la riforma costituzionale all'art. 106 Cost. prevede che è possibile su designazione del Consiglio della magistratura giudicante che siano chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, non solo, come ora, i professori universitari e gli avvocati con almeno quindici anni di esercizio, ma anche i magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni. Di conseguenza, potrebbero essere sorteggiati tra i sei magistrati giudicanti, non solo coloro che provengono dalla magistratura giudicante, ma anche da quella requirente divenuti giudici di cassazione per meriti insigni.

(d) La potestà dell'azione disciplinare: la titolarità dell'azione disciplinare *ex* art. 14 d.lgs. 109 del 2006 è in capo al Ministro della Giustizia e al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Ai sensi della medesima legge, il Ministro ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare (così riproducendo anche l'art. 107 Cost.) e lo fa mediante richiesta di indagini al Procuratore Generale presso la Corte di cassazione. In sostanza, è vero che il Ministro possiede la titolarità dell'azione ma è altrettanto vero che le indagini sono svolte dalla Procura Generale e non anche dall'organo governativo**[28]**.

La riforma mantiene fermo l'art. 107, comma 2, Cost. che prevede per l'appunto la facoltà del Ministro della giustizia di promuovere l'azione disciplinare. Non è chiaro se nella legge che dovrà regolare il procedimento disciplinare (e le relative indagini) si manterrà o meno l'assetto attuale**[29]**. Desta qualche dubbio la possibilità di confermare la potestà della Procura Generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, considerato che una volta separate le carriere ci si troverebbe dinanzi alla situazione in cui questa svolgerebbe le indagini sia per gli appartenenti alla propria categoria sia per i magistrati giudicanti, che costituiscono categoria distinta. Al tempo stesso, la soluzione di demandare la potestà dell'azione disciplinare al solo Ministro, e

quindi di accentrare il potere di indagine nell'organo governativo, allontanerebbe ancora di più l'Alta Corte da una logica di autogoverno aprendo la strada alla trasformazione dell'azione disciplinare come atto di natura politica**[30]**.

(e) Le impugnazioni: le sentenze e le ordinanze della Sezione Disciplinare sono ricorribili per cassazione – dinanzi alle Sezioni Unite civili – secondo i termini e le forme previste dal codice di procedura penale, e quindi solo per motivi di legittimità (art. 24 d.lgs. 109 del 2006).

Il nuovo articolo 105 Cost. prescrive invece che contro le sentenze dell'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione anche per motivi di merito soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, sembrando escludere la ricorribilità per cassazione. Possibilità che potrebbe essere "recuperata" tramite l'art. 111 Cost. il quale prevede che contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati da organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso il ricorso per cassazione. Questa soluzione si presenta comunque non piana, quantomeno per quelle in prima istanza, perché il novellato art. 105 Cost. prevede espressamente che è ammessa impugnazione «soltanto» dinanzi all'Alta Corte**[31]**. Con particolare riferimento alle impugnazioni, tale diversità fa sorgere anche l'interrogativo sull'individuazione: (i) del giudice compente in relazione alle impugnazioni delle sentenze emesse dalla Sezione Disciplinare prima della riforma; (ii) del giudice di rinvio a seguito delle Sezioni Unite pronunciatesi prima della riforma. La soluzione potrebbe individuarsi nella necessità di far coesistente per il tempo necessario la Sezione Disciplinare e l'Alta corte, al fine di consentire alla prima di smaltire completamente i carichi pendenti**[32]**.

In conclusione, essendo il procedimento disciplinare pacificamente di natura giurisdizionale**[33]**, la nuova Alta Corte – che ai sensi dell'art. 105 Cost. si pronuncia con sentenza – appare come un nuovo giudice speciale, peraltro in potenziale distonia con l'art. 102 Cost., indipendente dagli organi di autogoverno (i due Csm). Tale nuovo assetto impone un'attenta riflessione sulle ricadute della scissione tra potere disciplinare e organo di autogoverno, in particolare, in ordine alla qualificazione delle sanzioni da essa irrogate.

Le riflessioni che seguono partono dal presupposto che le sanzioni, che saranno introdotte con legge, non si discosteranno significativamente da quelle contenute nel d.lgs. 109 del 2006, rappresentando esse delle tipiche sanzioni disciplinari**[34]**.

3. L'attuale natura della sanzione disciplinare come non sostanzialmente penale

Alcune delle sanzioni disciplinari sono particolarmente incisive. Si pensi alla perdita di anzianità, alla sospensione dalle funzioni e più di tutti alla rimozione. Inoltre, quando la Sezione Disciplinare infligge una sanzione diversa dall'ammonimento e dalla rimozione, può disporre, *ex* art. 13 d.lgs. 109 del 2006, anche il trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio se, per la condotta tenuta, la permanenza nella stessa sede o nello stesso ufficio appare in contrasto con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia. A ciò si aggiunga anche la possibilità di provvedere alla sospensione in via cautelare, obbligatoria o facoltativa, e nei casi di minor gravità, al trasferimento provvisorio dell'incolpato ai sensi degli artt. 21 e 22 del d.lgs. 109 del 2006**[35]**.

Ciononostante, la giurisprudenza consolidata di legittimità ritiene che l'assimilazione tra sanzione penale e sanzione disciplinare, con riferimento ai magistrati, non sia sostenibile**[36]**.

In particolare, le sanzioni disciplinari non possono essere qualificate come sostanzialmente penali, secondo i criteri "Engel", perché conservano una propria specificità, anche dal punto di vista del loro statuto costituzionale, non essendo, per esempio, soggette al principio della necessaria funzione rieducativa della pena; dette sanzioni disciplinari, peraltro, essendo applicabili a funzionari pubblici, a cui sono affidati compiti essenziali a garanzia dello stato di diritto, rispondono al fondamentale scopo di assicurare la definitiva cessazione dal servizio di persone dimostratesi non idonee o non più idonee all'assolvimento dei propri doveri**[37]**. Queste sono proprio le motivazioni con cui la Corte costituzionale con sentenza n. 197 del 2018 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità in relazione all'art. 12, comma 5, d.lgs. 109 del 2006 per l'automatismo sanzionatorio ivi contenuto della rimozione, in caso di condanna per l'illecito di cui all'art. 3 lett. e) d.lgs. 109 del 2006, ritenendo che tale automatismo – generalmente inaccettabile nel diritto penale in senso stretto – potesse eccezionalmente superare il vaglio di non manifesta irragionevolezza proprio e soltanto in quanto funzionale all'applicazione di una mera sanzione disciplinare**[38]**.

Ed ancora, ai sensi della giurisprudenza di legittimità, la sanzione disciplinare ha natura non penale proprio perché applicata da un organo di autogoverno e indirizzata ad una determinata categoria professionale, avente lo scopo di tutelare la funzione pubblica**[39]**.

Anche alcune pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo hanno negato l'equivalenza tra sanzioni disciplinari e pene (per esempio, nel 2021, in Reczkowicz c. Polonia oppure Volkov c.

Ucraina, dove si controverteva proprio della rimozione di un giudice)[40]. Dal negato riconoscimento delle sanzioni disciplinari come afflittivo-punitive ai sensi dei criteri Engel ne discende la non applicabilità – o comunque l'applicabilità con un maggior grado di flessibilità – di alcuni principi propri della materia penale.

Al fine di approfondire quanto detto, analizziamo alcuni esempi paradigmatici delle conseguenze del principio che la materia disciplinare è espressione dell'autogoverno dei magistrati e quindi della riconducibilità al *genus* della sanzione amministrativa: i primi due – l'utilizzo delle intercettazioni e la causa estintiva *ex* art. 3-*ter* d.lgs. 109 del 2006 – sono esempi della logica del giudizio disciplinare come "autogoverno"; gli ultimi due – la non retroattività della legge favorevole e l'assenza di divieto di doppio giudizio – sono le più evidenti conseguenze della non riconduzione dell'illecito disciplinare alla materia penale.

3.1. L' impiego delle intercettazioni nel giudizio disciplinare

Ritenere che il procedimento disciplinare rappresenti espressione di autogoverno ha consentito alla Sezione Disciplinare e alle Sezioni unite della Corte di cassazione di prevedere un particolare regime in ordine all'impiego delle intercettazioni.

Il rispetto delle regole del codice di procedura penale è prescritto negli artt. 16 (per l'attività di indagine) e 18 (per il dibattimento) del d.lgs. n. 109 del 2006 nei limiti della loro compatibilità col procedimento speciale, il quale è volto a garantire – sempre nel rispetto dell'inviolabile diritto di difesa dell'incolpato – l'efficacia dell'azione di accertamento e repressione degli illeciti disciplinari e, dunque, il più penetrante controllo del Csm sulla correttezza dei comportamenti dei magistrati. Come conseguenza deriva l'inapplicabilità, nel procedimento disciplinare, dell'art. 270 c.p.p., riguardante i limiti di utilizzazione, nell'ambito del processo penale, dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli nei quali queste ultime sono state disposte[41]. Si è detto infatti che il Pubblico ministero in tale sede gode di un potere di indagine più esteso, finalizzato a garantire un controllo sulla correttezza dei comportamenti a cui sono tenuti gli appartenenti all'ordinamento giudiziario[42].

La giurisprudenza di legittimità valorizza alcuni argomenti per arrivare a tale soluzione. In via principale si mette in luce che la *ratio* dell'applicabilità delle norme di procedura penale al processo disciplinare "in quanto compatibili" è quello di salvaguardare l'esigenza del giudizio disciplinare di essere efficace nell'accertamento e nella repressione degli illeciti. Poi, si è affermato che il diritto inviolabile del singolo alla libertà e alla segretezza è soggetto ad un bilanciamento con altri valori costituzionali, di cui è espressione la disciplina complessiva del

procedimento disciplinare a carico dei magistrati che mira a garantire il corretto funzionamento della giustizia oltre che essere funzionale alla tutela dei valori espressi dal titolo IV, parte II, Cost. In questo senso, la complessiva disciplina *ex* d.lgs. 109 del 2006 intende ad assicurare il prestigio dell'ordine giudiziario, che è un bene costituzionale di primaria importanza, in quanto volto a preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura nel suo complesso**[43]**. Tale affermazione consente e giustifica una disciplina meno "garantista" di quella penale rispetto al diritto della riservatezza del singolo. Infatti, si legge in una recente pronuncia di legittimità che «i comportamenti che minano il prestigio dell'ordine giudiziario, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura si risolvono in una lesione dei diritti e delle libertà dei cittadini»**[44]**, di talché il bilanciamento operato fra l'esigenza di rendere efficace l'accertamento e la repressione degli illeciti e la tutela del singolo alla vita privata, e in particolare l'utilizzabilità delle intercettazioni con dei limiti meno stringenti del penale, è conforme non solo al dettato costituzionale ma anche all'art. 8 CEDU**[45]**.

Se al legislatore è consentito bilanciare i diritti, deve però precisarsi che con l'introduzione dell'Alta Corte, organo estraneo al governo autonomo, il giudizio disciplinare sembra volgere verso una funzione più spiccatamente afflitivo-punitiva in modo tale che il bilanciamento tra il diritto del singolo alla vita privata e quello della repressione dell'illecito disciplinare, fino ad ora considerato rispettoso dell'art. 8 CEDU, potrebbe subire delle variazioni.

Il tema si pone anche rispetto ad altre deroghe al codice di procedura penale ammesse nell'attuale giudizio disciplinare, come ad esempio quella dell'utilizzabilità delle dichiarazioni rese dai coimputati oppure della compatibilità del giudice che ha deciso sul cautelare a decidere sul merito**[46]**.

Qualora la riforma dovesse compiersi si dovrà prestare particolare attenzione a tali problematiche nella predisposizione delle nuove regole procedurali disciplinari.

3.2. L'interpretazione dell'art. 3-*ter* d.lgs. 109 del 2006

Un esempio pregnante dell'essere il giudizio disciplinare espressione di autogoverno è l'introduzione nel giudizio disciplinare della "causa estintiva" dell'illecito *ex* art. 3-*ter* d.lgs. 109 del 2006 per opera della riforma "Cartabia" (l. 17 giugno 2022, n. 71).

Essa prevede che l'illecito disciplinare *ex* art. 2, comma 1, lettera q), ossia l'essere incorso in ritardi, è estinto quando il piano di smaltimento, adottato ai sensi dell'articolo 37, comma 5-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è stato rispettato.

La disposizione di nuovo conio si accompagna alla contestuale introduzione proprio del comma 5-*bis* all'art. 37 d.l. 98 del 2011 che prescrive che il capo dell'ufficio, al verificarsi di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati, ne accerta le cause e adotta ogni iniziativa idonea a consentirne l'eliminazione, con la predisposizione di piani mirati di smaltimento, anche prevedendo, ove necessario, la sospensione totale o parziale delle assegnazioni e la redistribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro**[47]**.

Fanno da *pendant* a tali disposizioni i nuovi illeciti di cui alle lettere ee-*bis*) e ee-*ter* dell'art. 2 d.lgs. 109 del 2006, i quali sanzionano rispettivamente: l'omessa adozione da parte del capo dell'ufficio giudiziario delle iniziative necessarie allo smaltimento dell'arretrato e l'omessa comunicazione al Consiglio giudiziario e al Consiglio direttivo della Corte di cassazione o al capo dell'ufficio, delle condotte di un magistrato che non collabori nell'attuazione delle misure predisposte per eliminare i ritardi.

La *ratio* dell'art. 3-*ter* d.lgs. 109 del 2006 pare rispondere ad una finalità premiale nei confronti del magistrato che ha rispettato il piano di smaltimento, così sanando quantomeno parzialmente il disservizio reso alla comunità**[48]**.

Ci si è chiesti se nel concetto di "piano di smaltimento" si possa ricomprendere anche i provvedimenti che sono stati depositati prima della sua formale adozione ma in un momento in cui il magistrato era già stato allertato dal dirigente dell'ufficio. Qualora il magistrato potesse beneficiare della causa estintiva limitatamente a quei provvedimenti indicati nel piano, si avrebbe come conseguenza quella che al soggetto sottoposto a ispezione e richiamato dal dirigente converrebbe non depositare i provvedimenti già in ritardo ed aspettare la predisposizione del piano per beneficiare dell'esclusione della pena.

Per evitare tale possibilità, premesso che la Sezione Disciplinare ha escluso l'applicazione dell'art. 3-*ter* ai casi di assenza totale di piano**[49]**, si potrebbe interpretare la locuzione «quando il piano di smaltimento, adottato ai sensi dell'art. 37, comma 5-*bis* … è stato rispettato» nel senso di ricomprendere l'intero procedimento che porta all'adozione del piano, cioè da quando il dirigente comincia ad accertare le cause del ritardo fino alla materiale predisposizione dello stesso. Invero, l'art. 3-*ter* richiama esplicitamente il comma 5-*bis* dell'art. 37 cit., che disciplina l'intero *iter* che porta alla sua adozione.

Questa soluzione "espansiva" della portata dell'esenzione sembra consentita nei limiti letterali della legge e non risolversi in una interpretazione analogica (vietata *ex* art. 14 preleggi in quanto norma che fa eccezione). Ovviamente essa presuppone una stretta e precisa valutazione da parte

del giudice disciplinare della procedura complessiva.

Si tenga anche presente che, se il sistema introdotto dalla riforma Cartabia funzionerà correttamente si dovrebbe mettere fine alla situazione di ritardi patologici, perché direttamente individuati e gestiti con i piani di smaltimento, con la conseguenza che quasi tutti procedimenti disciplinari per ritardi dovrebbero chiudersi con una declaratoria di estinzione.

Il sistema nel suo complesso, così interpretato, costituisce un'espressione tipica dell'autogoverno dei magistrati che valorizza indubbiamente il ruolo dei dirigenti degli uffici, che organizzano la struttura da loro diretta e correggono i *deficit*, con la collaborazione del magistrato che, avvedutosi della propria condotta non deontologicamente conforme, la corregge appena è allertato dal capo dell'ufficio, ricevendo come "premio" l'esenzione dalla pena.

La sottrazione del giudizio disciplinare all'organo di autogoverno crea degli interrogativi in ordine alla coerenza del sistema, appena delineato, della gestione dei ritardi nel suo complesso. Invero, la premialità che caratterizza tale esenzione appare coerente con l'intero impianto attuale ove il giudizio di conformazione della condotta del magistrato alle regole e la verifica del corretto svolgimento della funzione giudiziaria è operata a tutti i livelli di autogoverno da quello dell'ufficio fino a quello disciplinare.

3.3. La non retroattività della legge favorevole e l'impossibilità di revoca delle sentenze passate in giudicato

Uno degli esempi della natura della sanzione disciplinare come amministrativa e non penale e delle conseguenze di tale classificazione riguarda la non applicabilità della retroattività della legge favorevole né in caso di modifica *in melius* di un illecito disciplinare in senso stretto, né in caso di abrogazione di reato.

Con riferimento alla retroattività delle modifiche favorevoli degli illeciti disciplinari si è recentemente affermato che la novella della c.d. riforma Cartabia apportata all'art. 2 lett. a) d.lgs. 109 del 2006, che ha esteso la clausola di riserva anche alla fattispecie di cui all'art. 2 lett. g) d.lgs. cit. (escludendo il concorso tra i due illeciti), non si applica ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore***[50]***.

Quanto invece all'aver commesso un fatto costituente reato, esso trova la sua esplicita sanzione disciplinare negli illeciti di cui all'art. 4 d.lgs. 109 del 2006: per i fatti per i quali è intervenuta sentenza di condanna irrevocabile o è stata pronunciata sentenza ai sensi dell'art. 444, comma 2, c.p.p. (art. 4 lett. a, b e c) e per qualunque fatto costituente reato idoneo a ledere l'immagine del

magistrato, anche se il reato è estinto per qualsiasi causa o l'azione penale non può essere iniziata o proseguita (artt. 4 lett. d).

Secondo l'impianto attuale, il principio generale di irretroattività della legge, regola anche la qualificazione del comportamento come illecito penale rientrante nella fattispecie disciplinare, nel senso che in materia disciplinare occorre fare riferimento alla norma vigente alla data di commissione del fatto a tali fini qualificatori**[51]**.

Ciò è coerente, per la Corte di cassazione a Sezioni Unite, con la considerazione della diversità dei beni protetti dalla norma penale e dalla norma disciplinare di cui all'art. 4 d.lsg. 109 del 2006 che la richiama: la depenalizzazione, invero, incide sul bene protetto dalla norma penale, che viene valutato come non più meritevole di quel tipo di tutela, mentre la norma disciplinare tutela, tra l'altro, il bene dell'immagine del magistrato, non toccato da quella nuova valutazione**[52]**.

In ragione di tale principio, a seguito dell'avvenuta abrogazione dell'abuso d'ufficio per opera della legge Nordio (l. n. 141 del 2024)**[53]**, si è affermato che il procedimento disciplinare a carico di un magistrato che ha commesso tale delitto prima dell'*abolitio criminis* dovesse proseguire il suo corso, prevedendo la sanzione la condizione di aver commesso un fatto costituente reato**[54]**.

Per quanto attiene ai procedimenti conclusi, essendo passata in giudicato la sentenza, a maggior ragione si esclude l'applicabilità della norma sopravvenuta favorevole all'incolpato**[55]**. Da ciò ne consegue che non è possibile procedere alla revoca delle sentenze passate in giudicato per intervenuta *abolitio criminis*. Del resto, l'assenza nel d.lgs. 109 del 2006 del rimedio rescissorio della revoca e l'inclusione della sola revisione è coerente con il sistema disciplinare ove vige la regola del *tempus regit actum.*

Ci si chiede se, perdendo l'Alta Corte quel carattere di autogoverno, le sanzioni irrogate diverranno punitive secondo i c.d. criteri Engel e di conseguenza se richiederanno l'applicazione del principio di retroattività della *lex mitior.*

Se verrà accertata la natura amministrativo-punitiva dell'illecito disciplinare, in caso di modifica dello stesso (o della sua sanzione) si dovrà riconoscere la retroattività *in mitius* e il divieto di retroattività sfavorevole**[56]**. Inoltre, sarà vietato il doppio giudizio e quindi difficilmente si porrà il tema delle conseguenze dell'*abolitio criminis* nel giudizio disciplinare, essendo in realtà del tutto preclusa una seconda valutazione; con l'eccezione del caso in cui il giudizio penale non sia mai iniziato, ad esempio per mancanza di una delle condizioni di procedibilità (si pensi alla mancanza di querela in un caso di diffamazione, segnalato però all'organo disciplinare).

Residua, in ultimo, l'interrogativo relativo a quale sarà la legge applicabile al fatto commesso prima della riforma (e della legge che disciplinerà i nuovi illeciti) ma giudicato successivamente dall'Alta corte. Infatti, per quanto attiene all'illecito amministrativo, la legge non può che disporre per il futuro (art. 1 l. 689/1981). Qualora però avesse natura punitiva, esso potrebbe retroagire se favorevole all'incolpato.

3.4. Fatto costituente reato e *bis in idem*

Poiché le sanzioni irrogate dalla Sezione disciplinare sono considerate espressione di autogoverno e aventi natura amministrativa, non trova spazio attualmente la questione del divieto di *bis in idem.* Come noto, tale principio, sancito dell'art. 4 protocollo 7 CEDU (che fa ingresso nel nostro ordinamento per tramite dell'art. 117 Cost.), impedisce che una persona sia sottoposta a due diversi procedimenti per lo stesso fatto storico, quando entrambi possono comportare sanzioni afflittivo-punitive, secondo i c.d. criteri Engel**[57]**.

Il sistema disciplinare vigente prevede infatti il doppio giudizio (disciplinare/penale) e la doppia sanzione (disciplinare/penale) per la medesima persona per il medesimo fatto storico.

Ne sono testimonianza gli illeciti tipizzati all'art. 4 d.lsg. 109 del 2006 prima citati. Inoltre, un fatto costituente reato ben può integrare anche altri illeciti disciplinari, che concorreranno con il primo, come ad esempio quelli previsti dall'art. 2 d.lgs. 109 del 2006 (si pensi alla grave scorrettezza o all'interferenza nelle funzioni di altri magistrati) oppure quello *extrafunzionale* di cui all'art. 3 lett. e) d.lgs. 109 del 2006 (aver ottenuto prestiti o agevolazioni che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o altro ufficio della medesima corte di appello).

Si presti attenzione al fatto che la massima sanzione, cioè la rimozione, si impone *ex* art. 12 d.lgs. 109 del 2006, tra gli altri, al magistrato che incorre nell'interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici in seguito ad una condanna penale.

È quindi il sistema a consentire sicuramente il cumulo delle sanzioni, ma anche il doppio procedimento. Ne è testimonianza la previsione dell'art. 20 d.lgs. 109 del 2006 secondo la quale l'azione disciplinare è promossa indipendentemente dall'azione penale, salvo i casi di sospensione dei termini per pregiudizialità (art. 15, comma 8, d.lgs. 109 del 2006), come ad esempio quando per il medesimo fatto è stata esercitata l'azione penale, ovvero il magistrato è stato arrestato o fermato. La sospensione per pregiudizialità penale si limita ai soli casi di "medesimezza del fatto" e va letta in combinato disposto con l'art. 20 d.lgs. cit. secondo il quale la sentenza penale di condanna o di assoluzione, quanto alla ricostruzione materiale del fatto

storico, ha efficacia di cosa giudicata nel procedimento disciplinare. Le due disposizioni lette congiuntamente mirano a prevenire un contrasto tra giudicato disciplinare e giudicato penale. In sintesi, l'azione disciplinare e il relativo giudizio sono indipendenti da qualsiasi altro giudizio, con il solo limite del vincolo in ordine alla ricostruzione del fatto storico in presenza di una sentenza penale definitiva sui "medesimi fatti"**[58]**. Tali disposizioni sono quindi la testimonianza della previsione esplicita della ammissibilità (o meglio della necessità) sia del doppio giudizio che della doppia sanzione

Tenuto conto che ai sensi del novellato art. 105 Cost. gli illeciti disciplinari saranno tipizzati con legge, quindi non ne conosciamo l'esatta conformazione, è difficilmente pensabile che si sottrarranno a sanzione le condotte attualmente considerate illecite ai sensi del d.lgs. 109 del 2006; pertanto, si può presuppore che come oggi vi saranno quantomeno delle interferenze tra gli illeciti penali e quelli disciplinari.

In quest'ottica ci si interroga se dopo la riforma, qualora le sanzioni dovessero considerarsi afflittive-punitive ai sensi dei c.d. criteri Engel, lo stesso fatto storico commesso dalla stessa persona (nel caso di specie magistrato), che integra contemporaneamente un illecito disciplinare e un illecito penale, potrà essere giudicato sia in sede penale sia davanti all'Alta Corte**[59]**. Si pensi non solo alla commissione di un reato in senso stretto ma anche alla contestazione in sede disciplinare di quelle condotte che, benché costituiscano anche un eventuale reato, sono però espressione di una devianza deontologica pura, come la grave scorrettezza verso i colleghi (art. 2, lett. d), d.lgs. 109 del 2006) o l'ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di altro magistrato (art. 2, lett. f) d.lgs. 109 del 2006).

Considerato che il cumulo sanzionatorio è ammissibile salvo il principio di proporzionalità**[60]**, in questo caso la riunione dinanzi ad un solo giudice della potestà di irrogare entrambe le sanzioni (disciplinare e penale) non è prospettabile perché diversamente argomentando verrebbe meno il senso intrinseco della sanzione disciplinare, la quale si compone di valutazioni non del tutto automatiche rispetto al processo penale ma connotate anche da una componente deontologica in ordine al riverbero che l'azione illecita ha sull'ordinamento giudiziario nel suo complesso.

Il possibile divieto di doppio giudizio porterebbe a degli esiti paradossali, qualora i procedimenti non si considerino strettamente connessi e il complessivo trattamento sanzionatorio proporzionale, secondo i criteri dettati dalla sentenza della Corte EDU A. e B. c. Norvegia**[61]**.

Invero, in caso di commissione di un fatto di reato, un magistrato potrebbe essere sanzionato penalmente ma non in campo disciplinare per il medesimo fatto, con la conseguenza che un soggetto che delinque potrebbe non essere sottoposto ad alcuna valutazione sul piano deontologico e una volta scontata la pena tornare ad esercitare le sue funzioni. Con l'eccezione rappresentata dall'applicabilità della pena accessoria di cui all'art. 32-*quinquies* c.p. che prevede per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione l'estinzione del rapporto di impiego nei confronti del dipendente pubblico, tra cui vi rientra il magistrato.

Il divieto di doppio giudizio potrebbe portare anche alla conseguenza inversa, ossia di un magistrato che avendo già ricevuto la sanzione disciplinare non potrà essere sottoposto a procedimento penale per il medesimo fatto storico**[62]**.

4. Brevi conclusioni

Molte sono le perplessità che riguardano l'Alta Corte. In questo contributo si è voluto evidenziare una delle possibili conseguenze della sua introduzione e della sottrazione del giudizio disciplinare all'autogoverno: la potenziale attrazione della sanzione disciplinare nella "materia penale" e più in generale la sua inflessione punitiva.

La Corte Edu, le Sezioni Unite civili e la Corte costituzionale, pur avendone riconosciuto l'incisività e il carattere giurisdizionale del procedimento, ritengono che abbia natura amministrativa, non solo in ragione della funzione pubblica delle sanzioni e della loro finalità di assicurare la cessazione dal servizio di magistrati inidonei, ma soprattutto in quanto espressione del governo autonomo.

Con la sottrazione all'autogoverno della potestà disciplinare non solo si priva il C.S.M. del suo potere più pregnante, ma al tempo stesso si modificano, in parte, gli equilibri che fino ad ora hanno consentito di affermare che la sanzione da esso irrogata non è "penale" secondo i c.d. criteri Engel. Può aprirsi così la via ad una nuova discussione del tema e a una diversa valutazione da parte delle corti nazionali e sovranazionali della natura della sanzione disciplinare, con la conseguenza che le più gravi condotte costituenti reato potrebbero in futuro non essere sanzionate per l'operatività del divieto di *bis in idem.*

La magistratura e i cittadini non possono permettersi di correre i rischi connessi a questa riforma. È necessario che sia l'autogoverno a giudicare i suoi componenti, con severità ma anche con la sensibilità che gli è propria, così continuando ad orientare i comportamenti verso condotte deontologicamente conformi.

---

[1] La relazione è riportata da V. Carullo, *La costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori,* Giuffrè, 1959, p. 337.

[2] Invero, prima della Costituzione il potere disciplinare era attribuito alla Suprema Corte disciplinare, composta da sette magistrati e sei senatori, che rendeva del tutto marginale il ruolo del CSM (così G. Verde – E. Cavasino, Sub *art. 105,* in *Commentario alla Costituzione,* R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), Utet, 2006, pp. 2021-2022).

[3] Con la riforma "Grandi" del 1941 si ha il culmine del principio fascista dell'unità dei poteri. Per un approfondimento sulla riforma e sulla Corte disciplinare per la Magistratura v. L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura,* Jovene, 1973, p. 125 ss., 130 ss.

[4] Corte Cost., n. 12 del 1971, in *Giur. it.,* 1972, I, c. 47 ss., con nota di M. Devoto, *Giudizio disciplinare e indipendenza dei magistrati.*

[5] Così L. Arcidiacono, voce *Consiglio superiore della magistratura,* in *Dizionario di diritto pubblico,* S. Cassese (diretto da), Vol. II, Giuffrè, 2006, p. 1354.

[6] Sez. Disc., ord. n. 130/2025 conforme a Corte Cost., 4 luglio 2018, n. 197.

[7] In questo senso A. Cosentino, *Il progetto governativo di riforma del C.S.M.,* in *Anni 2000 Studi di Politica e diritto,* 1/2025, p. 181.

[8] Sulla "materia penale" si vedano *ex multis* Aa.Vv., *La «materia penale» tra diritto nazione ed europeo,* a cura di M. Donini – L. Foffani, Giappichelli, 2018; M. Donini, Septies in idem. *Dalla*

«materia penale» alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo, in *cass. pen.,* 2018, p. 2284 e ss.; V. Manes, *Profili e confini dell'illecito para-penale,* in *riv. it. dir. e proc. pen.,* 2017. p. 988 ss.

[9] Osserva F. Donati, *La riforma costituzionale del CSM: obiettivi condivisibili, strumenti sbagliati,* in *Sist. pen.,* 23 febbraio 2026, che tale assetto costituisce un caso isolato nell'Unione europea perché nessuno dei paesi adotta una tale soluzione.

[10] Esprime chiaramente tale impostazione N. Zanon, *Qualche ragione a sostegno di un'Alta Corte disciplinare,* in *L'Alta Corte Disciplinare.* Pro *e* contro *di una proposta che fa discutere,* a cura di R. Balduzzi – G. Grasso, EDUCatt, 2025, p. 27.

[11] È quello che afferma il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, in un video del 9 marzo 2026, postato sui social, in cui spiega le ragioni del Sì: "significa che finalmente, dopo ottant'anni, anche i magistrati verranno giudicati da un organismo terzo, cosa che accade già per tutti gli altri. Forse non vedremo più quei casi di giudici che sono stati palesemente negligenti senza che questo avesse alcuna conseguenza".

[12] N. Rossi – A. Spataro, *Le ragioni del no,* Laterza, 2026, pp. 123-124.

[13] Corte Cost., 10 marzo 2025, n. 70.

[14] Cass., civ. Sez. III, 11 ottobre 2006, n. 21734, in *C.E.D. Cass.,* n.592570-01.

[15] Corte cost. n. 259 del 2019.

[16] L'osservazione è di G. Santalucia, ***Brevi note sull'Alta Corte disciplinare***, in *questa rivista,* 29 luglio 2025.

[17] Ha messo in luce A. Cosentino, *La separazione delle "carriere" dei giudici e dei pubblici ministeri nel disegno della riforma costituzionale all'esame alle camere,* in E. Malfatti – R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso Il Consiglio superiore della magistratura, tra*

modello costituzionale e prospettive di riforma, in *Consulta Online,* 2025, p. 74 che la scelta di demandare l'azione disciplinare all'Alta corte significa «amputare una funzione essenziale dell'autogoverno e, quindi, depotenziarne radicalmente il peso costituzionale».

[18] A. Cosentino, *La separazione delle "carriere" dei giudici e dei pubblici ministeri nel disegno della riforma costituzionale all'esame alle camere,* in E. Malfatti – R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in *Consulta Online,* 2025, p. 74.

[19] Sono eletti altresì dei componenti supplenti, i quali sostituiscono, ognuno secondo la propria categoria, il componente titolare in caso di assenza, impedimento, astensione o ricusazione (art. 6 l. 195 del 1958) o nel caso di giudizio di rinvio proveniente dalle Sezioni Unite della cassazione.

[20] Tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio.

[21] L'elenco dei sorteggiabili (che include professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio) è redatto dal Parlamento in seduta comune entro sei mesi dell'insediamento, che lo compila mediante elezione.

[22] A. Gatto, *Alta Corte disciplinare: profili di illegittimità costituzionale,* in *Sist. pen.,* 9 marzo 2026, esprime perplessità in ordine all'esclusione dei magistrati di merito, in quanto l'art. 107 Cost. prescrive che i magistrati si distinguono soltanto per funzioni.

[23] Evidenzia tale problematica C. Citterio, ***Il pasticcio costituzionale nella riforma sulla magistratura***, in *questa rivista,* 15 febbraio 2026. La disposizione che consente l'intervento del Presidente è stata considerata una norma "valvola" nel senso che svolge la funzione di garante nel caso in cui si possa sospettare di un uso distorto della potestà disciplinare (così L. Arcidiacono, voce *Consiglio Superiore della Magistratura,* in *Dizionario di diritto pubblico,* S. Cassese (diretto da), Vol. II, Giuffrè, 2006, p. 1355).

[24] Si rinvia sul punto a F. Biondi, *L'Alta Corte disciplinare,* in *Sist. pen.,* 25 febbraio 2026.

[25] Osservano M. Basilico – S. Pitto, ***L'azzardo della riforma Nordio***, in *questa rivista*, in corso di pubblicazione che non è chiaro se la nuova legge rispetterà le percentuali indicate dall'art. 105 Cost. e che, anzi, qualora il collegio fosse composto da tre unità ciò sarebbe impossibile.

[26] Si riporta, per maggior chiarezza, il testo di legge: La sezione disciplinare delibera col numero di nove componenti: il vice presidente del Consiglio superiore, che la presiede, tre magistrati di Corte di cassazione di cui uno con ufficio direttivo, tre magistrati di corte d'appello o di tribunale, di cui almeno due appartenenti alla stessa categoria del magistrato sottoposto a procedimento disciplinare, e due dei membri eletti dal Parlamento.

Se si procede nei confronti di un uditore, o di un aggiunto giudiziario, due dei componenti la sezione disciplinare devono appartenere alla categoria dei magistrati di tribunale.

[27] Il parametro di costituzionalità della norma potrà essere rintracciato in questo caso solo nei principi supremi dell'ordinamento (v. Corte cost., n. 125 del 2025).

[28] Ai sensi dell'art. 17 d.lgs. 109 del 2006, quando l'azione è stata esercitata dal Ministro, o questi abbia integrato la contestazione, se il Procuratore Generale intende escludere l'addebito ha l'obbligo di comunicarglielo e il primo, in caso di dissenso, ha diritto di richiedere al presidente dalla Sezione Disciplinare la fissazione dell'udienza per la discussione orale, formulando l'incolpazione.

[29] Manifesta alcune perplessità 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,* 19 giugno 2024. C'è anche chi ha suggerito di istituire presso l'Alta corte un'autorità indipendente competente a svolgere le indagini (riportano tale dibattito A. Mascali – P. Morosini, *Mani legate. La separazione delle carriere per addomesticare la giustizia,* PaperFIRST, 2025, p. 82.

[30] Tale critica, già mossa secondo al sistema attuale, era superabile proprio grazie alla condivisione della potestà disciplinare con la Procura Generale dovendosi escludere che le azioni si fondassero, in base al soggetto promotore, su due presupposti differenti (in questo senso v. L. Arcidiacono, voce *Consiglio superiore della magistratura,* in *Dizionario di diritto pubblico,* S. Cassese (diretto da), Vol. II, Giuffrè, 2006, p. 1355).

[31] Si interroga sul tema F. Biondi, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse,* in *L'Alta Corte Disciplinare.* Pro *e* contro *di una proposta che fa discutere,* a cura di R. Balduzzi – G. Grasso, EDUCatt, 2025, p. 42 ss. la quale evidenzia che la Relazione illustrativa all'allora disegno di legge non aiuta a dirimere la questione, in quanto si legge solo che «sul piano più strettamente procedurale, la norma costituzionale prevede un duplice grado di giudizio di merito, chiarendo che alla decisione di secondo grado non possano partecipare ai componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata». Sottolinea E. Lupo, ***La "blindatura" parlamentare della riforma costituzionale della magistratura***, in *questa rivista,* 13 febbraio 2026, che la non ricorribilità per cassazione presenta frizioni con il principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost. Infine, secondo F. Pinelli, *Il futuro preocedimento disciplinare: verso l'Alta Corte,* in *Rivista AIC,* 2026, 9 gennaio 2026, "il riferimento all'impugnabilità delle sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza "solo" innanzi alla stessa Alta Corte perderebbe di significato se inteso nel senso dell'esclusione dell'impugnabilità innanzi ad altre diverse giurisdizioni, essendo essa, ovviamente, ontologicamente esclusa".

[32] Suggerisce tale soluzione G. Santalucia, ***Quale la sorte del Csm all'indomani dell'eventuale approvazione referendaria della riforma costituzionale?,*** in *questa rivista,* 16 dicembre 2025.

[33] Corte cost. 27 marzo 2009, n. 87, Cons. Stato, 2 maggio 2024, n. 4014 secondo il quale, in motivazione, si legge che si tratta di un consolidato orientamento, secondo cui il procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari costituisce pacificamente un procedimento

giurisdizionale (v. Corte cost., 27 marzo 2009, n. 87), con un soggetto (il Procuratore generale) che esercita nell'interesse collettivo l'azione ed un organo distinto (il Consiglio superiore della magistratura) che decide con sentenza (v. Corte cost., 16 luglio 2015, n. 170), così da precludere l'applicabilità della disciplina dell'accesso agli atti amministrativa. Si tratta di principi consolidati, in quanto confermati da copiosa giurisprudenza, dai quali non v'è motivo per discostarsi (cfr. Cons. Stato, IV, 6 aprile 2020, n. 2302; Cons. Stato, Sez. V, 6 aprile 2020, n. 2309; Cons. Stato, Sez. V, 29 marzo 2021, n. 2593; Cons. Stato, Sez. V, 3 agosto 2021, n. 5712; Cons. Stato, Sez. V, 7 luglio 2022, n. 5647; Cass. civ., Sez. Un., n. 14664 del 2011). La natura giurisdizionale impone anche l'applicazione delle garanzie dell'equo processo, *ex* art. 6 Cedu, nel suo versante civilistico Così V. Manes, *L'illecito disciplinare del magistrato nel prisma della giurisprudenza di Strasburgo: problemi e prospettive,* in *Sit. pen.,* 30 gennaio 2023. In giurisprudenza v. Corte EDU, Grande camera, 19 aprile 2007, Vihlo Eskelinen c. Finlandia.

[34] Si è posto il dubbio in ordine alla possibilità di disporre il trasferimento d'ufficio, considerata la mancata modifica dell'art. 107 Cost. che continua ad assegnare ai soli nuovi C.S.M. il potere di adottare provvedimenti incidenti sull'inamovibilità (cfr. F. Sandon, ***Il paradosso dell'Alta corte dimenticata***, in *questa rivista,* 6 marzo 2026).

[35] Il trasferimento d'ufficio è applicabile in via cautelare anche ai sensi dell'art. 13 d.lgs. 109 del 2006, nei casi di procedimenti per addebiti punibili con una sanzione diversa dall'ammonimento ove sussistano gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza.

[36] Si vedano Cass. Civ., Sez. Un., n. 22407/18 e Cass. Civ., Sez. Un n. 15314/10.

[37] Sez. Disc., ord. n. 130/2025 conforme a Corte cost., 4 luglio 2018, n. 197.

[38] In motivazione la Corte ha specificato che gli automatismi restano invece, in linea di principio, inaccettabili nell'ambito delle pene in senso stretto, dove le esigenze di rigorosa

individualizzazione del trattamento sanzionatorio si impongono in maniera assai più stringente, anche in considerazione della ben più drammatica incidenza della pena sui diritti fondamentali della persona.

[39] Cass. Civ., Sez. Un., n. 22758/2025 in conferma della Sez. Disc., n. 64/2024.

[40] V. anche Philis c/Grecia, 27 giugno 1997, Vilho Eskelinen e altri c/Finlandia n. 63235/00; Baka c/ Ungheria n. 20261/12, p.p. 104105, 23 giugno 2016; Polyakh e altri c/ Ucraina, n. 58812/15, 17 ottobre 2019; Malek c/Austria, n. 60553/00, p. 39, 12 giugno 2003; Helmut Blum c/Austria, n. 33060/10, p. 60, 5 aprile 2016. Anche il Consiglio di Stato, in tema di sanzioni disciplinari dei magistrati, ha recentemente ricordato che la giurisprudenza CEDU in materia di autonomia ed indipendenza dei corpi giudiziari, afferma la natura "civile" ovvero "disciplinare", ma non "penale" *ex* artt. 6-7 CEDU, delle sanzioni previste per gli operatori legali ed in particolare per gli stessi giudici, proprio perché applicate da un organo di autogoverno, indirizzate ad una ben determinata e qualificata categoria professionale, aventi lo scopo precipuo di tutelare in primo luogo la funzione pubblica (Cons. Stato, 27 marzo 2024, n. 2905, in *Foro it.,* 2024, III, c. 666).

[41] Cass. Civ., Sez. Un., 8 aprile 2021, n. 9390, in *C.E.D. Cass.,* n. 660918.

[42] L'unico limite imposto nell'impiego delle intercettazioni riguarda quelle non legalmente disposte ed effettuate nel giudizio *a quo,* per il principio che la inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni, accertata nel giudizio penale di cognizione, ha effetti in qualsiasi tipo di giudizio (Cass. Civ., Sez. Un., 8 aprile 2021, n. 9390, in *C.E.D. Cass.,* n. 660918 che rinvia a Cass., pen., Sez. Un., 25 marzo 2010, n. 13426, in *Cass. pen.,* 2010, p. 304 ss. con nota di S. Beltrani, *Intercettazioni inutilizzabili e procedimento di prevenzione: la fine di un equivoco*).

[43] Per tutti vedi la recente Cass. civ., Sez. Un., 7 ottobre 2025, n. 3848/2026.

[44] Cass. civ., Sez. Un., 7 ottobre 2025, n. 3848/2026.

[45] la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo interpreta l'art. 8 permettendo l'utilizzabilità delle intercettazioni disposte nel processo penale nel procedimento disciplinare con dei limiti meno stringenti di quelli previsti dall'art. 270 c.p.p., ed in particolare in presenza di due requisiti: di una base legale dell'utilizzo delle stesse nel procedimento a *quem* e della possibilità nel giudizio a *quo* di esercitare un controllo efficace. Solo in mancanza di una delle condizioni (o di entrambe) la corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 8 CEDU Corte Edu, 5 luglio 2021 Eminağaoğlu c. Turchia; Corte Edu, 7 giugno 2016 Karabeyoğlu c. Turchia.

[46] Sez. Disc., ord. n. 33 del 2009 nella quale si è detto che è inammissibile l'istanza di ricusazione nel procedimento disciplinare fondata sul presupposto dell'applicabilità a tale giudizio della normativa processuale penale attualmente vigente e, in particolare, della disciplina concernente l'incompatibilità del giudice, determinata da atti compiuti nel procedimento, quale causa di astensione e conseguente ragione di ricusazione, poiché l'art. 18 d.lgs. n. 109/2006, nel rinviare alle "norme del codice di procedura penale sul dibattimento", ne limita tuttavia il richiamo alla compatibilità. Invero, l'istituto processualpenalistico della ricusazione non è applicabile in modo automatico al procedimento disciplinare, per le significative specificità di quest'ultimo rispetto a quello penale, che si individuano nella sussistenza di un interesse costituzionalmente protetto a che il procedimento stesso si svolga in modo tale da non ostacolare l'indefettibilità e la continuità della funzione disciplinare attribuita dalla Costituzione direttamente al Consiglio Superiore, nonché nella configurazione monocratica e monofasica del giudizio disciplinare, affidato ad un unico organo, svolgentesi in un'unica fase processuale e fondato su un unico compendio fascicolare, nel cui ambito la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità presuppone proprio la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa.

[47] La concreta funzionalità del piano è sottoposta a verifica ogni tre mesi. Il piano mirato di smaltimento, anche quando non comporta modifiche tabellari, nonché la documentazione

relativa all'esito delle verifiche periodiche sono trasmessi al consiglio giudiziario o, nel caso riguardino magistrati in servizio presso la Corte di cassazione, al relativo Consiglio direttivo, i quali possono indicare interventi diversi da quelli adottati.

[48] P. Morosini, Sub *art. 3-ter. Estinzione dell'illecito,* in *Codice disciplinare dei magistrati. Saggi e commento sistematico al D.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 e disposizioni correlate,* F. Gigliotti (a cura di), 2024, p. 977 ss. la definisce una sorta di ravvedimento operoso, una condotta riparatoria dell'offesa arrecata. Nel diritto penale si conoscono delle cause estintive simili, come ad esempio nei reati societari, ove parte della dottrina ha evidenziato che sarebbe più corretto inquadrare tali cause tra le cause sopravvenute di non punibilità piuttosto che tra le cause di estinzione del reato, poiché il comportamento volontario del soggetto agente elimina le conseguenze dannose o pericolose del fatto (sul punto si rinvia a M. Poggi d'Angelo, *Modelli relazionali di pericolo negli illeciti economici,* Giappichelli, 2025, p. 154 ss.).

[49]La Sezione Disciplinare ha ritenuto che l'avvenuto smaltimento dell'intero arretrato, unitamente alla dimostrazione di apprezzabile laboriosità complessiva del magistrato, laddove difetti l'esistenza di un "piano di rientro" concordato, assume specifica considerazione solo ai sensi dell'art. 3-*bis* d.lgs. n. 109/06 (l'assoluzione per scarsa rilevanza) (Sez. Disc., Ord. n. 10/2023).

[50] Sez. Disc. n. 31/2025 la quale ha affermato che di conseguenza per i fatti commessi precedentemente l'illecito di cui alla lett. g) può concorrere con quello di cui alla lettera a) non risultando un rapporto di specialità tra le due previsioni.

[51] Sez. Disc. n. 64/2024 confermata dalle Sezioni unite della corte di cassazione n. 22758/2025.

[52] cfr. Cass. civ., Sez. Un., 22407/18, in *C.E.D. Cass.,* n. 650454, in parte motiva.

[53] Per un approfondimento sulle conseguenze penalistiche dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio cfr. M. Gambardella, *Peculato, indebita destinazioni di beni, abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite: quattro delitti in cerca d'autore,* in *Cass. pen.,* 2025, p. 1075 ss. e più in generale

sull'abrogazione dei reati v. M. Gambardella, *L'abrogazione della norma incriminatrice,* Jovene, 2008.

[54] La Sezione Disciplinare, sempre in un caso di abuso d'ufficio ora depenalizzato, ha recentemente ribadito "l'irrilevanza della intervenuta abrogazione dell'art. 323 c.p. rispetto alla configurabilità dell'illecito disciplinare conseguente a reato…La Sezione disciplinare ai fini del giudizio sulla sussistenza della fattispecie disciplinare adotta, pertanto, come parametro di riferimento la disciplina penalistica vigente al momento della commissione del fatto" (Sez. Disc., n. 19 del 2025, in senso conforme n. 71/2025).

[55] Sez. Disc., ord. n. 130/2025 sempre in caso di condanna per abuso d'ufficio.

[56] Anche di recente la Corte di Giustizia ha affermato che in conformità alla propria costante giurisprudenza sulla «materia penale», che il principio della *lex posterior mitius* deve essere applicato anche alle sanzioni amministrative di natura penale (Corte Giust. Grande Sezione, C-544/23 in *Cass. pen.,* 2025, p. 4147 ss. con nota di F. D'Arcangelo, L*a retroattività della* lex mitior *nel giudizio di ultima istanza sulla retroattività della lex mitior in relazione alle sanzioni amministrative di natura penale in ambito eurounitario.*).

[57] In generale in tema di *ne bis in idem* v. L. Bin, *Le ambiguità del* ne bis in idem *di fronte a un caso di doppio binario stato- regioni,* in *Giur. cost.,* 2023, p. 1873 ss.; M. Scoletta, *Il principio di* ne bis in idem *e i modelli punitivi "a doppio binario"*, in *Dir. pen. cont. Trimestrale,* 2021, p. 180 ss.; F. Viganò, Ne bis in idem *e pluralità di sistemi sanzionatorio per lo stesso fatto,* in *Riv. delle Società,* 2023, p. 189 ss.

[58] Cass., Sez. Un., 7 ottobre 2025, n. 3848/2026.

[59] Il tema emerge in una recente riflessione del Prof. Marco Gambardella pubblicata sul quotidiano "il manifesto" il 7 marzo 2026.

[60] Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale infatti, il *ne bis in idem* non si oppone alla possibilità che l'imputato sia sottoposto, in esito a un medesimo procedimento, a due o più sanzioni distinte per il medesimo fatto (ad esempio, a pene detentive, pecuniarie e interdittive), ferma la diversa garanzia rappresentata dalla proporzionalità della pena: garanzia, quest'ultima, fondata su basi giuridiche distinte da quelle su cui si fonda il diritto al *ne bis in idem* (in particolare, sugli artt. 3 e 27 Cost. a livello interno, e sull'art. 49, paragrafo 3, CDFUE a livello unionale (Corte Cost. 16 giugno 2022, n. 149, in *Cass. pen.,* 2022, p. 3381 ss. con nota di I. Chianello, *Il sistema a doppio binario in materia di diritto d'autore e il* ne bis in idem: *la Corte costituzionale recupera la dimensione processuale del divieto*).

[61] Corte EDU, Grande Camera, 15 novembre 2016, A. e B. contro Norvegia, ricorsi nn. 24130/11 e 29758/11. La pronuncia ha consentito il doppio procedimento al ricorrere di alcune condizioni: una connessione temporale e sostanziale sufficiente stretta e la proporzione tra sanzioni. Sul punto si veda *ex multis* A. F. Tripodi, *Ne bis in idem europeo e doppi binari punitivi. Profili di sostenibilità del cumulo sanzionatorio nel quadro dell'ordinamento multilivello,* Giappichelli, 2022, p. 200 ss.; A. Csuri – M. Luchtman, *Procedural safeguards for heads of business in light of the ECtHR and CJEU case law,* in *Punitive Liability of head of business in the EU: a Comparative Study,* Edit by K. Ligeti – A. Marletta, Cedam, 2019, p. 294 ss.

[62] È quello che la Corte Edu ha affermato in Grande Stevens c. Italia, Seconda Sezione, sent. 4 marzo 2014, ric. n. 18640, 18647, 18663, 18668 e 18698/2010, ove l'Italia è stata condannata proprio per il fatto che il sistema del doppio binario degli abusi di mercato previsto dal T.u.f. non impedisce l'apertura di un procedimento penale *in idem* dopo l'adozione, da parte del competente organo giudiziario di controllo, di una decisione definitiva di condanna per illeciti amministrativi. In essa si è affermato che « l'articolo 4 del Protocollo n. 7 vieta anche il «doppio giudizio» per gli stessi fatti. Un procedimento penale non può quindi essere aperto per gli stessi fatti oggetto di una decisione amministrativa definitivamente confermata dai tribunali e passata quindi in giudicato». Come noto, dopo A. e B. c. Norvegia è ammesso il doppio binario al ricorrere

di alcune condizioni (v. nota 62).

Seppure il contributo sia frutto di discussione congiunta, i paragrafi 1 e 4, sono da attribuire a Genantonio Chiarelli, mentre i paragrafi 2 e 3, e i relativi sottoparagrafi, sono da attribuire a Dalila Federici.