



Le nuove norme sulla partecipazione dei laici alle delibere del Consiglio giudiziario sulla carriera dei magistrati: prime questioni applicative

di Giorgio Sobrino,
professore associato di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Torino

1. Una delle novità più rilevanti della riforma “Cartabia” dell’ordinamento giudiziario (e, più in generale, delle recenti riforme in materia) consiste nell’ampliamento del ruolo dei membri laici nei Consigli giudiziari, gli organi consultivi “locali” del Csm, preposti inoltre alla «vigilanza sull’andamento degli uffici giudiziari del distretto» di ogni Corte d’appello (art. 15 d.lgs. n. 25/2006). L’art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 44/2024 – emanato in attuazione della legge-delega n. 71/2022 – ha introdotto la «facoltà» per i componenti avvocati e professori universitari dei Consigli di «partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni» aventi ad oggetto le valutazioni di professionalità dei magistrati, «previo accesso alla documentazione necessaria» (così il comma 1-bis dell’art. 16 d.lgs. n. 25/2006, introdotto ex novo). Ai soli avvocati è stato altresì riconosciuto il diritto di esprimere «un voto unitario» su tali valutazioni, sulla base delle segnalazioni e decisioni del Consiglio dell’Ordine interessato (commi 1-ter e 1-quater dello stesso art. 16). Alcuni mesi dopo questa prima modifica, e precisamente nel gennaio di quest’anno, il legislatore ha esteso la partecipazione dei laici (senza, in questo caso, alcun diritto di voto) alle delibere sui pareri in ordine all’incompatibilità dei magistrati, di cui agli artt. 18 e 19 dell’ordinamento giudiziario, e – soprattutto – ai pareri “attitudinali” resi al Csm per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi (art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 178/2024, introdotto in sede di conversione dalla l. n. 4/2025, che ha modificato il citato comma 1-bis dell’art. 16 d.lgs. n. 25/2006).

Si tratta di modifiche normative che, di là dei loro principi ispiratori (che meriterebbero una riflessione più distesa), nel momento in cui si scrive stanno sollevando alcuni concreti problemi applicativi, i quali risultano assai delicati in ragione degli interessi di rango costituzionale coinvolti e delle loro potenziali ripercussioni sulla legittimità dei provvedimenti adottati non solo dagli stessi Consigli giudiziari, ma anche – “a valle” – dal Consiglio Superiore. Già emerse alla fine dell’ultima consiliatura, tali questioni sono “all’ordine del giorno” dei nuovi Consigli giudiziari, insediatisi (dopo il rinvio delle elezioni dei membri togati) nella primavera di quest’anno. E, come vedremo, sarebbe opportuno che lo stesso Csm le affrontasse approfonditamente, per la parte di sua competenza e allo scopo di fornire indirizzi – e strumenti operativi – uniformi.



2. Un primo problema interpretativo riguarda la stessa decorrenza temporale della nuova disciplina sulla «partecipazione» dei laici, con riferimento in particolare all’approvazione dei pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati. Tale disciplina si applica a tutte le valutazioni di professionalità istruite dai Consigli giudiziari dopo l’entrata in vigore del d.lgs. n. 44/2024, oppure solo alle valutazioni che riguardano periodi di esercizio delle funzioni dei magistrati (quadriennio o periodo minore, a seconda dei casi) successivi all’entrata in vigore della riforma? La questione è stata sollevata in alcuni Consigli giudiziari (tra cui, per quanto risulta più da vicino, quello di Torino) e la sua soluzione sembra dipendere dalla natura da attribuire alla norma di cui all’art. 16 comma 1-bis del d.lgs. n. 25/2006: se si tratta di una norma “procedurale”, essa deve applicarsi a tutte le valutazioni avviate dopo la sua entrata in vigore, indipendentemente dal periodo temporale a cui queste si riferiscono; se invece – come altri sostengono – si tratta di una norma di portata “sostanziale”, in quanto si inserisce in un regime in cui è mutato il contenuto delle valutazioni di professionalità (segnalazioni dei Consigli degli Ordini, voto conforme dei componenti avvocati ai sensi dei commi 1-ter e 1-quater dell’art. 16), la sua efficacia deve ritenersi limitata alle valutazioni che hanno ad oggetto i periodi successivi ad aprile 2024 (se non, secondo alcuni, successivi all’entrata in vigore della nuova circolare del Csm sulle valutazioni di professionalità, del 13 novembre 2024). Tra queste due opzioni ermeneutiche, pare preferibile la prima: ciò è confermato dalla delibera del Csm del 17 luglio 2024, che, nelle more dell’approvazione della nuova circolare sulle valutazioni di professionalità ai sensi della riforma “Cartabia” (poi avvenuta, come ricordato, il 13 novembre 2024), ha condivisibilmente scisso la questione della partecipazione dei laici alle discussioni (disciplinata, a livello primario, dal comma 1-bis dell’art. 16 d.lgs. n. 25/2006) e «l’esercizio del voto unitario» da parte dei soli avvocati (regolato invece dai commi 1-ter e 1-quater), invitando i Consigli giudiziari a garantire «da subito ... la facoltà dei componenti avvocati e professori universitari “di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni”, trattandosi di prerogativa contemplata da una norma immediatamente efficace».

Pare dunque legittimo l’operato di quei Consigli che discutono oggi in composizione “allargata” ai laici tutte le pratiche di valutazione di professionalità, dando a questi ultimi la possibilità di interloquire con i componenti togati e di apportare un contributo alla deliberazione che verrà sottoposta al Csm.

3. La seconda principale questione che si è posta dopo l’entrata in vigore della riforma in oggetto riguarda come garantire in concreto l’«accesso» dei membri laici «alla documentazione necessaria» per poter partecipare (evidentemente, cognita causa) alle discussioni sulle materie sopra elencate: «accesso» previsto espressamente, come



ricordato sopra, dal novellato art. 16 del d.lgs. n. 25/2006. Si tratta di una questione particolarmente rilevante, data la natura dei documenti in esame, che comprendono dati sull'attività e provvedimenti dei magistrati, oltre a rapporti dei capi degli uffici, documenti di carattere personale ed altro. Essa chiama in causa esigenze diverse e spesso tra loro in conflitto: da un lato la trasparenza e la necessità, appunto, di una partecipazione "informata" degli avvocati e dei professori universitari ai procedimenti deliberativi del Consiglio giudiziario; dall'altro lato la tutela della riservatezza non solo dei singoli magistrati coinvolti, ma anche (e talvolta, soprattutto) dei procedimenti giudiziari trattati da un determinato ufficio (e più ampiamente, delle "vicende interne" dell'ufficio stesso), che al momento della discussione del Consiglio potrebbero ancora essere in corso di svolgimento. Non stupisce, dunque, che il tema dell'ostensibilità dei documenti stia suscitando polemiche, in particolare tra la componente degli avvocati e quella dei magistrati; tanto più se si considera che mai in precedenza tali documenti erano stati mostrati "all'esterno" dai secondi, posto che queste materie rientravano nella competenza esclusiva e riservata del Consiglio "togato". C'è quindi anche, indubbiamente, un problema di natura culturale, che riguarda l'apertura della Magistratura verso il contesto esterno (e su cui pare, peraltro, di registrare sensibilità diverse anche all'interno della Magistratura stessa).

Dopo la riforma del 2024, in ogni caso, i Consigli giudiziari si sono mossi sul punto "in ordine sparso": risulta che alcuni abbiano deciso di mettere a disposizione dei membri laici tutti i documenti alla base delle proposte di delibera sulle valutazioni di professionalità e le altre materie previste, condividendoli tramite Teams o altre piattaforme informatiche (ma senza possibilità di download); altri condividono solo alcuni documenti e le proposte di delibera; altri ancora condividono esclusivamente le proposte di delibera, senza alcun documento da queste richiamato. Un problema rilevante è costituito dall'impossibilità – allo stato attuale – di dotare i membri laici di un accesso, anche solo "parziale", alla piattaforma COSMAG utilizzata dai membri togati. Ciò da un lato impedisce ai laici la consultazione di tutti i documenti (del fascicolo del magistrato) potenzialmente rilevanti per l'espressione del parere del Consiglio, che vengono "selezionati" discrezionalmente del magistrato relatore della pratica; dall'altro lato costringe le segreterie dei Consigli ad estrarre da COSMAG e caricare su altre piattaforme i documenti in questione (tanto che alcune di esse si limitano oggi a mettere a disposizione dei laici il fascicolo cartaceo della pratica, rendendo così però l'accesso più difficile).

In una recente risposta ad un quesito formulato dal Consiglio giudiziario di Bologna il Csm, dopo aver richiamato la propria delibera del 17 luglio 2024 sull'immediata



applicabilità della norma sulla partecipazione dei laici, ha rilevato che la «documentazione necessaria» a cui essa si riferisce «[coincide] con quella cui hanno accesso i componenti magistrati»; rientra tuttavia «nella discrezionalità organizzativa di ciascun Consiglio Giudiziario» l'individuazione delle modalità di accesso più adeguate (così la delibera del 16 luglio 2025, pratica n. 33/VQ/2025). In questo modo il Csm ha legittimato – almeno in parte – l'«ordine sparso» (la risposta ammette anche la possibilità di consegnare il fascicolo cartaceo della pratica), mentre sarebbe stato opportuno un intervento più incisivo, anche dal punto di vista degli strumenti tecnico-operativi possibili.

In ogni caso, è da sottolineare che alcuni Consigli giudiziari (come ad esempio quello di Milano) hanno introdotto nei loro regolamenti un esplicito dovere di riservatezza a carico dei consiglieri, insieme al divieto di divulgare i documenti da loro esaminati, proprio per tutelare le esigenze a cui si faceva cenno prima.

4. In terzo luogo, in seguito all'avvio dell'applicazione della riforma che ci occupa ci si è interrogati sul «contenuto» del diritto di partecipazione dei laici: esso coincide con l'esprimere un'opinione durante la discussione che precede l'adozione della delibera, oppure si può ritenere che la componente laica abbia anche il diritto di partecipare all'istruttoria eventualmente svolta prima dal Consiglio, introducendo (o sollecitando l'introduzione di) determinati elementi o, ad esempio, rivolgendo delle domande ai magistrati auditi? Anche questo è un dubbio di non scarso rilievo, posto che nelle pratiche di valutazione di professionalità e per il rilascio dei pareri attitudinali per gli incarichi direttivi i Consigli giudiziari svolgono spesso un'attività istruttoria, che ha un'influenza notevole sul provvedimento finale.

Al riguardo, si propende per la seconda tesi prospettata: sia perché l'istruttoria è una fase del procedimento complessivo che porta all'approvazione del parere, a cui ora i laici hanno il diritto di partecipare (e sarebbe incongruo poter discutere del contenuto di un atto senza prima aver partecipato all'acquisizione dei relativi «elementi costitutivi», di fatto e di diritto), sia perché la ratio della riforma in esame consiste chiaramente nella garanzia del coinvolgimento dei membri non togati nelle deliberazioni del Consiglio giudiziario concernenti le materie indicate. Anche la nuova circolare del Csm sulle valutazioni di professionalità (P. 21578 del 13 novembre 2024), ed in particolare i suoi artt. 21 e 22 sull'attività dei Consigli giudiziari prodromica all'adozione delle delibere in questa materia, sembra confermare questa conclusione.

5. Infine (ma non si può che accennare a queste ulteriori questioni, che potranno essere oggetto di un futuro approfondimento), l'avvio dell'applicazione della riforma sulla



«partecipazione» dei laici sta avendo un impatto sui regolamenti interni dei Consigli giudiziari: essi – recentemente modificati, o in corso di modifica, proprio per recepire le nuove norme di rango primario – vedono assottigliarsi sempre di più la tradizionale distinzione organizzativa tra Consiglio “togato” (o in composizione “ristretta”) e “laico” (o in composizione “allargata”), che già era stata ridotta negli ultimi anni dal riconoscimento ai laici del c.d. «diritto di tribuna» in alcune materie. Inoltre – ed in stretta correlazione –, la riforma del d.lgs. n. 25/2006 costringe i Consigli a regolamentare, in particolare, l’esercizio del diritto di «segnalazione di fatti specifici» e di «voto unitario» della componente degli avvocati nelle valutazioni di professionalità. Si tratta, come la dottrina ha già messo in evidenza, di una prerogativa (sostanzialmente “unitaria”, a sua volta, per com’è congegnata dall’art. 16, comma 1-ter, del d.lgs. in esame) che solleva dubbi applicativi e perplessità anche di ordine costituzionale, che la nuova circolare del Csm del novembre 2024 ha affrontato solo in parte.

6. In una prospettiva generale – e per concludere queste prime notazioni –, il processo di attuazione della riforma del 2024/2025 che è attualmente in corso pare prefigurare una significativa evoluzione, per non dire una “trasformazione”, dei Consigli giudiziari come tali. La partecipazione effettiva (nei termini di cui si è detto, caratterizzata dall’accesso “pieno” ai documenti rilevanti) dei membri laici alle decisioni sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nonché sulle incompatibilità ed i pareri attitudinali per il conferimento degli incarichi direttivi, è infatti suscettibile di rendere i Consigli giudiziari degli organi più “aperti” e plurali rispetto al passato, nei quali sarà possibile svolgere un’approfondita e trasparente attività di analisi e valutazione dei dati sullo svolgimento concreto delle funzioni giudiziarie a livello territoriale, con il coinvolgimento di soggetti – e sensibilità – esterni alla Magistratura. Di tale attività non potrà che giovare anche il Csm, al quale spettano pur sempre le decisioni finali sullo stato e la carriera dei singoli magistrati. E al Csm, per effetto delle dinamiche evolutive sopra ricordate, i Consigli giudiziari saranno in futuro “un po’ più simili”: non solo per la loro composizione mista, ma anche per le modalità di adozione delle deliberazioni, aprendo magari la strada al parziale decentramento delle funzioni del Consiglio Superiore da molti auspicato.

26 agosto 2025