

# Alcune possibili criticità attuative a seguito dell'eventuale approvazione della riforma costituzionale "Meloni-Nordio" in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare

di *Saulle Panizza*

**1. L'impatto della riforma / 2. Gli interventi di attuazione ad opera della legge ordinaria che si renderebbero necessari a seguito dell'approvazione del disegno di legge costituzionale / 3. L'indeterminatezza degli atti oggetto di adeguamento / 4. Le disposizioni transitorie**

## 1. L'impatto della riforma

Il disegno di legge costituzionale recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati nel gennaio 2025 e ora all'esame dell'altro ramo del Parlamento (AS n. 1353), si compone di otto articoli: i primi sette apportano modifiche a sette articoli della Costituzione (si tratta, nell'ordine, degli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110), mentre l'ultimo (art. 8) contiene disposizioni transitorie.

Degli articoli della Costituzione che verrebbero modificati, uno appartiene al titolo II della parte II, riguardante il Presidente della Repubblica<sup>1</sup>; tutti gli altri al titolo IV della parte II, sulla magistratura, e specificamente alla sezione I («Ordinamento giurisdizionale»)<sup>2</sup>.

Dal punto di vista della tipologia dell'intervento riformatore, sotto il profilo tecnico-normativo, si può osservare quanto segue:

- l'art. 1 aggiungerebbe alcune parole all'art. 87, comma 10, Cost.;
- l'art. 2 aggiungerebbe alcune parole all'art. 102, comma 1, Cost.;
- l'art. 3 sostituirebbe interamente l'art. 104 Cost.;
- l'art. 4 sostituirebbe interamente l'art. 105 Cost.;
- l'art. 5 inserirebbe alcune parole nell'art. 106, comma 3, Cost.;
- l'art. 6 sostituirebbe alcune parole nell'art. 107, comma 1, Cost.;
- l'art. 7 sostituirebbe alcune parole nell'art. 110, comma 1, Cost.

Gli artt. 6 e 7 possono essere considerati come di mero coordinamento, conseguenti alle scelte, queste sì fortemente innovative, contenute in quelli prece-

1. Questo il testo dell'art. 87, comma 10, modificato (in c.v.o le parole aggiunte): «[Il Presidente della Repubblica] Presiede il Consiglio superiore della magistratura *giudicante e il Consiglio superiore della magistratura requirente*».

2. Per alcuni commenti al disegno di legge costituzionale, vds. S. Bartole, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel d.d.l. cost. n. 1917 sulla separazione delle carriere*, e N. Zanon, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in Aa.Vv., *Lettere AIC 2021-2024*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, resp. pp. 465 ss. e 471 ss.; P. Filippi, *La proposta di revisione che modifica l'assetto della magistratura italiana*, in *Giustizia insieme*, 27 febbraio 2025; alla riforma costituzionale della magistratura è stato recentemente dedicato, il 4 aprile 2025, un Convegno organizzato all'Università di Verona ([www.radioradicale.it/scheda/755680/la-riforma-costituzionale-della-magistratura](http://www.radioradicale.it/scheda/755680/la-riforma-costituzionale-della-magistratura)).

denti e, nello specifico, all'introduzione di due distinti Consigli superiori, rispettivamente per la magistratura giudicante e per la magistratura requirente. Sia nell'art. 107 sia nell'art. 110 si prenderebbe sostanzialmente atto della riforma che condurrebbe all'esistenza di due organi di governo autonomo distinti: nel primo caso (art. 107), in relazione al potere di dispensa o sospensione dal servizio o di destinazione dei magistrati ad altre sedi o funzioni; nel secondo caso (art. 110), in riferimento ai poteri attribuiti dalla Costituzione al Ministro della giustizia, ferme appunto le competenze di ciascun Consiglio superiore della magistratura.

Il presente contributo non intende soffermarsi sui contenuti della riforma (richiamati solo in quanto funzionali all'oggetto dell'analisi), bensì provare a evidenziare talune possibili criticità derivanti, se il disegno di legge costituzionale dovesse essere approvato, in sede di attuazione.

## 2. Gli interventi di attuazione ad opera della legge ordinaria che si renderebbero necessari a seguito dell'approvazione del disegno di legge costituzionale

La revisione costituzionale in parola non sarebbe, infatti, un intervento in sé compiuto, ma rinvierebbe, in più punti, a una successiva fase di concretizzazione ad opera di fonti primarie, nello specifico la legge, in virtù della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario (che continua a essere) prevista dall'art. 108, comma 1, Cost., non toccato dalla riforma («le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge»).

Procedendo con ordine, un primo intervento di attuazione ad opera della legge si renderebbe necessario in base alla nuova formulazione dell'art. 102 Cost., relativamente a uno dei grandi nuclei della riforma, vale a dire l'introduzione delle distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti.

In questo caso vi è una peculiarità (rispetto a quanto si dirà per i successivi), nel senso che, sulla base della particolare modifica apportata dall'intervento di revisione, si aggiungerebbe un (nuovo) compito alle norme sull'ordinamento giudiziario, le stesse già ora chiamate a istituire e regolare i magistrati ordinari cui è affidato l'esercizio della funzione giurisdizionale. Proprio le norme sull'ordinamento giudiziario verrebbero altresì richieste di disciplinare «le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requi-

renti»<sup>3</sup>. Non una nuova fonte o una nuova legge, dunque, ma un nuovo compito per le norme (già esistenti) sull'ordinamento giudiziario.

Un secondo intervento ad opera della legge si renderebbe necessario in virtù della nuova formulazione dell'art. 104 Cost., relativamente a un altro grande nucleo della riforma, vale a dire l'introduzione di due distinti Consigli superiori, rispettivamente per la magistratura giudicante e per la magistratura requirente.

Stabilita direttamente in Costituzione la componente di diritto dei due Consigli (Presidente della Repubblica e, rispettivamente, primo presidente e procuratore generale della Corte di cassazione), gli altri componenti sarebbero «estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge».

Un terzo intervento ad opera della legge si avrebbe in virtù della nuova formulazione dell'art. 105 Cost., relativamente a un ulteriore grande nucleo della riforma, vale a dire l'attribuzione a un'apposita Alta Corte disciplinare della giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti.

Stabiliti direttamente in Costituzione la composizione dell'Alta Corte, l'elezione del suo presidente, la durata in carica dei giudici, il divieto di rinnovo dell'incarico, sarebbero altresì previste una serie di incompatibilità, solo in parte rimesse alla legge («L'ufficio di giudice dell'Alta Corte è incompatibile con quelli di membro del Parlamento, del Parlamento europeo, di un Consiglio regionale e del Governo, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica e ufficio indicati dalla legge»).

Un quarto intervento ad opera della legge, connesso a quanto da ultimo osservato, e dunque sempre in ambito disciplinare, si avrebbe in relazione a un ampio spettro di contenuti, quali si ricavano dall'ultimo comma dell'art. 105 Cost. nel testo modificato:

- la determinazione degli illeciti disciplinari;
- la determinazione delle relative sanzioni;
- l'indicazione della composizione dei collegi dell'Alta Corte disciplinare;
- la determinazione delle forme del procedimento disciplinare;

3. Questo il testo dell'art. 102, comma 1, modificato (in c.vo le parole aggiunte): «La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti».

- la determinazione delle norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte disciplinare;
- l'assicurazione che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio.

Infine, l'art. 8 del disegno di legge costituzionale, dedicato, come detto, alle «Disposizioni transitorie», imporrebbe al legislatore l'adeguamento (alle disposizioni della legge costituzionale, una volta approvata) delle leggi sul Consiglio superiore della magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare (comma 1), prevedendo altresì che «Fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 1 continuano a osservarsi, nelle materie ivi indicate, le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» (comma 2).

### 3. L'indeterminatezza degli atti oggetto di adeguamento

Proprio esaminando le disposizioni transitorie, ora ricordate, si è osservato come non vi sia una precisa indicazione degli atti legislativi oggetto di adeguamento<sup>4</sup>. È stata preferita una formulazione più generica, che si limita a un'indicazione di «materie»: le leggi sul Csm, le leggi sull'ordinamento giudiziario, le leggi sulla giurisdizione disciplinare<sup>5</sup>.

Si può al riguardo notare un parallelismo tra l'adeguamento delle leggi sul Consiglio superiore, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare, cui si riferiscono le disposizioni transitorie, con i nuclei tematici della riforma, prima individuati.

Il primo nucleo, l'introduzione delle distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti (art. 102 Cost., modificato), impatta sulle leggi sull'ordinamento giudiziario, con un'appendice relativa alla chiamata all'ufficio di consigliere di cassazione per meriti insigni<sup>6</sup>.

Il secondo nucleo, vale a dire l'introduzione di due distinti Consigli superiori, rispettivamente per la magistratura giudicante e per la magistratura requirente, impatta evidentemente sulle leggi sul Consiglio superiore della magistratura.

Il terzo nucleo, vale a dire l'attribuzione ad un'apposita Alta Corte disciplinare della giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, con connessa rivisitazione della materia degli illeciti disciplinari, delle relative sanzioni e delle forme del procedimento disciplinare, impatta sulle leggi sulla giurisdizione disciplinare.

Relativamente alle esigenze di attuazione che deriverebbero dall'approvazione della revisione costituzionale, e ai problemi connessi, si soffermano vari passaggi del parere formulato nei mesi scorsi dal Csm sul disegno di legge di riforma, evidenziando talune criticità<sup>7</sup>.

In termini generali, il parere osserva che la prima conseguenza della riforma sarebbe quella di rendere necessaria una pressoché integrale riscrittura della normativa primaria in tema di ordinamento giudiziario (cap. I, par. 3.1), nei vari aspetti dell'accesso in magistratura, dei compiti della Scuola della magistratura, del percorso professionale dei magistrati, in tutte le sue sfaccettature. Ci si domanda, poi, quale possa o

4. Cfr., al riguardo, il dossier predisposto dai Servizi Studi parlamentari (XIX legislatura), *Revisione costituzionale in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura*, 30 gennaio 2025 ([www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01443762.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01443762.pdf)), il quale segnala al proposito che, per quanto concerne il Consiglio superiore della magistratura, si tratta della legge 14 marzo 1958, n. 195 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura»), modificata, da ultimo, dalla legge 17 giugno 2022, n. 71 («Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura»); per quanto concerne l'ordinamento giudiziario, si fa riferimento al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni (tra le recenti modifiche di maggiore rilevanza si ricordano quelle introdotte dalla l. n. 71/2022 nonché dal d.lgs 10 ottobre 2022, n. 149, cd. «riforma Cartabia»); che appare, inoltre, suscettibile di adeguamento, in considerazione delle modifiche introdotte dall'art. 5 al terzo comma dell'art. 106 Cost., la legge 5 agosto 1998, n. 103 («Nomina di professori universitari e di avvocati all'ufficio di consigliere di cassazione, in attuazione dell'art. 106, terzo comma, della Costituzione»); e che, per quanto concerne il procedimento disciplinare, esso è regolato attualmente dal d.lgs 23 febbraio 2006, n. 109 («Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati»), di attuazione della legge 25 luglio 2005, n. 150, come modificato dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269.

5. Su tale scelta non è dato ricavare particolari indicazioni nemmeno dalla relazione di accompagnamento del ddl originario (AC n. 1917, presentato il 13 giugno 2024 dal Presidente del Consiglio dei ministri Meloni e dal Ministro della giustizia Nordio), nella quale ci si limita a osservare che l'art. 8 «introduce due norme transitorie: la prima diretta a imporre, entro un termine breve, l'adeguamento delle norme che attualmente disciplinano il Consiglio superiore della magistratura nonché di quelle in materia di ordinamento giudiziario e in materia disciplinare; la seconda diretta a mantenere in vigore l'ordinamento vigente fino all'adozione delle nuove disposizioni».

6. La nuova formulazione dell'art. 106, comma 3, Cost., per cui «Su designazione del Consiglio superiore della magistratura *giudicante* possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche, *magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni* e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori» (c.vi aggiunti), suggerisce infatti l'adeguamento (anche) della legge n. 103/1998.

7. Csm, *Parere sul ddl costituzionale n. 1917, recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"*, delib. 8 gennaio 2025 ([www.csm.it/documents/21768/92150/Parere+separazione+carriere+e+riforma+CSM+%28delibera+8+gennaio+2025%29/80a01678-fe53-f348-dce5-3296ea3d7891](http://www.csm.it/documents/21768/92150/Parere+separazione+carriere+e+riforma+CSM+%28delibera+8+gennaio+2025%29/80a01678-fe53-f348-dce5-3296ea3d7891)); cfr. sez. «Allegati», in questo fascicolo.

debba essere l'impatto anche su un tema, per così dire, esterno: quello della composizione della Corte costituzionale, nella parte in cui oggi la legge affida l'elezione di tre dei cinque giudici spettanti alle magistrature alla magistratura ordinaria (cap. I, par. 3.1.6).

Si sottolinea, poi, sempre nel parere del Csm, la notevole discrezionalità che il legislatore ordinario avrebbe ai sensi del nuovo art. 104 Cost. in relazione alla composizione dei due nuovi Consigli superiori della magistratura (cap. III).

Con riferimento all'Alta Corte disciplinare (cap. IV), vengono in primo luogo evidenziate alcune criticità legate al regime di incompatibilità dell'ufficio di giudice dell'Alta Corte. L'aver plasmato il nuovo art. 105, comma 6, Cost. sull'art. 135 Cost. (stabilito per i giudici costituzionali) avrebbe potuto suggerire di porre l'ulteriore incompatibilità tra l'ufficio di giudice dell'Alta Corte e quello di giudice della Corte costituzionale, ad evitare di demandarlo alla legge<sup>8</sup>.

Risulterebbe infine amplissimo lo spazio lasciato al legislatore ordinario dall'art. 105, comma 8, Cost. nel testo riformato (rivisitazione della materia degli illeciti disciplinari, delle relative sanzioni e delle forme del procedimento disciplinare), a maggior ragione in combinazione con l'art. 8 del ddl di riforma, potendosene anche ricavare come non vi sia più sovrapposizione normativa tra l'ambito di applicabilità dell'ordinamento giudiziario in senso stretto e la giurisdizione disciplinare (cap. IV, parr. 15, 16, 17).

#### 4. Le disposizioni transitorie

Alle criticità già evidenziate nel parere del Csm si possono forse aggiungere alcune altre considerazioni, in particolare con riguardo alla previsione dell'art. 8 del ddl costituzionale, contenente le disposizioni transitorie.

Una prima osservazione, va da sé, attiene al termine di un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale per l'adeguamento ad essa delle leggi sul Consiglio superiore della magistratura, sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare. L'indeterminatezza sugli atti legislativi oggetto di adeguamento, insieme alla (tutto sommato) brevità del termine, rendono in primo luogo incerta la possibilità di conseguire l'obiettivo. La stessa formulazione

del comma 2 («Fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 1 continuano a osservarsi, nelle materie ivi indicate, le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale») appare fin troppo simile all'infelice retaggio consegnatoci dalla perdurante inattuazione della VII disp. trans. e fin. Cost. («Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente»).

Una seconda osservazione attiene alla qualificazione quali «materie», ad opera dell'art. 8, comma 2, di quelle previste dal comma 1, vale a dire il Csm, l'ordinamento giudiziario e la giurisdizione disciplinare. Poteva forse restare preferibile, sulla scorta della tradizione positiva (le varie leggi di ordinamento giudiziario succedutesi) e della stessa struttura costituzionale (che all'ordinamento giurisdizionale si riferisce nella sezione I del titolo IV, dedicato alla magistratura) mantenersi fedeli a una perimetrazione materiale che non fornisse adito all'idea che il Consiglio superiore della magistratura e la giurisdizione disciplinare siano altro rispetto all'ordinamento giudiziario, o comunque ambiti che possano e debbano trovare all'esterno della legge generale di ordinamento giudiziario la loro sede di disciplina. La disposizione transitoria, in questo senso, rischia di aprire la strada a una difficile operazione di interpretazione armonizzatrice tra materiali normativi di pari forza costituzionale.

Da qui anche un'ultima, breve, notazione. L'adeguamento entro un anno alla revisione costituzionale è imposto per tutte e tre le categorie di leggi, quelle sul Consiglio superiore della magistratura, quelle sull'ordinamento giudiziario e quelle sulla giurisdizione disciplinare. L'applicabilità delle norme vigenti in attesa dell'adeguamento è, a sua volta, prevista «fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 1». Sarebbe eccessivo porsi fin d'ora lo scrupolo di come andrebbe interpretato un ipotetico contesto normativo in cui l'adeguamento avvenisse, nei termini temporali previsti, solo in parte, e dunque solo per una o per due (ma non per tutte e tre) le categorie di leggi indicate? E a quali conseguenze applicative potrebbe dar luogo un simile quadro? Ma forse si tratta di interrogativi prematuri e converrà intanto attendere gli esiti del processo di revisione costituzionale in atto.

8. Ciò che urterebbe con «il principio (pur non scritto) secondo cui la sede migliore per la previsione di incompatibilità di componenti di organi costituzionali e di rilevanza costituzionale è la Costituzione, attesa la naturale capacità di resistenza della fonte».