

Il modello costituzionale di ordinamento giudiziario e la sfida della digitalizzazione della giurisdizione: il ruolo del Ministero della giustizia e del Csm prima e dopo la legge italiana sull'intelligenza artificiale*

di *Francesco Dal Canto* e *Stefano Rovelli*

Il contributo intende analizzare il significato della legge italiana sull'intelligenza artificiale in relazione al modello costituzionale di ordinamento giudiziario, in particolare per quanto concerne il rapporto tra Consiglio superiore della magistratura e Ministero della giustizia e la loro attività in merito alla digitalizzazione della giurisdizione. A tale scopo, esso adotta anche una prospettiva storica e comparatistica, esaminando quanto avvenuto nell'ordinamento francese e spagnolo, al fine di riflettere sulle prospettive di tale fenomeno in relazione all'ordine costituzionale dei poteri e, soprattutto, ai delicati equilibri tra potere esecutivo e ordine giudiziario nel contesto della rivoluzione tecnologica.

1. Premessa / 2. I molteplici intrecci tra tecnologie digitali e giustizia / 3. L'impatto delle nuove tecnologie sugli equilibri definiti dal Titolo IV della Parte II della Costituzione / 4. Il cammino del Ministero della giustizia nella *governance* delle nuove tecnologie / 5. Le novità contenute nella legge n. 132/2025 in materia di intelligenza artificiale / 6. Il ruolo del Csm nella digitalizzazione della giustizia prima della l. n. 132/2025 / 7. Le evoluzioni legate alla legge sull'intelligenza artificiale / 8. Il quadro comparato: il caso francese e quello spagnolo / 9. Conclusioni: le prospettive costituzionali del modello italiano di Csm di fronte alla monopolizzazione ministeriale della digitalizzazione della giustizia

1. Premessa

Da una prospettiva costituzionalistica, il presente contributo intende esaminare il rapporto tra giustizia e nuove tecnologie concentrandosi prioritariamente – selezionando nella vastità dei problemi che tale rap-

porto richiama – sulla ripartizione dei compiti (che si registra oggi e che parrebbe auspicabile domani) tra i diversi soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nella questione.

Si potrebbe ritenere che tale prospettiva sia insolita e meno interessante di altre.

* Il presente contributo, con l'aggiunta di alcune note essenziali, costituisce il testo della relazione presentata in occasione del Convegno "Giustizia e nuove tecnologie", organizzato a Roma l'8 novembre 2025 da *Questione giustizia* e Magistratura democratica. Il lavoro è stato pensato e discusso congiuntamente dai due Autori; tuttavia, i parr. 1-5 sono stati scritti da F. Dal Canto, mentre i parr. 6-9 da S. Rovelli – pubblicato su *QG online* il 9 dicembre 2025 (www.questionegiustizia.it/articolo/ai-ordinam-giud).

Solitamente, infatti, lo sguardo del costituzionalista si concentra sulle ricadute che la tecnologia digitale determina sui diritti fondamentali del cittadino posto dinanzi al sistema giustizia (ovvero, le ricadute sul giusto processo, sulla protezione dei dati, sulla sicurezza delle informazioni, sulla trasparenza, etc.)¹, mentre la dimensione qui indagata è esclusivamente quella ordinamentale.

E tuttavia, è quasi scontato sottolineare che dietro l'assetto ordinamentale – o meglio, dietro la *governance* delle innovazioni tecnologiche – vi sono sempre e comunque i diritti dei cittadini, che risultano presidiati anche dal rispetto degli equilibri che si stabiliscono tra gli organi che hanno titolo per incidere su di essi².

2. I molteplici intrecci tra tecnologie digitali e giustizia

L'obiettivo si presenta complesso per varie ragioni, la principale delle quali discende dalla circostanza che, ormai da anni, le tecnologie digitali e la realtà della giustizia si incrociano in diversi momenti e a vari livelli, ciascuno dei quali presenta alcuni problemi peculiari.

Come appare infatti evidente, e soltanto per fare degli esempi, una cosa sono le banche dati, altra cosa sono le tecnologie informatiche applicate al processo – e dunque i problemi, già di per sé molto delicati, collegati all'avvento e all'implementazione del processo telematico – ma ben altra cosa è l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale applicati alle attività strettamente connesse al “difendere” e al “giudicare”, fino alla prospettiva, futuristica e certamente distopica, della sostituzione del giudice-uomo con il giudice-macchina³.

In linea di massima, e tenendo presente che si tratta di un universo in continua trasformazione, le diverse manifestazioni dell'innovazione tecnologica applicate alla giustizia possono essere classificate in

base al loro posizionamento rispetto a due situazioni estreme e alternative: da un lato, le attività che hanno esclusiva attinenza con gli aspetti organizzativi e meramente strumentali all'esercizio della giurisdizione, tese a renderla più accessibile, rapida ed efficiente; dal lato opposto, le attività idonee a incidere direttamente il cuore dell'attività giurisdizionale, capaci di coadiuvare/condizionare il giudice nella soluzione delle controversie giudiziarie.

Insomma, da una parte la giustizia nella sua dimensione organizzativa, dall'altra la giustizia nella sua dimensione funzionale. Al centro, una indefinita “zona grigia” caratterizzata da quelle attività rispetto alle quali non è facile stabilire una precisa collocazione rispetto ai due poli opposti⁴.

Aggiungo, com'è del resto piuttosto evidente, che il processo che registriamo in questi anni è quello di un progressivo spostamento dell'impatto delle applicazioni tecnologiche sulla giustizia dalla dimensione dell'organizzazione a quella della funzione. Da mero strumento di supporto e di ausilio tecnologico, infatti, esse sono gradualmente divenute un vero e proprio “formante della stessa giurisdizione”; non siamo più, dunque, di fronte a semplici “innesti di tecnologia”, utili per rendere il sistema più veloce e fruibile, ma di novità sempre più penetrate nella struttura di tale funzione dello Stato, che plasmano il contesto lavorativo, le modalità di organizzazione del lavoro e, in prospettiva, con l'ulteriore “salto di qualità” rappresentato appunto dall'intelligenza artificiale utilizzata a fini predittivi, che coadiuveranno in modo sempre più stretto il giudice nel compito di rendere giustizia⁵.

3. L'impatto delle nuove tecnologie sugli equilibri definiti dal Titolo IV della Parte II della Costituzione

La prospettiva costituzionalistica deve interrogarsi dunque sul se, ed eventualmente sul come, questi cambiamenti epocali incidono non soltanto sui diritti

1. Cfr., per tutti, E. Longo, *Giustizia digitale e Costituzione. Riflessioni sulla trasformazione tecnica della funzione giurisdizionale*, Franco Angeli, Milano, 2023, pp. 1 ss. Per una riflessione più risalente sull'impatto generale delle nuove tecnologie sul diritto costituzionale, vds. A. Simoncini e S. Suweis, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 1/2019, pp. 93 ss.

2. Cfr. il celeberrimo art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, del 26 agosto 1789, ai sensi del quale «Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una Costituzione».

3. Riflette sul tema della sostituzione del giudice da parte delle macchine M. Luciani, *La decisione giudiziaria robotica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 872 ss.

4. Si sofferma sulla «zona grigia tra attività propriamente giudiziarie e attività organizzative o accessorie» – a propria volta richiamando le *Raccomandazioni* adottate dal Csm l'8 ottobre 2025, sulle quali si tornerà più avanti – D. Piana, *La collegialità necessaria. Le forme nuove dell'agire organizzativo nella magistratura dell'era dell'IA*, in *QG online*, 12 novembre 2025 (www.questionegiustizia.it/articolo/collegialita-ai).

5. Cfr. C. Castelli, *L'agenzia: una nuova governance per i servizi informatici del Ministero*, in *QG online*, 25 marzo 2024 (www.questionegiustizia.it/articolo/agenzia-governance-it).

dei cittadini, ma anche sull'autonomia e sull'indipendenza del singolo giudice e della magistratura nel suo complesso. Se e come, in altre parole, questi fenomeni impattano sugli equilibri disegnati dal Titolo IV della Parte II della Costituzione – per inciso, oggi bersaglio di una preoccupante prospettiva di revisione costituzionale – il cui principale scopo è quello di garantire la piena indipendenza organizzativa e funzionale della magistratura da “ogni altro potere”, in particolare dal potere esecutivo, ma si potrebbe dire anche dal “potere tecnologico”.

Ciò detto, se volessimo rispondere, a prima battuta, alla domanda su chi governa oggi in Italia i fenomeni di cui stiamo parlando – indipendentemente dalla loro diversa tipologia –, sarebbe quasi scontato riconoscere che su di essi esiste, ormai da anni, una sorta di (quasi) “monopolio” dell'Esecutivo⁶; e, dall'altra, si potrebbe aggiungere che il Csm, partito con grande ritardo in questa sfida, cerca oggi, ancora senza grande successo, di recuperare l'enorme svantaggio accumulato.

L'attenzione e l'attivismo del Ministero su questi aspetti sono dimostrati da innumerevoli atti normativi, misure organizzative, documenti adottati negli ultimi anni, di cui s'intende qui sinteticamente dare conto.

Prima però di soffermarsi su tali elementi, a supporto della conclusione appena anticipata, appare necessario richiamare le coordinate costituzionali di riferimento utili a inquadrare i problemi.

Ovviamente, non si può prescindere da un richiamo dell'art. 110 Cost., ai sensi del quale, «ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia». Tale previsione (da leggere in combinato almeno con gli artt. 104 e 105 Cost., dedicati alla composizione e alle attribuzioni del Csm) sembra sottintendere l'esistenza di un confine netto tra le competenze del Consiglio e quelle del Ministro della giustizia, queste ultime peraltro identificate soltanto in via residuale («ferme le competenze (...)»).

Si tratta, com'è noto, di un'affermazione vera soltanto in linea molto tendenziale.

Essa deve confrontarsi, infatti, con l'esistenza di un'ampia zona intermedia ove le due aree di compe-

tenza si intrecciano e si sovrappongono; tanto che si è autorevolmente parlato di «indeterminatezza costituzionale» che caratterizza il ruolo del Ministro della giustizia⁷. Del resto, si tratta di un'incertezza che ha caratterizzato anche il dibattito in Assemblea Costituente, se è vero che, fino all'ultimo, parallelamente a chi voleva sopprimere la figura del Ministro, si registrò un consenso molto ampio sulla proposta che, invece – pur in discontinuità netta col passato – tendeva in vario modo a valorizzarne la funzione, anche inserendolo tra i componenti del Consiglio superiore con la carica di vicepresidente.

E l'art. 110 Cost., con la sua (solo) apparente perentorietà, è in realtà figlio di quella incertezza.

Del resto, anche all'indomani dell'entrata in vigore delle Costituzioni, l'art. 110 Cost. si è prestato a due letture contrapposte da parte della dottrina. Da un lato, una lettura riduttiva, tesa a riconoscere al Ministro una quota limitata e tassativa di competenze attinenti alla mera predisposizione del materiale e delle strutture serventi allo svolgimento della funzione giudiziaria – locali, personale ausiliario, supporti tecnici e informatici, e così via – e al controllo della loro adeguatezza ai fini del regolare andamento dell'attività stessa; in questa visione, restava fuori dalla competenza ministeriale ogni attribuzione diversa, inerente in via diretta, ma anche indiretta, all'amministrazione della giustizia, attribuzione riservata in quanto tale, per regola generale, al Csm.

Dall'altro lato, seppur minoritaria, è stata avanzata anche una lettura opposta, espansiva, volta a valorizzare e massimizzare una generale funzione di controllo del Ministro della giustizia sulla magistratura, unitamente al compito di assicurare il “corretto svolgimento” dell'attività giudiziaria sotto il profilo sia organizzativo sia deontologico.

Malgrado una prima fase di resistenza all'attuazione dei nuovi principi e alcune scelte controverse compiute dalla legge n. 195/1958⁸, l'evoluzione della disciplina e della prassi ha visto progressivamente prevalere l'interpretazione riduttiva dei compiti del Ministro. Nel 1990 Giovanni Verde poteva scrivere che tale figura aveva assunto, «rispetto all'amministrazione della giustizia, un ruolo del tutto marginale» a vantaggio dell'autogoverno della magistratura,

6. Per tale rappresentazione dello stato della *governance* della digitalizzazione della giustizia, si rimanda a C. Castelli, *La crisi della governance del sistema giustizia*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1/2023, pp. 265-268 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1084/1_2023_qg_castelli.pdf), nonché da ultimo ad A. Santosuosso e G. Sartor, *Decidere con l'IA. Intelligenze artificiali e naturali nel diritto*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 108 ss.

7. Cfr. A. Pizzorusso, *L'incerto ruolo costituzionale del Ministro della giustizia*, oggi in *Id.*, *Ordinamento giudiziario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 559 ss. In argomento, vds. anche: G. Verde, *L'amministrazione della giustizia tra Ministro e Consiglio superiore*, Cedam, Padova, 1990, pp. 1 ss.; C.M.G. Salazar, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° gennaio 2007, pp. 1 ss.; G. Sobrino, *Il Ministro della giustizia ed i poteri dello stato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, pp. 1 ss.

8. Si pensi, tra le altre, alle criticità recate dall'art. 11, comma 1 della legge del 1958, di cui si parla anche più avanti nel testo.

e che le funzioni che potevano ricondursi a quanto disposto dall'art. 110 Cost., ad eccezione di alcuni episodi specifici, parevano «effettivamente interpretate al minimo delle loro potenzialità»⁹.

Da almeno una ventina d'anni la situazione appare cambiata.

Gaetano Silvestri¹⁰, anche per scongiurare eccessive espansioni e patologiche interferenze, è tornato di recente a richiamare la *summa divisio* che la Costituzione fissa tra le attribuzioni del Csm e quelle del Ministro della giustizia, precisando che, se al primo spetta l'«amministrazione della giurisdizione» – formula con la quale Alessandro Pizzorusso riassume i compiti del Consiglio superiore¹¹ –, al secondo competono quelle funzioni, non puramente strumentali ed esecutive, destinate ad assicurare, ai sensi dell'art. 97, comma 2, Cost., il «buon andamento», ossia l'efficienza degli uffici giudiziari. E sempre Silvestri ha specificato che, poiché negli anni è aumentata la consapevolezza del valore del buon andamento e dell'efficienza del servizio giustizia quale parte integrante della tutela dei diritti dei cittadini, ciò ha reso necessaria «una sempre più intensa cooperazione tra Ministero e Csm, ciascuno nelle rispettive sfere di competenza».

Del resto, l'esigenza di collaborazione è l'unico elemento davvero certo che caratterizza il rapporto tra Esecutivo e organo di governo autonomo della magistratura¹².

Lo ha affermato in molte occasioni la Corte costituzionale, almeno a partire dalla nota e già richiamata sent. n. 168/1963, dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 11, comma 1 della l. n. 195/1958, laddove esso condizionava all'iniziativa del Ministro l'adozione da parte del Csm dei provvedimenti riguardanti lo *status* dei magistrati.

In particolare, la giurisprudenza costituzionale, accogliendo un'interpretazione dell'art. 110 Cost. «intermedia» tra le due sopra richiamate, ha dapprima precisato che tra i compiti assegnati al Ministro sono «ricompresi sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica sia il funzionamento dei mede-

simi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti», per poi aggiungere che l'autonomia del Csm non esclude che tra i due organi, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, possa e debba sussistere un «rapporto di collaborazione», auspicabilmente «leale» – per inciso, una leale collaborazione “generalizzata” e non limitata alle sole ipotesi dove le sovrapposizioni tra i due organi sono espressamente previste dalla legge, come nel caso, ad esempio, del concerto per la nomina agli incarichi direttivi. È la leale collaborazione il criterio principale alla luce del quale va ricostruito il corretto equilibrio tra i due concorrenti ambiti d'azione.

Tornando alla considerazione, appena richiamata, di Silvestri, riguardante l'espansione progressiva degli spazi di necessaria collaborazione tra Ministero e Csm per via della crescente importanza dei valori di efficienza e buon andamento, si può precisare che oggi si deve probabilmente dire di più: negli ultimi anni, la centralità di quei valori ha esaltato – spesso, in verità, senza trovare adeguata risposta – non soltanto l'esigenza di una maggiore collaborazione e interlocuzione ma, in molti casi, una vera e propria (progressiva) dilatazione delle competenze del Ministero.

E le trasformazioni tecnologiche sono l'esempio più evidente di tale tendenza.

4. Il cammino del Ministero della giustizia nella *governance* delle nuove tecnologie

Tornando allora al ruolo esercitato dal Ministero negli ultimi anni, ripercorriamo brevemente alcune delle tappe più significative.

Innanzitutto, occorre ricordare che la centralità del Ministero della giustizia nel governare le innovazioni tecnologiche va di pari passo con la centralità dell'Esecutivo, e in particolare della Presidenza del Consiglio, nel medesimo ambito, progressivamente rafforzatasi a partire dagli anni novanta¹³ anche sulla base di sollecitazioni di matrice europea¹⁴.

9. G. Verde, *L'amministrazione della giustizia*, op. cit.

10. G. Silvestri, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 4/2017, pp. 19-29 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/466/qg_2017-4_03.pdf).

11. A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1990, pp. 95 ss.

12. Cfr. S. Rovelli, *CSM e Ministro della giustizia: modello costituzionale e prospettive di riforma tra testo e contesto*, in E. Malfatti e R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio Superiore della Magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in *Questione giustizia*, n. 1-2/2025, pp. 95-108 (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1259/1-2_2025_qg_rovelli.pdf).

13. Si ricorda che, con d.lgs n. 39/1993, viene istituita l'Autorità per l'informatica per le pubbliche amministrazioni.

14. Si pensi, per esempio, al *Libro bianco* della Commissione “Jacques Delors” su «Crescita, competitività, occupazione», in cui per la prima volta si pose l'obiettivo della costruzione di una società europea basata sulle nuove tecnologie. Su questi aspetti vds. M. Trapani, *La digitalizzazione come strumento di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 87 ss.

Nel 2001 è stata istituita la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (la DGSIA, costituita con DPR n. 55/2001), articolata territorialmente e posta all'interno del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria¹⁵.

Nel 2005, l'art. 17 del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs n. 82/2005) investe la DGSIA dei compiti riguardanti «la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità».

La posizione dominante assunta in breve tempo da tale organismo viene sottolineata da più parti. Claudio Castelli, in particolare, evidenzia il ruolo eccessivo assunto dalla «tecnica» nel contesto della digitalizzazione del sistema giustizia e la mancanza di effettive interlocuzioni con il Consiglio superiore. Egli osserva, inoltre, che la DGSIA «agisce secondo un suo progetto, senza un costante canale di comunicazione con uffici giudiziari e avvocatura e senza che siano noti obiettivi e tempi», e conclude specificando che «il monopolio ministeriale e governativo dell'informatica supera ed evita la dialettica voluta dal costituente tra Ministero e Csm»¹⁶.

La successiva stagione della pandemia, e l'approvazione del «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», determinano un ulteriore salto di qualità nel protagonismo del Ministero¹⁷.

A tale proposito, merita di essere richiamato l'art. 35, comma 2, dl n. 152/2021, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR, ove si prevedono una serie di modifiche al d.lgs n. 300/1999, dedicato all'organizzazione del Governo, finalizzate a «incrementare il livello di efficacia ed efficienza dell'azione del Ministero della Giustizia [a livello di singolo ufficio giudiziario] nell'attuazione del processo di riforma e di innovazione tecnologica dei servizi».

In particolare, sono formalmente integrate le attribuzioni del Ministero con l'aggiunta della competenza relativa all'informatica e, segnatamente, con riguardo ai seguenti ambiti: «servizi per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione: gestione dei processi e delle risorse connessi alle tecnologie dell'informazione, della comu-

nicazione e della innovazione; gestione della raccolta, organizzazione e analisi dei dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia; attuazione delle procedure di raccolta dei dati e della relativa elaborazione statistica secondo criteri di completezza, affidabilità, trasparenza e pubblicità; monitoraggio dell'efficienza del servizio giustizia con particolare riferimento alle nuove iscrizioni, alle pendenze e ai tempi di definizione dei procedimenti negli uffici giudiziari; coordinamento della programmazione delle attività della politica regionale, nazionale e comunitaria e di coesione».

Più di recente, nel 2022, viene creato il nuovo «Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione», che poco dopo, nel 2024, ha visto modificata la sua denominazione in «Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia» (l. n. 213/2023 e dpcm n. 78/2024) e integrata la sua struttura con una nuova direzione generale (la quarta).

Al Dipartimento sono assegnati diversi compiti, tra i quali la «digitalizzazione dei sistemi e dei procedimenti della giustizia», l'«evoluzione tecnologica delle infrastrutture», il «potenziamento della funzione statistica»¹⁸ e infine «le politiche di coesione».

Si tratta, per inciso, di misure di ristrutturazione organizzativa di tipo quasi «epocale».

A fronte, infatti, di una tradizionale «vischiosità» e di un certo «immobilismo di fondo» che ha caratterizzato l'assetto del Ministero della giustizia per moltissimi anni¹⁹, con riguardo alle innovazioni tecnologiche si è registrata invece una sorprendente reattività, espressione della volontà di affrontare prontamente, anche sotto il profilo organizzativo, le novità sottese alle trasformazioni legate al digitale.

Utile, a questo proposito, la lettura della già citata *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2024*, ove si precisa che questa ennesima ristrutturazione interna è volta a «evidenziare la centralità dell'innovazione e della tecnologia» e a «incrementare il livello di efficacia ed efficienza del Ministero della Giustizia in materia informatica e di transizione digitale».

Si osserva, in particolare, nella *Relazione* che, se il Ministero ha compiuto negli ultimi anni passi significativi verso la «modernizzazione e l'efficienza del

15. Cfr. A. De Nicola e D. Pierantoni, *I provvedimenti del DGSIA nel periodo pandemico. Quale co-regolazione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024, pp. 369 ss.

16. C. Castelli, *L'agenzia*, op. cit.

17. Cfr. C. Storace, *La digitalizzazione della giustizia: spunti di riflessione per un modello di co-regolazione costituzionalmente orientato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024, pp. 419 ss.

18. Il cui uso sistematico, si precisa nella *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2024*, è utile a «monitorare e valutare le performance».

19. G. Sobrino, *Il Ministro della Giustizia*, op. cit., p. 286.

sistema giudiziario», ora esso si predispone a definire una «strategia di lungo termine», che «mira a costruire un ecosistema giudiziario sempre più moderno, inclusivo e sostenibile» attraverso l'integrazione tra i risultati raggiunti e la nuova «Strategia 2024-2029».

Viene dunque annunciata la suddetta «Strategia», con la quale il Ministero propone la sua visione per il futuro, volta a «rispondere alle aspettative dei cittadini e degli operatori», che si sostanzia in una serie numerosa di obiettivi concreti suddivisi a seconda dei diversi destinatari (tra cui rientrano anche i magistrati).

Colpisce, infine, una certa enfasi laddove si segnala come l'apertura dell'anno giudiziario 2025 segni un momento cruciale nel percorso di rinnovamento del sistema giudiziario italiano e come, in questo scenario, il nuovo Dipartimento assuma un ruolo strategico fondamentale, divenendo il cuore pulsante del cambiamento; esso è chiamato a «promuovere un'innovazione che non si limita agli strumenti, ma permea l'intero sistema giustizia».

Difficile non vedere che molti dei passaggi appena evocati della *Relazione* del Ministro sembrano non tener conto, almeno in modo esplicito, né della *summa divisio* evocata dall'art. 110 Cost. né delle esigenze di leale collaborazione sottolineate dalla Corte costituzionale.

Del Consiglio superiore della magistratura, in altre parole, nella *Relazione* non si trova traccia.

5. Le novità contenute nella legge n. 132/2025 in materia di intelligenza artificiale

La centralità/egemonia del Ministero della giustizia rispetto alla *governance* delle innovazioni tecnologiche è stata poi ulteriormente confermata e, in prospettiva, implementata dalla recente legge n. 132/2025, recante «*Disposizioni e deleghe al governo in materia di intelligenza artificiale*», approvata in attuazione dell'ormai notissimo regolamento UE 2024/1689 sull'IA²⁰.

La legge in parola, all'art. 15, esamina le ricadute dell'utilizzo di tale nuova tecnologia nell'universo della giustizia e, per quanto riguarda gli aspetti ordinamentali, conferma e, anzi, rafforza l'indirizzo in base al quale sono affidati al solo Ministero della giustizia non soltanto la totalità degli aspetti or-

ganizzativi e tecnici, ma anche quelli riguardanti la formazione dei magistrati e del personale ausiliario, nonché la sperimentazione e l'impiego di suddetti sistemi negli uffici giudiziari.

In particolare, l'art. 15, comma 2, stabilisce che il Ministero disciplina gli impieghi dei sistemi di IA per l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, per la semplificazione del lavoro giudiziario e per le attività amministrative accessorie. In considerazione del fatto che i tre ambiti indicati sono molto ampi e che, in concreto, potrebbe risultare assai difficile sia stabilirne con precisione i confini sia evitare che gli stessi non esondino in attività incidenti sull'esercizio della giurisdizione, ne derivano due linee di criticità.

Sotto il profilo ordinamentale, si pone all'evidenza il richiamato problema del (mancato) coinvolgimento del Csm; sul piano, invece, della coerenza con il sistema delle fonti del diritto – atteso che è probabile che la fonte utilizzata dal Ministero sarà un regolamento –, la previsione potrebbe in prospettiva porsi in disarmonia con due riserve di legge fissate dalla Costituzione, ovvero quella di cui all'art. 111 Cost., ai sensi del quale «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge», e quella di cui all'art. 108 Cost., secondo cui «le norme sull'ordinamento giudiziario sono stabilite con legge».

Al comma 3 del citato art. 15 si precisa inoltre che, «fino alla compiuta attuazione del regolamento UE 2024/1689, la sperimentazione e l'impiego di sistemi d'intelligenza artificiale negli uffici giudiziari ordinari sono autorizzati dal Ministero della Giustizia, sentite le autorità nazionali di cui all'art. 20»: ovvero, l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) e l'Agenzia per la cybersecurity nazionale (ACN) designate come Autorità nazionali per l'intelligenza artificiale.

Infine, al comma 4, si dispone che «il Ministro della Giustizia, nell'elaborazione delle linee programmatiche sulla formazione dei magistrati di cui all'art. 12, comma 1, lett. a) del d. lgs. n. 26/2006, dedicato alla Scuola Superiore della magistratura²¹, promuove attività didattiche sul tema dell'intelligenza artificiale e sugli impieghi dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria, finalizzate alla formazione digitale di base e avanzata, all'acquisizione e alla condivisione di competenze digitali, nonché alla sensibilizzazione sui benefici e sui rischi (...). Per le medesime finalità di cui al primo periodo, il Ministro cura altresì la formazione del personale amministrativo».

20. Per un esame critico dell'art. 15 l. n. 132/2025, cfr. M. D'Amico, *Giustizia, giudici, intelligenza artificiale*, in *Oss. ord. giud.*, 28 ottobre 2025 (www.ordinamentogiudiziario.info/images/commenti/commento_Marilisa_D_Amico_28_ottobre_2025.pdf).

21. E ove si dispone altresì che la bozza di programma annuale delle attività didattiche, da sottoporre al Comitato direttivo della Scuola, è elaborata tenendo conto delle linee programmatiche sulla formazione pervenute dal Csm e dal Ministro della giustizia, nonché delle proposte pervenute dal Consiglio nazionale forense e dal Consiglio universitario nazionale.

In definitiva, volendo fare una battuta, sulle innovazioni tecnologiche il Ministero della Giustizia “balla da solo” o, al massimo, esso si fa accompagnare lungo il percorso da Autorità di garanzia di nomina governativa sottoposte all’indirizzo e alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri²².

Si tratta all’evidenza di un profilo di manifesta criticità, più volte stigmatizzato dallo stesso Csm.

Si veda, a tale proposito, la *Relazione* sullo stato della giustizia telematica approvata con delibera del 24 luglio 2024, ove il Consiglio superiore rivendica «un ruolo attivo» sulla gestione delle nuove tecnologie, al fine di valutarne il corretto funzionamento, che «va giudicato non solo dal punto di vista tecnico ma anche dal punto di vista ordinamentale, per accertare che la struttura del *software* non condizioni l’esercizio della funzione giurisdizionale e l’organizzazione degli uffici».

Di recente, è poi intervenuto il parere sul ddl in materia di intelligenza artificiale (ora legge n. 132/2025), adottato con delibera del 24 settembre 2025, nel quale il Csm, al par. 7.5, si duole esplicitamente del mancato coinvolgimento dell’organo di governo autonomo, prospettando la possibilità che la disciplina ministeriale possa «esulare dall’ambito dell’organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia» – la *summa divisio* – «interferendo nel concreto con l’esercizio dell’attività giurisdizionale».

Infine, nelle *Raccomandazioni sull’uso dell’intelligenza artificiale nell’amministrazione della giustizia*, adottate con delibera dell’8 ottobre 2025, il Csm, seppur in modo apparentemente più tiepido, al par. 5 ribadisce «il ruolo istituzionale e la presenza ineludibile del Consiglio nella *governance* dell’impiego dell’intelligenza artificiale».

Si tratta – pare di poter dire – di una “voce che grida nel deserto”, che non è riuscita, almeno fino ad oggi, a scalfire più di tanto il “solipsismo” del Ministero della giustizia.

6. Il ruolo del Csm nella digitalizzazione della giustizia prima della l. n. 132/2025

Acclarato tutto questo, bisogna specificare che la storia dell’azione del Csm relativa alle ICT ha avuto inizio poco dopo quella del Ministero con l’istituzione, già nel 1995, della figura del “magistrato referente per l’informatica” (cd. MAGRIF).

Dopodiché, essa è stata contraddistinta da tre passaggi essenziali, rappresentati: I) dall’attribuzione alla VII Commissione della competenza sulle relazioni in materia di informatica giudiziaria²³; II) dal rafforzamento di tale struttura attraverso l’implementazione di un’organizzazione adeguata a svolgere in modo efficace la propria funzione in questo ambito (si pensi all’istituzione, a livello centrale, della Struttura tecnica per l’organizzazione del Consiglio e del suo Ufficio statistico, nonché, a livello decentrato, alla previsione dei referenti per l’informatica distrettuale, e dell’U-DI, l’“Ufficio distrettuale per l’innovazione”)²⁴; III) infine, all’indomani dell’accelerazione posta in essere dal potere esecutivo su impulso della pandemia, dallo snodo in cui il Csm ha iniziato a interrogarsi in modo esplicito sul proprio ruolo sistematico nel processo di digitalizzazione dell’amministrazione della giustizia, nonché a darsi le prime risposte.

A tale proposito, il grande salto di qualità è giunto, probabilmente anche a seguito di ragionamenti di matrice sovranazionale provenienti dal *Network* europeo dei Consigli di giustizia (ENCJ)²⁵ e dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE)²⁶, con la *Relazione sullo stato della giustizia telematica* del luglio 2024.

In questo documento, infatti, il Csm ha affermato esplicitamente: in primo luogo, che «il ruolo degli applicativi destinati a gestire il processo telematico, ed in prospettiva il ruolo degli strumenti di IA, è [ormai] in grado di influire profondamente sulla giurisdizione, potendo determinare concretamente e, quindi, condizionare, sia l’operato del singolo magistrato che

22. Critico sulla circostanza che la legge non preveda alcuna interlocuzione tra Ministro e Csm, dal suo osservatorio privilegiato di componente del Consiglio superiore, anche M. Bisogni, *Intelligenza artificiale e governo autonomo della magistratura*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2025, pp. 1-10.

23. Tale competenza riguarda, da un lato, «la determinazione degli obiettivi e delle modalità operative generali per l’informatizzazione delle attività del Consiglio [oltre che] la supervisione e gli interventi correttivi sulle stesse», e, dall’altro, «i problemi relativi allo sviluppo dell’informatica giudiziaria e ai suoi effetti sull’attività giudiziaria e sull’organizzazione degli uffici» nonché la «nomina dei referenti informatici».

24. Per la ricostruzione di tale organizzazione, si rinvia a D. Cavallini, *Il CSM tra ordinamento e organizzazione della giustizia. L’ampliamento delle competenze nella gestione degli uffici giudiziari*, Bologna University Press, 2024, part. pp. 66 ss.

25. Vds. part. la “Dichiarazione di Roma” del 2024.

26. Il riferimento è, nello specifico, al documento approvato nel 2023, intitolato «*Moving forward: the use of assistive technology in the judiciary*» (CCJE, parere n. 26).

l'organizzazione degli uffici giudiziari»; in secondo luogo, che «È necessario che, sin dal momento della loro progettazione, oltre che in costanza del loro uso, il Consiglio assuma un ruolo attivo, al fine di valutare il corretto funzionamento [di tali strumenti] (...) non solo dal punto di vista tecnico (...) ma anche dal punto di vista ordinamentale»; in terzo luogo, infine, che a tale scopo è indispensabile che il Consiglio si doti di un «Ufficio Informatico» in modo da realizzare una «convergenza di conoscenze informatiche e di competenze giuridiche ed ordinamentali, al fine di garantire non solo il corretto funzionamento dei programmi ma la stessa autonomia della funzione giurisdizionale»²⁷.

7. Le evoluzioni legate alla legge sull'intelligenza artificiale

Se questa presa di posizione è apparsa immediatamente come una potenziale svolta nella storia del rapporto tra Csm e nuove tecnologie, ad essa non è tuttavia seguito il cambio di passo nell'azione del Consiglio che sarebbe stato legittimo aspettarsi.

La conferma di tale assunto è giunta dalla postura assunta da tale organo di garanzia in relazione alla legge italiana sull'intelligenza artificiale (l. 23 settembre 2025, n. 132, già ddl n. 1146/2024) con il parere e le raccomandazioni già richiamate. Questi ultimi, invero, pur essendo due documenti distinti per proponenti (rispettivamente la VI e la VII Commissione), per finalità (il primo è orientato al passato, il secondo al futuro) e, quindi, per contenuti sia formali che sostanziali, presentano spunti molto importanti in merito al tema comune del ruolo del Consiglio nel rapporto con le nuove tecnologie e in particolare con l'IA, in relazione ai quali deve essere immediatamente rimarcato che il parere risulta nettamente più critico rispetto alla dialettica tra potere esecutivo e ordine giudiziario.

In effetti, entrando nel merito del suo ragionamento, esso si concentra esplicitamente sul «mancato coinvolgimento del Consiglio», anche attraverso la

«mancata previsione di un concerto o di un'attività consultiva», in relazione a tutte le innovazioni introdotte dalla riforma.

Ebbene, tale estromissione del Csm risulta particolarmente grave, non soltanto in quanto attraverso essa «le informazioni e gli strumenti di conoscenza a disposizione del consiglio», per esempio «in tema di organizzazione ed informatizzazione degli uffici», rischiano «di non confluire nel processo di elaborazione della disciplina regolatoria dell'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nel settore dell'attività giudiziaria», ma anche perché il Consiglio viene così escluso dalla regolamentazione dell'implementazione delle nuove tecnologie in relazione ad «attività collaterali alla giurisdizione, in grado di incidere direttamente sulla qualità e l'efficienza dell'esercizio della stessa, e, conseguentemente, sull'organizzazione degli uffici»²⁸; attività che chiamano, quindi, certamente in causa il «ruolo istituzionale del Consiglio», almeno in funzione consultiva da esercitare attraverso parere obbligatorio.

Tale operazione, inoltre, ha trovato definitiva conferma nell'attribuzione della funzione di «Autorità nazionali per l'intelligenza artificiale» a due agenzie governative quali l'AGID e l'ACN, che sono state qualificate rispettivamente «autorità di notifica» e «autorità di vigilanza del mercato». Queste ultime infatti, da un lato, non soddisfano in nessun modo i requisiti di indipendenza richiesti dall'art. 70 del regolamento europeo in materia e, dall'altro, non possono tantomeno assicurare nessun tipo di garanzia in tema di giurisdizione; il che dimostra in modo ineluttabile il frontale contrasto della disciplina approvata dal Parlamento tanto con la Costituzione quanto con i principi stabiliti dall'*AI Act*, se è vero – come è vero – che il suo art. 74 specifica espressamente che i meccanismi di sorveglianza del mercato da esso stabiliti non devono impattare sull'indipendenza dell'autorità giudiziaria²⁹.

Per quanto riguarda le raccomandazioni³⁰, invece, il Consiglio da una parte ha definito le «cautele operative» per «un uso corretto dell'IA»³¹, secondo

27. In tal senso, la *Relazione* valuta positivamente l'esperienza «del gruppo di analisi degli applicativi del processo penale telematico, composto da personale della DGSIA e di RID portatori di specifica competenza».

28. Si pensi alla sperimentazione dei sistemi di IA.

29. Sia consentito osservare come tale criticità fosse già stata rilevata in S. Rovelli, *La concezione "forte" del diritto al giudice naturale trent'anni dopo il convegno su "il principio di precostituzione del giudice". Tre ragioni urgenti per un "obiettivo" ancora da raggiungere*, in Aa.Vv., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La partecipazione di Alessandro Pizzorusso al CSM (1990-1994) e le successive "stagioni"*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 250, n. 27.

30. In merito a tali raccomandazioni sono già stati prodotti due primi commenti, che è qui possibile richiamare: Si tratta di M. D'Amico, *Giustizia, giudici e IA*, op. cit., e D. Piana, *La collegialità necessaria*, op. cit.

31. Le cautele da assicurare sono le seguenti: la sovranità dei dati e delle informazioni; la protezione dei dati; la qualità dei dati; la supervisione; la responsabilità individuale.

uno schema parzialmente sovrapponibile rispetto alla Carta elaborata in materia nel 2018 dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ)³² e, dall'altra, si è espresso sul proprio ruolo.

In merito a questo aspetto, che qui maggiormente interessa, subito dopo aver richiamato «la presenza ineludibile del Consiglio nella governance [dell'IA]», il Csm, in primo luogo, ha dichiarato che opererà: 1) al fine di «rendere i magistrati consapevoli delle potenzialità e dei limiti dei sistemi di intelligenza artificiale»; 2) al fine di «tutelare il tempo della decisione» (perché «il giudice potrà mantenere l'autonomia critica solo se disporrà del tempo necessario per controllare gli esiti» del suo utilizzo); 3) e, da ultimo, al fine di «riaffermare la centralità dell'esperienza processuale».

In secondo luogo, invece, ragionando dei rapporti con gli altri organi istituzionali, ha affermato: 1) dapprima, che si avvarrà «di un gruppo multidisciplinare permanente, costituito eventualmente anche da esperti esterni, con l'incarico di svolgere attività di valutazione indipendente dei sistemi [e] di elaborare criteri metodologici condivisi per il controllo degli impieghi di IA»; 2) dopodiché, che «promuoverà, in sede istituzionale, la costituzione di specifici tavoli tecnici con il Ministero della Giustizia»; 3) e, infine, che «auspica» che «il Ministero [medesimo] voglia adottare, d'intesa con il Consiglio stesso, un piano strategico per l'introduzione e la gestione di sistemi di intelligenza artificiale nell'ambito della giustizia» che abbia specifici contenuti³³.

Orbene, se queste prese di posizione dimostrano i passi avanti importanti compiuti dal Consiglio rispetto al tema delle nuove tecnologie, deve essere aggiunto che esse risultano non soddisfacenti rispetto all'ordine costituzionale dei poteri disegnato dalla Carta del 1948. Invero, il generico riferimento alla «presenza ineludibile» del Csm nella *governance* dell'IA è totalmente insufficiente e inadeguato in quanto, soprattutto se messo a confronto con il testo originariamente adottato dalla VII Commissione³⁴, rivela un atteggiamento

semplicemente rassegnato alla subalternità rispetto al Ministero della giustizia nello sviluppo dei processi in esame, che non appare coerente e compatibile con quanto sancito dal Titolo IV della Parte II della Costituzione, le cui disposizioni, non a caso, sono richiamate nelle raccomandazioni, soprattutto in funzione di legittimazione della legge e del ruolo del Ministero e mai di quello del Csm, a differenza di quanto riscontrabile invece nel parere di due settimane prima.

Insomma, anche ammettendo che il documento in esame volesse concentrarsi principalmente sull'esercizio della funzione giurisdizionale, e quindi sull'art. 15, comma 1, l. n. 132/2025, esso guarda soltanto i singoli alberi, ossia cosa può dire il Consiglio superiore sui potenziali problemi particolari dei singoli magistrati, e perde di vista la foresta della giurisdizione in tutta la sua complessità costituzionale, che comprende necessariamente il tema del che cosa deve fare il Csm per se stesso, per rimanere effettivo organo di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura «da ogni altro potere», che solo in quanto tale può occuparsi di determinate questioni di ordine processuale legate all'azione dei singoli giudici e pm³⁵. Cosicché, risulta più urgente che mai una nuova e complessiva presa di posizione da parte del Consiglio in merito alla questione ordinamentale posta dall'art. 15, comma 2, della legge italiana sull'intelligenza artificiale alla luce di tutti i principi sanciti dal Titolo IV della Parte II della Costituzione, a cominciare dagli artt. 104, 105, 107 e 108.

8. Il quadro comparato: il caso francese e quello spagnolo

Per comprendere fino in fondo la postura assunta dal Csm, è però necessario collocare tale esperienza nell'orizzonte della comparazione giuridica, e gli ordinamenti che meglio si prestano a tale operazione sono quello francese e spagnolo³⁶. Essi, infatti,

32. Il riferimento è alla Carta etica sull'utilizzo dell'IA nei sistemi giudiziari.

33. Tra questi, meritano di essere qui segnalati: la definizione di criteri condivisi per l'autorizzazione e la tracciabilità dei sistemi impiegati dagli uffici giudiziari; la predisposizione di protocolli tecnici e organizzativi per la tutela dei dati, la cybersicurezza e la prevenzione della profilazione indebita; la definizione, con il coinvolgimento del Csm, di una *sandbox* regolatoria per la sperimentazione controllata di sistemi di IA, che consenta la verifica preventiva dell'impatto tecnologico, giuridico e costituzionale di tali strumenti; infine, l'istituzione di un sistema di *audit* periodico sull'impatto di tali sistemi sull'attività giudiziaria.

34. Quest'ultimo recitava infatti quanto segue: «Il Consiglio intende ribadire il proprio ruolo istituzionale nella *governance* dell'IA, rivendicando con forza la veste di attore comprimario, unitamente al Ministero, nella sperimentazione/implementazione/impiego dell'intelligenza artificiale nella giurisdizione».

35. Significativo in tal senso è il fatto che, nelle raccomandazioni analizzate, non è né richiamato né previsto, né tantomeno regolamentato l'Ufficio informatico cui si faceva espresso riferimento nella *Relazione generale del 2024 sullo stato della giustizia telematica*, che appare come presupposto essenziale anche per il gruppo di esperti ipotizzato per i sistemi di IA.

36. Per un recente studio di diritto comparato che analizza il rapporto tra il Csm italiano, quello francese e quello spagnolo, si rimanda a G. Valenti, *I "consigli di giustizia" nella prospettiva comparata: le recenti dinamiche del contesto europeo*, in Aa.Vv., *Ricordando Alessandro Pizzorosso*, op. cit., pp. 257 ss.

presentano, da un lato, una sufficiente omogeneità rispetto all'esperienza italiana, in quanto esempi di democrazie costituzionali europee dotate di un Consiglio di giustizia, e, dall'altro, invece, una sufficiente differenziazione rispetto al rapporto tra Giudiziario ed Esecutivo, essendo il modello francese molto più "ministeriale"³⁷ e il sistema spagnolo molto più simile invece, almeno per quanto riguarda il numero di competenze, a quello nostrano, benché con diversità legate all'eterna questione del sistema elettorale del *Consejo*³⁸.

Tali differenze si sono, peraltro, manifestate in modo plateale proprio nell'implementazione delle ICT in ambito giudiziario, che si conferma essere quindi un fenomeno rivelatore delle concrete dinamiche di potere interne agli Stati in generale e alla giurisdizione in particolare.

Nello specifico, per quanto riguarda l'ordinamento transalpino, se è vero che tutto il processo di implementazione delle nuove tecnologie è stato monopolizzato dall'asse "Presidente della Repubblica-Governo-Parlamento" (vds. la *loi* del 7 ottobre 2016, n. 132, «*pour une République numérique*»), ciò è stato confermato in modo definitivo anche dall'ultimo rapporto approvato nel giugno 2025 dal Ministero della giustizia, per la prima volta in materia di sviluppo dell'IA in ambito giudiziario (*L'IA au service de la justice: stratégie et solutions opérationnelle*). In tale documento, infatti, la proposta per la *governance* dell'IA è stata quella di una *Direction de programme* in seno all'amministrazione centrale, dotata di personale e risorse propri e che sia funzionale ad assicurare la messa in opera degli obiettivi definiti dall'Osservatorio ministeriale in materia (*Observatoire de l'IA auprès du ministre de la Justice*). Una proposta i cui unici contraltari sono, come efficacemente rilevato in un recente lavoro di Yannick Meneceur, quello avanzato dal Senato della Repubblica in un rapporto del 2024, che auspica lo sviluppo di commissioni *ad hoc* su questo tema all'interno delle singole categorie professionali, e quello già implementato dalla Corte di cassazione e riportato in un suo rapporto dell'apri-

le 2025, ossia la costituzione di una squadra interna e pluridisciplinare incardinata dentro tale organo giudiziario (il *Laboratoire d'innovation et de data science du SDER – Service de la documentation, des études et du rapport*), che attraverso un piccolo e agile gruppo di esperti consente di realizzare propri progetti in tema di IA immediatamente operativi³⁹. Un quadro che dimostra, in sostanza, la totale subalterinità del Csm transalpino.

Passando invece all'esperienza spagnola, bisogna segnalare come, in tale ordinamento, non soltanto una legge apposita per la regolamentazione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in ambito giudiziario fosse già stata approvata nel lontano 2011, ma anche che l'art. 44 della *ley* n. 18 aveva previsto già in tale occasione l'istituzione di un *Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica*, la cui funzione è quella di essere l'organo di impulso e cooperazione in materia di amministrazione della giustizia digitale, «*sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial como garante de la compatibilidad de sistemas informáticos*» così come sancito dalla legge organica sul potere giudiziario (art. 230, comma 5, LOPJ).

Tale Comitato è stato, poi, effettivamente istituito a seguito del regio decreto n. 396 del 2013, che ha recepito nelle sue disposizioni la necessità di un equilibrio tra i vari attori istituzionali interessati al processo di digitalizzazione della giustizia, come confermato dai suoi artt. 11 e 16. Il primo, infatti, prevede che il *pleno* del *Comité* sia composto da una «*representación del Ministerio de Justicia y de cada una de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia y por los representantes que al efecto podrán designar el Consejo General y la Fiscalía General del Estado*»; il secondo, invece, stabilisce che esso è «*copresidido por un representante del Consejo General del Poder Judicial y otro del Ministerio de Justicia, por períodos bienales conforme a un turno rotatorio*» (in concreto: il *Secretario de Estado de Justicia* e un *Vocal del Consejo General del Poder Judicial*).

37. Il Csm francese è invero estremamente limitato, non soltanto nel numero delle proprie poche funzioni (essenzialmente carriera e disciplinare), ma anche nel loro esercizio. Per riflessioni sul punto si vedano, senza pretesa di completezza, L. Montanari, *Il Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici*, in *DPCE online*, n. 4/2020, pp. 4883 ss.; S. Gaboriau, *Istituzioni e organi di garanzia in Francia*, in *QG online*, 23 aprile 2020 (www.questionegiustizia.it/articolo/istituzioni-e-organi-di-garanzia-in-francia_23-04-2020.php); A. Vauchez, *The Strange Non-Death of Statism: Tracing the Ever Protracted Rise of Judicial Self-Government in France*, in *German Law Journal*, n. 7/2018, pp. 1613 ss.

38. Per approfondimenti sul *Consejo general* si rinvia, senza pretesa di completezza, a: M. Iacometti, *Il Consejo General del Poder Judicial spagnolo: un organo di effettiva garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario?*, in *DPCE online*, n. 4/2020, pp. 4897 ss.; P.A. Ibáñez, *Il Consejo General del Poder Judicial: una istituzione disastrosa*, in *QG online*, 22 gennaio 2021 (www.questionegiustizia.it/articolo/il-consejo-general-del-poder-judicial-una-istituzione-disastrosa), e ad A. Torres Pérez, *Judicial Self-Government and Judicial Independence: The Political Capture of the General Council of the Judiciary in Spain*, in *German Law Journal*, n. 7/2018, pp. 1769 ss.

39. Si rinvia a Y. Meneceur, *IA et justice en 2025 – HAL Open Science*, 24 luglio 2025 (<https://hal.science/hal-05192500v1/document>).

Date queste premesse, non stupisce che il documento approvato nel giugno 2024 da parte di tale Comitato, avente ad oggetto la «*Política de uso de inteligencia artificial en la administración de la justicia*», nel riprendere molti dei principi affermati dalla già richiamata Carta etica sull'utilizzo dell'IA nei sistemi giudiziari, abbia aggiunto la necessità di rispettare anche il cd. principio della «*Cogobernanza*», per cui si deve promuovere la collaborazione tra tutte le amministrazioni competenti in materia di giustizia e, soprattutto, con il *Consejo General del Poder Judicial* e la *Fiscalía General del Estado*, in modo che l'innovazione digitale e lo sviluppo di sistemi di IA avvenga in sintonia con i principi fondamentali dell'ordinamento spagnolo. A tale proposito, merita infine di essere richiamata anche la parte conclusiva di tale documento, in cui si evidenzia che è necessario determinare le diverse responsabilità inerenti all'implementazione dell'IA nell'amministrazione della giustizia e si stabilisce che, per quanto concerne il controllo della qualità dei sistemi sviluppati, quest'ultima sarà di competenza del *Consejo general* nel caso in cui si interferisca con l'esercizio della funzione giurisdizionale e, quindi, con l'indipendenza della magistratura, mentre ricadrà sul Comitato in caso contrario.

Questa impostazione ha trovato infine conferma, da ultimo, nella *Instrucción* n. 2/2026, approvata dal *pleno* del *Consejo General* con l'*Acuerdo* del 28 gennaio di quest'anno, e avente ad oggetto l'utilizzo dei sistemi di IA nell'esercizio dell'attività giurisdizionale. In tale documento, infatti, dopo aver dato atto dell'attivazione del Consiglio iberico al fine di essere riconosciuto come Autorità per la vigilanza del mercato ai sensi dell'*AI Act* per quanto attinente all'amministrazione della giustizia (risultato ottenuto con l'accoglimento di tale proposta nell'*Anteproyecto de Ley* per l'uso e il governo dell'IA, approvato dal Consiglio dei ministri spagnolo l'11 marzo 2025), gli artt. 12 e 13 della *Instrucción* hanno riaffermato la necessità di garantire il ruolo del *Consejo* nell'implementazione dell'intelligenza artificiale nel sistema giudiziario di tale ordinamento. Da un lato, attraverso la previsione di poteri di supervisione e controllo dell'utilizzo dei sistemi di IA in relazione a tutte le operazioni attinenti al trattamento dei dati personali a fini giurisdizionali, conformemente con quanto previsto

dalla *Ley Organica del Poder Judicial* e dalla normativa pertinente. Dall'altro, attribuendo al medesimo Consiglio il compito di offrire alle magistrature e ai magistrati spagnoli la formazione in materia e il relativo aggiornamento.

9. Conclusioni: le prospettive costituzionali del modello italiano di Csm di fronte alla monopolizzazione ministeriale della digitalizzazione della giustizia

Alla luce della storia analizzata e della comparazione svolta, si potrebbe affermare che il quadro istituzionale italiano, così come illuminato dai nuovi svolgimenti normativi legati all'IA, si rivela essere, secondo la ricostruzione del nostro Csm, orientato verso il modello "collaborativo" spagnolo, eppure, nella dura realtà dei fatti, nettamente spostato verso il modello "ministeriale" francese. Cosicché, l'effetto di questo slittamento è, in definitiva, una seria minaccia per il modello italiano di ordinamento giudiziario descritto da Alessandro Pizzorusso, che aveva nella centralità del Csm e nella sua forza di garante dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario uno dei suoi elementi differenziali più meritori e ammirati⁴⁰, come conferma l'esperienza comparata post-1948⁴¹.

In questa prospettiva, è necessario segnalare come la posizione assunta dal Consiglio nelle sue raccomandazioni dell'8 ottobre vada nella direzione indicata, a livello continentale, anche dal *Network* europeo dei Consigli di giustizia nella sua dichiarazione di Roma del 2024 (relativa alla necessità di un ruolo attivo dei Consigli nella digitalizzazione della giurisdizione)⁴² e, allo stesso tempo, rimanga ampiamente al di sotto della soglia di tollerabilità definita dall'ordine costituzionale dei poteri sancito dalla Carta del 1948.

Infatti, come confermato dalle potenzialità positive del caso spagnolo, l'attacco compiuto a danno dell'organo di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura attraverso la sua estromissione dalla legge sull'intelligenza artificiale (a tutto vantaggio di agenzie governative come ACN e, soprattutto, AGID)⁴³ dimostra la totale violazione da

40. Si rimanda ad A. Pizzorusso, *Ordinamento giudiziario*, op. cit., p. 532.

41. Vds. quanto ricostruito in S. Benvenuti e D. Paris, *Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model*, in *German Law Journal*, n. 7/2018, pp. 1642 ss.

42. Orientamento riconfermato nelle *Linee guida 2026-2029* adottate il 4 giugno 2025.

43. Per una recente riflessione sulle implicazioni della cybersicurezza nelle dinamiche costituzionali e sul ruolo dell'ACN, si rinvia a M. Pietrangeli, *La dimensione plurale della cybersicurezza: da potere invisibile a processo collaborativo*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2/2024, pp. 14 ss.

parte del Governo di quel principio costituzionale di leale collaborazione, già richiamato nella prima parte del lavoro, che così importante è sempre stato per le relazioni tra Csm e Ministro della giustizia.

Di fronte a tutto questo, il fatto che nelle sue *Raccomandazioni* il Consiglio non abbia dato un seguito coerente al parere della VI Commissione sulla l. n. 132 e non abbia rivendicato con forza un proprio spazio autonomo e preferenziale in questo ambito, invocando gli articoli della Costituzione che sanciscono le sue competenze, dimostra una mancata difesa in avanti del suo ruolo costituzionale, la quale, se da un lato può essere letta come il tentativo di non esasperare immediatamente i toni della dialettica con il Governo in un momento particolarmente delicato anche per l'approvazione della revisione costituzionale sulla magistratura, dall'altro è preoccupante per la tenuta dell'equilibrio tra poteri dello Stato, soprattutto in tempi in cui gli slittamenti illiberali passano anche dalla cattura degli organi di garanzia (si ricordi il blocco di sette laici assicuratosi dalla maggioranza di governo nell'attuale consiliatura)⁴⁴.

Di conseguenza, ciò che è rilevabile da un punto di vista teorico in merito a questa tendenza contraria a Costituzione è sintetizzabile in due punti operativi:

a) in primo luogo, è necessario riscoprire in tutta la sua portata il concetto pizzorussiano di funzioni di «amministrazione della giurisdizione»⁴⁵, cioè quelle funzioni amministrative che, per la loro connessione con l'esercizio indipendente della funzione giurisdizionale da parte dei magistrati, non possono non essere attratte nella competenza del Consiglio, come avvenuto storicamente in materia di principio di pre-costituzione del giudice con le circolari che hanno dato vita al diritto tabellare.

In questo senso la digitalizzazione della giustizia apre orizzonti inediti. Si pensi, a titolo esemplificativo, al fenomeno delle banche dati di decisioni giudiziarie, tema sul quale il Consiglio si è peraltro attivato in passato, rivendicando un proprio spazio, e che è al centro di una nuova espansione del principio di pubblicità nell'ambito della giurisdizione che ha conseguenze enormi sull'indipendenza interna ed esterna della magistratura⁴⁶: si guardi, per esempio, ai rischi legati alla profilazione dei magistrati e alle loro implicazioni in termini di trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari. Tutti elementi che consentono di sostenere che il Csm non può non avere un ruolo forte su tale fonte essenziale di qualunque sviluppo futuro dell'IA in ambito giudiziario. E anche qui il caso spagnolo, con l'esperienza di CENDOJ, insegna;

b) in secondo luogo, se tutto questo è vero, anche ammettendo che il Ministero dovesse accogliere le richieste del Csm di vedersi riconosciuto uno spazio attraverso la costituzione di tavoli tecnici o la co-partecipazione a un piano strategico, da un lato bisognerebbe discutere della preferibilità di una soluzione alla spagnola, con l'istituzione di un soggetto *ad hoc*, competente in materia di giustizia digitale e disciplinato da una legge apposita⁴⁷; dall'altro, invece, non è possibile escludere *a priori* la possibilità, almeno come *extrema ratio*, di promuovere conflitti di attribuzione per difendere l'ordine costituzionale dei poteri dello Stato nel momento in cui il Ministero della giustizia invadesse concretamente le competenze spettanti al Consiglio superiore. A differenza dell'esperienza francese⁴⁸, infatti, la Costituzione repubblicana non richiede al Consiglio di "assistere" l'attività di nessuno, e tantomeno del Ministero della Giustizia, bensì gli impone, prima di tutto, di svolgere autonomamente le funzioni riconosciute ad esso e soltanto ad esso.

44. Vds. R. Romboli, *Magistratura e politica dalla finestra del CSM. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in *Questione giustizia*, n. 1-2/2025, p. 44, dove l'A. ha sottolineato che i suddetti laici «hanno agito esattamente come una "nuova" corrente, più compatta e granitica di qualsiasi corrente dei togati» (www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1249/1-2_2025_qg_romboli.pdf).

45. Merita di essere qui ricordato che Pizzorosso elaborò il concetto di «amministrazione della giurisdizione» per indicare le funzioni «strumentali rispetto all'esercizio di funzioni giurisdizionali» il cui affidamento deve essere riservato «ad organi giudiziari» in quanto «si risolve in un'importante garanzia di indipendenza di questi ultimi» (*Id.*, *Ordinamento giudiziario*, op. cit., p. 358).

46. A tale proposito, particolarmente importante risulta essere il crocevia dello Stato costituzionale democratico rappresentato dalle ordinanze di non rinvio emesse dai giudici comuni ex art. 24 l. n. 87/1953 per respingere le eccezioni di incostituzionalità promosse dalle parti nei singoli processi, la cui datificazione e pubblicazione *online* disordinata sta producendo importanti conseguenze in relazione al giudizio di costituzionalità in via incidentale. Per una riflessione sul come la costituzione di una bancadati da parte del Csm in collaborazione con la Corte costituzionale potrebbe essere un'occasione di rafforzamento per entrambi questi garanti dell'ordine costituzionale, sia consentito rinviare a S. Rovelli, *Le ordinanze di non rinvio ex art. 24 l. n. 87/1953: una zona buia della giustizia costituzionale italiana che può e deve essere illuminata*, in G. Grasso e A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 479 ss.

47. Meritevole di attenzione è anche la proposta elaborata in C. Castelli, *L'agenzia*, op. cit.

48. Vds. l'art. 64 della Costituzione transalpina del 1958, ripreso in F. Dal Canto, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 14.

Questa impostazione ha trovato infine conferma, da ultimo, nella *Instrucción* n. 2/2026, approvata dal *pleno* del *Consejo General* con l'*Acuerdo* del 28 gennaio di quest'anno e avente ad oggetto l'utilizzo dei sistemi di IA nell'esercizio dell'attività giurisdizionale. In tale documento, infatti, dopo aver dato atto dell'attivazione del Consiglio iberico al fine di essere riconosciuto come Autorità per la vigilanza del mercato ai sensi dell'*AI Act* per quanto attinente all'amministrazione della giustizia (risultato ottenuto con l'accoglimento di tale proposta nell'*Ante-proyecto de Ley* per l'uso e il governo dell'IA approvato dal Consiglio dei ministri spagnolo l'11 marzo 2025), gli artt. 12 e 13 della *Instrucción* hanno riaffermato la necessità di garantire il ruolo del *Consejo* nell'implementazione dell'intelligenza artificiale nel sistema giudiziario di tale ordinamento. Da un lato, attraverso la previsione di poteri di supervisione e controllo dell'utilizzo dei sistemi di IA in relazione a tutte le operazioni attinenti al trattamento dei dati personali a fini giurisdizionali, conformemente con quanto previsto dalla *Ley Organica del Poder Judicial* e dalla normativa pertinente. Dall'altro, attribuendo al medesimo Consiglio il compito di offrire

alle magistrature e ai magistrati spagnoli la formazione in materia e il relativo aggiornamento.

In conclusione, è quindi possibile affermare che la rivoluzione digitale è un fatto storico irreversibile e che ha la potenza per stravolgere l'ordine giuridico delle Costituzioni, compresa quella italiana. Come ogni tecnica, però, essa conserva una natura ambigua, per cui, dato un determinato sistema di valori, può essere utilizzata sia per il bene che per il male, sia per il progresso che per la regressione; cosicché tutto dipende dai soggetti che la sviluppano e se ne servono. Per questo, la rivoluzione tecnologica in atto può rappresentare anche l'occasione per una nuova valorizzazione senza precedenti del ruolo costituzionale del Csm e, tramite esso, di tutto l'ordine giudiziario⁴⁹. Perché ciò sia possibile, però, è necessario porsi rispetto a questo fenomeno con quello spirito critico rivolto ai poteri che abitano il mondo, che non solo trova solida base nell'idea della Costituzione come fondamento e limite del potere politico, ma che è e resterà sempre ciò che distingue e distinguerà l'essere umano dalle sue macchine e, pertanto, un valore che dovrebbe essere proprio di tutta la comunità repubblicana di fronte a questa sfida epocale.

49. Per una riflessione sul rapporto tra momenti di crisi/transizione e una nuova possibile valorizzazione del ruolo costituzionale del Csm, vds. F. Dal Canto, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in F. Grandi (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Snodi problematici e prospettive di riforma*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 87.