

# **Il codice etico dei magistrati e i codici etici sovra-nazionali**

*di Gioacchino Natoli*

*(relazione predisposta per il CSM - Roma 14.10.2003)*

## **1. Il quadro di riferimento generale.**

Si è manifestata in questi ultimi trent'anni una certa tendenza delle società moderne, in coincidenza con momenti di crisi delle regole generali, a guardare alla deontologia come ad uno strumento efficace per contribuire allo sviluppo armonioso dell'ordinamento giuridico.

Alla deontologia è stata affidata – forse con un eccesso di *ottimismo della volontà* – la speranza di una più forte responsabilizzazione sociale, anche in termini di etica.

Sia subito chiaro che discutere di deontologia non vuol dire indulgere a vuoti moralismi o alludere ad un vago *dover essere*<sup>1</sup>, bensì interrogarsi su una problematica assolutamente concreta e reale, soprattutto per quanto attiene all'attività (complessa e multiforme) dei principali protagonisti del *giudizio* : magistrati ed avvocati.

La problematica deontologica, come è stato ampiamente indagato in dottrina, può essere affrontata da (almeno) tre angoli visuali: sociologico<sup>2</sup>, giuridico<sup>3</sup>, filosofico<sup>4</sup>.

Nel mondo anglo-sassone – come spesso accade – si registrano le prime moderne esperienze, che hanno riguardato in Inghilterra “*codici di condotta*” per gli amministratori

---

<sup>1</sup> Cfr. S. Racheli, *Deontologia professionale, responsabilità disciplinare, incompatibilità funzionale ed ambientale del magistrato. Gli incarichi extragiudiziari*, in “*Incontri di studio organizzati dal CSM per gli ud. giud. nominati con DM 18.1.2002*” - Roma, 15/18 luglio 2002

<sup>2</sup> Questo approccio si interroga sulle cause e sui meccanismi di funzionamento della deontologia, letta come “*strategia mediante la quale la professione giustifica la propria presenza di fronte alla società oltre che di fronte ai suoi membri*”

<sup>3</sup> Questo approccio si interroga sui modi e sui limiti di compatibilità dell'ordinamento giuridico settoriale (e della deontologia da esso positivamente statuita) con l'ordinamento giuridico generale

<sup>4</sup> Questo approccio, interrogandosi sul fondamento della deontologia, costituisce ovviamente un *prius* rispetto agli altri due angoli visuali

locali (1974/76) e negli USA “*codici etici*” per i dipendenti pubblici (1980, 1989,1992) e per gli avvocati ed i giudici (1972, 1973) <sup>5</sup>.

Non è affatto strano che tutto ciò sia accaduto originariamente in quelle realtà socio-politiche, perché, come noto, in quei paesi la comunità è da sempre estremamente attenta al rispetto di “*standards of conduct*” <sup>6</sup>, viste nella doppia funzione <sup>7</sup>:

- ⇒ di parametro *interno* per gli appartenenti ai vari ceti professionali;
- ⇒ di controllo *esterno* da parte della collettività rispetto ad inosservanze lesive di *standards* comportamentali socialmente condivisi.

Non è certamente un caso che, in Italia, si sia particolarmente puntato sulla deontologia (anche se il termine più corretto sarebbe forse *deontica* <sup>8</sup>) in uno dei momenti di maggiore tensione che ha caratterizzato la nostra vita sociale, nel quale si è molto dibattuto dei rapporti tra magistratura, politica e pubblica amministrazione.

Il fenomeno ha avuto inizio negli anni Novanta, e non è senza significato la coincidenza cronologica con un contesto politico-sociale connotato dall’emersione di una diffusa presa di coscienza della profonda crisi di moralità pubblica che attraversava la società italiana <sup>9</sup>.

Esso ha interessato, nell’arco di un solo biennio:

- sia il settore degli ordini professionali (carta dei doveri dei giornalisti: 8.7.1993; codice deontologico dell’Ordine degli avvocati e procuratori di Napoli: 7.12.1993; principi di deontologia professionale dei notai: 24.2.1994) <sup>10</sup>;
- sia il settore pubblico e delle magistrature (codice di condotta dei dipendenti pubblici: 31.3.1994; codice etico dei magistrati del Consiglio di Stato: 28.4.1994; codice etico dei magistrati della Corte dei Conti: 28.4.1994; codice etico

<sup>5</sup> Vedi, ad es.:

- *Model Code of Judicial Conduct*, adottato dalla *House of Delegates of the American Bar Association* il 16.7.1972 e riformato il 7.8.1990. Contiene, in particolare, cinque “canoni” che sembrano riconducibili, come natura giuridica, più propriamente alla cd. responsabilità disciplinare (in trad. it., a cura di P. Pederzoli, in *Centro Studi e Ricerche sull’ordinamento giudiziario* - Università degli Studi di Bologna, 1988);
- *Code of Judicial Conduct for United States Judges*, approvato inizialmente dalla *Judicial Conference* il 5.4.1973, e successivamente modificato nel marzo 1987, nel settembre 1992, nel marzo e nel settembre 1996. Contiene sette “canoni” di condotta ed una sezione allegata (*Compliance*), preparati da ultimo dall’*Official of the General Counsel, Administrative Office of the United States Courts* nel marzo 1997;
- *California Code of Judicial Ethics*, adottato dalla Corte Suprema dello Stato della California a far data dal 15.1.1996

<sup>6</sup> Va rilevata la notevole importanza che negli ordinamenti anglo-sassoni hanno le *non-legal rules* e le regole di condotta non sanzionabili giuridicamente (cfr.: W. Fikentscher, in *United Nations Codes of Conduct: New Paths in International Law*, 1982, XXX *The American Journal of Comparative Law*, Berkeley, California, p. 557)

<sup>7</sup> Trattasi di un approccio chiaramente mirato al cd. angolo visuale sociologico

<sup>8</sup> Per un utile approfondimento sulla preferibilità – in ragione della maggiore precisione concettuale – del termine *deontica*, che concerne lo “studio dell’insieme dei precetti che riguardano il dover essere”, rispetto a quello (meno puntuale) di *deontologia*, che indica la “scienza che studia la deontica”: cfr. E. Resta: *Conflitti sociali e giustizia*, Bari, 1977; nonché: *Diritto fraterno*, Bari, 2002

<sup>9</sup> Cfr. G. Izzo: *Sulla crisi applicativa del codice etico dei magistrati*, in *Documenti Giustizia* (1996, n. 11)

<sup>10</sup> Cfr., inoltre, *Codice deontologico dell’Avvocatura Italiana*, approvato dal Consiglio Nazionale Forense il 17.4.1997, in *Rassegna forense-Quaderni* (n. 3), Giuffrè ed., Milano 1999

dell'Avvocatura dello Stato: 5.5.1994; codice etico della magistratura ordinaria: 7.5.1994) <sup>11</sup>.

Per deontologia si intende, in una accezione ormai comunemente condivisa, <l'insieme delle regole morali che disciplinano l'esercizio di una determinata professione> <sup>12</sup> ovvero <il complesso dei doveri inerenti a particolari categorie professionali di persone><sup>13</sup>.

Il termine, come noto, nasce dal pensiero del giurista-filosofo inglese Jeremy BENTHAM <sup>14</sup> e, in prima approssimazione, rinvia al concetto di un "comportamento idoneo al fine".

Comunque, quale che sia l'accezione che si voglia assumere, deontologia è qualcosa di assai più rilevante di "una specie di galateo del professionista", giacché è un interrogarsi sui comportamenti (non necessariamente trasposti in termini di diritto positivo), che costituiscono risposta a questo quesito di fondo: quale è l'*ubi consistam*, in termini di *adeguatezza/inadeguatezza*, di una certa condotta rispetto ai fini che si ritiene siano assegnati ad un soggetto facente parte di un determinato ceto professionale ?

Per ragionare sulla deontologia di un corpo professionale occorre, infatti, preliminarmente identificare - con la maggior precisione e la maggior completezza possibili - la natura della professione indicata ed i caratteri essenziali che connotano il *Beruf* (che, secondo ROPPO, è "professione" ma anche "vocazione") di cui si cercano le regole <sup>15</sup>.

A ben riflettere, questa individuazione è più facile per professioni che trovano il loro oggetto di attività nel *mondo naturalistico*, mentre più difficile è il discrimine per quei ceti professionali - tra cui la magistratura - che agiscono in una specie di *mondo artificiale*, cioè in un sistema interamente fondato su convenzioni e su una serie di enunciati che sono il frutto esclusivo del pensiero umano.

In conclusione, se è chiaro che alla deontologia non può essere attribuito un compito di supplenza rispetto ad altre regole formali, è altrettanto chiaro che essa svolge tuttavia la funzione insostituibile di raccogliere l'insieme di <indicazioni, prassi e comportamenti>, che - se pur non compiutamente definiti né suscettibili di più precisi ed efficaci controlli -

<sup>11</sup> Cfr. *Documenti Giustizia*, 1994, fasc. 7-8, pagg. 1476 segg., in cui sono pubblicati tutti i codici etici (ad eccezione di quelli dei giornalisti e degli Avvocati dello Stato)

<sup>12</sup> Devoto-Oli: *Dizionario della lingua italiana*

<sup>13</sup> N. Zingarelli: *Vocabolario della lingua italiana*, 1986

<sup>14</sup> J. Bentham: *Deontology or the Science of Morality*, 1834 (pubbl. postuma, a cura di Bowring)

<sup>15</sup> V. Roppo: *La magistratura come professione legale: per una deontologia del servizio-giustizia*, in *Politica del diritto* (n. 3/2000)

valgono ad identificare la specificità di ciascun ruolo professionale ed il suo grado di fedeltà rispetto ai valori fondanti quella branca di attività <sup>16</sup>.

## 2. Il quadro di riferimento normativo interno.

L'adozione di un "*codice etico delle magistrature*" trova fondamento nell'art. 58-bis, comma 4, del D.Lgs. 3.2.1993 n° 29 (aggiunto in sede correttiva dall'art. 26 D. Lgs. 23.12.1993 n° 546), con il quale il Governo ha ritenuto di disporre che *<per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi di categoria adottano entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto un codice etico, che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. Decorso inutilmente detto termine, il codice è adottato dall'organo di autogoverno>*.

Nel processo di razionalizzazione sistemica dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche delineato dalla L. 23.10.1992 n° 421 (cd. "*privatizzazione del pubblico impiego*"), contenente *<delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di pubblico impiego>*, espressa soprattutto con il D. Lgs. 3.2.1993 n° 29, si inserì all'improvviso (ed in un contesto poco coerente)<sup>17</sup> questa speciale disposizione riguardante anche le magistrature.

Dalla norma in esame si possono trarre, da subito, le seguenti notazioni di ordine generale:

- i soggetti chiamati ad elaborare il codice sono le *associazioni professionali* di categoria;
- la generalità dei magistrati (indipendentemente dall'adesione di ciascuno di essi alle associazioni professionali) è chiamata a pronunciarsi sul testo elaborato e proposto in sede associativa;
- ciascun organo di autogoverno ha una competenza solo *sussidiaria*, operante in caso:
  - a. di inerzia delle associazioni investite del compito di elaborazione;
  - b. di incapacità delle stesse di confezionare un testo;
  - c. di mancata adesione al codice da parte degli appartenenti alla magistratura interessata.

Dalle *regole di formazione* del codice appare chiaro che le associazioni di categoria non sono chiamate ad una funzione *creativa*, ma ad un compito che si potrebbe definire *maieutico*,

<sup>16</sup> G. Gilardi: *Organizzazione e deontologia della funzione giudiziaria*, in *Questione giustizia* (nn. 3-4/1996)

<sup>17</sup> *<tutti i rami dell'amministrazione dello Stato devono dotarsi di codici etici al fine di assicurare la qualità dei servizi che le dette amministrazioni rendono ai cittadini>*

ovvero di estrazione dalla cultura della giurisdizione e dall'esperienza concreta del mondo giudiziario di quei <valori essenziali, durevoli ed universali>, che costituiscono principi e regole già avvertiti dalla generalità dei magistrati come meritevoli di essere rispettati <sup>18</sup>.

Il *procedimento di formazione* del codice – ed in particolare la disposizione in tema di adesione dei magistrati – sembra segnalare, poi, la convinta consapevolezza del legislatore che le regole deontologiche hanno tanto più efficacia e successo, quanto più sono espressione di un impegno professionale liberamente assunto dai magistrati stessi nei confronti dei cittadini, in quanto fa di ciascun magistrato una sorta di “*guardiano di se stesso*” <sup>19</sup>.

E' particolarmente rilevante, inoltre, il formale riconoscimento di *rappresentatività* compiuto dalla legge nei confronti delle associazioni di categoria dei magistrati, le quali hanno così finito con l'assumere una veste ben più impegnativa – sotto il profilo culturale ed ideale – rispetto alla loro stretta natura giuridica di meri organismi di libera adesione tra soggetti esercenti una medesima funzione.

Intendo dire che reputo estremamente significativo – soprattutto con riferimento alla magistratura ordinaria – che in una fonte normativa primaria si sia riconosciuto all'ANM (accusata da certe parti politiche, in questi ultimi tempi, di essere soltanto una sorta di sindacato corporativo, che non può esprimere alcuna idealità) il compito giuridico di rappresentare in modo forte ed efficace l'intero ordine giudiziario (compresi i pochi magistrati non iscritti) nel momento in cui si è trattato, appena pochi anni addietro, di elaborare il primo *corpus* etico-deontologico della categoria.

Come sappiamo, il “*codice deontologico dei magistrati ordinari*” è stato licenziato dal Comitato Direttivo Centrale dell'ANM in data 7 maggio 1994 – nel rispetto del termine di centoventi giorni previsto dalla legge – e trasmesso autonomamente (il 19 seguente) al CSM affinché quest'ultimo, “*ove lo avesse ritenuto, potesse individuare i modi e le forme più idonei per la prescritta manifestazione di eventuale adesione dei singoli magistrati*” <sup>20</sup>.

In altri termini, pur essendo stato attribuito già per legge all'ANM il compito di indicare il meccanismo di manifestazione dell'adesione o meno dei singoli magistrati al testo proposto, l'organo esponenziale della categoria ha ritenuto – in modo a mio avviso altamente apprezzabile – di investire del delicatissimo problema il CSM in considerazione

<sup>18</sup> N. Rossi: *Prime riflessioni sul codice etico della magistratura*, in *Questione giustizia* (1993, n. 4)

<sup>19</sup> B. Giangiaco: *Codice etico e dirigenti degli uffici di Procura*, in *Questione giustizia* (nn. 2-3/1994)

<sup>20</sup> Cfr. delibera CSM, adottata nel *plenum* del 12 luglio 1994

della portata "storica" dell'atto che si doveva perfezionare, la cui importanza si può forse meglio cogliere in comparazione con il metodo di approvazione del "codice" previsto per i vari comparti della P.A.

Infatti, in ordine al "*codice etico delle magistrature*" la legge si è discostata ampiamente dal *modus procedendi* previsto per il "codice" degli appartenenti alla P.A., in quanto deputato alla elaborazione del testo (definito forse significativamente solo "*codice di comportamento*") è stato il Ministro della Funzione Pubblica, mentre alle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale dipendente è stato riservato, per l'approvazione del documento ministeriale, un ruolo meramente consultivo e non vincolante prima dell'emanazione del decreto ("*sentite le confederazioni sindacali etc.*").

Da tale *diversità di procedimento* non può non cogliersi la ben differente natura giuridica che distingue il *codice etico* dei magistrati dal *codice di comportamento* dei pubblici dipendenti: il primo con origine assolutamente *autonoma*, l'altro di chiara matrice *eteronoma*, a plastico riconoscimento della peculiare posizione di indipendenza da "*ogni altro potere*" prevista in Costituzione per la magistratura (art. 104, c. 1).

Questa sostanziale differenza, peraltro, era già stata perspicuamente notata, all'epoca dei lavori preparatori della Costituzione repubblicana, da uno dei più eminenti comparatisti italiani, Gino GORLA, il quale così scriveva:

*"Non si può porre il giudice sullo stesso piano di altri funzionari pubblici..."*

*Il giudice è - o dovrebbe essere - per le sue stesse funzioni al di sopra di tutta la scala dei valori politici, almeno in una società che voglia essere retta col sistema delle leggi e non con quello del provvedimento caso per caso, cioè dell'abuso.*

*Quel livellamento distruggerebbe alla base il sistema legale...*

*I giudici devono essere trattati al di fuori del comune ordinamento dei funzionari statali, poiché essi non sono in realtà dei dipendenti dello Stato, ma sono lo Stato stesso, in uno dei suoi organi costituzionali; sono il simbolo vivente, non del funzionario che <dipende>, ma dell'autonomia, del diritto soggettivo, e la loro stessa vita deve essere autonomia in tutti i sensi"<sup>21</sup>.*

### **3. Valore ed effettività delle norme del codice etico.**

<sup>21</sup> Vedi: *Della posizione costituzionale dell'ordinamento giudiziario. Per l'autonomia della magistratura*, in AMMATUNA, CALAMANDREI, CANDIAN et al.: *Per l'ordine giudiziario*, Milano, 1946, pag. 47

Va subito detto che il codice etico non è un *corpus* di norme disciplinari, e soprattutto che non vi è corrispondenza tra le regole di etica professionale da esso dettate e le (invero scarse) statuizioni legislative in materia di infrazioni disciplinari <sup>22</sup>.

Al riguardo, appare illuminante riportare quanto è chiaramente espresso nella *Premessa* dello stesso:

*“Si tratta di indicazioni di principio prive di efficacia giuridica, che si collocano su un piano diverso rispetto alla regolamentazione giuridica degli illeciti disciplinari.*

*La operata individuazione di norme di comportamento, ispirate all’attuazione dei valori morali fondamentali propri dell’ordinamento di categoria, è inevitabilmente condizionata dall’assetto normativo vigente e dalla ricognizione delle questioni di maggiore rilevanza attuale: per ogni eventuale modifica e aggiornamento delle norme così individuate sarà seguita la medesima procedura”.*

Nel campo dell’etica professionale rientrano, infatti, anche canoni di trasparenza del comportamento, di attenzione agli interessi dei cittadini e degli altri operatori del diritto, che sono importanti per garantire un migliore e più corretto funzionamento del servizio- giustizia ma che restano ampiamente al di sotto della soglia di un’eventuale rilevanza disciplinare.

Pur senza voler nascondere la difficoltà di una netta regolamentazione di confini tra norme deontologiche e norme di altra natura (penale, processuale, disciplinare), è evidente che esiste un territorio assai ampio – nell’esercizio dell’attività giudiziaria – in cui le condotte, anche se non sanzionate dai codici di procedura o dalle norme disciplinari, costituiscono una *“trama di prassi e di stili che distinguono un ordinamento dall’altro e caratterizzano, accanto al tessuto normativo, il concreto funzionamento di ciascun sistema di amministrazione della giustizia”* <sup>23</sup>.

Tuttavia, anche quando i piani dell’etica professionale e della normativa disciplinare si intersecano o si toccano, resta profonda la differenza *ontologica* esistente tra la regola

---

<sup>22</sup> Il principale punto di riferimento è tuttora l’art. 18 R.D.L. 31.5.1946 n° 511 (cd. legge delle guarentigie), che assoggetta a sanzione il magistrato che *“manchi ai suoi doveri o tenga in ufficio, o fuori, una condotta tale che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell’ordine giudiziario”*.

Tale norma, pur essendo apparsa da subito vaga ed abbinabile di riempimento da parte dell’interprete per i giudizi di valore contenuti (fiducia, considerazione, prestigio), è stata tuttavia ritenuta legittima dalla Corte Cost. (sentenze n° 100/1981, in *Giur. Cost.*, 1981, pag. 843; nonché n° 159/1981 e n° 200/1981). Più di recente, la Cass., SS.UU. civili (sentenze n° 1338 del 9.2.1998 e n° 10618 del 26.10.1998), ha ribadito la legittimità costituzionale della previsione dell’art. 18, posto che la sua formulazione *“in bianco”* è stata resa necessaria dall’impossibilità di descrivere tutti i comportamenti che possano ledere i valori dalla stessa tutelati

<sup>23</sup> Cfr. L. de Ruggiero - G. Ichino: *Il codice etico dei magistrati. Una prima riflessione in tema di deontologia*, in *Questione giustizia* (n. 1/94)

sociale e la norma giuridica, tra il precetto etico e la disposizione legislativa contenente un comando ed una sanzione.

Tutto ciò non deve, però, far pensare che le norme del codice etico siano irrilevanti, giacché la violazione di un precetto di esso può far scattare per il magistrato una sanzione morale e sociale estremamente incisiva all'interno dell'ambiente in cui opera, e può giustificare anche una denuncia pubblica del suo scorretto operato.

Infine, in sistemi come quello disciplinare e para-disciplinare che si caratterizzano per la "atipicità" degli illeciti e la "forma libera" delle condotte ex art. 2 legge guarentigie, non è del tutto fuor di luogo ritenere che le norme del codice possano costituire un parametro di riferimento per riempire di "contenuti concreti", di volta in volta, i comportamenti sottoposti a giudizio disciplinare o il provvedimento di incompatibilità ambientale e/o funzionale. Per non dire, ancora, che la violazione di norme etiche (ad es. gli artt. 8-14) potrà essere utilmente presa in considerazione dai Consigli giudiziari, in sede di redazione di pareri per progressioni in carriera, passaggio di funzioni, assegnazione di incarichi direttivi, laddove si tratti ovviamente di condotte non occasionali.

Quindi, attraverso questi canali, il codice etico può senz'altro divenire – ove lo si voglia – uno strumento ad alto coefficiente di effettività <sup>24</sup>.

#### **4. Notazioni sul contenuto del codice etico della magistratura ordinaria.**

Va preliminarmente rilevato che il *codice etico*, in quanto non contenuto in un atto approvato dal Parlamento, non possiede forza di legge. Inoltre, va detto che il decreto legislativo n° 29/93 (che lo ha previsto) ha suscitato dubbi di costituzionalità perché ogni materia che riguarda l'ordinamento giudiziario è coperta da "riserva di legge", a' sensi degli artt. 102 e 108 Cost. <sup>25</sup>.

Ciò premesso, va detto che il codice, costituito da pochi articoli, può dividersi in quattro sezioni ideali:

- 1) valori e principi fondamentali (artt. 1-7);
- 2) indipendenza, imparzialità e correttezza (artt. 8-10);

<sup>24</sup> Cfr. N. Rossi, *Prime riflessioni*, cit.

<sup>25</sup> Cfr. la *Premessa* del codice dei magistrati ordinari, in cui è dato leggere: "L'ANM, pur ritenendo di dubbia costituzionalità tale norma (58-bis: ndr), sia sotto il profilo dell'eccesso di delega sia sotto quello della violazione della riserva assoluta di legge in materia di ordinamento giudiziario..."; ed ancora Di Palma: *Un codice etico per la magistratura*, in *La Magistratura* (1993, 4, 26)



- 3) condotta del giudice e del p.m. nel processo e nell'esercizio delle funzioni (artt. 11-13);
- 4) doveri del dirigente (art. 14).

Va pure osservato che nel documento si trova, innanzi tutto, un ampio ventaglio dei doveri del "buon magistrato", come desumibile dal riferimento ad espressioni di complesso contenuto valoriale, quali:

dignità, correttezza, sensibilità all'interesse pubblico, indipendenza, imparzialità, rifiuto di ogni interferenza esterna, diligenza ed operosità.

Quanto ai cd. principi generali, mi preme segnalare per brevità solo quegli articoli in cui si possono rinvenire alcuni temi che attengono alle "nuove frontiere" dell'etica giudiziaria, come ad es. l'art. 3, che stabilisce che il magistrato <conserva ed accresce il proprio patrimonio professionale, impegnandosi nell'aggiornamento e approfondimento delle sue conoscenze nei settori in cui svolge la propria attività>.

Ciò è importante, perché tra l'altro si pone in piena corrispondenza con il *Principe V, comma 3*, della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R (94) 12, secondo cui <i giudici dovranno in particolare assumere le seguenti responsabilità: ... g) seguire ogni formazione necessaria all'esercizio efficace ed adeguato delle loro funzioni><sup>26</sup>.

Tale norma segnala non solo l'intrinseco (e forse banale) significato positivo di un volontario aggiornamento professionale ma esalta la doverosità di quest'ultimo, visto come strumento irrinunciabile al fine di realizzare una effettiva "democraticità" nell'esercizio della funzione ed uno stimolo permanente al superamento dei (naturali) limiti conoscitivi di ciascun magistrato <sup>27</sup>.

Un altro argomento, considerato da anni assai delicato, è quello delle relazioni con la stampa e gli altri *mass-media* (art. 6).

Il tema coinvolto è quello spinosissimo della *riservatezza* o addirittura del *silenzio* dei magistrati <sup>28</sup>, cioè di un comportamento che i cittadini istintivamente (direi "a pelle") avvertono come positivo, anche se non meditano circa gli assai incerti rapporti e confini di

<sup>26</sup> cfr. G. Oberto: *Progetto preliminare di parere sulle norme concernenti l'indipendenza della giustizia e l'inamovibilità dei giudici, contenute nella Raccomandazione n° R (94) 12 del Consiglio d'Europa*

<sup>27</sup> cfr. R Magi: *Deontologia, processo, sistema. Riflessioni sul codice etico della magistratura*, in *Questione giustizia* (n. 4/1994)

<sup>28</sup> per una ampia ed analitica disamina del tema, cfr. M. Cicala: *L'onore di Borsellino. Spunti per una riflessione sulla deontologia giudiziaria nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in materiale di studio per *Incontro CSM per gli uditori nominati con d.m. 18.1.2002* (Roma, 1.10.2002, parte III, pagg. 40 segg.)

questa condotta con altri valori tuttavia tutelati dall'ordinamento generale: primo fra tutti, il principio di libera manifestazione del pensiero, pur se ispirato a criteri di equilibrio e misura in ragione della peculiare funzione svolta <sup>29</sup>.

A quest'ultimo riguardo, mi pare utile ricordare che il Giudice delle Leggi, con la tuttora fondamentale sentenza n° 100 dell'8.6.1981, ha affermato che *<l'equilibrato bilanciamento degli interessi tutelati non comprime il diritto dei magistrati alla libertà di manifestare le proprie opinioni, ma ne vieta soltanto l'abuso. Che viene ad esistenza ove risultino lesi valori non meno rilevanti come quelli desumibili dagli artt. 101 e 104 Cost., secondo cui i magistrati debbono essere imparziali ed indipendenti, non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento>*.

Una approfondita analisi dell'argomento risulterebbe esorbitante, forse, in questa sede.

Va segnalato, comunque, che l'art. 6 sottolinea tre punti fondamentali:

- il magistrato non deve sollecitare la pubblicità di notizie che riguardano la sua attività;
- il magistrato è tenuto al segreto su informazioni conosciute per ragione del suo ufficio;
- il magistrato, quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza, e ritiene di dover fornire notizie (per un'informazione corretta, per l'esercizio del diritto di cronaca o per evitare di pregiudicare l'onore e la reputazione dei cittadini), deve evitare la costituzione di canali informativi personali o privilegiati.

La importanza di tale ultimo punto non può sfuggire ad alcuno, anche perché una effettiva capacità di divulgazione circa l'esatto contenuto e significato di taluni atti giudiziari si pone come utile mezzo di contrasto ai sempre più diffusi tentativi di "lettura strumentale" dell'azione giudiziaria, e costituisce l'antecedente logico di un pur possibile recupero di *consenso sociale*.

Al riguardo, ad es., mi sembra utile segnalare:

- che l'Assemblea generale della Corte di Cassazione, riunitasi il 23.4.1999, ha auspicato all'unanimità il rafforzamento dell'ufficio stampa istituito presso la Corte stessa

---

<sup>29</sup> vedi Cass. SS.UU., sentenze n° 6179/1993 e n° 10999/1993, secondo le quali – in sintesi – il principio garantito dall'art. 21 Cost. non tollera limiti *soggettivi* per i magistrati solo perché tali, anche se incontra i limiti *oggettivi* imposti dalla necessità di non trasmodare nell'abuso e nell'indebito attacco alla sfera giuridica di altri soggetti nonché di contemperamento con altri interessi di rango pubblicistico e costituzionale

allo scopo di fornire informazioni puntuali e precise circa le sentenze emesse dalla Cassazione;

- o che persino il Proc. Gen. della Cassazione Vittorio ZUCCONI GALLI FONSECA, autorevole teorizzatore del *silenzio dei magistrati*, ha esercitato questo diritto, rispondendo con un comunicato-stampa ad alcune dichiarazioni del Proc. della Repubblica di La Spezia <sup>30</sup>;
- o che la legittimità degli interventi del magistrato per difendere e spiegare i propri atti è stata riconosciuta dalla sentenza delle SS. UU. Civili della Cassazione n° 105 del 22.2.1999;
- o che la stessa Suprema Corte ha richiamato come fonte normativa una risoluzione del CSM del 19.5.1993, secondo cui non può disconoscersi la facoltà del magistrato, in inchieste di particolare rilievo, di fornire precisazioni per *<dissipare equivoci e per impedire distorsioni, al fine di contribuire ad una corretta e compiuta informazione, che è indiscutibile fattore di arricchimento della democrazia, in quanto assicura conoscenza, trasparenza e controllo>*.

In ogni caso, l'art. 6 vuole evidenziare, da un lato, una marcata affermazione di chiaro disvalore verso ogni forma di (ormai anacronistico) *aureo distacco* nei confronti della civiltà dell'informazione e, per contro, una altrettanto ferma non condivisione di qualsiasi forma di pericoloso *collateralismo* di parte.

Un recupero di sensibilità su questi temi appare oggi assolutamente preminente, se è vero che, come è stato scritto in tempo non recente <sup>31</sup>, ci troviamo di fronte ad *<una situazione in cui l'esecutivo comincia a farsi legittimare dalle cd. aspirazioni della gente, ossia da una moltitudine che avrà pur fame e sete di giustizia, ma che risulta tuttavia "de facto" interamente ostaggio dei mezzi di informazione, e complessivamente ingenua riguardo ai sofisticati mezzi di produzione del consenso>*.

Passando per esigenze di brevità alle *condotte giudiziarie*, la lettura degli artt. 11-13 del codice solleva questioni di notevole rilievo, riaffermando opzioni interpretative a volte colpevolmente trascurate nella prassi quotidiana.

Procedendo per sintesi, direi che meritano di essere segnalati:

<sup>30</sup> cfr. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 1996*, in *Documenti Giustizia* (nn.1-2/1997)

<sup>31</sup> cfr. M. De Lalla: *Idee per un «completamento istruttorio» del gip*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 68

- a) la previsione nel processo di una sorta di *necessità didattica* concernente le questioni procedurali, volta a ridurre la sensazione di *estraneità* spesso vissuta dai protagonisti delle udienze (art. 11: *il magistrato ... fornisce ai cittadini le spiegazioni necessarie a comprendere lo svolgimento del processo, le ragioni degli eventuali rinvii, le condizioni per vedere assicurati i propri diritti...*). Ciò appare di fondamentale importanza, come dimostrato da alcuni studi, per *s drammatizzare* il rapporto tra giudice e teste, il quale - catapultato in una situazione spesso complessa sul piano psicologico - rischia inconsapevolmente di inquinare l'affidabilità del messaggio conoscitivo che si accinge a trasmettere (a causa di interferenze esterne, forti stati emotivi o *stress*) di talché il prodotto finale della testimonianza, a volte, può allontanarsi profondamente da quella che fu la realtà vissuta dal soggetto <sup>32</sup>. La previsione del codice, quindi, accresce la possibilità di *pulizia* della comunicazione;
- b) la riaffermazione del valore della *legalità dell'accertamento*, inteso come rispetto della metodologia normativa di ricostruzione del fatto (art. 11: *... cura di raggiungere, nell'osservanza delle leggi, esiti di giustizia per tutte le parti*). Il richiamo al rispetto della *ritualità* del procedimento probatorio - inteso come strumento gnoseologico di maggiore affidabilità per l'accertamento giudiziale - segnala che *<la verità processuale non pretende di essere "la verità" ... Questo del resto è il valore ed insieme il prezzo del formalismo, che nel diritto e nel processo penale presiede normativamente all'indagine giudiziaria, proteggendo, quando non è inutile e vuoto, la libertà dei cittadini>* <sup>33</sup>;
- c) la complessa descrizione del ruolo del pm, con il particolare riferimento al suo *"dovere di imparzialità"*, sottolineandone - specialmente nella fase delle indagini preliminari - l'aspetto di *"parte pubblica"* o di *"organo di giustizia"* e non già di mero organo dell'Accusa (art. 13: *... indirizza la sua indagine alla ricerca della verità, acquisendo anche elementi di prova a favore dell'indagato*). Questo aspetto della condotta del pm rimarca, significativamente, che su di lui grava un *dovere di obbiettività* nella valutazione delle risultanze investigative, al fine di un corretto esercizio dell'azione penale in un'ottica di *"concreta prognosi di dimostrabilità"* degli elementi acquisiti (cfr. artt. 112 Cost., 326 cpp, 125 disp. att. cpp), nonché che appare

<sup>32</sup> cfr. Roncato - Zucco, *I labirinti della memoria*, Bologna, 1993, p. 311, riportato in R. Magi: *Deontologia, processo, sistema*, cit.

<sup>33</sup> cfr. L. Ferrajoli, *Diritto e ragione*, Bari, 1990, pag. 18

chiaro il fatto che l'assenza di ogni volontà persecutoria è connaturata alla stessa "pubblicità" della sua natura, che lo fa muovere in una logica di *controllo di legalità* non discrezionale, peraltro costantemente sottoposta ad una rigorosa verifica da parte del giudice (cfr. art. 409 cpp). Questi doveri incombono sul pm, come già anticipato, in misura rilevantissima nella fase delle investigazioni preliminari, ove a lui è commesso il compito di tutelare (oltre che la collettività) anche i diritti del cittadino indagato, se pur oggi ampiamente protetto dalla vasta possibilità di indagini difensive ex art. 38 disp. att. cpp. Il pm., ipotizzando pertanto una breve rassegna esemplificativa: non deve permettere lo svolgimento di investigazioni da parte della p.g. con mezzi non consentiti; non deve intenzionalmente ritardare l'iscrizione della notizia di reato; deve trattare tutti i possibili indagati con concreta eguaglianza nella valutazione dell'idoneità della *notitia criminis* a determinare l'iscrizione; non deve ritardare il mutamento dell'iscrizione dal registro degli ignoti a quello dei noti al fine di *lucrare* un po' di tempo nelle indagini; non deve violare le norme sulla competenza territoriale nella raccolta degli elementi di prova che possono mantenere la loro efficacia ai sensi dell'art. 26 cpp; deve immediatamente ricorrere all'incidente probatorio quando la fonte testimoniale dà prevedibili segni di non potere essere presente al dibattimento. Nella fase del giudizio, invece, i doveri del pm avranno un controllo immediato ed efficace da parte del giudice-terzo, che è il vero arbitro-imparziale della controversia, capace di arginare le richieste delle parti e di valutarle nella pienezza del contraddittorio <sup>34</sup>.

Infine, è certamente innovativa e meritevole di approfondimento quella parte del codice etico in cui si disciplinano i *doveri del dirigente* (art. 14), del quale disegna l'auspicabile *profilo ideale* in una previsione normativa che, con i suoi cinque commi, è la più lunga di tutto il codice.

I doveri vengono visti da varie angolazioni:

- l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse umane e materiali (comma 1);
- la conoscenza di <ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio> e delle <lagnanze provenienti dai cittadini, dagli avvocati e dagli altri uffici > (comma 2);
- la vigilanza sul comportamento dei magistrati e dell'altro personale (comma 3);

<sup>34</sup> per una più ampia casistica, cfr. de Ruggiero - Ichino, *Il codice etico dei magistrati*, cit.

- la valutazione dei colleghi (comma 4);
- la capacità di relazionarsi funzionalmente con magistrati, personale amministrativo ed avvocati (comma 5).

La complessità e varietà degli aspetti presi in considerazione mi impone, per brevità, di soffermarmi su uno soltanto di essi, quello relativo al comma 1, con esclusivo riguardo alla figura del Procuratore della Repubblica, attesa l'importanza sempre più centrale che questo ufficio ha assunto con l'entrata in vigore dell'attuale c.p.p. ed anche perché viviamo una stagione in cui l'Esecutivo vuole radicalmente modificare l'assetto ordinamentale delle procure, prefigurando un Procuratore che sia in equilibrio tra il cd. *padre-padrone* ed il *mandarino* dell'apparato burocratico della Cina imperiale <sup>35</sup>.

In particolare, mi sembra di poter dire che l'art. 14, comma 1, deve mettersi in immediata correlazione con l'art. 70, comma 3, Ord. giud., che già attribuisce al titolare dell'ufficio di Procura il diritto-dovere di "dirigere" l'ufficio cui è preposto e di organizzarne l'attività.

Non va dimenticato, però, il necessario coordinamento di tali due norme con quelle contenute ad es. nella biennale circolare CSM sulle *tabelle*, giacché anche queste ultime hanno cominciato, a partire dagli anni Novanta, opportunamente ad incidere sulla gestione delle procure, al fine di farne sempre più una *casa di vetro* e non già un *porto delle nebbie*.

Il punto di maggiore rilevanza è quello relativo al potere di *designazione* dei sostituti per lo svolgimento di affari giudiziari, alla loro eventuale revoca, al controllo di tale potere da parte del CSM o del Consiglio giudiziario, alle (eventuali) direttive circa lo svolgimento delle indagini, l'esercizio dell'azione penale o la richiesta di archiviazione, etc.

Non possono essere dimenticate le critiche inizialmente avanzate da parte di chi ha ritenuto che la Circolare in questione fosse in contrasto con l'art. 70, in quanto l'adozione di criteri oggettivi e predeterminati non sarebbero previsti dalla legge sull'Ordinamento.

Tuttavia, dopo oltre un decennio di proficuo dibattito, la *cultura tabellare* ha permeato anche gli uffici di procura ed oggi non si può più seriamente negare che anche questa importantissima branca dell'organizzazione giudiziaria debba entrare a pieno titolo nel

---

<sup>35</sup> La similitudine si deve a P. Ferrua: *Riforme ordinamentali e ruolo della magistratura (Convegno sull'Ordinamento giudiziario, Palermo - 21 giugno 2003, organizzato dal Centro studi Cesare Terranova et al.)*, in corso di pubblicazione

circuito della condivisione delle responsabilità, anche in ossequio ai principi di buon andamento e di imparzialità dettati dall'art. 97 Cost.<sup>36</sup>.

Quindi, mi sembra ragionevole sostenere che dal “*regime di monarchia*” delineato nell'art. 70 ord. giud. si è passati ad un “*regime di democrazia temperata*”, introdotto dalle norme secondarie del CSM sulle tabelle, per attingere criteri predeterminati ed oggettivi di organizzazione dell'ufficio e di assegnazione degli affari, facendo assurgere il Dirigente ad un ruolo di organizzatore (previo coinvolgimento assembleare dei colleghi sostituti ed aggiunti) in un quadro di distribuzione razionale del lavoro e di *glasnost* nella gestione di questo importante ufficio pubblico, che è il vero *motore* dell'intera macchina giudiziaria penale, civile e di vigilanza su rilevanti ordini professionali (notai, avvocati, giornalisti etc.).

Considerazioni simili suggerisce<sup>37</sup> la disciplina secondaria relativa ai criteri per la formazione delle DDA.

Essa, contenuta in apposita sezione della circolare sulle *tabelle*, individua il procedimento con cui il Procuratore designa i sostituti chiamati a far parte della DDA, prevedendo: il parere del PNA, la comunicazione del decreto di designazione ai magistrati dell'ufficio, la trasmissione dello stesso e delle eventuali osservazioni (ove rigettate) al CSM per l'approvazione.

In caso di mancata approvazione da parte dell'organo di governo autonomo, il decreto viene rimesso al Procuratore della Repubblica per una nuova valutazione.

Sembra costituire pacifica interpretazione dei lavori del CSM il fatto che una eventuale nuova valutazione conforme alla precedente, da parte del dirigente la Procura, inibisca al Consiglio superiore di non approvare questo secondo decreto conforme al precedente.

A questo punto, però, credo che debba svolgere tutta la propria azione di *moral suasion* (e non solo) l'art. 14 del codice etico, giacché, siccome il dirigente deve <*assicurare la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio*> (comma 1, ult. parte), di fronte ad una motivata osservazione negativa proveniente dal CSM – che venisse pervicacemente disattesa dal Procuratore – dovrebbero scattare i conseguenti poteri di controllo *sociale* ed *interno* all'ufficio, previsti dalle norme etiche.

---

<sup>36</sup> Cfr. sent. C. Cost. n° 18 del 19.1.1989, che ha ribadito che l'art. 97 Cost. si applica anche alla amministrazione della giustizia

<sup>37</sup> cfr. B. Giangiacomo: *Codice etico*, cit.

Intendo dire che apparirebbe anti-storico un Dirigente che, a fronte di osservazioni contrarie provenienti da colleghi del suo ufficio e dallo stesso CSM, ritenesse di far prevalere la propria (unica e personale) *dissenting opinion*, che avrebbe comunque il grave difetto di non aver “assicurato la serenità del lavoro” e di aver violato, quindi, un suo preciso obbligo previsto dal codice etico (art. 14, comma 1).

## 5. Uno sguardo al panorama sovra-nazionale, europeo ed internazionale.

Mi sembra significativo ricordare, preliminarmente, per il loro contenuto di carattere generale di base, l'esistenza di alcuni documenti ufficiali di ampio respiro.

Intendo fare riferimento, in particolare, ai *Principi fondamentali delle Nazioni Unite relativi all'indipendenza della magistratura* (approvati nel 1985), ma soprattutto al più recente *Statuto universale del giudice*, approvato dal *Consiglio Centrale dell'Unione Internazionale dei Magistrati* nella riunione del 17.11.1999 tenutasi a Taipei.

Detto *Statuto*, costituito da quindici articoli, contiene “norme generali e di base”, che si estendono e svariano dai “tradizionali” canoni di indipendenza, autonomia, imparzialità e riservatezza, alla efficienza, all'attività esterna, alla garanzia della funzione, alla nomina, alla responsabilità civile e penale.

Mi sembra significativo, in particolare, che l'art. 15 prenda in considerazione la figura e la funzione del p.m., affermando che “nei paesi in cui i magistrati del pubblico ministero sono assimilati ai giudici, i principi sono ad essi applicabili”, in quanto vi ritrovo una importante eco al dettato della nostra Carta costituzionale (art. 107, c. 4)<sup>38</sup>.

Ciò premesso, con riguardo alla questione degli statuti deontologici in campo internazionale, mi pare di poter dire che il problema della creazione di un *corpus* di regole di questa natura esiste – ed è stato *de jure condito* affrontato – solo nell'universo giudiziario statunitense e canadese.

In Europa, invece, esso risulta configurato soltanto in Italia e in alcuni paesi dell'Est.

Vi è poi un ultimo esempio, a mio avviso però non chiaro, registrabile in Sud Africa.

Orbene, partendo dall'esame degli USA e del Canada, si rileva che il *corpus* normativo è costituito:

---

<sup>38</sup> Cfr. <http://www.iaj-uim.org> (sezione: *Untitled Document*)



1. da un *Model Code of Judicial Conduct* per l'Avvocatura statunitense (adottato dalla *House of Delegates of the American Bar Association* <sup>39</sup> il 16.7.1972 e modificato il 7.8.1990), il quale contiene, in particolare, cinque "canoni" che sembrano però riconducibili, quanto a natura giuridica, più alla tematica della responsabilità disciplinare <sup>40</sup> che non alla problematica che abbiamo affrontato fino a questo momento;
2. da un *Code of Conduct for United States Judges* per i giudici federali USA, approvato inizialmente dalla *Judicial Conference* il 5.4.1973, e successivamente modificato nel marzo 1987, nel settembre 1992, nonché nel marzo e nel settembre 1996. Questo prevede sette "canoni" di condotta ed un allegato (*Compliance*), predisposti da ultimo (marzo 1997) dall'*Official of the General Counsel, Administrative Office of the United States Courts*. Il *Code* <sup>41</sup> si applica a giudici che svolgono ogni funzione federale e meriterebbe forse un'apposita sessione di studio. Per evidenziarne la latitudine, però, basti in questa sede indicare alcuni destinatari (*District Judges* <sup>42</sup>, *U.S. Circuit Judges* <sup>43</sup>, *Court of Trade Judges* <sup>44</sup>, *Court of Federal Claims Judges* <sup>45</sup>, *Bankruptcy Judges* <sup>46</sup>, *Magistrates Judges* <sup>47</sup>, *Tax Court* <sup>48</sup>, *Court of Veterans Appeals*<sup>49</sup>, *Court for the Armed Forces* <sup>50</sup> ) <sup>51</sup> per coglierne l'importanza;

---

<sup>39</sup> L'*American Bar Association* costituisce l'associazione federale dei diversi *Bars* esistenti nei singoli stati degli USA. Il *Bar*, come noto, stabilisce le regole di esercizio dell'attività di avvocato nello stato in cui è riconosciuto (cfr.: F. de Franchis, *Law Dictionary*, ed. Giuffrè, Milano 1984)

<sup>40</sup> per una spiegazione in dettaglio del contenuto di ciascuno dei cinque "canoni", cfr.: Eastland, Markey, Murphey, Shaman, Sharman, in *Ethics in the Courts: Policing Behavior in the Federal Judiciary*, Washington, 1990; Shaman, Lubert, Alfini, in *Judicial Conduct and Ethics*, Charlottesville, 1990

<sup>41</sup> Il termine *code* va tradotto come "compilazione" e non già come "codice", giacché è noto che i paesi di *common law* sono contrassegnati da ordinamenti di diritto non scritto, ossia di diritto giurisprudenziale. Così, ad es., l'*United States Code Annotated* (U.S.C.A.) contiene soltanto una raccolta delle leggi federali come interpretate dalla migliore giurisprudenza delle corti federali (cfr. F. de Franchis: *Law Dictionary*, cit.)

<sup>42</sup> Le *district courts* sono giurisdizioni di primo grado, civili e penali. Di solito, ma non in tutti i casi, una *district court* è limitata ad un solo stato dell'Unione. Esse sono, comunque, complessivamente 68

<sup>43</sup> Le *circuit courts* hanno funzione di appello avverso le decisioni delle *district courts*

<sup>44</sup> Si tratta, in generale, delle corti che si interessano di diritto commerciale e societario

<sup>45</sup> Il termine *claim* ha un significato che non trova un equivalente chiaro ed univoco nella *civil law*: può dirsi che esso indica, genericamente, una giurisdizione innanzi alla quale si può far valere un credito, un diritto al risarcimento o all'indennizzo, una pretesa, un reclamo, una richiesta etc. (cfr.: F. de Franchis, in *Law Dictionary*, cit.)

<sup>46</sup> Giurisdizione fallimentare

<sup>47</sup> Giurisdizione minore sia civile sia penale

<sup>48</sup> Giurisdizione fiscale o tributaria

<sup>49</sup> Il termine *veteran* può tradursi come "reduce". Si ricollega, in generale, al *Veteran National Service*, che regola i diritti di coloro che hanno partecipato alla difesa degli USA in guerra e che provvede alle loro esigenze

<sup>50</sup> Giurisdizione militare

<sup>51</sup> Cfr.: <http://www.justiceintheworld.org> (10<sup>th</sup> Ed)

3. in California, la “*California Judges Association*” ha ritenuto di rivisitare il cennato *Model Code*, adottando in data 5 ottobre 1992 un “*Revised California Code of Judicial Conduct*”, che è stato poi approvato dalla Corte Suprema dello Stato ed è entrato in vigore il 15 gennaio 1996;
4. in Canada, il *Conseil Canadien de la Magistrature* ha approvato nel settembre 1994 un Progetto, denominato *Principes de Déontologie Judiciaire*, frutto del lavoro affidato ad un Comitato (presidente Richard J. Scott), costituito da quattro membri del Consiglio stesso e da altri tre alti magistrati. Il Progetto è stato poi sottoposto ad una ampia consultazione con l’*Associazione degli Avvocati*, con la *Federazione delle professioni giuridiche*, con l’*Associazione dei giudici delle Corti provinciali* e con quelle dei Professori universitari e dei Vice Procuratori Generali: l’approvazione definitiva è avvenuta nel 1998, dopo quattro anni di intenso lavoro. La finalità del documento (cfr. *Objet 1*) è di “*fornire consigli di ordine deontologico ai giudici nominati dal Governo federale*”, e tratta in dettaglio i principi di indipendenza, di integrità, di diligenza, di eguaglianza e di imparzialità nonché di comportamento dei giudici in materia di attività civili, solidaristiche, politiche e di possibile conflitto di interessi<sup>52</sup>.

Invece, per quanto riguarda l’Europa (a parte la situazione italiana già analizzata e che sembra essere l’unica ad includere anche i pubblici ministeri), deve rilevarsi che il problema dell’adozione di *codici etici* nei singoli paesi del continente è stato affrontato per la prima volta dal *Consiglio Consultativo dei Giudici Europei* (presso il Consiglio d’Europa) nella riunione di Strasburgo dell’8-10 novembre 2000, nella quale tale organo ha deliberato di esaminare questo tema con riferimento alle <*Norme relative all’indipendenza ed all’inamovibilità dei giudici*>, previste dalla Raccomandazione n° R (94) 12.

Tale delibera è stata approvata, peraltro, nell’ambito del “*Programma-quadro d’azione globale per i giudici in Europa*”.

Mi sembra utile ricordare che il *Consiglio Consultativo* si è basato ed ha fatto ampio riferimento ai seguenti documenti internazionali, che affermano l’esigenza di indipendenza e di autonomia di cui deve “godere” il *potere giudiziario*:

---

<sup>52</sup> Cfr. <http://www.justiceintheworld.org> (10<sup>th</sup> Ed)

- *Principi fondamentali delle Nazioni Unite relativi all'indipendenza della magistratura* (1985);
- *Raccomandazione n° R (94) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa* (1994);
- *Carta europea sullo statuto dei giudici* (adottata dalle due associazioni internazionali dei giudici, riunite a Strasburgo l'8-10 luglio 1998);
- *Dichiarazioni dei delegati degli Alti Consigli dei giudici* (approvate il 23-26 giugno 1997 a Varsavia ed a Slok).

La Raccomandazione n° 12, in particolare, elaborata dal Comitato dei Ministri il 13 ottobre 1994, ha come scopo precipuo proprio quello di tutelare l'indipendenza del "potere giudiziario", secondo quanto risulta:

1. dal suo Preambolo, volto a "*promuovere l'indipendenza dei giudici, al fine di rafforzare la preminenza della legge negli Stati democratici*";
2. dall'invito ai governi degli stati-membri ad adottare o ampliare "*tutte le misure necessarie per promuovere individualmente il ruolo dei giudici e della magistratura nel suo insieme, e ad incrementare la loro indipendenza e la loro efficienza*".

Giova rilevare che l'indipendenza della magistratura è intesa nella citata Raccomandazione non solo come *salvaguardia* del "potere giudiziario" da *interferenze esterne*, ma anche come *protezione* di ogni singolo magistrato nei rapporti concreti con i propri "superiori", a dimostrazione del fatto che l'indipendenza del magistrato può essere aggredita da più versanti.

Il problema in questione, evidentemente, si pone e va analizzato in modo del tutto differente a seconda che si considerino le problematiche concernenti:

- i paesi di *common law* (cui bisogna equiparare, in parte, quelli scandinavi);
- i paesi dell'Europa occidentale e meridionale;
- i paesi dell'est cd. post-comunisti.

Ed invero, nei paesi di *common law* il rispetto per l'indipendenza del "potere giudiziario" è assicurato sia da una cultura e da una tradizione secolari, sia dall'assenza di una carriera all'interno del corpo giudiziario, ed anche da una serie di strumenti legislativi penali assai efficaci, come ad es. il reato di "disprezzo della Corte" (*contempt of Court*), molto frequentemente utilizzato.

Nei paesi dell'Europa occidentale e meridionale, invece, il compito di salvaguardare l'indipendenza (*esterna ed interna*) del "potere giudiziario" viene affidato ad un Consiglio

superiore della magistratura - costituito nella sua maggioranza da membri eletti dai magistrati - modellato sull'esempio della Costituzione italiana.

Nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, infine - salvo alcune eccezioni - i *Consigli della magistratura* (se pur variamente denominati e composti) sono dotati normalmente di meri poteri consultivi, e l'Esecutivo continua a svolgere tuttora un ruolo molto invasivo nella carriera dei giudici.

Adottare o meno un codice etico per i magistrati è, pertanto, ancora oggi il problema più vivo e discusso nell'ambito delle magistrature europee tanto all'Est che all'Ovest.

La Raccomandazione n° 12, in verità, non si sbilancia affatto sulla soluzione da dare al problema. Ma un punto sembra, però, essere ormai chiaro dall'osservazione di ciò che sta avvenendo in una parte dell'Europa: la marcata tendenza, cioè, nell'Europa dell'Est, a fare adottare dai Parlamenti o dai "*Consigli di giustizia*" (spesso composti esclusivamente da membri nominati dall'Esecutivo) codici deontologici che abbiano un valore cogente per i magistrati.

Per contrastare questa deriva, secondo autorevoli opinioni, il Consiglio d'Europa dovrebbe prendere una posizione ufficiale sul punto, affermando decisamente con un nuovo documento che un codice deontologico per i giudici può essere emanato soltanto da un'associazione di magistrati e che, soprattutto, le sue disposizioni non devono avere forza di legge<sup>53</sup>.

Ad ogni modo, da una ricognizione di ciò che è avvenuto in epoca molto recente (2001-2002), mi risulta che alcuni paesi dell'Est, come:

- Estonia
- Lituania
- Ucraina
- Moldova
- Slovenia
- Repubblica Ceca
- Slovacchia

---

<sup>53</sup> Cfr. G. Oberto: in *Progetto preliminare di parere sulle norme concernenti l'indipendenza della giustizia e l'immovibilità dei giudici contenute nella Raccomandazione n° R (94) 12 del Consiglio d'Europa*, redatto dall'A. su incarico del Consiglio d'Europa

hanno adottato (attraverso assemblee rappresentative di giudici) dei “*judicial code of ethics*” o dei “*principles of conduct*”, aventi contenuti diversi dalle regole disciplinari ed elaborati sul modello statunitense<sup>54</sup>.

Non vi è il tempo, purtroppo, di indicare in dettaglio i contenuti peculiari di tali cd. codici etici.

Posso dire, però, che tutti quanti segnalano le seguenti caratteristiche comuni:

1. aiutare i giudici a risolvere problemi etico-professionali, dando loro autonomia nelle decisioni e garantendo indipendenza da ogni altra autorità;
2. informare circa gli *standards* di condotta che il pubblico deve attendersi dai giudici;
3. contribuire a dare pubblica assicurazione del fatto che la giustizia viene amministrata in modo indipendente ed imparziale.

Va ricordato, infine, con riguardo a paesi diversi da quelli dell’America del Nord e dell’Europa, che in Sud Africa ho riscontrato l’esistenza di un *Code of Conduct for Magistrates* (basato sul *Magistrates Act n° 90* del 1993, emendato il 17.12.1999), che riguarda giudici e *prosecutors*, e che è costituito da diciassette “punti” concernenti ipotesi molto diverse fra loro, che vanno dall’enunciazione di principi etico-deontologici di ormai comune condivisione ad indicazioni riguardanti anche la foggia ufficiale della toga da indossare<sup>55</sup>.

Alla luce di questa ricognizione della situazione, italiana ed internazionale, mi pare di poter concludere affermando che il *contenuto* e la *procedura di approvazione* dei codici etici (comunque denominati) sembrano essere la vera “frontiera” su cui tutte le magistrature (europee ed extra-europee) dovranno confrontarsi in questo primo decennio degli Anni duemila, avuto riguardo alla sempre più frequente e condivisa affermazione – in importanti Carte internazionali – dei principi di indipendenza ed autonomia della magistratura come connotati essenziali non solo della funzione giurisdizionale ma anche della stessa democrazia di un paese.

<sup>54</sup> Cfr.: *Consultative Council of European Judges - Opinion n° 3 on The principles and rules governing Judges’ professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*, Strasburgo, 19.11.2002. Vedi, in particolare, i punti 41/44, consultabili sul sito: <http://justiceintheworld.org> (12<sup>th</sup> Ed)

<sup>55</sup> Cfr. <http://www.justiceintheworld.org> (10<sup>th</sup> Ed)