





Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa

ETICA E GIUSTIZIA

Cod. P24010

Data: 26-28 febbraio 2024

ETICA E GIUSTIZIA: LA PROSPETTIVA SOVRANAZIONALE E INTERNAZIONALE

Raffaele Sabato, giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo

Le opinioni espresse sono personali

1

(Disciplina) e (Deontologia) ("etica") nelle professioni nei diversi ambienti culturali

Peculiarità quanto alle magistrature e all'avvocatura dei diversi Paesi

L'ambientazione originaria dei codici etici

La scissione tra disciplina e deontologia (almeno nelle magistrature)



SOMMARIO

LE DIVERSE SENSIBILITA'

DIRITTO E FISCO | EDITORIALE

Suonare o cantare per strada chiedendo offerte è legale?

Contrary to the clear legal framework, judges at local courts in Germany are allowed to hold a political mandate at a local level while in office. This practice is questionable regarding the principle of separation of powers, since political activity on a local level is qualified as executive power (indirect public administration).⁵ But the consistent common practice of the superiors of judges and the prevailing opinion in the legal literature permit judges to hold local political mandates. ⁶ German courts did not





The executive and judiciary in Germany are at some points interwoven.

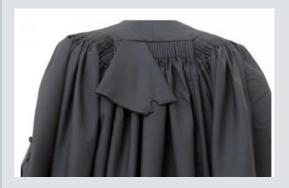
The appointment procedure of judges on a federal level, set out in Art. 95 II BL (Basic Law = Grundgesetz) is characterized by major political influence. The law determines that judges of federal supreme courts must be chosen jointly by the competent Federal Minister (usually the Federal Minister of Justice) and a committee consisting of State Ministers and an equal number of members elected by the Bundestag (the lower house of the German legislature), members of the represented political parties. A certain influence on the political party affiliation can therefore not be excluded. Practically, judges at the higher levels are selected on the basis of their political commitments and affiliations. Because of this practice, judges might even feel that it can be an advantage for their career to be member of a certain political party.

Even in the Sixties, while other deep-rooted traditions were being questioned and in some cases swept aside, the honorarium concept held its ground. Lord Denning, Master of the Rolls, in *Rondel v Worsley* [1967] 1 QB 443 summed it up: "Beyond dout the barrister was treated differently from other professional men. He could not sue for his fees. He could not even make a contract for them with his client. Nor with the solicitor who represented the client.

"The obligation to pay him was an obligation which was binding in honour, not in law. Such was the position of the advocate in the Roman law. Such was the position of the barrister in our English law.

"It was the tradition of centuries that what he received from the client was a gift or honorarium, and not a stipulated wage. To this day his very robe bears witness. At the back of it there is still the flap of the little pocket where the client could place his gratuit In the pretence that the barrister did not know he was being given a reward!"

However, HHJ Davis-White said the current view was "that the 'little pocket' referred to by Lord Denning MR was not to receive a fee secretly but was a vestige of historic costume". According to Ede & Ravenscroft's *History Of Legal Dress:* "The 'bag' at the back of the barrister's gown is not – as popularly thought – for legal fees, but has its roots to a mourning hood, similar in style to an academic hood".



IL PANORAMA EUROPEO

Modello ((professionale)) dell'avvocatogiudice di ((common law)): studi legali imprenditoriali, ricorso all'etica, anche in relazione al coessenziale conflitto di interesse politico ed economico; l'accentuazione politica (elezioni) e l'accentuazione economica (contingent fees, class actions) nell'appendice USA

ETICA (non si concepisce un sistema disciplinare)



IL PANORAMA EUROPEO

Article

The Einheitsjurist : A German Phenomenon

Diretta emanazione originaria della politica

Modello (funzionariale) del giudice (separato

dall'avvocato) di «civil law» (con la variante

tedesca dell' ((Einheitsjurist)))

(Ministro della giustizia; il procuratore generale (controlla) il giudice); il sistema disciplinare serve a garantire il perseguimento degli interessi superiori dello Stato

DISCIPLINA (non si vede l'utilità di norme puramente etiche)

Fonctionnaires et agents publics de la justice

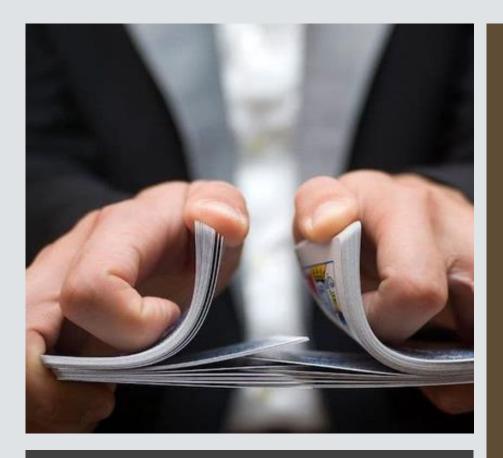
Il existe en France différentes catégories de fonctionnaires et agents publics de la justice : les magistrats, les greffiers en chef, les greffiers, les procureurs...Rémunérés par l'Etat, leur rôle est d'assurer le bon fonctionnement du service public de la justice. Contrairement aux avocats, huissiers ou notaires, les agents et fonctionnaires de justice ne sont pas habilités à donner des conseils juridiques. Les procédures pour les contacter ou les saisir sont réglementées.



IL PANORAMA INTERNAZIONALE Paesi dell'Asia con antiche tradizioni che si saldano soprattutto sull'esperienza di common law

La Cina e il Giappone

La corruzione impone scelte di modelli misti etica/sanzione penale



SI RIMESCOLANO LE CARTE ...

CAUSALI

Commercio internazionale inizio del '900

Mezzi di comunicazione di massa

Cooperazione internazionale

(anche delle categorie e degli organi esponenziali)

Internet

Globalizzazione

GLI EFFETTI

Si fondono (in parte) i modelli

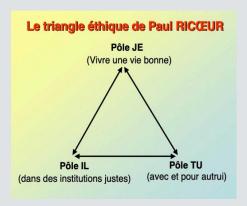
Si (dif)fondono le istituzioni (allargamento ad Est)

Si (con)fondono le terminologie

(evitare che si [af]fondi ...) sotto la perdita di credibilità e l'apparenza di corruzione



UN ITINERARIO





Verso la fine degli anni '90 si tengono una serie di seminari presso l'ENM sulla scia dell'insegnamento di Paul Ricoeur («l'acte de juger»)

définition de l'éthique en trois termes : « le souhait d'une vie accomplie – avec et pour les autres – dans des institutions justes »: toutes les composantes de cette définition sont également importantes et complémentaires, car l'ethos moral, c'est corrélativement le souci de soi, le souci de l'autre et le souci de l'institution.

Si vuole uscire dal modello funzionariale e arricchirlo. Si sostituisce al significato di ((deontologia)) come ((disciplina)), un nuovo significato, un po' artificialmente fondato sul Codice etico dei magistrati italiani del 1994 che (nato quasi per caso in uno scenario di degrado della vita istituzionale) viene tradotto in francese.

LO SCENARIO DI SFONDO



L' ((unicum)) dell'Italia

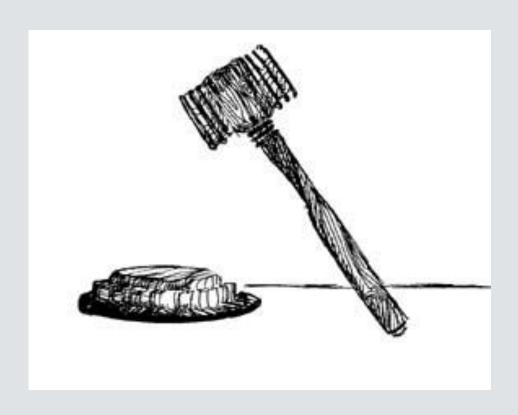
In Francia, Belgio, Germania, Portogallo il dibattito sulla deontologia giudiziaria è scarso (nel novembre 2002, iniziativa dell'ENM e dell'IHEJ; poi Commissione Cabannes e conflitto CSM-Associazioni).

In Norvegia, Svezia, Polonia, Iavori in corso per l'adozione di codici

Nel Regno Unito, in Irlanda e a Cipro lo statuto ed il prestigio del giudice di "common law" è di per sé sufficiente.

Nei paesi dell'est è possibile l'uso disciplinare dei codici, sono possibili complementarità tra disciplina e deontologia ed è possibile l'esclusione dall'Associazione Magistrati

LO SCENARIO



Paesi europei nei quali esiste un codice deontologico dei giudici distinto dalle regole disciplinari, adottato da Assemblee dei giudici

Italia

Paesi baltici (Estonia e Lituania); Rep. ceca; Slovacchia; Slovenia; Ucraina; Moldavia.



VERSO IL PARERE N. 3 DEL CCJE (CONSULTABILE SU WWW.COE.INT CON ALLEGATO IL "CODICE" DI BANGALORE)



Il CCJE è uno dei comitati consultivi costituiti dal CdE (nel caso di specie, in base ad una risoluzione del 2000)

La peculiarità del CCJE, strettamente collegata al suo mandato, è quella di essere costituito da delegati designati, tra i magistrati giudicanti in servizio, dagli organi nazionali responsabili per la tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità

Osservatori: associazioni europee dei magistrati

Nel 2002 si ritrovano molti dei protagonisti per i lavori sul Parere n. 3

L'INCROCIO CON LE ESPERIENZE EXTRAEUROPEE



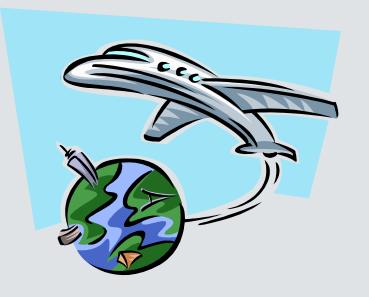
Negli USA, esiste un codice di etica giudiziaria dal 1924 (ABA e Judicial Conference); codici di singoli Stati

Canada (1998 – CSM e Conferenza dei giudici)

Values of Judicial Life (India, 1999)

Bangladesh, Malesia, Filippine, Pakistan

Nigeria, Tanzania, Kenia, Uganda, Zambia, Sud Africa, ecc.





Principi di condotta giudiziaria di Bangalore

-2002

adottati nel 2001 dal Gruppo per il rafforzamento dell'integrità dei giudici – ONU – e rivisti dalla Conferenza dei Presidenti delle Corti Supreme all'Aia il 26.11.2002, sulla base di osservazioni del Comitato Consultivo dei Giudici Europei (Consiglio d'Europa)



CONTENUTO DEL "CODICE" DI BANGALORE

6 "valori" da perseguire, che vengono enunciati ciascuno in un "principio" e in regole di dettaglio di "applicazione" del principio

Indipendenza

Imparzialità

Integrità

Rispetto delle convenienze ("Propriety")

Uguaglianza

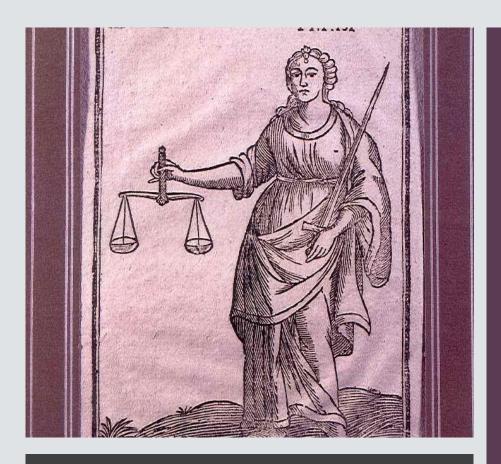
Capacità professionale e diligenza



Integrano le norme in essere

Le magistrature dovranno costituire modalità attuative, se non sono già previste per legge

CONTENUTO DEL "CODICE" DI BANGALORE



CONSIDERAZIONI SUL
"CODICE" DI
BANGALORE

Matrice di "common law"

Legato alle problematiche della lotta alla corruzione ed ai comportamenti sconvenienti che si pongono per certi Paesi

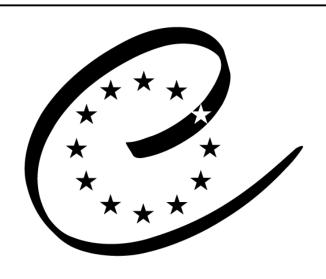
Interventi del CCJE per la compatibilità con i sistemi europei



IL PARERE N. 3 DEL CCJE

Il CCJE ha il compito di elaborare pareri - in cooperazione con altri comitati - sulle questioni concernenti l'indipendenza, l'imparzialità e la professionalità dei magistrati giudicanti medesimo nell'ambito di apposito "Piano d'azione".

La terza sessione, nel novembre 2002, ha avuto ad oggetto i principi in ordine alla condotta dei giudici, alla deontologia, alle incompatibilità ed all'imparzialità (Parere n. 3).



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

IL PARERE N. 3 DEL CCJE

PRIMA

Questionari

Rapporto di un esperto (Denis Salas, magistrato dell'ENM francese)

Gruppo di lavoro

Bozza predisposta con il supporto del Segretariato del CdE

DOPO

Eventuali azioni normative del CdE (raccomandazioni)

Eventuali azioni degli Stati membri (Associazioni dei Magistrati, CSM)

CONTENUTO DEL PARERE DEL CCJE

Parziale accoglimento - sulla scia della Relazione Salas - della distinzione (non ovunque seguita) degli "ambiti" della deontologia e della responsabilità disciplinare (oltre che civile e penale) del magistrato

Individuazione di un ruolo "propulsivo" e non sanzionatorio della deontologia (quest'ultimo ruolo pienamente coperto dall'ambito disciplinare).

A supporto delle scelte deontologiche da operarsi dal singolo magistrato, potrebbero promuoversi eventualmente "comitati etici", da formare con il contributo dell'associazionismo giudiziario; importante è il ruolo della formazione giudiziaria.

LE EVOLUZIONI DEL 2010

Il 4.6.2010 l'ENCJ adotta la dichiarazione di Londra sull'etica giudiziaria

Il 17.11.2010 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa approva la raccomandazione n. 12/2010 in materia di giustizia

Sempre il 17.11.2010, il Consiglio Consultivo dei giudici europei approva la «Magna Carta dei giudici»

Il 23.11.2010 si apre in Italia il Congresso ANM nel quale viene presentata al pubblico la modifica del Codice etico dei magistrati ordinari

(su Foro it. 2011, in trad. it.)

RACCOMANDAZIONE N. 12/2010

Capitolo VIII - Deontologia giudiziaria

- 72. Nella loro attività i giudici devono essere guidati da principi deontologici di condotta professionale. Tali principi non solo ricomprendono doveri suscettibili di sanzione disciplinare, ma forniscono anche indicazioni ai giudici sul come comportarsi.
- 73. Tali principi devono essere sanciti in codici di etica giudiziaria che debbono ispirare pubblica fiducia nei giudici e nella magistratura. I giudici devono assumere il ruolo principale nella preparazione di tali codici.
- 74. I giudici devono poter richiedere pareri su temi deontologici ad un organo nell'ambito della magistratura.

MAGNA CARTA DEI GIUDICI

Deontologia e responsabilità

18. L'azione dei giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari. Tali principi devono emanare, quanto a redazione, dagli stessi giudici e debbono costituire oggetto della loro formazione.

19. In ciascun Paese le violazioni suscettibili di dar luogo a sanzioni disciplinari e il procedimento disciplinare debbono essere definiti nella legge statutaria di magistratura o di ordinamento giudiziario.







IL FUTURO

Comitati Etici (uno o più, eventualmente costituiti nell'unica o diverse associazioni)

Consigliano preventivamente il giudice, propongono la revisione delle regole, ecc.

Possibile assorbimento delle regole in materia di incompatibilità (eliminazione delle autorizzazioni)

Esempio delle Corti internazionali





IL FUTURO

Coinvolgimento di notariato e avvocatura in rami di attività paragiurisdizionale

Coinvolgimento di notariato ed avvocatura in nuovi settori (bioetica, ecc.).

EMERGE LA «MODESTIA ETICA»

Fenomeno non solo italiano

IL GRECO





EMERGE LA «MODESTIA ETICA»

IV. CORRUPTION PREVENTION IN RESPECT OF JUDGES	24
OVERVIEW OF THE JUDICIAL SYSTEM. THE PRINCIPLE OF INDEPENDENCE	24
Courts	24
Ministry of Justice	28
Self-governing bodies	29
RECRUITMENT, CAREER AND CONDITIONS OF SERVICE	30
CASE MANAGEMENT AND PROCEDURE	33
ETHICAL PRINCIPLES AND RULES OF CONDUCT	36
CONFLICTS OF INTEREST	37
Recusal and routine withdrawal	37
Prohibition or restriction of certain activities, post-employment	38
Gifts	41
Misuse of confidential information and third party contacts	41
DECLARATION OF ASSETS, INCOME, LIABILITIES AND INTERESTS	41
SUPERVISION AND ENFORCEMENT	42
ADVICE, TRAINING AND AWARENESS	44

- 135. That said, the GET believes that an effective prevention of misconduct within the judiciary requires a more proactive, systematic and concrete approach. In fact, the quality of behaviour of judges and prosecutors plays a crucial role in public confidence in the administration of justice. As GRECO has repeatedly stressed, a code of ethics is most valuable when it provides practical guidance on how principles apply and helps solve concrete situations for example, as regard conflicts of interest, incompatibilities, gifts, how to behave when magistrates are faced with undue influence, etc. A code of ethics needs to be conceived as a living document, complemented by explanations, interpretative guidance and concrete examples.
- 136. Practical knowledge of ethical duties should, therefore, be disseminated more actively within the Italian judiciary not only by the ANM, but also by and in the CSM, as the body responsible for the professional life of magistrates, whose members should demonstrate the highest degree of transparency towards judges and society. The GET takes note of the activities that the CSM is already performing in this regard through its advisory replies on deontological matters (risposte ai quesiti) upon individual requests of magistrates - including chief of courts/prosecution offices, and the subsequent buildingup of jurisprudence in this domain; these opinions of the CSM are publicly available online³⁴. Furthermore, the GET is of the opinion that a more proactive role in the field of ethics can be played by the High Judicial School; including ethics and standards of conduct as a permanent component of initial and in-service training for both professional and lay magistrates would considerably increase awareness on ethics. The training should be focused on real-life scenarios, such as those indicated above, provide counselling and advice on ethical questions within the judiciary and include also the active participation of lawyers and other law professionals, in order to create a common and shared mind-set. Without such a practical approach, the Code risks being a mere document. In line with the above, GRECO recommends that (i) a Code of Judicial Ethics, which covers in scope all magistrates, whether associated or not, is further developed and complemented by explanatory comments and/or practical examples, including guidance on conflicts of interest, gifts, etc.; (ii) the proper application of the rules of conduct is ensured via an effective supervisory mechanism and accompanied by dedicated and regular training, advice and counselling for both professional and lay magistrates.



DALLA «MODESTIA ETICA» ALLE NUOVE SFIDE

RIDARE SPAZIO ALLE LIBERTA,

2020

Due anni da quando la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva pronunciata la sua sentenza sui "giudici portoghesi" che spiana la strada a un gruppo numeroso di provvedimenti lussemburghesi in materia di indipendenza giudiziaria in Polonia.

A Strasburgo sentenza Ástráðsson, accertativa di violazione nei confronti dell'Islanda, fase "genetica" dell'indipendenza-imparzialità giudiziaria: (a) il diritto a un processo equo ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione richiede che la causa sia decisa da un "tribunale indipendente e imparziale"; b) le nozioni di "indipendenza" e "imparzialità" sono strettamente collegate e interagiscono anche con quella di "tribunale costituito per legge" ai sensi del medesimo articolo; (c) il procedimento di nomina dei giudici – questa è la svolta – costituisce un elemento essenziale del concetto di "costituzione" di un organo giurisdizionale "per legge".

Se dunque – come avvenuto nel caso islandese – un organo (nel caso di specie, il ministro della giustizia) competente a proporre (al Parlamento) la nomina dei giudici non segue – senza dare motivazioni – la graduatoria predisposta da una commissione tecnica consultiva, e il destinatario della proposta (il Parlamento) neppur esso corregge il difetto, l'art. 6 § 1 è violato.

DALLA «MODESTIA ETICA» ALLE NUOVE SFIDE

PRIMO FILONE

Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia, relativa a irregolarità nella nomina dei membri del Tribunale costituzionale polacco. Il caso nasce da una ordinaria disputa civilistica, in cui tuttavia si era incidentalmente pronunciato il Tribunale costituzionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla base dei criteri Ástráðsson, riscontra una violazione del diritto a un "tribunale costituito per legge" a causa del fatto che la decisione sulla domanda presentata da Xero Flor era stata resa dal Tribunale costituzionale a mezzo di collegio di cinque giudici composto in violazione di norme anche costituzionali.

Reczkowicz c. Polonia: un avvocato si era lamentato del fatto che la sezione disciplinare, una delle due di nuova creazione presso la Corte suprema polacca, fosse costituita da giudici nominati del presidente della Polonia su deliberazione del Consiglio nazionale della Magistratura (CNM), organo che era stato oggetto di allegazioni di parzialità su basi politiche, a sua volta, sin dall'entrata in vigore della nuova legislazione che prevedeva, tra l'altro, che i membri giudiziari non fossero più eletti dai magistrati, ma dalla camera bassa del Parlamento. In questo caso, la Corte di Strasburgo constata che la procedura di nomina dei giudici era stata indebitamente influenzata dai poteri legislativo ed esecutivo, che avevano permeato il CNM di partigianeria.

DALLA «MODESTIA ETICA» ALLE NUOVE SFIDE

Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia: I ricorrenti - giudici che avevano presentato domande di tramutamento verso altri posti giudiziari - non erano prevalsi nella valutazione del CNM. I loro ricorsi erano dunque stati esaminati dalla neoistituita sezione per la Revisione straordinaria e gli Affari pubblici della Suprema Corte, l'altra delle due nuove sezioni già menzionate create a seguito della controversa riforma. La Corte europea dei diritti dell'uomo riscontra una violazione dell'articolo 6 § 1 poiché, tra l'altro, la legislazione polacca aveva privato la magistratura del diritto di eleggere i membri magistrati del CNM e aveva consentito all'esecutivo e al legislativo di interferire.

SECONDO FILONE (diritti di partecipazione e libertà di espressione)

Grzęda c. Polonia: rimozione ope legis del ricorrente, un magistrato, dal CNM prima della scadenza del mandato, senza possibilità di ottenere un controllo giurisdizionale di tale rimozione. L'articolo 6 § 1 è in questo caso ritenuto violato sulla base di una motivazione molto complessa, che unisce sia il mancato riconoscimento al ricorrente del diritto di adire un giudice contro la rimozione, sia l'inserirsi della "cacciata" dall'organo di autogoverno all'interno di un trend volto ad assoggettare il CNM all'ingerenza dei poteri esecutivo e legislativo.

DALLA «MODESTIA ETICA» ALLE NUOVE SFIDE

ruolo dei magistrati come partecipanti al dibattito pubblico sui diritti: le due sentenze di rilievo sono Żurek c. Polonia e Tuleya c. Polonia.

Nel caso *Żurek* il magistrato ricorrente, portavoce del Consiglio nazionale della magistratura, era stato rimosso dal Consiglio e, parallelamente, rimosso quale portavoce del tribunale regionale, mentre veniva altresì sottoposto ad ispezioni e a controlli tributari. La Corte ritiene la duplice violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 10 (concernente la libertà di espressione). Come in *Grzeda c. Polonia* (citata in precedenza), la Corte parte dalla mancanza di controllo giurisdizionale della decisione di allontanare il ricorrente dal CNM, e constata che l'insieme delle misure adottate nei confronti del ricorrente aveva avuto lo scopo di intimidirlo a causa delle opinioni che aveva espresso in difesa dello Stato di diritto e dell'indipendenza della magistratura.

Quanto alla sentenza *Tuleya*, essa è in parte sovrapponibile alla sentenza *Żurek*, in parte no. Nei confronti del magistrato erano state mossi diversi addebiti che avevano portato a numerosi procedimenti disciplinari e penali, previa revoca dell'immunità dall'azione penale, e a sospensione dalle funzioni e dallo stipendio per oltre due anni. Tra le altre questioni, gli si rimproverava la pronuncia orale di motivazioni a sostegno di una decisione, che avrebbe costituito rivelazione di segreto con impatto negativo su un'indagine, nonché il rilascio di un'intervista e altri interventi pubblici.

DALLA «MODESTIA ETICA» ALLE NUOVE SFIDE

Circa la libertà di espressione dei giudici si veda anche il Parere n. 25 del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE)

Danilet c. Romania (n. 16915/21, sentenza del 20.2.2024, non definitiva)

La Corte ha ritenuto, a maggioranza (quattro voti contro tre), che vi erano stati una violazione dell'articolo 10 (libertà di espressione).

Il caso riguardava una sanzione disciplinare (decurtazione di stipendio per due mesi) inflitta a un giudice per aver pubblicato due messaggi sul suo account Facebook, seguito da 50.000 utenti. La Corte ha ritenuto che i tribunali nazionali non avevano tenuto nella dovuta considerazione diversi aspetti, in particolare il contesto più ampio in cui si erano inserite le dichiarazioni del ricorrente, la sua partecipazione ad un dibattito su questioni di interesse pubblico, la questione se il valorei giudizi espressi erano sufficientemente basati sui fatti e, infine, l'effetto potenzialmente «chilling» della sanzione. Inoltre, l'esistenza di un pregiudizio alla dignità e all'onore della professione di giudice non era stata sufficientemente

dimostrata.

DALLA «MODESTIA ETICA» ALLE NUOVE SFIDE



Danilet c. Romania (n. 16915/21, sentenza del 20.2.2024, non definitiva)

Quanto al primo messaggio, il CSM aveva accertato che il sig. Danileț aveva messo in dubbio la credibilità delle istituzioni pubbliche, insinuando che esse erano controllati dalla classe politica e aveva proposto come soluzione che l'esercito intervenisse a garantire la democrazia costituzionale.

Quanto al secondo messaggio, il sig. Danileț aveva pubblicato sulla sua pagina Facebook un collegamento ipertestuale ad un articolo di stampa intitolato "Un pubblico ministero lancia l'allarme. Vivere in Romania oggi rappresenta un rischio enorme. La linea rossa è stata superata quanto alla magistratura" e aveva pubblicato un commento elogiando il coraggio del pubblico ministero in questione per aver osato parlare apertamente del rilascio di detenuti pericolosi, di quelle che considerava iniziative negative di riforma delle leggi sull'organizzazione del sistema giudiziario e di linciaggio dei giudici.

DALLA «MODESTIA ETICA» ALLE NUOVE SFIDE





FINE