

La *soft law* è importante?

Le *Linee guida* della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa

di Daniel Schmidt

L'etica è importante, ma la legislazione lo è ancora di più. Questo è l'approccio adottato dai responsabili politici europei per quanto riguarda il quadro normativo sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e dell'intelligenza artificiale (IA) nel settore della giustizia¹. Tuttavia, gli strumenti di *soft law* hanno un impatto sostanziale sulla definizione, l'integrazione e l'orientamento delle autorità nazionali e internazionali nella creazione di *standard* e regole pertinenti, e sono indispensabili in questo ambiente dinamico e in rapida evoluzione.

In questo articolo metterò in evidenza l'impatto delle *Linee guida* e di altri documenti adottati dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, sostenendo un duplice approccio alla regolamentazione della tecnologia nel settore della giustizia che comprenda sia la *hard law* che la *soft law*.

1. Che cos'è una linea guida? / 2. Il mandato della CEPEJ / 3. Come vengono redatte le linee guida della CEPEJ? / 4. Quali sono le linee guida pertinenti emanate dalla CEPEJ? / 5. Qual è l'impatto delle linee guida della CEPEJ? / 5.1. Riferimenti delle autorità nazionali / 5.2. Testimonianze di organizzazioni (professionali) internazionali / 5.3. Riferimenti della Corte europea dei diritti dell'uomo / 6. Il settore giudiziario è particolarmente ricettivo nei confronti degli strumenti normativi non vincolanti, come le linee guida? / 7. Conclusione

1. Che cos'è una linea guida?

Secondo la terminologia del Consiglio d'Europa, una "linea guida" fornisce tipicamente istruzioni agli Stati membri su come attuare nella pratica gli *standard* esistenti senza introdurne di nuovi.

Le *Linee guida* (di seguito, in minuscolo), in quanto politica del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, non sono, a differenza delle *raccomandazioni*, previste dallo Statuto del Consiglio². A causa della base giuridica esplicita per l'adozione delle raccomandazioni stabilita nello Statuto del Consiglio,

1. Vds. Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale (CETS 225) e regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce norme armonizzate in materia di intelligenza artificiale (AI Act).

2. Vds. Statuto del Consiglio d'Europa (ETS 001), art. 15.b. Le linee guida rientrerebbero nella categoria «tutte le altre risoluzioni», di cui all'articolo 20.d.

queste hanno un peso giuridico e politico maggiore rispetto alle linee guida³. Le raccomandazioni possono introdurre nuovi *standard* o principi politici che potrebbero successivamente costituire la base di uno strumento giuridicamente vincolante, come una convenzione. Non solo il Comitato dei ministri adotta linee guida, ma lo fanno anche i suoi organi subordinati, come la CEPEJ.

Le linee guida e altri documenti di supporto, quali memorie esplicative, studi e raccolte di buone pratiche, integrano⁴ e facilitano l'attuazione delle raccomandazioni o di altre norme stabilite nelle convenzioni, fornendo consigli pratici e tecnici e descrivendo in dettaglio i metodi di attuazione per specifici gruppi *target*. Tutti questi documenti di supporto rientrebbero nella categoria della “*soft law*”, «*un fenomeno nelle relazioni internazionali (che) comprende tutte quelle norme sociali generate dagli Stati o da altri soggetti di diritto internazionale che non sono giuridicamente vincolanti, ma che hanno comunque una particolare rilevanza giuridica*»⁵.

2. Il mandato della CEPEJ

La CEPEJ ha il compito di facilitare l'attuazione degli strumenti giuridici internazionali relativi all'efficienza e all'equità della giustizia, nonché di definire misure concrete per migliorare il funzionamento dei sistemi giudiziari in tutta Europa⁶. Ciò comporta esplicitamente l'elaborazione di relazioni, statistiche, indagini sulle migliori pratiche, linee guida, piani d'azione, pareri e osservazioni generali. Fin dall'inizio è stata posta una forte enfasi sul ruolo delle TIC.

Poiché non è né un comitato direttivo⁷ né un organo di supervisione o di monitoraggio,⁸ la CEPEJ può suggerire aree in cui i comitati direttivi competenti del Consiglio d'Europa possano redigere nuovi strumenti giuridici internazionali o emendamenti a quelli esistenti, per l'adozione da parte del Comitato dei ministri. I comitati direttivi del Consiglio d'Europa, in

particolare il Comitato europeo per la cooperazione giuridica (CDCJ), il Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) e il Comitato direttivo per i diritti umani (CDDH), possono chiedere alla CEPEJ di elaborare piani d'azione specifici, studi sulle migliori pratiche o linee guida⁹. A questo proposito, la CEPEJ non stabilisce nuovi *standard* formulando raccomandazioni (vds. *supra*), ma si concentra piuttosto sulla fornitura di orientamenti per facilitarne l'attuazione nella pratica.

Quando si parla di linee guida, è importante non concentrarsi eccessivamente sulla loro definizione in relazione ad altri possibili formati dei suddetti documenti di supporto, poiché ciò sminuirebbe il riconoscimento dell'impatto di questi ultimi. Sebbene tali formati possano non essere prescrittivi quanto le linee guida, offrono comunque un orientamento. Pertanto, nel discutere delle linee guida, prenderò in considerazione anche altri formati di documenti di supporto.

3. Come vengono redatte le linee guida della CEPEJ?

Le linee guida e gli altri documenti di supporto sono redatti da gruppi di lavoro tematici specializzati. Ciascun gruppo è composto da sei membri proposti dagli Stati membri e nominati dall'Ufficio di presidenza della CEPEJ in base alle loro competenze¹⁰. Una volta finalizzate dal gruppo di lavoro, le linee guida vengono presentate e discusse durante le riunioni plenarie della CEPEJ, dove vengono infine adottate. I membri ufficiali di tali riunioni sono rappresentanti dei 46 Stati membri del Consiglio, provenienti principalmente dai rispettivi Ministeri della giustizia.

Poiché le linee guida vengono adottate all'unanimità, esse rappresentano il punto di vista degli Stati membri e sono ampiamente accettate. Inoltre, i membri della CEPEJ le promuovono all'interno dei propri fori giudiziari.

3. Linee guida per la redazione delle raccomandazioni del Comitato dei ministri, Dipartimento di consulenza giuridica e contenzioso del Consiglio d'Europa (DLAPIL), 2023.

4. Spesso sono direttamente allegate a una raccomandazione.

5. D. Thürer, *Soft Law*, *Enciclopedia Max Planck di diritto internazionale pubblico* [MPEPIL], 2009.

6. Risoluzione RS(2002)12, che istituisce la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ).

7. I comitati direttivi redigono tipicamente testi politici e norme giuridiche, quali trattati o raccomandazioni (www.coe.int/en/web/cm/intergovernmental-structures e www.coe.int/en/web/civil-society-standard-setting-and-monitoring-work-in-committees).

8. La CEPEJ è comunemente definita un «organo consultivo specializzato», istituito dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

9. Risoluzione RS(2002)12 che istituisce la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ).

10. Regolamento interno riveduto della CEPEJ (CEPEJ/GENERAL (2014) 20).

4. Quali sono le linee guida pertinenti emanate dalla CEPEJ?

In linea con il proprio mandato, la CEPEJ ha pubblicato diverse linee guida sull'uso delle TIC nel settore della giustizia¹¹:

- Linee guida sull'uso dell'IA generativa per i tribunali (12/2025);
- Guida sull'uso e lo sviluppo delle udienze a distanza (06/2025);
- Linee guida sulla pubblicazione *online* delle decisioni giudiziarie (12/2024);
- Nota informativa sull'uso dell'IA generativa da parte dei professionisti del settore giudiziario in un contesto lavorativo (2/2024);
- Linee guida sulla risoluzione alternativa delle controversie online (12/2023);
- Guida sulle aste giudiziarie online (6/2023);
- Strumento di valutazione per l'attuazione della Carta etica europea sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nel loro ambiente (12/2023);
- Studio comparativo sull'uso delle aste giudiziarie elettroniche negli Stati membri del Consiglio d'Europa (6/2023);
- Linee guida sul deposito elettronico degli atti (*e-filing*) e sulla digitalizzazione dei tribunali (12/2021);
- Linee guida sulla videoconferenza nei procedimenti giudiziari (6/2021) e buone pratiche nazionali selezionate (6/2021);
- *kit* di strumenti per l'attuazione delle Linee guida sulla cybergiustizia (6/2019);
- Carta etica europea sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nel loro contesto (12/2018);
- Linee guida su come promuovere il cambiamento verso la cybergiustizia [inventario degli strumenti utilizzati e sintesi delle buone pratiche] (12/2016).

5. Qual è l'impatto delle linee guida della CEPEJ?

Le linee guida della CEPEJ hanno un impatto considerevole a livello nazionale e internazionale, come dimostrano i riferimenti ad esse da parte delle autorità nazionali e delle organizzazioni internazionali, nonché le decisioni della Corte europea dei di-

ritti dell'uomo (di seguito: la Corte). Gli Stati membri del Consiglio d'Europa utilizzano le linee guida della CEPEJ come riferimento e base per ulteriori adattamenti nazionali a circostanze specifiche.

5.1. Riferimenti delle autorità nazionali

L'esempio più significativo dell'impatto delle linee guida della CEPEJ è il riferimento esplicito alla «Carta etica europea sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nel loro ambiente» della CEPEJ del 2018 («Carta etica sull'IA»), che enuncia cinque principi etici a cui dovrebbe attenersi l'uso dell'IA in ambito giudiziario:

1) il principio del *rispetto dei diritti fondamentali* garantisce che gli strumenti e i servizi di intelligenza artificiale siano progettati e implementati in modo compatibile con tali diritti;

2) il principio di *non discriminazione*, che impedisce specificamente lo sviluppo o l'intensificazione della discriminazione nei confronti di individui o gruppi;

3) il principio di *qualità e sicurezza per quanto riguarda il trattamento delle decisioni e dei dati giudiziari*. Ciò richiede fonti certificate e dati immateriali, nonché modelli concepiti in modo multidisciplinare all'interno di un ambiente tecnologico sicuro;

4) Il principio di *trasparenza, imparzialità ed equità*: rendere accessibili e comprensibili i metodi di trattamento dei dati e autorizzare verifiche esterne;

5) Il principio del «*controllo da parte dell'utente*», che esclude un approccio prescrittivo e garantisce che gli utenti siano informati e abbiano il controllo delle proprie scelte.

Il Comitato tecnico statale spagnolo sull'amministrazione della giustizia ha formulato una politica sull'uso dell'IA nell'amministrazione della giustizia basata sui principi della Carta etica dell'IA e che vi fa esplicito riferimento.¹²

Il Consiglio di Stato francese ha fornito una Carta per l'uso dell'IA all'interno delle giurisdizioni amministrative, riconoscendo di essersi ispirato alla Carta etica sull'IA della CEPEJ¹³.

Per quanto riguarda gli esempi di riferimenti ad altre linee guida tematiche, si può citare come esempio il Consiglio della magistratura lituano. Esso fa riferimento alle linee guida della CEPEJ sulla videoconferenza nei procedimenti giudiziari quando definisce i

11. www.coe.int/en/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just.

12. Politica sull'uso dell'intelligenza artificiale nell'amministrazione della giustizia, Comitato tecnico statale per l'amministrazione della giustizia, Spagna, 2024.

13. Carta per l'uso dell'intelligenza artificiale nella giurisdizione amministrativa, Consiglio di Stato, Francia, 11 dicembre 2025.

principi fondamentali per le udienze a distanza nelle sue raccomandazioni nazionali sulla videoconferenza nei procedimenti giudiziari¹⁴.

5.2. Testimonianze di organizzazioni (professionali) internazionali

Anche le organizzazioni professionali internazionali fanno ampio riferimento alla Carta etica sull'IA. In particolare, il Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE)¹⁵ e l'Associazione dei giudici amministrativi europei (AEAJ) vi fanno riferimento quando formulano posizioni sull'uso dell'IA¹⁶.

Contribuendo al dibattito più ampio, le linee guida e gli altri documenti prodotti sono stati ampiamente segnalati e citati da varie organizzazioni internazionali, tra cui l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)¹⁷, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)¹⁸ e le Nazioni Unite (ONU)¹⁹. Lo stesso vale per le discussioni a livello nazionale²⁰.

5.3. Riferimenti della Corte europea dei diritti dell'uomo

La Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito: la Corte) ha fatto numerosi riferimenti nelle sue sentenze al lavoro della CEPEJ e, in particolare, alle sue linee guida. Questi riguardano principalmente le questioni relative al termine ragionevole nei procedimenti giudiziari ai sensi del ramo civile dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito: la Convenzione), «Diritto a un processo equo».

Ad esempio, nel caso *Apicella c. Italia*²¹, la Corte ha fatto riferimento alla decisione del Comitato dei ministri di istituire la CEPEJ e al suo programma di lavoro del 2004 per dimostrare la necessità di affrontare la questione della lunghezza dei procedimenti, non solo attraverso il risarcimento, ma anche attraverso la modifica del processo operativo.

Nel caso *Vervele c. Grecia*²², la Corte ha utilizzato i dati nazionali relativi agli indicatori chiave di prestazione "tempo di definizione" e "tasso di definizione", forniti dalla CEPEJ, per determinare se la durata dei procedimenti potesse essere considerata ragionevole.

Nella causa *Xavier Lucas c. Francia*²³, la Corte ha fatto riferimento alle linee guida della CEPEJ sul deposito elettronico degli atti (*e-filing*) e sulla digitalizzazione dei tribunali (12/2021) nel trattare gli *standard* internazionali relativi alla questione dell'accesso alla giustizia ai sensi dell'art. 6, par. 1 della Convenzione, a causa dell'eccessivo formalismo nel pretendere il deposito elettronico senza tener conto delle circostanze particolari del caso. La Corte ha quindi sottolineato che le tecnologie digitali potrebbero contribuire a una migliore amministrazione della giustizia se l'obbligo di presentare i documenti per via elettronica fosse proporzionato all'obiettivo legittimo perseguito²⁴. In particolare, la Corte segue le linee guida della CEPEJ ritenendo che gli obblighi rigorosi in materia di deposito elettronico siano «*appropriati solo se fossero già in atto misure di sostegno e infrastrutture adeguate*».

Analogamente, la Corte fa riferimento alle stesse linee guida nel caso *Patricolo e altri c. Italia*²⁵. Per quanto riguarda la questione se il rigetto di un ricorso

14. Raccomandazioni sulle udienze giudiziarie a distanza approvate dal Consiglio della magistratura il 27 agosto 2021 (Rekomendacijos dėl nuotolinių teisimo posėdžių patvirtinta Teisėjų Tarybos 2021 m. rugpjūčio 27 d).

15. Cfr., ad esempio, le considerazioni del CCBE sugli aspetti giuridici dell'IA, 20 febbraio 2020.

16. Dichiarazione di Lubiana sull'IA, Associazione dei giudici amministrativi europei, 16 maggio 2025.

17. Cfr., ad esempio, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Digitalising Justice: A fundamental rights-based approach*, Vienna, 2025 (<https://fra.europa.eu/en/publication/2025/digitalisation-justice>).

18. Cfr., ad esempio, OCSE, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, Parigi, 2025.

19. Cfr., ad esempio, ONU, *I diritti umani nell'amministrazione della giustizia: relazione del Segretario generale*, A/79/296, 2024.

20. Cfr., ad esempio, *Einsatz von KI und algorithmischen Systemen in der Justiz*, Documento di base per la 74^a riunione annuale dei presidenti dei tribunali regionali superiori, del Kammergericht, del Bayerisches Oberstes Landesgericht e della Corte federale di giustizia, Rostock, 23-25 maggio 2022.

21. *Apicella c. Italia* [GC], n. 64890/01, §§ 32-33, 29 marzo 2006.

22. *Vervele c. Grecia*, n. 34012/20, §§ 29, 42, 109, 26 agosto 2025.

23. *Xavier Lucas c. Francia*, n. 15567/20, §§ 25-26, 9 giugno 2022.

24. Vds. anche Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Digitalising Justice*, op. cit., p. 22.

25. *Patricolo e altri c. Italia*, nn. 37943/17, 54009/18 e 20655/19, §§ 45 e 99, 23 maggio 2024.

basato sulla mancata verifica dell'autenticità dei documenti presentati per via elettronica violi il diritto di accesso a un tribunale, la Corte concorda con le linee guida, secondo cui «*gli Stati dovrebbero garantire una certa flessibilità e limitare gli oneri amministrativi a carico degli utenti nel trasformare le procedure giudiziarie e nell'attuare sistemi di deposito elettronico*».

La Corte ha fatto altri riferimenti diretti alle linee guida della CEPEJ, comprese quelle sul ruolo dei periti nominati dal tribunale nei procedimenti giudiziari degli Stati membri del Consiglio d'Europa (12/2014), nelle cause *Anna Maria Ciccone c. Italia*²⁶ e *Aydoğdu c. Turchia*²⁷.

6. Il settore giudiziario è particolarmente ricettivo nei confronti degli strumenti normativi non vincolanti, come le linee guida?

Il diritto vincolante, come la legislazione e le convenzioni, stabilisce norme giuridicamente vincolanti per l'uso della tecnologia e dell'IA. Tuttavia, non è sempre chiaro come tali norme possano essere rispettate. Inoltre, spetta ai tribunali applicare la legislazione a casi specifici, tenendo conto delle norme applicabili e del contesto. Pertanto, il diritto non vincolante, come le linee guida, svolge un ruolo importante nel sostenere i tribunali nel loro lavoro.

Quando si tratta di strumenti come la Convenzione, che sono considerati “strumenti viventi” e interpretati in linea con i fattori contestuali e i valori sociali prevalenti, è importante notare l'autorità interpretativa dei tribunali. Gli strumenti di *soft law* manifestano questi fattori contestuali e valori sociali, svolgendo al contempo un ruolo nel plasmarli. Ciò li rende un importante contributo all'interpretazione della legislazione.

Un caso particolarmente interessante è la Carta etica sull'IA, menzionata in precedenza, che ha affrontato diverse questioni cruciali prima della loro codificazione in *standard* internazionali quali la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'IA e

l'AI Act dell'UE. Ancora una volta, la CEPEJ ha agito nell'ambito del proprio mandato per facilitare l'attuazione degli *standard* internazionali esistenti. La Carta etica sull'IA illustra principalmente la rilevanza pratica degli artt. 6 (*Diritto a un processo equo*), 8 (*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*), 13 (*Diritto a un ricorso effettivo*) e 14 (*Divieto di discriminazione*) della CEDU per l'uso dell'IA in ambito giudiziario. In assenza di norme giuridiche formali, l'applicazione dei cinque principi della Carta è diventata una questione “etica”, in attesa di una corrispondente decisione della Corte²⁸.

7. Conclusione

I dati dimostrano che le linee guida della CEPEJ sono ampiamente riconosciute e considerate un riferimento autorevole sia a livello nazionale che internazionale. Inoltre, esse apportano un contributo sostanziale al dibattito nazionale, orientando l'interpretazione degli strumenti di diritto vincolante.

Esse traggono la loro autorevolezza da un processo di elaborazione trasparente e inclusivo, essendo state approvate all'unanimità dai rappresentanti delle istituzioni competenti dei 46 Stati europei. È difficile stabilire, sulla base di prove empiriche, se esse abbiano un'importanza minore nella pratica rispetto alle linee guida adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; si tratta quindi, piuttosto, di una questione teorica.

Nonostante la loro natura non vincolante, questi strumenti di *soft law* hanno un impatto notevole sulla regolamentazione dell'uso della tecnologia digitale nella giustizia e sul modo in cui i tribunali competenti ne valutano la conformità ai diritti umani.

In considerazione del rapido sviluppo della tecnologia e della sua crescente importanza per la magistratura, è fondamentale che gli strumenti di *soft law* ad essa correlati siano costantemente sviluppati e discussi. Ciò garantirà che le questioni in gioco ricevano una considerazione più approfondita sia da parte della magistratura che dei responsabili politici.

26. *Anna Maria Ciccone c. Italia*, n. 21492/17, §§ 26, 5 giugno 2025.

27. *Aydoğdu c. Turchia*, n. 40448/06, §§ 121, 30 agosto 2016.

28. Attualmente esiste una sola sentenza della Corte sull'uso dell'IA, relativa alla tecnologia di riconoscimento facciale: *Glukhin c. Russia*, n. 11519/20, 4 luglio 2023.