

Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE)

Parere n. 11 (2008) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul tema della qualità delle decisioni giudiziarie*

Per agevolare la diffusione del presente Parere gli Stati membri dovrebbero, ove possibile, garantire la sua traduzione in lingue nazionali.

INTRODUZIONE GENERALE

1. La qualità della giustizia è da tempo una costante preoccupazione del Consiglio d'Europa, come è evidenziato in particolare dalle convenzioni, dalle risoluzioni e dalle raccomandazioni adottate dal Consiglio sulle modalità per agevolare l'accesso alla giustizia, sul miglioramento e la semplificazione dei procedimenti, sulla riduzione del sovraccarico di lavoro dei tribunali e sul riorientamento dell'attività dei giudici sulle sole funzioni giudiziarie¹.

2. E' in questo contesto e per adempiere al proprio mandato che il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) ha deciso di dedicare il proprio Parere n. 11 al tema della qualità delle decisioni giudiziarie, quale componente rilevante della qualità della giustizia.

3. Nella chiarezza della motivazione e dell'analisi si rinvengono i requisiti di base delle decisioni giudiziarie e uno degli aspetti di rilievo del diritto ad un processo equo. L'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito CEDU), per esempio, enuncia l'obbligo per gli Stati di costituire tribunali indipendenti e imparziali e di promuovere l'adozione di procedimenti giudiziari efficaci. L'adempimento di tale obbligo acquista senso quando si traduce nel mettere in grado i giudici di amministrare la giustizia in maniera corretta e giusta, sia in diritto che in fatto, per il vantaggio finale dei cittadini. Una decisione giudiziaria di alta qualità è quella che perviene al risultato corretto – nella misura in cui il giudice disponga dei mezzi necessari a tal fine – e ciò in modo equo, rapido, chiaro e definitivo.

4. In questa prospettiva, il CCJE ha già sottolineato che l'indipendenza giudiziaria deve essere concepita come un diritto dei cittadini, affermando nel suo Parere n. 1 (2001) che detta indipendenza dei giudici "non è una prerogativa o un privilegio concesso nell'interesse di questi, ma

* Traduzione non ufficiale condotta sugli originali in lingua inglese e francese dal dott. Raffaele Sabato, magistrato, *Past President* del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei e componente del suo *Bureau*, per conto del Consiglio superiore della magistratura italiano. Sono riservati i diritti del traduttore.

¹ L'insieme dei testi dedicati a tali temi mostra lo spirito con cui il Consiglio d'Europa affronta l'esigenza di qualità della giustizia: "Per il Consiglio d'Europa, l'approccio qualitativo non può essere riferito a una decisione isolata, ma dipende, nel contesto di un approccio globale, dalla qualità del sistema giudiziario, che comprende i giudici, gli avvocati, i cancellieri, nonché la qualità del processo che conduce alle decisioni. Quindi, è su ciascuno di questi punti che il Consiglio raccomanda di concentrare gli sforzi di miglioramento" (traduzione non ufficiale) (Jean-Paul JEAN, "La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe", convegno tenutosi l'8 e il 9 marzo 2007 presso la Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Sociali di Poitiers sul tema de "La qualité des décisions de justice", v. Etudes de la CEPEJ n. 4).

è loro garantita nell'interesse dello Stato di diritto e di coloro che cercano ed attendono giustizia." Il CCJE nei suoi Pareri, dal 2001, ha formulato una serie di suggerimenti volti a consentire che ciascun sistema garantisca agli utenti della giustizia non solo di fruire del diritto di accedere ai tribunali, ma anche, attraverso la qualità delle decisioni emesse, di poter avere fiducia nel risultato del procedimento giudiziario².

5. Il presente Parere non mira a ridiscutere il principio fondamentale secondo cui l'apprezzamento della qualità intrinseca di ogni decisione giudiziaria deve svolgersi soltanto nell'ambito dell'esercizio dei mezzi di impugnazione previsti dalla legge. Tale principio è un corollario essenziale della garanzia costituzionale dell'indipendenza della magistratura, considerata come una delle principali caratteristiche dello Stato di diritto nelle società democratiche.

6. Ritiene il CCJE che i giudici, cui è conferito il compito dell'elaborazione di decisioni di qualità, siano in una posizione particolarmente idonea all'avvio di una riflessione in ordine alla qualità delle decisioni giudiziarie nonché all'identificazione dei fattori di tale qualità e delle condizioni per la valutazione della stessa.

7. Indipendentemente dalle caratteristiche specifiche di ciascun sistema giudiziario e dalle prassi attuate dai tribunali dei diversi Stati, la decisione giudiziaria deve rispondere ad una serie di esigenze, in ordine alle quali possono essere individuati dei principi comuni. La decisione giudiziaria ha quale obiettivo primario non solo quello di risolvere una specifica controversia garantendo alle parti la certezza del diritto, ma anche spesso di esprimere il diritto giurisprudenziale per evitare l'emergere di ulteriore contenzioso e per assicurare la pace sociale.

8. Il rapporto esteso dalla dott.ssa Maria Giuliana Civinini, sulla base delle risposte rese dai membri del CCJE ad un questionario³, evidenzia una grande diversità negli approcci degli Stati membri per quanto riguarda la valutazione ed il miglioramento della qualità delle decisioni giudiziarie. Esso sottolinea altresì che, se le modalità per valutare la qualità stessa dipendono dalle tradizioni specifiche di ciascun sistema giuridico, in tutti gli Stati membri esiste una volontà convergente di impegnarsi al fine del miglioramento delle condizioni in cui i giudici debbono pronunciare le loro decisioni.

9. Nel presente Parere, l'espressione "decisione giudiziaria" indica le decisioni con cui si statuisce su casi o questioni specifici da parte di un tribunale indipendente e imparziale, ai sensi dell'articolo 6 della CEDU, tra cui:

- § le decisioni in materia civile, sociale, penale e nella maggior parte delle questioni amministrative;
- § le decisioni in prima istanza, appello o le decisioni delle giurisdizioni superiori e delle corti costituzionali;
- § le decisioni provvisorie;
- § le decisioni definitive;
- § le decisioni adottate sotto forma di sentenza o ordinanza, da tribunali in composizione collegiale o monocratica;
- § le decisioni assunte con o senza la possibilità di espressione di opinioni minoritarie;
- § le decisioni assunte da giudici professionali o non professionali o da tribunali a composizione mista (sistema dello scabinato).

² V. anche le conclusioni della Conferenza su "La qualità delle decisioni giudiziarie" tenutasi presso la Suprema Corte di Estonia, Tartu, in data 18 giugno 2008, che ha riunito la comunità giudiziaria estone e il gruppo di lavoro del CCJE.

³ Si veda il questionario sulla qualità delle decisioni giudiziarie e risposte sul sito del CCJE: www.coe.int/ccje.

PARTE I. FATTORI DI QUALITÀ DELLE DECISIONI GIUDIZIARIE

A. L'ambiente esterno: la legislazione ed il contesto economico e sociale

10. La qualità delle decisioni giudiziarie dipende non solo dal singolo magistrato interessato, ma anche una serie di variabili esterne al processo di amministrazione della giustizia, quali la qualità della legislazione, l'adeguatezza delle risorse stanziare per il sistema giudiziario, la qualità della formazione legale.

1. La legislazione

11. Le decisioni giudiziarie sono basate principalmente su leggi approvate dai parlamenti oppure, nei sistemi di *common law*, sulle leggi medesime o sui principi stabiliti attraverso la regola del precedente giudiziario. Tali fonti del diritto non solo decidono in ordine a quali siano i diritti a disposizione degli utenti della giustizia e quali siano le condotte penalmente sanzionate, ma definiscono anche il quadro processuale in cui sono assunte le decisioni giudiziarie. Pertanto, le scelte dei parlamenti condizionano la tipologia ed il volume del contenzioso suscettibile di essere portato davanti ai tribunali, come pure le modalità con cui esso viene trattato. La qualità delle decisioni giudiziarie può essere pregiudicata da mutamenti frequenti nella legislazione, da una redazione insoddisfacente o da un contenuto impreciso delle leggi o da inidoneità del quadro processuale.

12. Pertanto, il CCJE ritiene auspicabile che i parlamenti nazionali valutino e sottopongano a monitoraggio l'impatto delle leggi esistenti ed in preparazione sul sistema giudiziario ed introducano disposizioni transitorie e processuali adeguate, al fine di garantire che i giudici siano in grado di applicare le leggi stesso a mezzo di decisioni giudiziarie di qualità. Il legislatore deve assicurare che la legislazione sia chiara e di facile utilizzabilità, nonché conforme alla CEDU. Per facilitare l'interpretazione, i lavori preparatori della legislazione devono essere prontamente accessibili e redatti in linguaggio comprensibile. Qualsiasi progetto di legge riguardante l'amministrazione della giustizia, nonché le disposizioni processuali, prima della deliberazione parlamentare, dovrebbero essere sottoposti al parere del Consiglio per la giustizia o di un organo equivalente.

13. Al fine di garantire decisioni di qualità in linea con gli interessi in gioco, i giudici hanno necessità di operare nell'ambito di quadri istituzionali di carattere normativo e processuali che permettano loro di decidere in libertà e di disporre effettivamente in ordine – in via esemplificativa - al lasso temporale che sia necessario per un corretto esame della controversia. Il CCJE richiama quanto esposto in tema di "case management" nel proprio Parere n. 6 (2004)⁴.

2. Le risorse

14. La qualità delle decisioni giudiziarie è direttamente condizionata dalle risorse di bilancio destinate al sistema giudiziario. I tribunali non possono operare in modo efficace con risorse umane

⁴ Per quanto riguarda in particolare il diritto processuale, il CCJE ritiene di dover ricordare il proprio Parere n. 6 (2004) con cui si raccomanda, al fine di assicurare decisioni giudiziarie di qualità rese entro un termine ragionevole, che il legislatore faccia scelte ottimali quanto all'equilibrio tra la durata dei processi e la disponibilità di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, di meccanismi di patteggiamento, di procedure semplificate e/o accelerate e sommarie, nonché i diritti procedurali delle parti, ecc. Inoltre, dovrebbero essere garantite risorse finanziarie per la risoluzione alternativa dei conflitti.

e materiali insufficienti. Un'adeguata remunerazione dei giudici è necessaria per renderli immuni dalle pressioni suscettibili di influenzare il segno delle loro decisioni e, più in generale, la loro condotta⁵ e per fare in modo che abbiano ingresso in magistratura i candidati migliori. La cooperazione di un personale qualificato di cancellieri, nonché la collaborazione di assistenti del giudice che sollevino i magistrati rispetto al lavoro più routinario e predispongano l'elaborazione dei fascicoli, sono con ogni evidenza condizioni idonee a favorire la qualità delle decisioni emesse da un tribunale. Se vi è mancanza di tali risorse, è impossibile un funzionamento efficace del sistema giudiziario al fine di garantire la qualità del prodotto⁶.

3. Gli attori del sistema giudiziario e la formazione legale.

15. Anche a voler considerare soltanto gli attori all'interno del sistema giudiziario, la qualità della *performance* del sistema giudiziario medesimo dipende chiaramente dalle interazioni tra i molti soggetti che vi partecipano: polizia, magistrati del pubblico ministero, avvocati, cancellieri, i componenti delle giurie popolari ove prescritte, ecc. Il giudice è solo uno degli anelli di tale catena di co-attori, e non ne è nemmeno necessariamente l'ultimo, posto che la fase dell'esecuzione delle decisioni è anch'essa importante. Da quanto si è detto consegue che, anche se porrà attenzione soltanto alla qualità delle decisioni giudiziarie, la *performance* dei giudici è certamente centrale, ma non è l'unico dei fattori che condizionano la produzione di decisioni giudiziarie di qualità.

16. La qualità delle decisioni giudiziarie dipende, tra l'altro, dalla formazione legale del complesso dei professionisti del diritto che intervengono nel processo. E' per questa ragione che il CCJE ritiene opportuno sottolineare il ruolo dell'insegnamento delle materie giuridiche e della formazione professionale in generale.

17. Per i giudici, in particolare, ciò implica che all'inizio della carriera giudiziaria sia erogata una formazione giudiziaria di alto livello⁷, cui faccia seguito un programma di formazione continua volto ad assicurare il mantenimento ed il miglioramento delle tecniche operative professionali. Tale formazione dovrà fornire ai giudici non solo le competenze necessarie per applicare le innovazioni nella normativa e nei principi di diritto nazionale e internazionale, ma dovrà anche promuovere altre abilità e cognizioni complementari in settori non giuridici, che consentano al giudice di avere una buona comprensione del contesto delle situazioni sottoposte alla sua valutazione.

18. E' altresì necessario che i giudici dispongano di una formazione in materia deontologica e di abilità comunicative, volta ad assisterli nei loro rapporti con le parti processuali, nonché con il pubblico e con i *media*. E' poi di particolare importanza la formazione volta ad affinare le capacità organizzative per lo studio preparatorio delle controversie ed il *case management* (ad esempio, in relazione alle tecnologie informatiche, alle tecniche di *case management*, alle tecniche operative, alle tecniche di redazione dei provvedimenti - ivi comprese linee-guida con modelli generali per la stesura delle decisioni, che di regola lascino al giudice una certa libertà di scegliere un proprio stile personale), ciò allo scopo di gestire le controversie senza ritardi non necessari e di evitare le attività processuali inutili⁸.

⁵ Cfr. Parere del CCJE n. 1 (2001), paragrafo 61.

⁶ Cfr. Parere del CCJE n. 2 (2001).

⁷ Cfr. Parere del CCJE n. 4 (2003).

⁸ Potrebbero essere ampiamente diffusi tra i giudici opuscoli, studi di casi in ordine a buone e cattive prassi, modelli *standard* per la stesura delle decisioni accompagnati dalla relativa metodologia, schede tecniche, testi di consultazione, preparati a fini di formazione.

19. E' inoltre necessario che i presidenti degli uffici giudiziari siano destinatari di formazione in materia di gestione delle risorse umane, di pianificazione strategica tesa a regolamentare e gestire i flussi delle controversie, nonché di pianificazione ed uso efficienti del bilancio e delle risorse finanziarie. Il personale di cancelleria e gli assistenti dei giudici dovranno poter beneficiare di una formazione specifica finalizzata alla preparazione delle udienze ed al controllo e al monitoraggio del corretto avanzamento dei procedimenti (ad esempio, in relazione all'uso delle tecnologie informatiche, alle tecniche di *case management* e di riduzione dei tempi, alla predisposizione della stesura delle decisioni, alle lingue straniere, alla comunicazione con le parti e il pubblico, alla ricerca giuridica). Ciò ha per finalità quella di sollevare i magistrati dai compiti amministrativi e tecnici e di consentire che dedichino il loro tempo agli aspetti intellettuali e alla gestione delle processo e della fase decisionale.

B. L'ambiente interno: la professionalità, il processo, l'udienza e la decisione

20. La qualità delle decisioni giudiziarie dipende anche da fattori interni, come la professionalità dei giudici, il processo, il *case management*, le udienze e gli elementi inerenti alla decisione.

1. La professionalità del giudice

21. La professionalità dei giudici è garanzia primaria di una decisione di qualità. Ciò implica una formazione giudiziaria di alto livello, in conformità dei principi formulati dal CCJE nei propri Pareri nn. 4 (2003) e n. 9 (2006), nonché l'elaborazione di una cultura di indipendenza, etica e deontologica secondo i principi formulati nei Pareri nn. 1 (2001) e n. 3 (2002).

22. La decisione non solo può dover tener conto dei materiali giuridici pertinenti, ma anche di nozioni e dati fattuali non giuridici rilevanti ai fini del contesto della controversia, quali, per esempio, considerazioni etiche, sociali o economiche. Ciò richiede da parte del giudice una sensibilizzazione in ordine a tali considerazioni al momento dell'assunzione della decisione.

23. Le procedure volte a valutare o a fornire orientamenti in ordine alla *performance* giudiziaria da parte di autorità giudiziarie sono idonee a migliorare la competenza e la qualità delle decisioni dei giudici.

2. Il processo ed il *case management*

24. Per giungere a una decisione di qualità, accettata sia da parte del destinatario del provvedimento che dalla società, il procedimento giudiziario deve essere chiaro, trasparente e conforme ai requisiti di cui alla CEDU.

25. La mera esistenza di un diritto processuale che risponda a tali requisiti non è tuttavia sufficiente. Il CCJE è del parere che il giudice debba avere la possibilità di organizzare e condurre il processo in maniera attiva e diligente. L'adeguato svolgimento del procedimento è infatti tale da condurre alla qualità del prodotto finale che sarà la decisione⁹.

26. Il fatto che una decisione sia resa entro un ragionevole lasso di tempo ai sensi dell'articolo 6 della CEDU può essere considerato anch'esso come un elemento importante della sua qualità.

⁹ Nel suo Parere n. 6 (2004), il CCJE, sulla base dei principi enunciati nella Raccomandazione n. R (84) 5, ha sottolineato l'importanza del ruolo attivo del giudice civile nel *case management* relativamente alle cause civili (cfr. in particolare i paragrafi da 90 a 102 e 126).

Tuttavia, può esistere una tensione tra la rapidità con la quale il processo è condotto ed altri aspetti rilevanti per la qualità, quali il diritto ad un equo processo garantito anch'esso dall'articolo 6 della CEDU. Data l'importanza di garantire la pace sociale e la certezza del diritto, il fattore tempo deve ovviamente essere tenuto in considerazione, ma non è il solo da doversi considerare. Il CCJE richiama il proprio Parere n. 6 (2004), in cui si è sottolineato che la "qualità" della giustizia non può essere equiparata alla semplice "produttività". L'approccio qualitativo deve anche tener conto della capacità del sistema giudiziario di trattare la domanda di giustizia in conformità con gli obiettivi generali di tale sistema, di cui la rapidità della procedura è solo uno degli elementi.

27. Alcuni paesi hanno stabilito modelli *standard* di buone prassi di *case management* e di conduzione delle udienze. Tali iniziative debbono essere incoraggiate al fine di promuovere buone procedure di gestione del contenzioso da parte di ciascun giudice.

28. Deve inoltre sottolinearsi l'importanza di consultazioni tra i giudici, nel cui ambito possano essere scambiate informazioni ed esperienze. Esse consentono ai giudici di discutere del *case management* e di affrontare le difficoltà incontrate nell'attuazione della legge e gli eventuali contrasti giurisprudenziali.

3. L'udienza

29. L'udienza deve soddisfare tutti i requisiti di cui alla CEDU, assicurando in tal modo ai destinatari dei provvedimenti ed alla società nel suo complesso il rispetto degli *standard* minimi di un processo equo e ben condotto. Dal corretto svolgimento della stessa dipenderà la comprensione e l'accettazione, da parte dei destinatari e della società, della decisione finale. Essa deve inoltre fornire al giudice tutti gli elementi necessari per la corretta disamina della controversia e quindi ha un effetto determinante sulla qualità della decisione giudiziaria. Dovrà sempre svolgersi un'udienza nei casi previsti dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

30. Una udienza trasparente ed aperta, nonché il rispetto del contraddittorio e della parità di armi sono i presupposti necessari affinché le parti stesse e il pubblico in generale riconoscano ed accettino la decisione.

4. Gli elementi inerenti alla decisione

31. Per essere di qualità, la decisione giudiziaria deve essere percepita dai destinatari e dalla società in generale come il risultato dell'applicazione pertinente delle regole di diritto, di un processo equo e di una valutazione dei fatti convincente, nonché come un provvedimento effettivamente eseguibile. Il destinatario avrà allora la convinzione che la sua causa è stata esaminata e trattata correttamente e la società percepirà la decisione come un fattore in grado di ripristinare la pace sociale. Per raggiungere questi obiettivi si devono rispettare una serie di condizioni.

a. La chiarezza

32. Ogni decisione giudiziaria deve essere intelligibile, estesa in un linguaggio chiaro e semplice, condizione questa essenziale per poter essere compresa dalle parti e dal pubblico. Tale intelligibilità richiede una struttura coerente della decisione e l'articolazione dell'argomentazione in modo chiaro e accessibile a tutti¹⁰.

¹⁰ È opportuno, in questo contesto, fare riferimento al Parere del CCJE n. 7 (2005), in particolare paragrafi da 56 a 61.

33. Ciascun giudice può scegliere il proprio stile e la propria struttura o utilizzare modelli *standard*, se esistono. Il CCJE raccomanda che le autorità giudiziarie adottino codici di buone prassi per facilitare la redazione delle decisioni.

b. La motivazione

34. La decisione deve, in linea di principio, essere motivata¹¹. La qualità della decisione dipende principalmente dalla qualità della motivazione. La redazione di una motivazione adeguata è un'esigenza imperativa che non può essere negletta nell'interesse della celerità. La necessità di motivazioni adeguate impone che i giudici abbiano il tempo necessario per poter preparare le decisioni.

35. La motivazione non solo permette una migliore comprensione e accettazione della decisione da parte dei destinatari, ma è soprattutto una garanzia contro l'arbitrarietà. In primo luogo, obbliga il giudice a riscontrare le istanze ed eccezioni delle parti e a chiarire gli elementi che giustificano la decisione e la rendono conforme a legge; in secondo luogo, essa consente alla società di comprendere il funzionamento del sistema giudiziario.

36. La motivazione deve essere coerente, chiara e priva di ambiguità e contraddizioni. Deve consentire al lettore di seguire il ragionamento che ha portato il giudice alla decisione.

37. La motivazione deve riflettere l'osservanza da parte del giudice dei principi enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in particolare il rispetto del diritto di difesa e del diritto ad un equo processo). Quando decisioni provvisorie incidono sulla libertà individuale (ad es., ordinanze di custodia in carcere) o possono incidere sui diritti della persona o sulla proprietà (ad es., l'affidamento provvisorio di un minore, il sequestro di immobili o di conti bancari), è richiesta un'adeguata motivazione.

38. La motivazione deve riscontrare le istanze delle parti, ossia i diversi capi della domanda e le diverse eccezioni. Tale garanzia è fondamentale perché permette al destinatario della decisione giudiziaria di verificare che le sue pretese sono state esaminate e che il giudice ne ha tenuto conto. La motivazione deve essere priva di valutazioni offensive o sconvenienti in ordine al destinatario della decisione giudiziaria.

39. Fatta salva la possibilità, o addirittura l'obbligo, per il giudice di svolgere talora rilievi d'ufficio, il giudice non deve riscontrare che le eccezioni di parte rilevanti, suscettibili di incidere ai fini della definizione della controversia.

40. La motivazione non deve necessariamente essere lunga, dovendosi rinvenire un giusto equilibrio tra concisione e buona comprensibilità della decisione.

41. L'obbligo per i tribunali di motivare le decisioni non deve essere inteso come impositivo della necessità di una risposta a ciascuna delle argomentazioni addotte dalle difese a sostegno di ciascuna istanza defensionale. L'ambito dell'obbligo può variare a seconda della natura della decisione. In

¹¹ Le eccezioni possono includere, tra l'altro, le decisioni di amministrazione del processo (come quelle che portano al rinvio della causa ad un'udienza successiva), le questioni procedurali meno importanti o le questioni sostanzialmente non contenziose (sentenze contumaciali o sull'accordo delle parti), le decisioni in appello confermatrici di una decisione di prima istanza, se i motivi adottati sono simili e fondati su basi analoghe, le decisioni prese da una giuria popolare, nonché alcune decisioni in materia di autorizzazione-filtro alla presentazione di domande giudiziarie o di impugnazioni (*leave to appeal*), nei paesi in cui tali autorizzazioni sono necessarie.

conformità della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹², l'estensione della motivazione esigibile dipende dalle diverse difese disponibili alle parti in causa, nonché dalle diverse norme legislative e consuetudinarie, dai diversi principi dottrinali e diverse prassi in tema di pronuncia e redazione delle sentenze e delle ordinanze nei diversi Stati. Per soddisfare l'esigenza di un equo processo, la motivazione deve far palese che il giudice ha esaminato effettivamente le questioni fondamentali che sono state poste¹³. Ove si tratti di giudici popolari, il giudice professionale responsabile per la giuria deve spiegare chiaramente i fatti e le questioni su cui la giuria deve decidere.

42. Per quanto riguarda il contenuto, la decisione giudiziaria comprende l'esame delle questioni di fatto e di diritto che sono al cuore della controversia.

43. Nel considerare le questioni di fatto, il giudice potrà dover affrontare contestazioni in ordine ai mezzi di prova, in particolare in merito alla loro ammissibilità. Il giudice prenderà inoltre in considerazione la valenza probatoria degli elementi che possono essere rilevanti per la risoluzione della controversia.

44. L'esame delle questioni di diritto deve ricomprendere l'applicazione delle norme del diritto nazionale, europeo¹⁴ e internazionale¹⁵. La motivazione farà utilmente richiamo delle pertinenti disposizioni della Costituzione e delle norme applicabili di diritto nazionale o europeo e internazionale. Se del caso, può essere prezioso – e nei sistemi di *common law* addirittura essenziale – il riferimento alla giurisprudenza nazionale, europea o internazionale, ivi compresi i riferimenti alla giurisprudenza dei tribunali di altri paesi, e alla dottrina.

45. Nei paesi di *common law*, le decisioni delle giurisdizioni superiori che decidono una questione di diritto costituiscono precedenti vincolanti in successive controversie identiche. Se nei paesi di *civil law* la decisione non possiede tale valenza, essa può nondimeno costituire un valido orientamento per gli altri giudici che si trovino di fronte a un caso o a una questione analoga, nei procedimenti che sollevino una problematica sociale di carattere generale o qualche importante questione di diritto. Per tali ragioni nei casi di cui trattasi la motivazione, risultato di uno studio approfondito delle questioni giuridiche che emergono, dovrà essere redatta con particolare cura per soddisfare le aspettative delle parti e della società.

46. La trattazione delle questioni di diritto si ha, in molti casi, attraverso l'interpretazione della norma giuridica.

47. Nel riconoscersi la potestà interpretativa del giudice, deve altresì ricordarsi il dovere giudiziario di garantire la certezza del diritto. Invero, la certezza del diritto garantisce la prevedibilità sia del contenuto della norma giuridica sia della sua applicazione; contribuisce così ad assicurare la qualità del sistema giudiziario.

¹² Si veda in particolare CrEDU: Boldea contro Romania, 15 febbraio 2007, § 29; Van den Hurk contro Paesi Bassi, 19 aprile 1994, § 61.

¹³ Si veda in particolare CrEDU: Boldea contro Romania, 15 febbraio 2007, § 29; Helle contro Finlandia, 19 febbraio 1997, § 60.

¹⁴ Con l'espressione "diritto europeo" si intende l'*acquis* del Consiglio d'Europa ed il diritto comunitario europeo.

¹⁵ Cfr. Parere del CCJE n. 9 (2006).

48. Avendo presente tale obiettivo, i giudici faranno uso dei principi interpretativi applicabili sia nel diritto nazionale che in quello internazionale. Nei paesi di *common law*, saranno guidati dalla regola del precedente. Nei paesi di *civil law*, trarranno ispirazione dalla giurisprudenza, soprattutto da quella delle giurisdizioni superiori la cui missione è di garantire l'uniformità del diritto giurisprudenziale.

49. In generale, i giudici debbono attuare il diritto in maniera costante. Quando nondimeno un tribunale decide un mutamento di indirizzo giurisprudenziale, ciò deve essere chiaramente indicato nella decisione. In circostanze eccezionali, può essere opportuno che il tribunale indichi che tale sua nuova interpretazione è applicabile soltanto a decorrere dalla data della decisione o da una data specificata in essa.

50. Il volume dei procedimenti che pervengono alle giurisdizioni superiori può anch'esso influire negativamente sia sulla rapidità che sulla qualità del processo decisionale giudiziario. Il CCJE raccomanda l'introduzione di meccanismi, adeguati alle tradizioni giuridiche proprie di ogni Stato, che regolino l'accesso a tali istanze giurisdizionali.

c. Le opinioni dissenzienti

51. In alcuni paesi è riconosciuta la possibilità ai giudici di esprimere un'opinione concorrente o dissenziente. In questi casi, l'opinione dissenziente deve essere pubblicata unitamente alla decisione di maggioranza. In tal modo, i giudici fanno palese il loro disaccordo completo o parziale rispetto alla decisione della maggioranza dei componenti dell'organo giudiziario di cui essi fanno parte, nonché le motivazioni di tale disaccordo; ovvero argomentano che la decisione del tribunale può anche, o deve, essere basata su motivi diversi da quelli adottati. Ciò può contribuire a migliorare il contenuto della decisione e a far comprendere sia la decisione che l'evoluzione del diritto.

52. L'opinione dissenziente deve essere debitamente motivata e rispecchiare la meditata valutazione da parte del giudice delle questioni di fatto e di diritto.

d. L'esecuzione

53. Ogni dispositivo che sia contenuto in una decisione giudiziaria, o che ad essa segua, deve essere redatto in modo chiaro e inequivoco, in modo da poter facilmente produrre effetti o, nel caso di un dispositivo che comporti un obbligo di fare, di non fare o di pagare, di essere facilmente eseguito in via coattiva.

54. Come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto al processo equo sancito dall'articolo 6 della CEDU implica non solo che la decisione giudiziaria sia resa entro un ragionevole lasso di tempo, ma anche che essa possa, se del caso, formare oggetto di un'esecuzione coattiva efficace in favore della parte vittoriosa. Infatti, la Convenzione non sancisce una tutela teorica dei diritti umani, ma mira a consentire una concreta realizzazione della tutela che fornisce.

55. In questa prospettiva, il dispositivo deve presentare le seguenti principali caratteristiche:

(i) Deve anzitutto, se del caso, essere eseguibile, dal punto di vista della sua formulazione testuale; ciò significa che la decisione deve contenere un dispositivo che enuncia chiaramente, senza rischio di confusione o incertezza, le condanne, gli obblighi e le ingiunzioni pronunciati dal tribunale. Qualsiasi decisione oscura, soggetta a interpretazioni divergenti, mina l'efficacia e la credibilità dell'intervento giudiziario.

(ii) Il dispositivo deve anche essere esecutivo, dal punto di vista delle modalità rilevanti di esecuzione coattiva: è attraverso il suo carattere di esecutorietà che la decisione giudiziaria potrà ricevere un'esecuzione effettiva. Esistono, nella maggior parte dei sistemi giudiziari, procedure a mezzo delle quali l'esecuzione può essere interrotta o sospesa. In taluni casi, una interruzione o sospensione siffatta può rivelarsi innegabilmente legittima. Ma di essa può farsi richiesta per obiettivi tattici, ed una sospensione dell'esecuzione fuori dai casi appropriati può portare ad una paralisi delle azioni giudiziaria e può avallare strategie processuali volte a privare di operatività le decisioni assunte dai giudici. Per garantire l'efficacia della giustizia, tutti gli Stati dovrebbero disporre di procedure di esecuzione provvisoria¹⁶.

56. Una decisione di qualità (in materia diversa da quella penale) sarebbe inutile senza un sistema semplice ed efficiente per la sua esecuzione coattiva. È importante che la relativa procedura sia soggetta a supervisione da parte del potere giudiziario, ad opera di giudici in grado di risolvere le eventuali difficoltà che possano sorgere durante la fase di attuazione delle decisioni, in base a procedimenti efficaci che non comportino alle parti eccessivi aggravii di spese processuali.

PARTE II. La valutazione di qualità delle decisioni giudiziarie

57. Il CCJE sottolinea che il merito della singola decisione giudiziaria deve essere in via primaria controllato attraverso l'esercizio dei mezzi di impugnazione disponibili secondo le procedure nazionali e attraverso il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Gli Stati debbono garantire che le loro procedure nazionali soddisfino i requisiti imposti dalle decisioni della Corte stessa.

A. L'oggetto della valutazione

58. Fin dagli anni '90 si è acquisita crescente consapevolezza del fatto che la qualità delle decisioni giudiziarie non può essere adeguatamente valutata solo controllando il valore giuridico intrinseco delle decisioni stesse. La qualità delle decisioni giudiziarie è influenzata - come si è indicato nella prima parte del presente Parere - dalla qualità di tutte le fasi preparatorie che le precedono; pertanto è l'organizzazione giudiziaria nel suo complesso a dover essere esaminata. Inoltre dal punto di vista dei destinatari dei provvedimenti giudiziari non è tanto la sola qualità giuridica *stricto sensu* dell'effettiva decisione che conta; è anche necessario considerare altri aspetti quali la durata, la trasparenza e la conduzione dei processi, le modalità di comunicazione tra il giudice e le parti e le modalità con cui l'ordine giudiziario dà spiegazione del suo funzionamento alla società.

59. Il CCJE sottolinea che nessuna procedura di valutazione della qualità delle decisioni giudiziarie deve poter arrecare minaccia all'indipendenza della magistratura nel suo complesso o di singoli magistrati.

60. La valutazione di qualità delle decisioni giudiziarie deve aver luogo avendosi anzitutto presenti i principi fondamentali sanciti dalla CEDU. Essa non può aver luogo sulla base esclusivamente di considerazioni di natura economica o manageriale. L'utilizzazione di alcune metodiche di provenienza dal mondo dell'economia deve formare oggetto di valutazioni ispirate a cautela. Il ruolo della magistratura è infatti anzitutto quello di applicare la legge e di far conseguire ad essa i suoi effetti, onde non può essere analizzato in termini di efficienza economica.

¹⁶ Cfr. Parere del CCJE n. 6 (2004), § 130.

61. Qualsiasi sistema di valutazione di qualità deve mirare a promuovere la qualità delle decisioni giudiziarie e non può servire quale strumento puramente burocratico o quale un fine a sé stante. Non è uno strumento di controllo esterno sul potere giudiziario.

62. Il CCJE richiama che la valutazione della qualità della giustizia, ed in particolare del funzionamento dei tribunali nel loro complesso, o di qualsiasi ufficio giudiziario singolarmente considerato, o ancora di qualsiasi gruppo di tribunali su basi territoriali, non deve essere confusa con la valutazione di professionalità di ciascun giudice individualmente considerato, la quale è fatta ad altri scopi¹⁷.

63. Ogni procedura di valutazione deve anzitutto mirare ad individuare le necessità di modificare la legislazione, e di modificare o migliorare i quadri processuali, nonché i bisogni di formazione dei giudici e del personale amministrativo dei tribunali.

64. L'oggetto, i metodi e la procedura di valutazione devono essere adeguatamente definiti e devono essere comprensibili. Essi devono essere fissati dai giudici o in stretta collaborazione con i giudici.

65. La valutazione deve essere trasparente. I dati personali dei giudici o quelli per identificare gli stessi debbono rimanere riservati.

66. La valutazione di qualità delle decisioni giudiziarie non deve spingere i giudici a seguire una specifica modalità di valutazione dei fatti di causa o a decidere nel merito con modalità uniformi, indipendentemente dalle circostanze particolari di ciascun caso.

67. Qualsiasi valutazione delle decisioni giudiziarie deve tener conto dei diversi tipi di tribunali e gradi di giurisdizione, delle loro competenze, delle diverse tipologie di contenzioso e delle diverse abilità ed esperienze necessarie per la loro trattazione.

B. I metodi di valutazione (e gli organismi competenti per la valutazione di qualità delle decisioni giudiziarie)

68. Il CCJE sottolinea che è opportuno combinare una pluralità di metodi di valutazione (in particolare se si fa uso dei metodi statistici qualitativo e quantitativo), collegati a diversi tipi di indicatori di qualità ed ad una molteplicità di fonti di informazione. Nessuno specifico metodo dovrebbe prevalere sugli altri. I metodi di valutazione possono essere accettati solo se sono presi in considerazione con il rigore, le conoscenze e la cautele necessari di carattere scientifico, nonché definiti in modo trasparente. Essi non possono, inoltre, mettere in discussione la legittimità delle decisioni giudiziarie.

69. Il CCJE ritiene che, se è vero che gli Stati non sono obbligati ad adottare lo stesso sistema di valutazione e lo stesso approccio metodologico, ed anche se lo scopo del presente Parere non è di commentare in dettaglio i diversi sistemi di valutazione di qualità, sia tuttavia possibile, sulla base delle esperienze nazionali, elencare i metodi di valutazione più appropriati.

1. L'auto-valutazione da parte dei giudici e la valutazione da parte degli altri attori del sistema giudiziario

¹⁷ Cfr. Parere del CCJE n. 6 (2004), parte B, § 34 e Parere del CCJE n. 10 (2007), §§ da 52 a 56 e 78.

70. Il CCJE incoraggia le valutazioni ad opera dei colleghi e l'auto-valutazione da parte dei giudici, nonché il coinvolgimento nelle valutazioni di "esterni" (come avvocati, magistrati del pubblico ministero, professori universitari di facoltà di giurisprudenza, cittadini, le organizzazioni non governative nazionali e internazionali), a condizione che l'indipendenza dei giudici sia pienamente rispettata. Tale valutazione esterna, ovviamente, non deve essere usata come metodo per interferire sull'indipendenza della magistratura o sull'integrità del processo giudiziario. Il principale punto di riferimento per la valutazione delle decisioni giudiziarie deve essere l'esistenza di un procedimento impugnatorio adeguato ed efficace.

71. Le giurisdizioni superiori - attraverso la loro giurisprudenza, il loro esame delle prassi giudiziarie e le loro relazioni annuali - possono contribuire alla qualità delle decisioni giudiziarie e alla loro valutazione. Pertanto è essenziale che la loro giurisprudenza sia chiara, coerente e costante. Le giurisdizioni superiori possono inoltre contribuire alla qualità delle decisioni giudiziarie elaborando delle linee-guida all'attenzione delle giurisdizioni inferiori, con le quali siano richiamati i principi di diritto applicabili in conformità con la pertinente giurisprudenza.

2. I metodi statistici

72. Il metodo statistico quantitativo comporta la predisposizione di statistiche a livello di ciascun tribunale (statistiche sulle pendenze, sulle sopravvenienze e sulle definizioni, sul numero di udienze per ciascun processo, sulle udienze annullate, sulla durata dei processi, ecc). La quantità di lavoro svolto da parte del tribunale è uno dei criteri per misurare la capacità dell'organizzazione giudiziaria di rispondere alle esigenze dei cittadini. Tale capacità è uno degli indicatori della qualità della giustizia. Questo metodo d'analisi dà spiegazione delle attività dei tribunali, ma da solo non può bastare a determinare se le decisioni effettivamente rese lo siano state entro condizioni soddisfacenti. La natura delle decisioni dipende dal merito di ciascuna controversia individualmente considerata. Un giudice può, per esempio, dover pronunciare una serie di decisioni tra loro collegate su questioni di minore importanza. Le statistiche non possono essere utili in tutte le situazioni, e debbono sempre essere collocate in un contesto specifico. Questo metodo permette, nondimeno, di analizzare se i tempi di trattamento dei procedimenti siano appropriati o se vi siano ritardi che giustificano la concessione di risorse aggiuntive e l'adozione di metodi per ridurli o rimuoverli.

73. Nell'ambito di un metodo statistico qualitativo le decisioni sono classificate in base alla loro categoria, al loro oggetto e alla loro complessità. Questo metodo permette una ponderazione delle diverse categorie di processi per determinare una corretta ed efficiente distribuzione del lavoro, nonché il carico di lavoro minimo e massimo esigibile da un tribunale. Questo metodo è interessante in vista della finalità di tener conto delle specificità di determinate controversie o tipologie di contenzioso, in modo da evidenziare i procedimenti che, nonostante il basso numero di decisioni pronunciate, comportino un notevole carico di lavoro. D'altro lato, la valutazione statistica qualitativa presenta gli inconvenienti costituiti dalle difficoltà di definire i parametri da prendere in considerazione e di determinare quali autorità siano abilitate a concepirli.

74. Sia le impugnazioni numericamente limitate che il numero di accoglimenti (o rigetti) delle stesse possono essere indicatori di qualità che è possibile fissare in maniera obiettiva e che si rivelano relativamente affidabili. Il CCJE tuttavia sottolinea che né il numero di impugnazioni né il tasso di riforma riflettono necessariamente una scarsa qualità delle decisioni assunte. Infatti, l'accoglimento di un'impugnazione può semplicemente esprimere una diversa valutazione in ordine ad una questione complessa da parte del giudice di appello, la cui stessa decisione di riforma

avrebbe potuto essere contraddetta se il procedimento fosse stato portato davanti ad una giurisdizione superiore¹⁸.

3. Il ruolo dei Consigli della magistratura

75. Gli organi nazionali e internazionali aventi il compito della valutazione delle decisioni giudiziarie devono essere composti da membri del tutto indipendenti del potere esecutivo. Negli Stati che dispongono di un Consiglio della magistratura¹⁹, per evitare qualsiasi interferenza, tale organo dovrebbe essere incaricato di valutare la qualità delle decisioni. In seno al Consiglio della magistratura, l'elaborazione dei dati e la valutazione della qualità dovrebbero essere affidate a servizi diversi da quelli competenti per la disciplina dei giudici. Per lo stesso motivo, negli Stati che non dispongono di un Consiglio della magistratura, la valutazione di qualità delle decisioni giudiziarie dovrebbe essere di competenza di un organo specifico in possesso delle stesse garanzie di indipendenza dei giudici rispetto a quelle che offre un Consiglio della magistratura.

Principali conclusioni e raccomandazioni

a) **Tra le indicatori esterni dai quali dipende la qualità delle decisioni giudiziarie** figura la qualità delle leggi approvate dai **parlamenti**. Pertanto, è importante che i parlamenti nazionali valutino e sottopongano a monitoraggio l'impatto delle leggi esistenti ed in preparazione sul sistema giudiziario.

b) La qualità delle decisioni giudiziarie è condizionata dall'**attribuzione, a ciascun sistema giudiziario, di risorse umane, di bilancio e materiali adeguate**, nonché dalla **conservazione del sicurezza economica da parte di ciascun giudice** nell'ambito del sistema.

c) La qualità dell'insegnamento delle materie giuridiche e della **formazione professionale dei giudici e degli altri professionisti della giustizia** è di fondamentale importanza affinché la decisione giudiziaria sia di qualità.

d) È altresì importante fornire ai giudici una formazione nei settori non giuridici, come pure formare il personale dei tribunali per sollevare i magistrati dai compiti amministrativi e tecnici e consentire che dedichino il loro tempo agli aspetti intellettuali della fase decisionale.

e) Il livello di qualità delle decisioni giudiziarie è chiaramente il risultato di **interazioni tra i numerosi attori del sistema giudiziario**.

f) La **professionalità** del giudice è garanzia primaria di una decisione di qualità e costituisce una parte importante dell'**ambiente interno che influisce sulla decisione giudiziaria**. La professionalità implica una formazione giudiziaria di alto livello, nonché l'elaborazione di una cultura di indipendenza, etica e deontologica. Ciò richiede da parte del giudice una sensibilizzazione non solo in ordine allo strumentario giuridico, ma anche a concetti non giuridici.

g) Il **processo** ed il **case management** costituiscono altri elementi dell'ambiente interno che incidono sulla decisione del tribunale. Il procedimento giudiziario deve essere chiaro, trasparente e

¹⁸ Cfr. Parere del CCJE n. 6 (2004) CCJE, § 36.

¹⁹ Tali Consigli della magistratura debbono essere istituiti ed operare in conformità con i metodi raccomandati dal CCJE nel Parere n. 10 (2007).

prevedibile. Il giudice deve avere la possibilità di organizzare e condurre il processo in maniera attiva e diligente. La decisione deve essere resa entro un ragionevole lasso di tempo. Tuttavia, la rapidità del procedimento non è il solo tra i fattori a doversi considerare, posto che la decisione giudiziaria deve garantire il diritto ad un processo equo, la pace sociale e la certezza del diritto.

h) Debbono essere incoraggiati i **modelli standard di buone prassi di case management**, come pure le consultazioni tra i giudici.

i) Dovrà svolgersi un'**udienza** in tutti i casi previsti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo; essa deve soddisfare tutti i requisiti della CEDU, assicurando in tal modo ai destinatari dei provvedimenti ed alla società nel suo complesso il rispetto degli *standard* minimi di un processo equo e ben condotto.

j) Un'equa conduzione del processo, un'applicazione pertinente delle norme di diritto ed una buona valutazione dei fatti, nonché l'eseguibilità in via coattiva sono gli elementi chiave che consentono ad una decisione di essere di qualità.

k) La decisione deve essere intelligibile, **estesa in un linguaggio chiaro e semplice, permettendosi tuttavia a ciascun giudice** di scegliere liberamente il proprio stile o di basarsi su modelli *standard*.

l) Il CCJE raccomanda che le autorità giudiziarie adottino **codici di buone prassi** per facilitare la redazione delle decisioni.

m) **La decisione deve, in linea di principio, essere motivata.** La sua qualità dipende principalmente dalla qualità della motivazione. La motivazione implica anche l'interpretazione della norma giuridica, facendo salva la certezza del diritto e la costanza applicativa. Quando nondimeno un tribunale decide un mutamento di indirizzo giurisprudenziale, ciò deve essere chiaramente indicato nella decisione.

n) Il CCJE raccomanda l'introduzione di **meccanismi**, adeguati alle tradizioni giuridiche proprie di ogni Stato, **che regolino l'accesso alle istanze giurisdizionali superiori.**

o) Le **opinioni dissenzienti** dei giudici, se autorizzate, possono contribuire a migliorare il contenuto della decisione e a far comprendere sia la decisione che l'evoluzione del diritto.. Tali opinioni devono essere debitamente motivate e devono essere pubblicate.

p) Ogni dispositivo che sia contenuto in una decisione giudiziaria, o che ad essa segua, deve essere redatto in modo chiaro e inequivoco, in modo da poter facilmente produrre effetti o, nel caso di un dispositivo che comporti un obbligo di fare, di non fare o di pagare, di essere **facilmente eseguito in via coattiva.**

q) Il CCJE sottolinea che **il merito della singola decisione giudiziaria deve essere controllato attraverso l'esercizio dei mezzi di impugnazione disponibili innanzi alle corti nazionali e attraverso il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.**

r) E' **l'organizzazione giudiziaria nel suo complesso** a dover essere esaminata per **valutare** la qualità delle decisioni giudiziarie. Si deve tener conto della durata, della trasparenza e della conduzione dei processi

- s) La valutazione deve aver luogo avendosi presenti i principi fondamentali sanciti dalla CEDU. Essa non può aver luogo sulla base esclusivamente di considerazioni di natura economica o manageriale.
- t) Le procedure per la valutazione della qualità delle decisioni giudiziarie non debbono poter arrecare minaccia all'indipendenza della magistratura nel suo complesso o di singoli magistrati, né servire quale strumento puramente burocratico o quale un fine a sé stante. Esse non possono valutare la professionalità di un giudice individualmente considerato, né mettere in discussione la legittimità delle decisioni giudiziarie.
- u) Ogni procedura di valutazione deve anzitutto mirare ad individuare le necessità di modificare la legislazione, e di modificare o migliorare i quadri processuali, nonché i bisogni di formazione dei giudici e del personale amministrativo dei tribunali.
- v) Il CCJE sottolinea che è opportuno **combinare una pluralità di metodi**. Essi devono essere considerati con il rigore, le conoscenze e le cautele necessari di carattere scientifico, nonché definiti in modo trasparente.
- w) Il CCJE incoraggia le valutazioni ad opera dei colleghi e **l'auto-valutazione da parte dei giudici**, nonché il coinvolgimento nelle valutazioni di "esterni", a condizione che l'indipendenza dei giudici sia pienamente rispettata.
- x) Le **giurisdizioni superiori** - attraverso la loro giurisprudenza, il loro esame delle prassi giudiziarie e le loro relazioni annuali - possono contribuire alla qualità delle decisioni giudiziarie e alla loro valutazione. Pertanto è essenziale che la loro **giurisprudenza** sia **chiara, coerente e costante**.
- y) La valutazione di qualità delle decisioni deve rientrare tra le attribuzioni del **Consiglio della magistratura**, ove esiste, o di un organismo indipendente con le stesse garanzie di indipendenza dei giudici.