



Strasburgo, 5 novembre 2021

CONSIGLIO CONSULTIVO DEI GIUDICI EUROPEI (CCJE)

Parere n. 24 (2021) del CCJE

Evoluzione dei Consigli di Giustizia e loro ruolo nei sistemi giudiziari indipendenti e imparziali

PARTE A. Introduzione e Parere n. 10 (2007) del CCJE

I. Introduzione: campo di applicazione del presente Parere

1. Il potere giudiziario svolge un ruolo fondamentale in qualità di terzo potere in uno Stato democratico regolato dallo Stato di diritto¹. Al fine di adempiere a tale ruolo nella società moderna e in una Europa sempre più interconnessa, il potere giudiziario deve essere organizzato in modo da assicurare che i singoli giudici siano liberi di prendere delle decisioni in merito ai casi in piena indipendenza, e siano soggetti soltanto alla legge. Perfino il vago sentore di una pressione o influenza esterna deve essere evitato di modo che l'opinione pubblica possa confidare nel fatto che le decisioni giudiziarie siano prese in totale indipendenza².
2. In uno Stato democratico regolato dallo Stato di diritto, un potere giudiziario indipendente è un'esigenza indispensabile. In molti Stati membri, sebbene non tutti, l'istituzione deputata alla difesa dell'indipendenza del potere giudiziario è il Consiglio di Giustizia. Nel 2007 il CCJE ha adottato il proprio Parere n. 10 (2007) sul Consiglio di Giustizia al servizio della società. La Magna Carta dei Giudici³ e gli standard internazionali sviluppati, ad esempio, dalla Commissione di Venezia⁴, hanno inoltre sottolineato l'importanza di tali Consigli⁵. Da allora, alcuni Stati Membri hanno istituito o rafforzato i

¹ Si veda il Parere n. 18 (2015) del CCJE.

² Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), C-83/19 e Altri, 18.5.2021, par. 196-197, 205, 207, 212,231,236.

³ Magna Carta dei Giudici (2010) del CCJE, par. 13.

⁴ Commissione di Venezia, Rule of Law Checklist E. 1 iv-ix; Relazione sull'indipendenza del sistema giudiziario, CDL-AD(2010)004, par. 32; CDL-AD(2007)028, par. 29.

⁵ Si veda nell'ambito della letteratura scientifica il Numero Speciale sui Consigli della Giustizia, Rivista

Consigli di Giustizia⁶. Tuttavia, gli sviluppi degli ultimi anni hanno anche messo in discussione i principi e gli standard enunciati in tali documenti⁷. Tali sviluppi rendono importante riaffermare i principi enunciati nel Parere n. 10 e – ove necessario – completarli alla luce dei recenti avvenimenti politici che minano le istituzioni giudiziarie e la giurisprudenza delle Corti europee⁸.

3. Tuttavia, anche specifiche previsioni costituzionali e norme internazionali da sole non basteranno a fare di tali principi una realtà e ad assicurare un potere giudiziario indipendente e imparziale che operi secondo norme altamente professionali⁹. Il sistema giudiziario e gli altri poteri dello Stato, la classe politica, i media e la società civile devono lavorare tutti insieme in uno sforzo di lungo termine per accrescere professionalità, trasparenza ed etica all'interno del potere giudiziario al fine di tradurre norme sulla carta in una cultura di rispetto della indipendenza giudiziaria¹⁰ a beneficio della società. Tutti, non solo il potere giudiziario, devono essere coinvolti nella protezione di tali valori come fondamento necessario di uno Stato democratico regolato dallo Stato di diritto. I Consigli di Giustizia devono fare la loro parte per meritare la fiducia dei cittadini attraverso un eccellente lavoro condotto in modo responsabile¹¹ e trasparente nell'interesse pubblico.
4. Dalle risposte al questionario inviato agli Stati membri in preparazione del presente Parere, il CCJE rileva che vi è una grande varietà tra gli Stati membri non solo in relazione alla organizzazione del potere giudiziario, ma anche a istituzioni definite Consigli di Giustizia. Tali Consigli differiscono tra loro per organizzazione, composizione e responsabilità. Alcuni Consigli sono responsabili tanto per i giudici che per i procuratori, altri possono esercitare poteri che attraverso la selezione e la promozione di giudici, o la composizione di un tribunale, possono avere grande influenza sulle decisioni dei tribunali. Altre decisioni di tali Consigli hanno solo un effetto indiretto, come ad esempio le decisioni concernenti l'organizzazione dei tribunali compresi la manutenzione delle sedi degli uffici giudiziari, il bilancio/le risorse economiche e le ICT/TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione)¹². Il CCJE accoglie con favore la varietà tra gli Stati Membri poiché essa è il riflesso delle diverse costituzioni,

Giuridica Tedesca pubblicato nel 2018, Jessica Walsh, Consigli della Giustizia e la soppressione dei Giudici delle Corti minori in Argentina, 2019; Giuseppe Ferrari, Prossima pubblicazione su *International Journal for Court Administration*; Sanders/von Danwitz Rivista Giuridica Tedesca 19(2018) 769.

⁶ UE: Relazione sullo Stato di diritto 2020, COM(2020) 580 final EN, pp. 8-10.

⁷ Sugli sviluppi nella UE si vedano: Relazione sullo Stato di diritto 2020, COM(2020) 580 final EN, pp. 10-12; Relazione sull'indipendenza e autonomia della magistratura negli Stati membri del Consiglio d'Europa (2019), CCJE-BU(2020)3, par. 20-24.

⁸ In relazione a tali avvenimenti si veda la Relazione 2020 della Segretaria Generale del Consiglio d'Europa 2021 Capitolo 1; nell'ambito della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CtEDU) *Ramos Nunes de Carvalho e Sa c. Portogallo*, 6. 11.2018, par. 144; *Gudmundur Andri Astradsson c. Islanda* ([GC], n. 26374/18, 1 12. 2020; *Xero Flor w Polsce c. Polonia*, 7.5.2021 - 4907/18, par. 243-251; nell'ambito della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), *ASdJP c Tribunal de Contas* 27.2.2018 - C 64/16, par. 42-45; *European Commission c. Polonia*, 24.6.2019 - C 619/18, par. 71-73; *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, par. 120-122. CGUE, *European Commission c. Polonia*, 24.6.2019 - C 619/18, par. 74, 75; CGUE, *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, par. 123, 133-134; *VQ c. Land Hessen*, 9.7.2020 - C2727/19, par. 54; *Repubblica Il-Prim Ministru c. WY*, 20.4.2021 - C-896/19; C-83/19 e Altri 18.5.2021.

⁹ Commissione di Venezia, Parere Intermedio Urgente sul progetto della nuova Costituzione, 11 dicembre 2020, Bulgaria, CDL-AD(2020)035 par. 37.

¹⁰ Si veda la Commissione di Venezia, Parere Intermedio Urgente sul progetto della nuova Costituzione, 11 dicembre 2020, Bulgaria, CDL-AD(2020)035 par. 37. Si veda anche Holmayvik/Sanders, A Stress Test for Europe's Judiciaries in: *Annuario Europeo di Diritto costituzionale* 2019, 287-310.

¹¹ Magna Carta dei Giudici - CCJE (2010), punto 13.

¹² Si veda il Parere n. 10 (2010) del CCJE, par. 43-47,

culture giuridiche e storia nazionali e non desidera raccomandare uno specifico modello di Consiglio.

5. Il presente Parere concerne istituzioni nazionali di Stati membri che sono indipendenti dall'Esecutivo e dal Legislativo, o che sono autonomi e che garantiscono la responsabilità finale per sostenere il potere giudiziario nell'esercizio indipendente della giustizia. Nel presente Parere si fa riferimento a tali istituzioni come Consigli di Giustizia¹³. Dove esiste un Consiglio di Giustizia, esso deve essere organizzato e composto in modo tale da soddisfare le attese sopra descritte. Inoltre, esso deve funzionare come strumento atto a proteggere, sostenere e sviluppare il ruolo del potere giudiziario e l'indipendenza dei singoli giudici rispetto agli altri poteri dello Stato.

6. Il presente Parere è stato preparato sulla base di precedenti Pareri del CCJE, in particolare del Parere n. 10 (2007), sulla Magna Carta dei Giudici del CCJE (2010), e di pertinenti strumenti del Consiglio d'Europa, in particolare la Carta Europea sullo Statuto dei Giudici (1998), e la Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità. Il Gruppo di lavoro del CCJE ha beneficiato enormemente del contributo della Dott.ssa Nuria Diaz Abad (ex Presidente dell'ENCJ, Membro del Consiglio del potere giudiziario spagnolo) e del dott. Kees Sterk (ex Presidente dell'ENCJ, ex membro del Consiglio della Magistratura dei Paesi Bassi) durante i lavori di un seminario congiunto. Il Parere tiene conto inoltre delle risposte dei membri del CCJE al questionario sull'evoluzione dei Consigli di Giustizia e il loro ruolo nei sistemi giudiziari indipendenti e autonomi, della sintesi di tali risposte e della bozza preliminare preparata dall'Esperta scientifica del CCJE nominata dal Consiglio d'Europa, Prof.ssa Anne Sanders (Università di Bielefeld, Germania/Università di Bergen, Norvegia).

II. Il Parere n. 10 (2007) del CCJE come punto di partenza

7. Il presente Parere conferma e completa il Parere n. 10 (2007). Perciò i principi più importanti raccomandati dal Parere n. 10 (2007) costituiscono il punto di partenza per il presente Parere e di conseguenza vengono citati *in toto*.
8. Pertanto, nel proprio Parere n. 10 (2007) sul Consiglio di Giustizia al servizio della società, il CCJE raccomanda quanto segue:

A. In generale:

a) è importante istituire un organo specifico, come quello del Consiglio di Giustizia, incaricato della protezione dell'indipendenza dei giudici, come elemento indispensabile in uno Stato regolato dallo Stato di diritto e dunque che rispetta il principio della separazione dei poteri;

b) Il Consiglio di Giustizia deve proteggere l'indipendenza sia del sistema giudiziario sia dei singoli giudici e garantire allo stesso tempo l'efficienza e la qualità della giustizia come stabilito nell'Articolo 6 della CEDU al fine di rafforzare la fiducia del pubblico nei confronti della giustizia;

c) Il Consiglio di Giustizia dovrebbe essere protetto dal rischio di vedere la propria autonomia limitata dal potere legislativo e dal potere esecutivo (dagli altri poteri dello Stato) attraverso una previsione che sia la più alta possibile nella gerarchia delle fonti;

B. Sulla composizione del Consiglio di Giustizia:

¹³ Tale descrizione viene utilizzata dall'ENCJ: <https://www.enci.eu/index.php/>.

a) al fine di evitare la percezione di autoreferenzialità, corporativismo e correntismo e di riflettere le differenti opinioni all'interno della società, il Consiglio di Giustizia dovrebbe avere una composizione mista che prevede una consistente maggioranza di togati, anche se alcune competenze specifiche dovrebbero essere riservate a un collegio interamente togato. Il Consiglio di Giustizia potrebbe anche essere composto esclusivamente da togati.

b) i membri designati, siano essi togati o no, devono essere nominati sulla base della propria competenza, esperienza, cognizione della vita giudiziaria e della propria cultura dell'indipendenza. Inoltre, essi dovrebbero evitare qualsiasi contatto con esponenti politici o membri del potere esecutivo o legislativo;

c) I membri togati dovrebbero essere eletti dai propri pari, senza alcuna ingerenza da parte di autorità politiche o di vertici giudiziari, attraverso metodi che garantiscono la più ampia rappresentanza del sistema giudiziario, se elezioni dirette sono lo strumento di selezione, il Consiglio di Giustizia dovrebbe stabilire delle regole volte a ridurre al minimo ogni minaccia alla fiducia del pubblico nella giustizia;

d) La nomina di membri non togati, con esperienza giuridica oppure no, dovrebbe essere di competenza di autorità non politiche; se tuttavia essi vengono eletti dal Parlamento, non dovrebbero esserne membri, dovrebbero essere eletti con maggioranza qualificata che necessita del sostegno significativo dell'opposizione, e dovrebbero garantire una rappresentanza variegata della società nella globale composizione del Consiglio di Giustizia.

C. Sul funzionamento del Consiglio di Giustizia

a) il mandato dei componenti potrebbe essere a tempo pieno ma limitato nel numero e nel periodo di tempo al fine di preservare il contatto con l'attività giurisdizionale; ai componenti (togati e non togati) dovrebbero essere concesse garanzie per la propria indipendenza e imparzialità;

b) il Consiglio di Giustizia dovrebbe gestire il proprio bilancio e disporre di mezzi finanziari appropriati che gli consentano un funzionamento ottimale e indipendente;

c) alcune decisioni del Consiglio di Giustizia devono essere motivate e avere forza vincolante, soggette alla possibilità di ricorrere in appello;

d) come elemento fondamentale della fiducia del pubblico nel sistema giudiziario, il Consiglio di Giustizia dovrebbe agire con trasparenza e rispondere delle proprie attività, in particolare attraverso una periodica relazione che suggerisca anche misure da intraprendere al fine di migliorare il funzionamento della giustizia.

D. Sui poteri del Consiglio di Giustizia

a) il Consiglio di Giustizia deve possedere un ampio spettro di competenze volte alla protezione e alla promozione dell'indipendenza giudiziaria e dell'efficienza della giustizia; dovrebbe altresì assicurare che non emergano conflitti di interesse nel Consiglio di Giustizia nello svolgimento delle sue varie funzioni;

b) il Consiglio di Giustizia dovrebbe essere preferibilmente competente nella selezione, nella nomina e nella promozione dei giudici; ciò dovrebbe essere svolto nella assoluta indipendenza dal potere legislativo ed esecutivo (dagli altri poteri dello Stato) ed anche nella assoluta trasparenza per quanto attiene ai criteri di selezione dei giudici;

c) *I Consigli di Giustizia dovrebbero essere attivamente coinvolti nella valutazione della qualità della giustizia e nella implementazione di tecniche che assicurino l'efficienza del lavoro dei giudici, ma non dovrebbero sostituirsi all'autorità giudiziaria competente per la valutazione individuale dei giudici;*

d) *il Consiglio di Giustizia potrebbe essere incaricato di questioni etiche; esso potrebbe inoltre accogliere gli esposti degli utenti della giustizia;*

e) *il Consiglio di Giustizia potrebbe essere incaricato dell'organizzazione e della supervisione della formazione ma l'elaborazione e l'attuazione dei programmi di formazione restano in capo a un istituto di formazione, con il quale il Consiglio dovrebbe collaborare per garantire la qualità della formazione iniziale e permanente;*

f) *il Consiglio di Giustizia potrebbe avere ampie competenze finanziarie concernenti la negoziazione e la gestione del bilancio della Giustizia, nonché competenze concernenti l'amministrazione e la gestione dei vari tribunali al fine di migliorare la qualità della giustizia;*

g) *il Consiglio di Giustizia potrebbe inoltre essere l'organo adeguato a svolgere un ampio ruolo nel settore della promozione e protezione dell'immagine della giustizia;*

h) *prima che delle deliberazioni vengano adottate dal Parlamento, il Consiglio di Giustizia dovrebbe essere consultato in merito a tutti progetti di legge che si presume abbiano un impatto sul potere giudiziario, ovvero sull'indipendenza giudiziaria, oppure sulla garanzia di accesso dei cittadini alla giustizia;*

i) *dovrebbe essere incoraggiata la collaborazione con i diversi Consigli di Giustizia al livello europeo e internazionale.*

Parte B. Completare e confermare il Parere n. 10 (2007) del CCJE

I. Legittimità e responsabilità del Consiglio di Giustizia

9. In alcuni Stati Membri, la legittimità, le funzioni, la composizione e la responsabilità dei Consigli di Giustizia sono state messe in discussione, portando a modifiche legislative che hanno influito sui loro poteri, la loro composizione, le loro competenze e le loro funzioni. La legittimità di tutti questi Consigli è essenziale per il mantenimento dello Stato di diritto. Tuttavia, il CCJE desidera evidenziare le proprie fonti. Il CCJE ha già spiegato che la legittimità e la responsabilità del potere giudiziario devono andare di pari passo¹⁴. Il CCJE distingue due fonti di legittimità per il potere dei singoli giudici e del potere giudiziario. La *legittimità formale o costituzionale* è assicurata dalla Costituzione dello Stato membro interessato e dalle legittime nomine giudiziarie¹⁵. La *legittimità funzionale* si basa sulla fiducia dei cittadini creata attraverso l'eccellenza nel lavoro, la trasparenza e la responsabilità¹⁶. Queste due fonti di legittimità sono ugualmente rilevanti per i Consigli di Giustizia.

1. Legittimità, ivi inclusi il presupposto giuridico ed i ricorsi giuridici

10. Il CCJE ribadisce che il presupposto giuridico di un Consiglio ed i suoi elementi principali

¹⁴ Si veda il Parere n. 18 del CCJE n° 18 (2015), par. 1 2-38.

¹⁵ Si veda il Parere n. 18 (2015) del CCJE, par. 13-15.

¹⁶ Si veda il Parere n. 18 (2015) del CCJE, par. 16-19.

dovrebbero essere fissati nella Costituzione¹⁷, al fine di costituire un sicuro presupposto giuridico per le sue responsabilità, la sua indipendenza e la sua legittimità¹⁸. Questi dovrebbero includere la composizione e le funzioni del Consiglio; e l'impiego a tempo pieno dei propri componenti, nonché la garanzia della sua indipendenza dal potere legislativo ed esecutivo¹⁹. Altri aspetti possono essere fissati per legge.

11. Tuttavia, non basta prevedere nella Costituzione delle vaghe promesse di indipendenza del Consiglio. Inoltre, ciascun Consiglio di Giustizia dovrebbe parimenti disporre di vie di ricorso efficaci per salvaguardarne l'autonomia e contestare la legalità degli atti pubblici che lo riguardano o che riguardano il potere giudiziario. Un buon esempio potrebbe essere il diritto di adire la Corte Costituzionale o un organo equivalente. Inoltre, un Consiglio di Giustizia deve essere legittimato ad intervenire dinanzi ai tribunali nazionali ed internazionali (ivi compreso il diritto di presentare - se possibile - una memoria *amicus curiae*).

2. Responsabilità

12. Anche se una disposizione della Costituzione costituisce una fonte formale di legittimità, questa non è sufficiente, ma deve essere integrata con una legittimità funzionale. Ciascun Consiglio di Giustizia ed il potere giudiziario che rappresenta devono guadagnare la fiducia ed il sostegno dell'opinione pubblica attraverso un lavoro eccellente, trasparente e responsabile. In caso di conflitto con gli altri poteri, il sostegno dell'opinione pubblica dipenderà, almeno in larga misura, dalla legittimità di cui gode il Consiglio.
13. Il CCJE desidera ribadire che il Consiglio di Giustizia dovrebbe svolgere un ruolo nel garantire che il potere giudiziario operi in modo trasparente e responsabile²⁰. Inoltre, l'obbligo di responsabilità del Consiglio di Giustizia è di per sé un'importante fonte di legittimità funzionale²¹. Più poteri e responsabilità ha un Consiglio, più importante dovrebbe essere la responsabilità nell'uso di tali poteri.
14. Il CCJE distingue tra *responsabilità giudiziaria, disciplinare ed esplicativa* nei confronti non solo dei singoli giudici e del potere giudiziario nel suo insieme²², ma anche in relazione ai Consigli di Giustizia.

a. Responsabilità giudiziaria

15. Come altri organi dello Stato, nessun Consiglio di Giustizia è al di sopra della legge. Alcune decisioni del Consiglio ledono dei diritti tutelati dalla CEDU; ad esempio quando si prendono decisioni relative alla carriera dei giudici, esse devono essere motivate e i giudici devono avere il diritto di controllo giurisdizionale²³. Quando il merito giuridico di

¹⁷ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 11, Commissione di Venezia, Relazione sull'indipendenza del sistema giudiziario,

¹⁸ Si veda la legittimità formale dei giudici attraverso la nomina, Parere n. 18(2015) del CCJE, par. 14,15.

¹⁹ Si veda il Rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite per l'indipendenza dei giudici e degli avvocati Diego Garcia-Sayan (2 maggio 2018), par. 42, disponibile su https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf.

²⁰ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 91-96

²¹ Nel Parere 18(2015) del CCJE, par. 16, tale forma di legittimità è definita « legittimità funzionale ».

²² Parere n. 18(2015) del CCJE, par. 26-33.

²³ Si veda la Commissione di Venezia e la Direzione generale diritti umani del Consiglio d'Europa, Ucraina – Parere congiunto urgente sul progetto di legge recante modifiche ad alcuni atti legislativi concernenti il processo di elezione (nomina) dei membri del Consiglio Superiore di Giustizia (HCJ) e le attività degli ispettori disciplinari dell'HCJ (*progetto di legge n. 5068 del 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004*,

una decisione del Consiglio è riesaminato da un tribunale indipendente, il Consiglio deve renderne conto (*responsabilità giudiziaria*)²⁴. Occorre prestare particolare attenzione all'indipendenza ed all'imparzialità di qualsiasi tribunale che esamini il merito delle decisioni del Consiglio, ivi compresa l'indipendenza dal Consiglio stesso²⁵.

b. Responsabilità in materia di sanzioni

16. I componenti del Consiglio di Giustizia devono rispettare i più elevati standard etici ed essere ritenuti responsabili delle loro azioni attraverso strumenti adeguati. Essi non dovrebbero essere immuni dall'azione penale ai sensi del diritto penale generale. Come nel caso dei singoli giudici, i quali possono essere ritenuti responsabili dei propri atti, si potrebbe parlare di responsabilità in materia di sanzioni²⁶. Tuttavia, il CCJE desidera sottolineare che tali strumenti devono essere regolamentati e applicati in modo tale da non permettere che il loro abuso pregiudichi l'indipendenza e il funzionamento del Consiglio di Giustizia.
17. I Consigli di Giustizia dovrebbero elaborare delle norme di comportamento professionale ed etico per i propri componenti togati e laici²⁷ e delle procedure interne per individuare le inadempienze. I componenti devono agire in conformità a tali norme ed ai valori di indipendenza, imparzialità ed integrità²⁸. La responsabilità disciplinare e penale dei componenti è un aspetto importante della responsabilità in materia di sanzioni. I diritti dei componenti ad un processo equo, ivi compreso il diritto ad essere rappresentati, dovrebbero essere rispettati. Le decisioni prese in tale contesto devono essere motivate e sono soggette a controllo giurisdizionale.

c. Responsabilità esplicativa

18. Ciascun Consiglio di Giustizia deve operare in modo trasparente, motivando le proprie decisioni e procedure, ed essere in tal modo responsabile²⁹. Questa si chiama *responsabilità esplicativa*. Esso deve anche essere aperto ad un feedback critico ed essere pronto a continui miglioramenti. Tale forma di responsabilità riveste particolare importanza nel dialogo con gli altri poteri dello Stato e con la società civile.

II. Compiti, organizzazione e composizione dei Consigli di Giustizia

1. Compiti dei Consigli di Giustizia

19. Il CCJE riconosce che non esiste un unico modello di Consiglio di Giustizia. Tuttavia, ciascun Consiglio dovrebbe avere competenze adeguate a difendere l'indipendenza del potere giudiziario e dei singoli giudici³⁰, in modo che questi ultimi siano liberi di prendere delle decisioni in merito ai casi senza subire indebite influenze dall'esterno e dall'interno del potere giudiziario³¹. L'indipendenza dei giudici richiede una protezione speciale nelle

par. 62,75.

²⁴ Si veda il Parere n. 18(2015) del CCJE, par. 26.

²⁵ Si veda la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), *Volkov c. Ucraina* – 21722/11, par. 130

²⁶ Si veda il Parere n. 18(2015) del CCJE, par. 33.

²⁷ Per quanto riguarda le norme concernenti i giudici, si veda : Parere n. 3(2002) del CCJE, par. 8-50.

²⁸ Sull'istituzione di un Consiglio di etica: Commissione di Venezia e Direzione generale diritti umani del Consiglio d'Europa, *Ucraina – Parere congiunto urgente sul progetto di legge recante modifiche ad alcuni atti legislativi concernenti il processo di elezione (nomina) dei membri del Consiglio Superiore di Giustizia (HCJ) e le attività degli ispettori disciplinari dell'HCJ (progetto di legge n. 5068) del 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004, par. 37-40.*

²⁹ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 95.

³⁰ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 14.

³¹ CGUE, *ASdJP c. Tribunal de Contas* 27.2.2018 - C 64/16, par. 42-45; *Commissione europea c. Polonia*,

decisioni che incidono sul processo decisionale giudiziario, come la selezione dei giudici, l'assegnazione delle cause e i procedimenti disciplinari. Qualora abbia tali responsabilità, il Consiglio di Giustizia deve garantire che tali decisioni siano adottate in modo da tutelare e rafforzare l'indipendenza giudiziaria.

20. La Corte europea dei diritti dell'uomo e la CGUE hanno ritenuto che la nomina dei giudici sia di fondamentale importanza per l'indipendenza del potere giudiziario³². Il CCJE è sempre stato di tale avviso³³. Di conseguenza, è essenziale basare sul merito la selezione o l'indicazione di nuovi giudici per la loro nomina e la loro promozione³⁴. Qualora tale responsabilità spetti al Consiglio di Giustizia, essa deve essere esercitata in modo indipendente e responsabile³⁵. Le decisioni relative alla carriera dei giudici non devono essere prese per lealtà nei confronti di politici o di altri giudici. Attraverso la selezione e la promozione dei giudici o la composizione di un tribunale, queste decisioni hanno una grande influenza sulle future decisioni dei tribunali. Pertanto, la maggioranza di coloro che adottano decisioni o raccomandazioni dovrebbe essere composta da giudici. Tuttavia, il CCJE accoglie con favore il fatto che i componenti laici siano coinvolti in tali decisioni come garanzia dal clientelismo e dal corporativismo tra i giudici.
21. Sfortunatamente, numerosi giudici in Europa ritengono che le decisioni relative alla selezione e alla promozione dei giudici non siano basate esclusivamente sul merito³⁶. Tuttavia, è fondamentale che i Consigli si basino su regole etiche e, per quanto possibile, su specifici criteri oggettivi per le nomine e le promozioni e che valutino ciascuno dei candidati nell'ambito di una procedura trasparente da concludersi con una decisione motivata. I giudici che ritengono che i loro diritti siano stati violati dovrebbero avere diritto ad un ricorso giurisdizionale³⁷.
22. Il CCJE desidera sottolineare che una valutazione dei precedenti ("vetting") dei giudici è molto problematica perché può essere strumentalizzata e impropriamente utilizzata per eliminare dei giudici politicamente "scomodi"³⁸. Qualora venga svolto in uno Stato membro, tale compito deve essere assicurato da un'istituzione indipendente. I Consigli di Giustizia dovrebbero svolgere un ruolo chiave nel proteggere l'indipendenza dei giudici nel corso di tale procedura.
23. Il CCJE non esclude la possibilità di una valutazione dei precedenti ("vetting") dello stesso Consiglio. Ma questa è una misura di ultima istanza; e laddove tale monitoraggio abbia luogo, dovrebbe essere svolto da un organismo indipendente.

24.6.2019, C-619/18, par. 71-73 ; *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 120-122.

³² Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ramos Nunes de Carvalho e Sa c. Portogallo*, 6.11.2018, par. 144; *Gudmundur Andri Astradsson c. Islanda* ([GC], richiesta n° 26374/18, 1.12.2020; *Xero Flor w Polsce c. Polonia*, 7.5.2021, C-4907/18, par. 243-251; CGUE, *Commissione europea c. Polonia*, 24.6.2019, C-619/18, par. 74, 75; CGUE, *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 123, 133-134 ; *VQ c. Land de Hesse*, 9.7.2020, C-2727/19, par. 54 ; *Repubblica Il-Prim Ministru c. WY*, 20.4.2021, C-896/19, par. 53, 57: nessuna regressione nella protezione dell'indipendenza del sistema giudiziario, par. 61-64.

³³ Parere n. 1(2001) del CCJE, par. 17-45

³⁴ Parere n. 1(2001), *Magna Carta dei Giudici* (2010), par. 5.

³⁵ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 48-51, Commissione di Venezia, *Relazione sull'indipendenza del sistema giudiziario*, CDL-AD(2010)004, par. 32.

³⁶ ENCJ-RECJ, *Indagine sull'indipendenza dei giudici/tra i giudici sulla propria indipendenza* (2019)

³⁷ Si veda il Parere n. 17(2014) del CCJE

³⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Xhoxhaj c. Albania*, richiesta n° 15227/19 ; Parere della Commissione di Venezia. 868/2016 del 12 dicembre 2016, Albania, memoria *amicus curiae* per la Corte costituzionale sulla legge concernente la rivalutazione transitoria dei giudici e dei procuratori (legge di verifica dei precedenti vetting) ; il termine «controllo generalizzato» è utilizzato nel Parere n. 21 del CCJE (2018), par. 28.

24. Il CCJE prende atto della crescente importanza delle tecnologie dell'informazione per il futuro del sistema giudiziario e raccomanda che, laddove esistenti, i Consigli di Giustizia svolgano un ruolo in tale ambito al fine di tutelare adeguatamente l'indipendenza giudiziaria e garantire la qualità del lavoro futuro dei giudici³⁹.
25. Il Parere n. 10 (2007) del CCJE e la Magna Carta dei giudici raccomandano che i Consigli di Giustizia abbiano ampie competenze per tutte le questioni riguardanti lo statuto dei Consigli, nonché l'organizzazione, il funzionamento e l'immagine delle istituzioni giudiziarie⁴⁰. Quanto maggiori sono le responsabilità ed i poteri conferiti ad un Consiglio, tanto più importante è che la sua indipendenza sia rispettata dagli altri poteri dello Stato, che disponga di risorse sufficienti e che sia responsabile delle proprie attività e delle proprie decisioni⁴¹. Se da una parte un Consiglio potente può difendere il potere giudiziario ed i singoli giudici, numerose sono le responsabilità che lo rendono vulnerabile alla politicizzazione all'interno o all'esterno del potere giudiziario. Sebbene il Consiglio abbia delle competenze in materia di amministrazione dei tribunali, esso dovrebbe anche impegnarsi ad aumentare l'efficienza del potere giudiziario. Qualora le competenze od i compiti relativi al potere giudiziario non rientrino nella responsabilità del Consiglio di Giustizia, essi dovrebbero essere gestiti dal potere giudiziario oppure da un organo indipendente.
26. Il CCJE ribadisce la propria opinione sul fatto che prima di una deliberazione in Parlamento oppure di un'azione legislativa, il Consiglio di Giustizia dovrebbe essere consultato su tutte le iniziative politiche, ivi comprese le proposte o i progetti di legge che possono avere un impatto sul potere giudiziario (ad esempio l'indipendenza del potere giudiziario) o sulla garanzia di accesso alla giustizia da parte dei cittadini⁴².

2. Composizione del Consiglio di Giustizia

27. Il parere n. 10 (2007) ha già formulato delle dettagliate raccomandazioni sulla composizione del Consiglio di Giustizia e sulle competenze e la selezione dei suoi componenti e del suo Presidente⁴³. Il presente parere intende riaffermare tali principi. I componenti del Consiglio devono essere selezionati in modo tale da supportare l'indipendente ed efficace funzionamento del Consiglio e del potere giudiziario ed evitare qualsiasi percezione di influenza politica, di interesse personale o di clientelismo⁴⁴.
28. Il CCJE è consapevole del fatto che in alcuni Stati membri i Consigli di Giustizia sono composti da componenti di diritto. L'adesione di diritto non è ammissibile, tranne che in un numero molto ristretto di casi, ad esempio il Presidente della Corte suprema, ma non dovrebbe includere membri o rappresentanti del potere legislativo o del potere esecutivo⁴⁵. Un componente di diritto che non sia un giudice non dovrebbe partecipare alle decisioni disciplinari..
29. Il CCJE raccomanda che i Consigli di Giustizia siano composti da una maggioranza di giudici eletti dai propri pari. Altri componenti possono essere aggiunti conformemente

³⁹ Parere n. 14(2011) del CCJE, par. 36.

⁴⁰ CCJE, Magna Carta dei Giudici (2010), par.13.

⁴¹ CCJE, Magna Carta dei Giudici (2010), par.13

⁴² Si veda il Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 87.

⁴³ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 15-36.

⁴⁴ Sull'importanza degli organi indipendenti per la selezione dei giudici, si veda: CGUE, *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, par. 137-138. C-619/18.

⁴⁵ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 23, 26.

alle funzioni dei Consigli. Il CCJE raccomanda che un Consiglio sia composto anche da componenti non togati, possibilmente laici che non facciano parte delle professioni legali⁴⁶. Sebbene sia opportuno che la maggioranza sia sempre togata, i componenti non togati, preferibilmente con diritto di voto, assicurano una rappresentanza diversificata della società, riducendo il rischio di corporativismo⁴⁷. La partecipazione dei laici può accrescere la legittimità del Consiglio e contrastare l'idea che il potere giudiziario sia un "settore riservato soltanto agli avvocati". A tale riguardo il CCJE adotta un punto di vista più sfumato rispetto al Parere n. 10 (2007).

3. Selezione dei componenti e del Presidente del Consiglio di Giustizia

30. Il CCJE desidera ribadire con forza che la maggioranza dei componenti dovrebbe essere composta da giudici eletti dai propri pari, garantendo al contempo la più ampia rappresentanza possibile di tribunali e gradi di giudizio⁴⁸, nonché la parità di genere⁴⁹ e la ripartizione tra le regioni. I giudici eletti dovrebbero poter partecipare alle attività del Consiglio compatibilmente con il loro carico di lavoro. Qualora il Consiglio sia composto da componenti non togati, essi dovrebbero poter dedicare una quantità di tempo sufficiente alla partecipazione alle attività del Consiglio.
31. Una elezione dei componenti togati da parte del Parlamento oppure una selezione da parte dell'esecutivo deve essere evitata⁵⁰. Tuttavia, una elezione da parte del Parlamento dei componenti non togati potrebbe essere accettabile. In alternativa, è possibile una elezione oppure una nomina da parte di istituzioni quali gli ordini degli avvocati oppure una nomina da parte delle ONG.
32. Qualunque sia lo strumento utilizzato per selezionare e nominare i componenti⁵¹, ciò non dovrebbe essere fatto per ragioni politiche. Tuttavia, il requisito secondo il quale un candidato non debba avere "appartenenze politiche" può essere troppo vago, quindi potrebbe essere preferibile fare riferimento ad appartenenze partitiche oppure ruoli ufficiali in seno al governo e al potere legislativo o ad altri esempi concreti⁵². I componenti del Consiglio di Giustizia non devono essere soggetti ad altro tipo di autorità o influenza.
33. Qualora i componenti siano eletti dal Parlamento, una maggioranza qualificata dovrebbe essere richiesta al fine di coinvolgere l'opposizione e favorire la collaborazione tra i partiti⁵³. Il CCJE è consapevole che tale requisito di maggioranza può portare ad

⁴⁶ Si veda il Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 22.

⁴⁷ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 32.

⁴⁸ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 18, 25, 26, 27 e 30.

⁴⁹ Si veda il Rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite per l'indipendenza dei giudici e degli avvocati Diego Garcia-Sayan (2 maggio 2018), par. 110, disponibile su https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf.

⁵⁰ Parere N. 10(2007) del CCJE, par. 31.

⁵¹ Repubblica di Moldova, Parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale dei diritti umani e dello Stato di diritto (DGI) del Consiglio d'Europa sul progetto di legge recante modifiche e integrazioni alla Costituzione con riferimento al Consiglio superiore della magistratura, 20 marzo 2020 (CDL-AD(2020)001 par. 57-60).

⁵² Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 23, si veda: Repubblica di Moldova, Parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale dei diritti umani e dello Stato di diritto (DGI) del Consiglio d'Europa sul progetto di legge recante modifiche e integrazioni alla Costituzione con riferimento al Consiglio superiore della magistratura, 20 marzo 2020 (CDL-AD(2020)001 par. 54; per quanto concerne i criteri di ineleggibilità, si veda: Montenegro – Parere urgente sulle proposte riviste di modifica della legge sul pubblico ministero, 10 maggio 2021 (CDL-PI(2021)008, par. 28-31).

⁵³ Montenegro – Parere urgente sulle proposte riviste di modifica alla legge sul pubblico ministero, 10 maggio

un'impasse. Pertanto, il CCJE raccomanda che vengano previsti dei meccanismi per uscire da tali situazioni⁵⁴. Tali meccanismi dovrebbero evitare di abbassare il quorum visto che ciò potrebbe disincentivare la maggioranza a trovare un compromesso. Al contrario, tale meccanismo deve garantire una selezione indipendente e potrebbe coinvolgere l'opposizione oppure far ricorso ad altre istituzioni per la selezione a partire da una lista di candidati preselezionati. Sebbene nessun modello del genere sia stato ancora portato all'attenzione del CCJE, i giudici potrebbero partecipare all'elezione dei candidati per sbloccare una situazione di stallo.

34. Il processo di selezione, ivi comprese le eventuali campagne dei candidati, dovrebbe essere trasparente e garantire che le qualifiche dei candidati, in particolare la loro imparzialità ed integrità⁵⁵, siano verificate. I posti vacanti dovrebbero essere pubblicizzati e dovrebbero essere garantite pari opportunità per favorire un gruppo variegato di candidati indipendenti. I componenti del Consiglio dovrebbero avere accesso a tutte le informazioni rilevanti per l'esercizio delle loro funzioni.
35. Il CCJE desidera ribadire che il Presidente del Consiglio di Giustizia deve essere una persona imparziale che non è vicina ai partiti politici. Pertanto, nei sistemi parlamentari in cui il Presidente/Capo dello Stato ha solo poteri formali, non vi è obiezione alla nomina del Capo dello Stato quale Presidente del Consiglio di Giustizia, mentre negli altri sistemi il Presidente dovrebbe essere eletto dal Consiglio stesso e dovrebbe essere un giudice⁵⁶.

4. Sicurezza del mandato (inamovibilità) dei componenti del Consiglio di giustizia

36. I componenti dovrebbero essere selezionati per un periodo di tempo determinato e devono godere di una protezione adeguata della loro imparzialità e della loro indipendenza⁵⁷. I componenti devono essere protetti dalle pressioni interne ed esterne. Tuttavia, tranne in caso di decesso, pensionamento o rimozione, ad esempio a seguito di un'azione disciplinare, il mandato di un componente dovrebbe terminare solo al momento della regolare elezione di un successore al fine di garantire che il Consiglio sia in grado di svolgere legittimamente le proprie funzioni anche se la nomina di nuovi componenti è fallita, a causa di una *impasse* in Parlamento⁵⁸. Il CCJE richiama l'attenzione sul possibile impatto di una rielezione sull'indipendenza dei componenti del Consiglio di giustizia. In linea di principio, al fine di garantire l'indipendenza del Consiglio, le rielezioni dei componenti a tempo pieno dovrebbero essere evitate a favore di mandati prefissati più

2021 (CDL-PI(2021)008, par. 40).

⁵⁴ Si veda: Repubblica di Moldova, Parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale dei diritti umani e dello Stato di diritto (DGI) del Consiglio d'Europa sul progetto di legge recante modifiche e integrazioni alla Costituzione con riferimento al Consiglio superiore della magistratura, 20 marzo 2020 (CDL-AD(2020)001 par. 51, 68). Si veda anche: Commissione di Venezia, Compilazione di studi, opinioni e rapporti in materia di giustizia costituzionale della Commissione di Venezia (CDL-PI(2020)004, pp. 2022).

⁵⁵ Si veda il Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 21.

⁵⁶ Parere n. 10(2007) del CCJE, par. 33.

⁵⁷ Parere del CCJE n. 10 (2007), paragrafo 36.

⁵⁸ Si veda il parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale dei diritti umani e dello Stato di diritto concernente il progetto di legge sui progetti di modifica della legge sul sistema giudiziario e sullo status dei giudici e su alcune leggi sulle attività della Corte suprema e delle autorità giudiziarie (progetto di legge 3711) Ucraina, 9 ottobre 2020 (CDL-AD(2020)022, paragrafo 49).

durevoli⁵⁹.. A tale proposito, il presente Parere amplia la posizione espressa nel Parere n. 10(2007)⁶⁰. La continuità e l'efficienza potrebbero essere migliorate se non tutti i mandati scadessero simultaneamente.

- 37 Il CCJE desidera ribadire l'importanza della inamovibilità di tutti i componenti del Consiglio⁶¹, quale requisito essenziale per l'indipendenza del Consiglio. I giudici nominati al Consiglio di giustizia dovrebbero godere delle stesse garanzie di quelle concesse ai giudici che esercitano funzioni giurisdizionali, comprese le condizioni di servizio e durata del mandato e il diritto ad un processo equo in caso di sanzioni disciplinari, sospensione dalle funzioni e rimozione⁶². I componenti non togati dovrebbero avere una protezione equivalente. I giudici e i componenti non togati dovrebbero godere delle stesse immunità così come specificato nel Parere n. 3 (2002)⁶³..
38. I componenti possono essere rimossi dal loro incarico solo per comprovata colpa grave, nell'ambito di una procedura che garantisca i loro diritti ad un equo processo. Essi possono essere rimossi dall'incarico in caso di incapacità o perdita dello status in base al quale sono stati eletti o nominati al Consiglio. Se il Consiglio stesso o un organo speciale al suo interno è responsabile di tale decisione, i diritti del componente rimosso devono essere garantiti. Il CCJE sottolinea quanto sia importante che le procedure che possono portare direttamente o indirettamente alla rimozione non siano utilizzate impropriamente per scopi politici, ma rispettino il diritto ad un processo equo⁶⁴. A tale proposito, il presente parere amplia il Parere n. 10 (2007).

5. Risorse del Consiglio di Giustizia

39. Numerosi Stati membri riferiscono una mancanza di personale e di risorse finanziarie dei loro Consigli di giustizia. Pertanto, il CCJE desidera ribadire la responsabilità degli Stati membri di fornire risorse adeguate ai sistemi giudiziari, ivi compresi mezzi finanziari e personale autonomo per i Consigli di giustizia⁶⁵.

⁵⁹ Secondo le risposte degli Stati membri, i mandati più durevoli sono di sei anni come per esempio in Slovenia, Romania, Nord Macedonia, i Paesi Bassi e Ungheria.

⁶⁰ Parere del CCJE n. 10 (2007) paragrafo 34

⁶¹ Parere del CCJE n. 10 (2007) rec. E I; si veda anche il parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale dei diritti umani e dello Stato di diritto sul progetto di legge che modifica e completa la costituzione per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, 20 marzo 2020, Moldova (CDL-Ad (2020)001 paragrafi 55-56; Parere della commissione di Venezia sul progetto di modifica della legge sulla procura di stato e sul progetto di legge sulla procura per i reati di criminalità organizzata e corruzione, 22 marzo 2021, Montenegro (CDL-AD(2021)012 paragrafi 45-48; Parere urgente sugli emendamenti di modifica della legge sulla procura di stato e del progetto di legge 10 maggio 2021, Montenegro (CDL-PI(2021)008, paragrafi 46-49 in conformità con la Commissione di Venezia è ammissibile solo se vengono introdotti nuovi aspetti che depolitizzano significativamente il Consiglio.

⁶² Si veda Diego Garcia-Sayan, Relatore Speciale delle Nazioni Unite per l'indipendenza dei giudici e degli avvocati, nel suo intervento sulla causa di *Grz̩da v. Polonia*, Ricorso n. 43572/18, paragrafi 45-53.

⁶³ Parere del CCJE n. 3(2002), paragrafi 51-77

⁶⁴ Parere del CCJE n. 3 (2002) paragrafi 58-74; CJEU C-83/19 e altri 18.5.2021, paragrafi 196-199, 236

⁶⁵ Parere del CCJE n. 10(2007), paragrafi 73-75; Parere n. 18 (2015), paragrafo 51; Rapporto dell'ENCJ 2015/2016 relativo al finanziamento della magistratura.

III. I Consigli di Giustizia nella società

1. Rapporti con gli altri poteri dello Stato

40. I parlamentari e i membri del potere esecutivo devono naturalmente rispettare la legge nei propri rapporti con il Consiglio di giustizia e non minare il suo ruolo e il suo funzionamento violando o aggirando le norme giuridiche. Inoltre, i rapporti con il Consiglio devono essere basati su una cultura del rispetto dello Stato di diritto e del ruolo del Consiglio di giustizia nel rispettivo Stato membro.

41. I Consigli di giustizia dovrebbero impegnarsi attivamente nel dialogo con gli altri poteri dello Stato, in particolare quando esprimono pareri sui progetti legislativi. Tale dialogo deve essere condotto in un clima di rispetto reciproco.

2. Rapporti con le associazioni di giudici e la società civile

42. Gli Stati membri riferiscono di impegnarsi con il pubblico attraverso siti web e rapporti speciali. Alcuni Stati membri notano anche che una parte delle riunioni plenarie viene trasmessa online. Il CCJE accoglie con favore tali sforzi verso una maggiore trasparenza e una più grande responsabilità. Tuttavia, riconosce che in molti casi, specialmente per quanto riguarda le audizioni e le delibere riguardanti la carriera dei giudici, c'è un interesse legittimo a privilegiare un dibattito riservato.

43 Il CCJE raccomanda ai Consigli di portare avanti un dialogo con le associazioni di giudici⁶⁶ e anche con la società civile, ivi compresi gli ordini degli avvocati e le ONG. Tale dialogo offre un'opportunità essenziale di responsabilità. I Consigli di giustizia dovrebbero essere aperti ai contributi e alle critiche esterne e impegnarsi in attività di sensibilizzazione, ivi comprese ad esempio indagini relative alla soddisfazione tra gli utenti dei tribunali e procedure di reclamo. Tuttavia, un Consiglio deve sempre essere consapevole del proprio specifico ruolo indipendente ed essere pertanto cauto nell'evitare il lobbismo.

44. È fondamentale che l'opinione pubblica sia informata sulle responsabilità e l'importanza di un potere giudiziario indipendente⁶⁷. In alcuni sistemi giuridici, i procedimenti giudiziari sono già trasmessi in streaming online, in modo che le udienze possano essere seguite a distanza e che numerose informazioni vengano pubblicate su internet. Inoltre, i singoli tribunali possono comunicare con il pubblico a livello locale. Tuttavia, il Consiglio di giustizia dovrebbe avere un ruolo speciale nel chiarire il sistema giudiziario e il proprio ruolo in seno ad esso.

3. Rapporti con i media

45. Gli Stati membri riferiscono di comunicare con i media attraverso uffici stampa, comunicati stampa e conferenze stampa⁶⁸. Per molti Consigli di giustizia degli Stati membri, la pubblicazione di rapporti e pareri e il ricorso ai media sono strumenti essenziali per comunicare con altri poteri dello Stato. Mantenere rapporti con il pubblico attraverso i media può essere un eccellente strumento di responsabilità e trasparenza.

⁶⁶ Si veda il parere n. 23 (2020) paragrafi 25, 29-32 raccomandazione 6

⁶⁷ Si veda il parere n. 7 (2005), paragrafi 33-54, n. 10(2007), paragrafi 80-86

⁶⁸ Si veda la risposta al questionario inviato in preparazione del presente parere e il parere del CCJE n. 10 (2007), paragrafo 95

46. Una parte importante di tutte le comunicazioni con i media, il pubblico e gli altri poteri dello Stato deve comprendere il chiarimento secondo il quale il Consiglio e i singoli giudici prendono delle decisioni relative ai casi in piena indipendenza. Il Consiglio deve opporsi con decisione a qualsiasi tentativo di attacco o di pressione nei confronti dei singoli giudici o del sistema giudiziario nel suo complesso. Al fine di promuovere un rapporto adeguato tra la magistratura e i media, il Consiglio di giustizia dovrebbe agire come mediatore tra la magistratura e i media o assicurare che siano in atto altre procedure efficaci per svolgere tale ruolo.

4. Rapporti con gli organismi anticorruzione

47. La lotta alla corruzione è un compito cruciale, poiché la corruzione mina la fiducia del pubblico e, di conseguenza, la legittimità del potere giudiziario nel suo complesso⁶⁹. Inoltre, la lotta efficace contro la corruzione deve andare di pari passo con il rispetto dell'indipendenza giudiziaria e dello Stato di diritto. Non ci può essere una lotta efficace contro la corruzione senza un potere giudiziario indipendente e il rispetto dello Stato di diritto⁷⁰. Sia nel caso in cui sia stata creata un'istituzione speciale per combattere la corruzione, sia nel caso in cui la lotta alla corruzione rimanga di responsabilità del Consiglio di giustizia, il Consiglio e i suoi componenti devono essere pienamente impegnati a prendere e sostenere tutte le misure adeguate per combattere la corruzione in seno al potere giudiziario e al Consiglio. Il Consiglio di giustizia deve ugualmente vigilare affinché la lotta alla corruzione e le procedure disciplinari non siano utilizzate per attaccare singoli giudici per motivi politici⁷¹.

⁶⁹ Si veda il parere del CCJE n. 21 (2018)

⁷⁰ Si veda il Presidente della Commissione di Venezia durante un discorso a Democrazia in azione: Conferenza Corruzione Zero

⁷¹ Costatare il pericolo di un "effetto dissuasivo" CJEU C-83/19 e altri 18.5.2021, paragrafo 236

IV. Conclusioni e raccomandazioni

1. In numerosi Stati Membri, i Consigli di Giustizia sono incaricati di difendere l'indipendenza giudiziaria. L'evoluzione della situazione politica rende necessario ribadire i principi e le raccomandazioni espressi nel Parere n. 10 (2007) sui Consigli di Giustizia e – se necessario – completarli (par. 2, 7).
2. Le costituzioni e le norme internazionali che auspicano la creazione e la regolamentazione appropriata dei Consigli di Giustizia non sono sufficienti per costruire un potere giudiziario indipendente. Il sistema giudiziario e gli altri poteri dello Stato, la classe politica, i media e la società civile devono operare di concerto in uno sforzo di lungo termine per accrescere professionalità, trasparenza ed etica all'interno del potere giudiziario al fine di tradurre norme sulla carta in una cultura di rispetto dell'indipendenza giudiziaria e dello Stato di diritto (par. 3).
3. Il Consiglio di Giustizia dovrebbe disporre di vie di ricorso efficaci per salvaguardare la propria autonomia e contestare la legalità degli atti pubblici che lo riguardano o che riguardano il potere giudiziario. I Consigli di Giustizia devono essere legittimati ad intervenire dinanzi ai tribunali nazionali ed internazionali (par. 11).
4. La legittimità dei Consigli di Giustizia si basa sul presupposto giuridico ma essa deve essere completata dalla fiducia dei cittadini, guadagnata attraverso un lavoro eccellente, trasparente e responsabile realizzato nell'interesse della società (par. 10, 12-14).
5. Quanto maggiori sono le responsabilità ed i poteri conferiti ad un Consiglio, tanto più importante è che la sua indipendenza sia rispettata dagli altri poteri dello Stato, che esso disponga di risorse sufficienti e che sia responsabile delle proprie attività e delle proprie decisioni (par. 25, 47).
6. I componenti del Consiglio di Giustizia devono adeguarsi ai più elevati standard etici e professionali ed essere ritenuti responsabili delle loro azioni attraverso strumenti adeguati (par. 16-17).
7. Ciascun Consiglio di Giustizia deve operare in modo trasparente, motivando le proprie decisioni e procedure ed essere in tal modo responsabile dei propri atti. In determinati casi, deve essere possibile contestare le decisioni del Consiglio nelle sedi giudiziarie (par. 12, 15, 18).
8. Il CCJE riconosce che non esiste un unico modello di Consiglio di Giustizia. Tuttavia, ciascun Consiglio dovrebbe avere competenze adeguate a difendere l'indipendenza del potere giudiziario e dei singoli, in modo che questi ultimi siano liberi di prendere delle decisioni senza subire indebite influenze dall'esterno e dall'interno del potere giudiziario (par. 19).
9. Le decisioni relative alla carriera dei giudici non devono essere prese per lealtà nei confronti di politici o di altri giudici, ma secondo una procedura trasparente che, per quanto possibile, faccia ricorso a criteri oggettivi. Tali decisioni devono essere motivate e basate esclusivamente sul merito. I giudici che ritengono che i loro diritti siano stati violati dovrebbero avere diritto ad un ricorso giurisdizionale (par. 20-21).

10. I componenti del Consiglio devono essere selezionati secondo una procedura trasparente che favorisca il funzionamento indipendente ed efficace del Consiglio e del potere giudiziario ed eviti qualsiasi percezione di influenza politica, di interesse personale o di clientelismo (par. 27, 29, 31, 34).
11. I componenti di diritto non sono ammissibili, tranne che in un numero molto ristretto di casi e non devono includere membri o rappresentanti del potere legislativo o del potere esecutivo (par. 28).
12. Il Presidente del Consiglio di Giustizia deve essere una persona imparziale. Nei sistemi parlamentari in cui il Presidente/Capo dello Stato ha solo poteri formali, non vi è obiezione alla nomina al Capo dello Stato quale Presidente del Consiglio di Giustizia, mentre negli altri sistemi il Presidente dovrebbe essere eletto dal Consiglio stesso e dovrebbe essere un giudice (par. 35).
13. Qualora una valutazione dei precedenti («vetting») dei giudici sia svolta in uno Stato membro, essa deve essere effettuata da un'istituzione indipendente. I Consigli di Giustizia dovrebbero svolgere un ruolo importante nel proteggere l'indipendenza giudiziaria. La valutazione dei precedenti («vetting») dello stesso Consiglio è una misura di ultima istanza; e laddove tale monitoraggio abbia luogo, dovrebbe essere svolto da un organismo indipendente (par. 22-23).
14. La maggioranza dei componenti dovrebbe essere composta da giudici eletti dai propri pari, al fine di garantire la più ampia rappresentanza possibile di tribunali e gradi di giudizio, nonché la parità di genere e la ripartizione tra le regioni (par. 29-30).
15. Il CCJE raccomanda di includere componenti non togati, possibilmente laici, al fine di assicurare una rappresentanza diversificata della società e di ridurre il rischio di corporativismo (29).
16. Una elezione dei componenti togati da parte del Parlamento oppure una selezione da parte dell'Esecutivo deve essere evitata. Qualora i componenti non togati siano eletti dal Parlamento, dovrebbe essere richiesta una maggioranza qualificata. Occorrerebbe porre in essere dei meccanismi appropriati per uscire da eventuali *impasse* (par. 31-33).
17. I componenti dovrebbero essere nominati per un periodo di tempo determinato e godere di una protezione adeguata della loro imparzialità e indipendenza rispetto a pressioni interne ed esterne. Il mandato di un componente dovrebbe terminare solo al momento di una regolare elezione di un suo successore (par. 36).
18. Il CCJE desidera ribadire l'importanza della inamovibilità di tutti i componenti del Consiglio, quale prerequisito essenziale per l'indipendenza del Consiglio. I componenti possono essere rimossi dal loro incarico solo per comprovata colpa grave, nell'ambito di una procedura che garantisca il loro diritto ad un equo processo (par. 36-38).
19. Il CCJE desidera sottolineare la responsabilità degli Stati membri nel fornire personale e finanziamenti adeguati al proprio Consiglio di Giustizia (par. 39).
20. I rapporti tra il Consiglio e gli altri poteri dello Stato devono essere basati su una cultura del rispetto dello Stato di diritto e sulla comprensione dei rispettivi ruoli in uno Stato democratico (par. 40-41).

21. I Consigli di Giustizia devono portare avanti un dialogo aperto e rispettoso con gli altri poteri dello Stato, con le associazioni di giudici e la società civile, ivi compresi gli ordini degli avvocati, le ONG e i media (par. 40-44).
22. Il Consiglio deve opporsi con decisione a qualsiasi tentativo di attacco o di pressione nei confronti dei singoli giudici o del sistema giudiziario nel suo complesso (par. 45-46).
23. Il Consiglio e i suoi componenti devono essere pienamente impegnati a prendere e a sostenere tutte le misure adeguate per combattere la corruzione in seno al potere giudiziario e al Consiglio in modo tale da rispettare lo Stato di diritto (par. 47).

Traduzione non ufficiale condotta sugli originali in lingua inglese e francese per conto del Consiglio superiore della magistratura italiano da: Dott. David Lucio SIMONE, Sig.ra Lucilla LANDOLFO, Dott.ssa Concetta MASSANISSO, Dott.ssa Simona SANTARELLI, Personale tecnico linguistico del CSM italiano.