



L'etica del magistrato

Documentazione per i gruppi di lavoro

PARTE 1 - *Casistica*

Domenico Airoma, *Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Napoli nord*

Claudio Castelli, *Presidente della Corte di appello di Brescia*

Marilia Di Nardo, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Stefano Guizzi, *Consigliere della Corte di cassazione*

Luca Masini, *Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Salerno*

Corrado Mistri, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Antonio Patrono, *Procuratore della Repubblica di La Spezia*

Alessandro Pepe, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Simone Perelli, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Nicola Piacente, *Procuratore della Repubblica di Como*

A cura di Gianluca Grasso e Costantino De Robbio

Coordinatori del settore formazione iniziale

SOMMARIO

<i>Premessa</i>	7
I. - <i>Casi</i>	8
1. Rapporti con il Capo dell'Ufficio.....	9
1.1. <i>Possibilità per un magistrato del Pubblico Ministero di indirizzare, al Procuratore della Repubblica del suo ufficio di appartenenza, oltre quattrocento note scritte, sui più svariati aspetti dell'attività dell'ufficio (in un arco di tempo di poco inferiore al quinquennio), onerando non solo il proprio dirigente della lettura di tali scritti, ma anche il personale amministrativo delle operazioni di scannerizzazione e registrazione delle note suddette</i>	9
1.2. <i>Possibilità per un sostituto procuratore di autoassegnarsi procedimenti. Possibilità per un sostituto procuratore di ignorare le disposizioni del procuratore della Repubblica in materia di rapporti con gli organi di informazione e di criticare tali disposizioni parlando con un giornalista</i>	9
2. Rapporti con i colleghi.....	11
2.1. <i>Rapporti con i colleghi e valutazioni dell'operato altrui</i>	11
2.2. <i>Possibilità per un magistrato di rivolgere aspre critiche in ordine alla professionalità e alle capacità organizzative del collega, già assegnatario del ruolo civile nella cui titolarità è subentrato, in un provvedimento di riorganizzazione del citato ruolo civile, in una missiva indirizzata al presidente del suo Ufficio e nell'Auto-relazione indirizzata al Consiglio Giudiziario, in occasione della prima valutazione di professionalità</i>	11
2.3. <i>Possibilità per un magistrato, presidente del collegio penale, di inserire nel dispositivo di sentenza collegiale, dandone successivamente pubblica lettura, che la decisione è stata assunta a maggioranza</i>	12
3. Rapporti con esponenti del Foro e altri professionisti che collaborano con il magistrato.....	13
3.1. <i>Possibilità per un magistrato di esprimere "apprezzamenti" nei confronti del foro e/ o del personale</i>	13
3.2. <i>Come deve comportarsi un magistrato nei rapporti con i consulenti/periti in modo da tenere un comportamento corretto?</i>	13
4. Rapporti con il personale amministrativo e le forze di polizia giudiziaria.....	15
4.1. <i>Possibilità per un magistrato del pubblico ministero – destinatario di infondati pettegolezzi, circa l'esistenza di una relazione sentimentale con una propria collaboratrice – di convocare presso, il proprio ufficio, il personale amministrativo della sua Procura di appartenenza, per chiedere delucidazione in merito a tale maldicenza</i>	15
4.2. <i>Può il magistrato delegare compiti propri alla polizia giudiziaria, al di là di quanto consentito dal codice di procedura penale?</i>	15
5. Rapporti con le parti processuali e con gli utenti del servizio giustizia.....	17

5.1. Possibilità per un giudice civile di allontanare dall'aula di udienza – in occasione di udienza istruttoria, fissata per la convocazione a chiarimenti del consulente tecnico d'ufficio – il consulente di parte, in assenza del CTU, nonché di esprimere apprezzamenti circa l'operato del primo, quale fattore potenzialmente dilatorio della durata del processo	17
6. Rapporti con la stampa per mezzo di comunicazione	18
6.1. Possibilità per un magistrato del pubblico ministero, che aveva svolto le indagini e sostenuto l'accusa nel giudizio di primo grado, in relazione ad un efferato episodio di cronaca nera (rapimento e successiva uccisione di una minorenni), di partecipare ad un film-documentario per conto di un'emittente televisiva straniera, interessata a pubblicizzare taluni profili del caso, e segnatamente le modalità di utilizzazione della prova del DNA per individuare il presunto responsabile	18
6.2. Possibilità per un sostituto procuratore, titolare di un procedimento - di notevole rilevanza mediatica- relativo ad un omicidio, di prendere parte (senza previamente informarne il Procuratore della Repubblica), accettando la relativa proposta avanzata da una emittente televisiva, alla realizzazione di un film-documentario avente ad oggetto il suddetto procedimento penale (e le specifiche tecniche di indagine adottate) mandato in onda durante la pendenza del processo in appello	18
6.3. Possibilità per un sostituto procuratore di violare disposizioni regolamentari e del procuratore della Repubblica in materia di rapporti con gli organi di informazione per difendersi dall'attribuzione, sulla base di dichiarazioni diffuse dagli organi di informazione, di un provvedimento inconciliabile con i propri doveri e diverso da quello effettivamente adottato	19
7. Rapporti con enti e associazioni (WWF, Rotary, ecc.): liceità e limiti per il magistrato di aderirvi.....	20
7.1. Possibilità di un magistrato di partecipare a qualsivoglia associazione od ente	20
8. Ospitalità e partecipazione a eventi sociali	21
8.1. Possibilità del magistrato di frequentare avvocati del luogo ove presta servizio, partecipare a eventi mondani con la loro presenza, da loro invitato o anche invitandoli lui stesso	21
8.2. Possibilità di un magistrato di essere ospite a spese di qualcuno in occasione di una festa, accettando il pagamento delle spese di viaggio e di albergo	21
9. Incarichi extragiudiziari	22
9.1. Possibilità per un magistrato, senza richiedere alcuna autorizzazione al CSM, di svolgere delle relazioni nell'ambito di corsi organizzati da una società privata.	22
9.2. Possibilità per un magistrato di accettare la candidatura a consigliere comunale (con indicazione, agli elettori, della futura assunzione – se eletto – dell'incarico di Vice-Sindaco) di un Comune non rientrante nel suo distretto di appartenenza	22
10. Uso dei social network	23
10.1. Possibilità di un magistrato di criticare sul proprio profilo Facebook il sindaco della sua città anche con espressioni irridenti	23
10.2. Possibilità di un magistrato di criticare su una mailing list l'attività giudiziaria di colleghi	23
10.3. Possibilità per un magistrato del pubblico ministero, sulla propria pagina "facebook" (aperta solo ad "amici"), di esprimere apprezzamenti sull'aspetto fisico – e sull'orientamento sessuale – di un noto attore, persona offesa in un procedimento penale delle cui indagini il magistrato era incaricato	24
11. Spendita del nome e della qualità di magistrato all'esterno dell'ufficio	25

11.1. Possibilità di un magistrato di utilizzare carta o files recanti l'intestazione dell'ufficio di appartenenza nella propria corrispondenza privata.....	25
11.2. Possibilità di un magistrato di rivolgersi ad un collega in servizio presso diverso Ufficio Giudiziario chiedendogli di parlare e di esporgli fatti oggetto di una denuncia sporta da un proprio congiunto e per la quale è competente il magistrato al quale si è rivolto	25
11.3. Possibilità di un magistrato di formulare alla Polizia Giudiziaria una richiesta recante quale oggetto "indagini difensive ai sensi dell'art. 391 quater c.p.p.", indicando in calce alla richiesta l'ufficio di appartenenza presso il quale presta servizio, per ottenere il rilascio di documenti da produrre in procedimento nel quale è persona offesa dal reato	25
11.4. Possibilità di un magistrato delegato ai fallimenti di chiedere ad alcuni professionisti di intervenire presso i responsabili di istituti bancari al fine di concedere a propri familiari o conoscenti dilazioni o prolungamenti dei prestiti loro concessi.....	26
11.5. Possibilità di un magistrato di avvalersi della sua qualità per ottenere da un vigile urbano la revoca di una contravvenzione	26
11.6. Possibilità di un magistrato di partecipare a pubblici incanti e di acquistare beni a pubblici incanti	26
11.7. Possibilità di un magistrato di richiedere l'intervento dei Carabinieri presso un ristorante ove si trovava per consumare un pasto, in una situazione di contestazione, circa il carattere commestibile del cibo servito, uscendo successivamente dal locale senza pagare il conto	27
12. Il diritto di critica e di commento delle decisioni giudiziarie	28
12.1. Possibilità di un magistrato di criticare le decisioni assunte da altri colleghi anche con espressioni inusuali, colorite o non ispirate a criteri di pertinenza e contenenza.....	28
II. - Appendice normativa	29
Codice etico dell'Associazione nazionale magistrati.....	30
Magna carta dei giudici.....	37
Raccomandazione CM / Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità ² (adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098A riunione dei Delegati dei Ministri)	40
Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality ⁵¹ The Bangalore principles of judicial conduct 2002.....	73
Consiglio d'Europa Comitato dei ministri raccomandazione rec (2000)19 del comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale (adottata dal Comitato dei ministri il 6 ottobre 2000, nella 724° riunione dei delegati dei ministri)	84
Parere (2013) n. 8 del Consiglio consultivo dei procuratori europei sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione adottato dal CCPE in occasione della sua viii riunione plenaria (Yerevan, 8-9 ottobre 2013)	115

Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.....	129
Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors adopted by the International Association of Prosecutors on the twenty third day of April 1999.	134
The Status and Role of Prosecutors - A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide.....	140
ENCJ working group. Judicial Ethics Report 2009-2010 - Groupe de travail RECJ. Déontologie judiciaire Rapport 2009-2010.....	141

Premessa

Il testo raccoglie, unitamente a una selezione di fonti rilevanti, i casi elaborati dai coordinatori dei gruppi di lavoro sul tema dell'etica del magistrato, nell'ambito del programma della ottava settimana di formazione interdisciplinare per i magistrati ordinari in tirocinio nominati con d.m. 3.1.2020.

L'intento è quello di far acquisire consapevolezza del rilievo dell'etica giudiziaria e della differenza rispetto all'ambito disciplinare, attraverso un'analisi casistica, che presuppone una conoscenza delle principali fonti in materia e, in particolare, del codice etico dell'ANM.

Il lavoro preparatorio è consistito nell'individuare le aree di maggior rilievo e la strutturazione di alcuni casi significativi - sulla base di un format condiviso - allo scopo di consentire, durante l'esercitazione, un'adeguata discussione dei temi trattati.

I casi, costruiti su questioni di rilievo etico, anche al confine con il disciplinare, richiedono una condivisione dei vari quesiti precedentemente al seminario mentre gli elementi per la discussione verranno distribuiti il giorno stesso del seminario.

Gianluca Grasso e Costantino De Robbio

Coordinatori del settore formazione iniziale

I. - *Casi*

1. Rapporti con il Capo dell'Ufficio

1.1. Possibilità per un magistrato del Pubblico Ministero di indirizzare, al Procuratore della Repubblica del suo ufficio di appartenenza, oltre quattrocento note scritte, sui più svariati aspetti dell'attività dell'ufficio (in un arco di tempo di poco inferiore al quinquennio), onerando non solo il proprio dirigente della lettura di tali scritti, ma anche il personale amministrativo delle operazioni di scannerizzazione e registrazione delle note suddette¹

Che tipo di interlocuzione deve stabilirsi tra un magistrato e il proprio dirigente? La stessa deve essere affidata solo ad atti formali? A quali condizioni il ricorso esclusivo ad essi assume connotati sostanzialmente “ostruzionistici”?

È corretto destinare personale e risorse dell'ufficio a tale tipo di interlocuzione, distogliendole da altri compiti istituzionali?

1.2. Possibilità per un sostituto procuratore di autoassegnarsi procedimenti². Possibilità per un sostituto procuratore di ignorare le disposizioni del procuratore della Repubblica in materia di rapporti con gli organi di informazione e di criticare tali disposizioni parlando con un giornalista³

In particolare

- se sia conforme ai doveri di correttezza l'autoassegnazione di procedimenti da parte del pubblico ministero,

- se sia conforme ai doveri di correttezza tale iniziativa nei periodi di assenza del procuratore della Repubblica

- se sia corretto e conforme ai doveri di continenza e correttezza ignorare la raccomandazione diramata dal procuratore della Repubblica a tutti i sostituti, al fine di evitare fughe di notizie, di non ricevere i giornalisti presso i rispettivi uffici,

¹ A cura di Stefano Guizzi.

² A cura di Nicola Piacente

³ A cura di Nicola Piacente

- se sia corretto e conforme ai doveri di continenza e correttezza, nel corso di una conversazione con un giornalista, usare espressioni di non condivisione su tale raccomandazione del procuratore della Repubblica ed ironizzare sulle modalità per aggirarla, nonché sulle finalità dei provvedimenti adottati dal capo dell'ufficio,

- entro quale limite sia compatibile il diritto del magistrato di esprimere liberamente il suo pensiero con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, misura e correttezza nelle comunicazioni.

2. Rapporti con i colleghi

2.1. *Rapporti con i colleghi e valutazioni dell'operato altrui*⁴

Un magistrato dell'ufficio GIP in ordinanza di rigetto della richiesta cautelare avanzata dal P. M. osservava che il P.M. aveva coltivato "propositi persecutori", con ciò lasciando intendere che l'attività di indagine posta in essere fosse motivata da finalità diverse da quelle di giustizia.

Successivamente, nell'ordinanza di rigetto della richiesta di proroga delle indagini relative allo stesso procedimento, - dopo aver rilevato il ritardo nell'iscrizione della "notitia criminis" nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. da parte del P.M. - il magistrato aveva scritto: "Va da sé che un uso così disinvolto e surrettizio dell'opportunità di tergiversare nell'iscrizione degli indagati, in difetto di dirette sanzioni processuali, si traduca in una patente violazione del codice di rito ed in un'indebita compressione dei diritti della difesa ...".

In entrambi i provvedimenti, il giudice non si sarebbe limitato ad evidenziare ciò che era rilevante ai fini delle rispettive decisioni, ma avrebbe qualificato la condotta del magistrato inquirente come "persecutoria", "disinvolta e surrettizia", con ciò esprimendo apprezzamenti, lesivi dell'immagine di professionalità del P. M.

Si tratta di espressioni pertinenti? E continenti?

2.2. Possibilità per un magistrato di rivolgere aspre critiche in ordine alla professionalità e alle capacità organizzative del collega, già assegnatario del ruolo civile nella cui titolarità è subentrato, in un provvedimento di riorganizzazione del citato ruolo civile, in una missiva indirizzata al presidente del suo Ufficio e nell'Auto-relazione indirizzata al Consiglio Giudiziario, in occasione della prima valutazione di professionalità⁵

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro quale limite il diritto-dovere del magistrato di procedere alla riorganizzazione del proprio ruolo

⁴ A cura di Marilia Di Nardo.

⁵ A cura di Simone Perelli.

è compatibile con il diritto di critica nei confronti del collega, già titolare di quel ruolo, che ha determinato la necessità di porre mano al provvedimento organizzativo?

2.3. Possibilità per un magistrato, presidente del collegio penale, di inserire nel dispositivo di sentenza collegiale, dandone successivamente pubblica lettura, che la decisione è stata assunta a maggioranza⁶

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari e dalla violazione del segreto della camera di consiglio, entro quale limite il diritto di manifestazione del pensiero è compatibile con il dovere di riserbo e di equilibrio nell'esercizio delle funzioni e di correttezza nei confronti dei colleghi componenti il collegio?

⁶ A cura di Simone Perelli.

3. Rapporti con esponenti del Foro e altri professionisti che collaborano con il magistrato

3.1. *Possibilità per un magistrato di esprimere “apprezzamenti” nei confronti del foro e/ o del personale*⁷

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

Qual è la soglia dell'illecito disciplinare?

Ha rilievo se il comportamento è tenuto in udienza o fuori di essa ?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile la critica a comportamenti del personale e del foro con la violazione del codice deontologico che afferma due grandi direttrici di comportamento: rispetto e dignità.

3.2. *Come deve comportarsi un magistrato nei rapporti con i consulenti/periti in modo da tenere un comportamento corretto?*⁸

in particolare vengono analizzati i seguenti aspetti:

1. *principio di equa distribuzione nel conferimento degli incarichi:*

- vi é responsabilità disciplinare per la violazione dell'obbligo di assicurare la trasparenza nella trattazione degli in caso di concentrazione su pochi professionisti di numerosissimi incarichi? Il significato dell'articolo 23 disp. att. cod. proc. civ., e le disposizioni di servizio del presidente del Tribunale.

2. *nomina di periti/ consulenti tecnici con i quali si hanno rapporti di frequentazione:*

- vi é responsabilità disciplinare nel conferimento di incarichi a persone con cui si hanno rapporti di frequentazione? Il significato dell'articolo 22 disp. att. cod. proc. civ., e le disposizioni di servizio del presidente del Tribunale.

3. *vigilanza sull'attività dei periti/ consulenti tecnici e relativi limiti:*

⁷ A cura di Claudio Castelli.

⁸ A cura di Corrado Mistri.

- vi é responsabilità disciplinare ed in che termini in caso di omessa vigilanza sull'attività dei periti/consulenti? I limiti del sindacato sull'attività giurisdizionale
- I principi di continenza e di correttezza nei rapporti con i periti/consulenti.

4. Rapporti con il personale amministrativo e le forze di polizia giudiziaria

4.1. Possibilità per un magistrato del pubblico ministero – destinatario di infondati pettegolezzi, circa l'esistenza di una relazione sentimentale con una propria collaboratrice – di convocare presso, il proprio ufficio, il personale amministrativo della sua Procura di appartenenza, per chiedere delucidazione in merito a tale maldicenza⁹

Quale tipo di interlocuzione deve stabilirsi tra un magistrato e i propri collaboratori? Può il primo sollecitare chiarimenti, da parte dei secondi, in merito a pettegolezzi che riguardino la sua vita privata e, in particolare, il rapporto con uno di essi?

È da ritenersi corretta la decisione del magistrato di registrare i colloqui intervenuti sul punto? Ed eventualmente, a quali condizioni?

Assume rilievo la circostanza che i comportamenti in questione siano stati realizzati da un magistrato già Procuratore della Repubblica presso detto Ufficio (e poi divenuto sostituto ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2012)?

4.2. Può il magistrato delegare compiti propri alla polizia giudiziaria, al di là di quanto consentito dal codice di procedura penale?¹⁰

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

Qual è il discrimine fra il comportamento deontologicamente riprovevole e l'illecito disciplinare? In particolare: quando può dirsi scorretto il rapporto con la polizia giudiziaria e quando siffatta scorrettezza assume caratteri di gravità?

Quali possono essere le conseguenze di una condotta deontologicamente censurabile?

Il pubblico ministero, assegnatario di procedimento per omicidio volontario, affida alla polizia giudiziaria la redazione della richiesta per l'applicazione di misura

⁹ A cura di Stefano Guizzi.

¹⁰ A cura di Domenico Airoma.

cautelare da sottoporre al visto del Procuratore della Repubblica; il magistrato reitera tale affidamento pur dopo le osservazioni del Capo dell'Ufficio, invitando il proprio collaboratore di p.g. a redigere una nuova richiesta di misura cautelare.

5. Rapporti con le parti processuali e con gli utenti del servizio giustizia

5.1. Possibilità per un giudice civile di allontanare dall'aula di udienza – in occasione di udienza istruttoria, fissata per la convocazione a chiarimenti del consulente tecnico d'ufficio – il consulente di parte, in assenza del CTU, nonché di esprimere apprezzamenti circa l'operato del primo, quale fattore potenzialmente dilatorio della durata del processo¹¹

Quale tipo di interlocuzione deve stabilirsi tra il giudice e i consulenti di parte? Questi ultimi, sono legittimati ad “assistere” ad ogni incombente processuale? Può il giudice stigmatizzarne l'operato?

Quali sono – se vi sono – i limiti al potere del giudice di “direzione” del processo?

Fino a che punto il giudice può spingersi per assicurare il rispetto del principio costituzionale della durata ragionevole del processo?

¹¹ A cura di Stefano Guizzi.

6. Rapporti con la stampa per mezzo di comunicazione

6.1. Possibilità per un magistrato del pubblico ministero, che aveva svolto le indagini e sostenuto l'accusa nel giudizio di primo grado, in relazione ad un efferato episodio di cronaca nera (rapimento e successiva uccisione di una minorenne), di partecipare ad un film-documentario per conto di un'emittente televisiva straniera, interessata a pubblicizzare taluni profili del caso, e segnatamente le modalità di utilizzazione della prova del DNA per individuare il presunto responsabile¹²

È consentito ad un magistrato partecipare ad un “docufilm” relativo ad affari trattati? Se sì, a quali condizioni?

Rileva, ai fini della risposta a tale interrogativo, la circostanza che la vicenda processuale non fosse ancora esaurita in tutti i suoi gradi di giudizio?

Del pari, rileva la circostanza che il magistrato abbia “ceduto” ad un “pressante” invito della casa di produzione?

6.2. Possibilità per un sostituto procuratore, titolare di un procedimento - di notevole rilevanza mediatica- relativo ad un omicidio, di prendere parte (senza previamente informarne il Procuratore della Repubblica), accettando la relativa proposta avanzata da una emittente televisiva, alla realizzazione di un film-documentario avente ad oggetto il suddetto procedimento penale (e le specifiche tecniche di indagine adottate) mandato in onda durante la pendenza del processo in appello¹³

In particolare:

- se la partecipazione ad un film-documentario inerente un procedimento di cui il p.m. è titolare prima ancora che venga emessa sentenza definitiva costituisca una violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione,

- se tale partecipazione possa legittimamente generare dubbi sulla indipendenza e imparzialità del pubblico ministero,

¹² A cura di Stefano Guizzi.

¹³ A cura di Nicola Piacente

- se tale condotta possa configurare l'utilizzo da parte del pubblico ministero di un canale informativo personale privilegiato per sostenere, anche sul piano mediatico, la propria tesi accusatoria, in assenza di ragioni istituzionali,

- se detta partecipazione, allorquando il processo è ancora in corso, possa ritenersi in violazione dei doveri di correttezza in quanto potenzialmente dannosa per l'imputato, nonché generare una possibile percezione di disparità di trattamento tra accusa e difesa nel processo di appello non ancora definito.

6.3. Possibilità per un sostituto procuratore di violare disposizioni regolamentari e del procuratore della Repubblica in materia di rapporti con gli organi di informazione per difendersi dall'attribuzione, sulla base di dichiarazioni diffuse dagli organi di informazione, di un provvedimento inconciliabile con i propri doveri e diverso da quello effettivamente adottato¹⁴

In particolare:

- se violi i doveri di imparzialità, correttezza, continenza e riserbo sollecitare la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività d'ufficio, rilasciando dichiarazioni ed interviste e partecipando ad una trasmissione televisiva nonostante contrarie disposizioni emanate dal procuratore della Repubblica,

- quali siano le condizioni perché tale sollecitazione, sia pure in violazione delle disposizioni regolamentari e di quelle emanate dal procuratore della Repubblica sia ammissibile,

- se tra tali condizioni rientri la difesa dell'onore professionale;

- se sia piuttosto opportuno sollecitare o attendere un intervento del dirigente del suo ufficio, un intervento a tutela del CSM ovvero un giudizio penale a tutela dell'onore leso,

- entro quale limite il diritto del magistrato di esprimere liberamente il suo pensiero sia compatibile con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, misura e correttezza nelle comunicazioni, anche a fronte di attacchi subiti.

¹⁴ A cura di Nicola Piacente

7. Rapporti con enti e associazioni (WWF, Rotary, ecc.): liceità e limiti per il magistrato di aderirvi

7.1. *Possibilità di un magistrato di partecipare a qualsivoglia associazione od ente*¹⁵

È lecito per un magistrato? Entro quali limiti ed a quali condizioni? Con quali ruoli e compiti?

Qual è il discrimine fra il comportamento deontologicamente riprovevole e l'illecito disciplinare? In particolare: quando la partecipazione è fonte di responsabilità disciplinare in quanto illecito extrafunzionale e quando assume profili di riprovevolezza deontologica?

¹⁵ A cura di Domenico Airoma.

8. Ospitalità e partecipazione a eventi sociali

8.1. *Possibilità del magistrato di frequentare avvocati del luogo ove presta servizio, partecipare a eventi mondani con la loro presenza, da loro invitato o anche invitandoli lui stesso*¹⁶

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

Che rapporto c'è tra queste frequentazioni e l'obbligo per un magistrato di astensione nei processi in cui l'avvocato da lui frequentato assume la difesa?

E a prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limiti è compatibile il diritto di frequentazione dei magistrati con l'obbligo di assicurare la loro immagine di imparzialità nell'esercizio delle funzioni?

8.2. *Possibilità di un magistrato di essere ospite a spese di qualcuno in occasione di una festa, accettando il pagamento delle spese di viaggio e di albergo*¹⁷

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

E a prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile il diritto del magistrato di libertà nelle sue frequentazioni con l'obbligo di comportarsi nella vita sociale con dignità e correttezza e con l'obbligo di non utilizzare la sua qualifica al fine di trarne vantaggi personali?

¹⁶ A cura di Antonio Patrono.

¹⁷ A cura di Antonio Patrono.

9. Incarichi extragiudiziari

9.1. Possibilità per un magistrato, senza richiedere alcuna autorizzazione al CSM, di svolgere delle relazioni nell'ambito di corsi organizzati da una società privata.¹⁸

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

Il magistrato non percepisce alcun compenso per queste relazioni. Tuttavia, in virtù di contratto di edizione stipulato con la società privata, predispone delle dispense, da consegnare ai partecipanti dei corsi, e alla luce delle dispense consegnate percepisce un compenso, calcolato nel contratto di edizione ad un prezzo per copia.

9.2. Possibilità per un magistrato di accettare la candidatura a consigliere comunale (con indicazione, agli elettori, della futura assunzione – se eletto – dell'incarico di Vice-Sindaco) di un Comune non rientrante nel suo distretto di appartenenza¹⁹

A quali condizioni è consentita la partecipazione del magistrato a competizioni politico-elettorali? Se – o in quali termini – è permessa attività di propaganda elettorale? In particolare, è consentito al magistrato di farsi ritrarre in fotografie e/o opuscoli che associno la sua immagine a uomini politici di rilievo nazionale?

¹⁸ A cura di Alessandro Pepe.

¹⁹ A cura di Stefano Guizzi.

10. Uso dei social network

10.1. Possibilità di un magistrato di criticare sul proprio profilo Facebook il sindaco della sua città anche con espressioni irridenti²⁰

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

Qual è il rapporto tra questo comportamento e il reato di diffamazione?

Influisce sulla possibilità di utilizzare Facebook per queste critiche la circostanza che il magistrato svolga le sue funzioni nella stessa sede giudiziaria del sindaco?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile di diritto del magistrato di esprimere liberamente il suo pensiero con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, dignità e misura in ogni scritto e in ogni dichiarazione destinati alla diffusione?

10.2. Possibilità di un magistrato di criticare su una mailing list l'attività giudiziaria di colleghi²¹

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

Il magistrato che partecipa a una mailing list sui problemi della giustizia lo fa nell'esercizio delle sue funzioni o no?

E il modo e i termini adoperati incidono sulla legittimità o meno di questo comportamento?

Fa differenza se la critica sia riferita a procedimenti in cui abbia avuto parte o meno?

E a prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile il diritto del magistrato di manifestazione del pensiero ancora con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, dignità e misura in ogni scritto e in ogni dichiarazione destinati alla diffusione?

²⁰ A cura di Antonio Patrono

²¹ A cura di Antonio Patrono.

10.3. Possibilità per un magistrato del pubblico ministero, sulla propria pagina “facebook” (aperta solo ad “amici”), di esprimere apprezzamenti sull’aspetto fisico – e sull’orientamento sessuale – di un noto attore, persona offesa in un procedimento penale delle cui indagini il magistrato era incaricato²²

È consentito al magistrato esprimere apprezzamenti di tale natura? Ed entro quali limiti?

Come si pone questo comportamento in relazione, da un lato, al riserbo che il magistrato deve mantenere in ordine agli affari trattati, nonché, dall’altro, al rispetto di tutte le diverse persone coinvolte nel procedimento (nel caso di specie, il delitto ex art. 423 c.p. aveva determinato il decesso di persona diversa dal noto attore, rimasto solo leggermente ferito nell’incendio)?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile di diritto del magistrato di esprimere liberamente il suo pensiero con l’obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, dignità e misura in ogni scritto e in ogni dichiarazione destinati alla diffusione?

²² A cura di Stefano Guizzi.

11. Spendita del nome e della qualità di magistrato all'esterno dell'ufficio

11.1. Possibilità di un magistrato di utilizzare carta o files recanti l'intestazione dell'ufficio di appartenenza nella propria corrispondenza privata²³

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile il diritto del magistrato di coltivare rapporti nella sua privata dimensione con l'obbligo di non conseguire vantaggi ingiusti?

11.2. Possibilità di un magistrato di rivolgersi ad un collega in servizio presso diverso Ufficio Giudiziario chiedendogli di parlare e di esporgli fatti oggetto di una denuncia sporta da un proprio congiunto e per la quale è competente il magistrato al quale si è rivolto²⁴

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile il diritto del magistrato di tutelare un diritto di un proprio congiunto con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, imparzialità, correttezza, rispetto dei ruoli?

11.3. Possibilità di un magistrato di formulare alla Polizia Giudiziaria una richiesta recante quale oggetto "indagini difensive ai sensi dell'art. 391 quater c.p.p.", indicando in calce alla richiesta l'ufficio di appartenenza presso il quale presta servizio, per ottenere il rilascio di documenti da produrre in procedimento nel quale è persona offesa dal reato²⁵

²³ A cura di Luca Masini.

²⁴ A cura di Luca Masini.

²⁵ A cura di Luca Masini.

11.4. Possibilità di un magistrato delegato ai fallimenti di chiedere ad alcuni professionisti di intervenire presso i responsabili di istituti bancari al fine di concedere a propri familiari o conoscenti dilazioni o prolungamenti dei prestiti loro concessi²⁶

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile il diritto del magistrato di tutelare gli interessi di propri familiari con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, imparzialità, correttezza, rispetto dei ruoli?

11.5. Possibilità di un magistrato di avvalersi della sua qualità per ottenere da un vigile urbano la revoca di una contravvenzione²⁷

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile il diritto del magistrato di tutelare un suo diritto ed esercitare le facoltà riconosciutegli dalla legge (ad esempio, istanza di revoca in autotutela) con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, imparzialità, correttezza, rispetto dei ruoli?

11.6. Possibilità di un magistrato di partecipare a pubblici incanti e di acquistare beni a pubblici incanti²⁸

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

²⁶ A cura di Luca Masini.

²⁷ A cura di Luca Masini.

²⁸ A cura di Luca Masini.

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile il diritto del magistrato di tutelare un suo diritto ed esercitare le facoltà riconosciutegli dalla legge con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, imparzialità, correttezza, rispetto dei ruoli?

11.7. Possibilità di un magistrato di richiedere l'intervento dei Carabinieri presso un ristorante ove si trovava per consumare un pasto, in una situazione di contestazione, circa il carattere commestibile del cibo servito, uscendo successivamente dal locale senza pagare il conto²⁹

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

A prescindere da eventuali responsabilità disciplinari, entro che limite è compatibile di diritto del magistrato di tutelare un suo diritto con l'obbligo di ispirarsi a criteri di equilibrio, dignità della persona?

²⁹ A cura di Simone Perelli.

12. Il diritto di critica e di commento delle decisioni giudiziarie

12.1. *Possibilità di un magistrato di criticare le decisioni assunte da altri colleghi anche con espressioni inusuali, colorite o non ispirate a criteri di pertinenza e continenza*³⁰

È lecito per un magistrato fare ciò? Ed entro che limiti?

Qual è il discrimine fra il comportamento deontologicamente riprovevole e l'illecito disciplinare? In particolare: quando c'è scorrettezza e quando quest'ultima assume caratteri di gravità?

Quali possono essere le conseguenze di una critica deontologicamente censurabile?

Caso a)

Il pubblico ministero, ricevuta la denuncia per falsa testimonianza nei confronti di un testimone, formula richiesta di archiviazione, supportando il proprio convincimento sulla base del fatto che quel denunciante «*continuasse imperterrito*» nella «*pessima abitudine di denunciare per falsa testimonianza i testi ascoltati in un procedimento civile o in un processo penale*».

Caso b)

Il Presidente del Collegio del Riesame delle misure cautelari, nel redigere la motivazione del provvedimento adottato dal collegio, così scrive: «[...] *l'inusuale sforzo investigativo compiuto dal P.M. [...] non può che rafforzare l'impressione di unilateralità*»; tanto più che «*opacità ben più consistenti capitano in relazione ad altri fatti, e quasi sempre la Procura della Repubblica non rivolge a questi ultimi alcuna attenzione*».

Caso c)

Il Presidente del Collegio, nel redigere la motivazione della sentenza, definisce «*sinceramente oscure*» le ragioni della scelta adottata dal precedente collegio di separare il procedimento a carico di uno dei coimputati e qualifica come «*inopportune*» reiterate sollecitazioni del P.M. di udienza di integrare il calendario delle udienze.

³⁰ A cura di Domenico Airoma.

II. - *Appendice normativa*

Codice etico dell'Associazione nazionale magistrati

Premessa

Il nuovo codice etico aggiorna la figura del magistrato, inserito in una società ormai in continua evoluzione. Ricorda, nella sua premessa, che il magistrato opera al solo fine di conseguire la piena effettività dei diritti delle persone. Ne sottolinea parimenti la responsabilità nel buon andamento del servizio giustizia, ma al contempo ne tutela l'indipendenza sia nei rapporti esterni che nell'ambito dell'autogoverno. Prende significativa posizione sul delicato versante dei rapporti col mondo dell'informazione e soprattutto con le degenerazioni delle comunicazioni di massa. Ribadisce espressamente che, una volta eletto in organismi rappresentativi, il magistrato opera senza vincoli di mandato rispetto agli elettori ovvero ai gruppi associati. Con scrupolo rammenta e indica le condotte del magistrato nei suoi rapporti con gli altri protagonisti del processo.

Il magistrato che viene così disegnato è un soggetto consapevole della sua funzione, attento alle esigenze della collettività e rispettoso dei ruoli, sensibile altresì alle richieste di assoluta trasparenza. Un soggetto, in altre parole, che intende svolgere al meglio il delicato ed alto compito che gli è stato affidato, con serietà e distacco ma senza nascondersi le difficoltà di operare in un contesto non sempre facile.

Il risultato del lavoro svolto può contribuire a migliorare il nostro Paese. Ed è con questa convinzione che viene offerto ai cittadini ed alle Istituzioni.

I. LE REGOLE GENERALI

Art. 1 - Valori e principi fondamentali

Nella vita sociale il magistrato si comporta con dignità, correttezza, sensibilità all'interesse pubblico.

Nello svolgimento delle sue funzioni, nell'esercizio di attività di autogoverno ed in ogni comportamento

professionale il magistrato si ispira a valori di disinteresse personale, di indipendenza, anche interna,
e di imparzialità.

Il magistrato opera con spirito di servizio per garantire la piena effettività dei diritti delle persone; considera le garanzie e le prerogative del magistrato come funzionali al servizio da rendere alla collettività; presta ascolto ai soggetti che in diverse forme concorrono all'esercizio della giurisdizione

e ne valorizza il contributo.

Art. 2 - Rapporti con le istituzioni, con i cittadini e con gli utenti della giustizia

Nei rapporti con i cittadini e con gli utenti della giustizia il magistrato tiene un comportamento disponibile e rispettoso della personalità e della dignità altrui e respinge ogni pressione, segnalazione o sollecitazione comunque diretta ad influire indebitamente sui tempi e sui modi di amministrazione della giustizia.

Nelle relazioni sociali ed istituzionali il magistrato non utilizza la sua qualifica al fine di trarne vantaggi personali di procurare vantaggi a sé o ad altre persone. Si astiene da ogni forma di intervento che possa indebitamente incidere sull'amministrazione della giustizia ovvero sulla posizione professionale propria o altrui.

Art. 3 - Doveri di operosità e di aggiornamento professionale

Il magistrato svolge le sue funzioni con diligenza ed operosità, impegnandosi affinché alla domanda di giustizia si corrisponda con efficienza, qualità ed efficacia.

Partecipa attivamente e con assiduità ai momenti organizzativi e di riflessione comune interni all'ufficio. Conserva ed accresce il proprio patrimonio professionale impegnandosi nell'aggiornamento e approfondimento delle sue conoscenze nei settori in cui svolge la propria attività e partecipando alle iniziative di formazione, anche comuni agli altri operatori del diritto.

Art. 4 - Modalità di impiego delle risorse dell'amministrazione

Il magistrato cura che i mezzi, le dotazioni e le risorse d'ufficio disponibili siano impiegati secondo la loro destinazione istituzionale, evitando ogni forma di spreco o di cattiva utilizzazione, adotta iniziative organizzative che perseguano obiettivi di efficienza del servizio giudiziario.

Art. 5 - Informazioni di ufficio. Divieto di utilizzazione a fini non istituzionali

Il magistrato non utilizza indebitamente le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio e non fornisce o richiede informazioni confidenziali su processi in corso, né effettua segnalazioni dirette ad influire sullo svolgimento o sull'esito di essi.

Art. 6 - Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa

Nei contatti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio.

Quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza su informazioni per ragioni del suo ufficio concernenti l'attività del suo ufficio o conosciute per ragioni di esso e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca, ovvero di tutelare l'onore e la reputazione dei cittadini, evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati.

Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio, dignità e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa, così come in ogni scritto e in ogni dichiarazione destinati alla diffusione.

Evita di partecipare a trasmissioni nelle quali sappia che le vicende di procedimenti giudiziari in corso saranno oggetto di rappresentazione in forma scenica.

Art. 7 - Adesione ad associazioni

Il magistrato non aderisce e non frequenta associazioni che richiedono la prestazione di promesse di fedeltà o che non assicurano la piena trasparenza sulla partecipazione degli associati.

Art. 7 bis – Cariche associative e istituzionali

Il magistrato componente del Comitato Direttivo Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, delle Giunte Esecutive Sezionali, delle presidenze e delle segreterie nazionali dei gruppi associativi (comunque denominate) non si candida al Consiglio Superiore della Magistratura prima della scadenza naturale dell'organo di appartenenza;

Il magistrato componente dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Scuola Superiore della Magistratura non si candida al Consiglio Superiore della Magistratura prima della scadenza naturale dell'incarico;

Il magistrato fuori ruolo non si candida al Consiglio Superiore della Magistratura prima del decorso di due anni dal ricollocamento in ruolo;

Il magistrato già appartenente al Consiglio Superiore della Magistratura non presenta domanda per ufficio direttivo o semidirettivo, ove non ricoperto in precedenza, e non accetta incarichi fuori ruolo prima del decorso di due anni dal ricollocamento in ruolo.

II. INDIPENDENZA, IMPARZIALITÀ, CORRETTEZZA

Art. 8 - L'indipendenza del magistrato

Il magistrato garantisce e difende, all'esterno e all'interno dell'ordine giudiziario, l'indipendente esercizio delle proprie funzioni e mantiene una immagine di imparzialità e di indipendenza.

Nell'espletamento delle funzioni elettive in organi di autogoverno, centrale o periferico, opera senza vincolo di mandato rispetto all'elettorato e ai gruppi associativi.

Evita qualsiasi coinvolgimento in centri di potere partitici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle sue funzioni o comunque appannarne l'immagine. Non permette che le relazioni dei suoi prossimi congiunti influenzino impropriamente il suo operato professionale.

Il magistrato continua ad operare con spirito di indipendenza e di imparzialità nello svolgimento di funzioni amministrative. Di esse limita comunque nel tempo la durata.

Non accetta incarichi né espleta attività che ostacolino il pieno e corretto svolgimento della propria funzione o che per la natura, la fonte e le modalità del conferimento, possano comunque condizionarne l'indipendenza.

In particolare, fermo il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità stabilite dalle normative in materia, nel territorio dove esercita la funzione giudiziaria il magistrato evita di accettare candidature e di assumere incarichi politico-amministrativi negli enti locali.

Art. 9 - L'imparzialità del magistrato

Il magistrato rispetta la dignità di ogni persona, senza discriminazioni e pregiudizi di sesso, di cultura, di ideologia, di razza, di religione.

Nell'esercizio delle funzioni opera per rendere effettivo il valore dell'imparzialità, agendo con lealtà e impegnandosi a superare i pregiudizi culturali che possono incidere sulla comprensione e valutazione dei fatti e sull'interpretazione ed applicazione delle norme.

Assicura inoltre che nell'esercizio delle funzioni la sua immagine di imparzialità sia

sempre pienamente garantita. A tal fine valuta con il massimo rigore la ricorrenza di situazioni di possibile astensione per gravi ragioni di opportunità.

Art. 10 - Obblighi di correttezza del magistrato

Il magistrato non si serve del suo ruolo istituzionale o associativo per ottenere benefici o privilegi per sé o per altri.

Il magistrato che aspiri a promozioni, a trasferimenti, ad assegnazioni di sede e ad incarichi di ogni natura non si adopera al fine di influire impropriamente sulla relativa decisione, né accetta che altri lo facciano in suo favore.

Il magistrato si astiene da ogni intervento che non corrisponda ad esigenze istituzionali sulle decisioni concernenti promozioni, trasferimenti, assegnazioni di sede e conferimento di incarichi.

Si comporta sempre con educazione e correttezza; mantiene rapporti formali, rispettosi della diversità del ruolo da ciascuno svolto; rispetta e riconosce il ruolo del personale amministrativo e di tutti i collaboratori.

LA CONDOTTA NELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

Art. 11 - La condotta nel processo

Nell'esercizio delle sue funzioni, il magistrato, consapevole del servizio da rendere alla collettività, osserva gli orari delle udienze e delle altre attività di ufficio e programma lo svolgimento delle stesse anche al fine di evitare inutili disagi ai cittadini e ai difensori e fornendo loro ogni chiarimento eventualmente necessario.

Svolge il proprio ruolo con equilibrio e con pieno rispetto di quello altrui ed agisce riconoscendo la pari dignità delle funzioni degli altri protagonisti del processo assicurando loro le condizioni per esplicarle al meglio.

Cura di raggiungere, nell'osservanza delle leggi, esiti di giustizia per tutte le parti, agisce con il massimo scrupolo, soprattutto quando sia in questione la libertà e la reputazione delle persone.

Fa tutto quanto è in suo potere per assicurare la ragionevole durata del processo.

Art. 12 - La condotta del giudice

Il giudice garantisce alle parti la possibilità di svolgere pienamente il proprio ruolo, anche prendendo in considerazione le loro esigenze pratiche.

Si comporta sempre con riserbo e garantisce la segretezza delle camere di consiglio, nonché l'ordinato e sereno svolgimento dei giudizi. Nell'esercizio delle sue

funzioni ascolta le altrui opinioni, in modo da sottoporre a continua verifica le proprie convinzioni e da trarre dalla dialettica occasione di arricchimento professionale e personale.

Nelle motivazioni dei provvedimenti e nella conduzione dell'udienza esamina i fatti e gli argomenti prospettati dalle parti, evita di pronunciarsi su fatti o persone estranei all'oggetto della causa, di emettere giudizi o valutazioni sulla capacità professionale di altri magistrati o dei difensori, ovvero - quando non siano indispensabili ai fini della decisione - sui soggetti coinvolti nel processo.

Nel redigere la motivazione dei provvedimenti collegiali espone fedelmente le ragioni

della decisione, elaborate nella camera di consiglio.

Non sollecita né riceve notizie informali nei procedimenti da lui trattati.

Art. 13 - La condotta del pubblico ministero

Il pubblico ministero si comporta con imparzialità nello svolgimento del suo ruolo.

Indirizza la sua indagine alla ricerca della verità acquisendo anche gli elementi di prova a favore dell'indagato e non tace al giudice l'esistenza di fatti a vantaggio dell'indagato o dell'imputato.

Evita di esprimere valutazioni sulle persone delle parti, dei testimoni e dei terzi, che non sia conferenti rispetto alla decisione del giudice, e si astiene da critiche o apprezzamenti sulla professionalità del giudice e dei difensori.

Partecipa attivamente alle iniziative di coordinamento e ne cura opportunamente la promozione.

Non chiede al giudice anticipazioni sulle sue decisioni, né gli comunica in via informale conoscenze sul processo in corso.

Art. 14 - I doveri dei dirigenti

Il magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario cura al meglio l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili. in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'ufficio deve garantire.

Assicura la migliore collaborazione con gli altri uffici pubblici, nel rispetto delle specifiche competenze di ciascuna istituzione.

Garantisce l'indipendenza dei magistrati e la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio assicurando trasparenza ed equanimità nella gestione dell'ufficio e respingendo ogni interferenza esterna. Cura in particolare l'inserimento dei giovani magistrati ai quali assicura un carico di lavoro equo.

Si attiva per essere a tempestiva conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio, in modo da assumerne la responsabilità e spiegarne le ragioni e si dà carico delle questioni organizzative generali e di quelle che si riflettono sul lavoro del singolo magistrato.

Esamina le lagnanze provenienti dai cittadini, dagli avvocati e dagli altri uffici giudiziari o amministrativi, vagliandone la fondatezza e assumendo i provvedimenti necessari ad evitare disservizi. Anche a tal fine deve essere disponibile in ufficio.

Vigila sul comportamento dei magistrati e del personale amministrativo intervenendo tempestivamente, nell'esercizio dei suoi poteri, per impedire comportamenti scorretti.

Sollecita pareri e confronti sulle questioni dell'ufficio da parte di tutti i magistrati, del personale amministrativo e, se del caso, degli avvocati.

Cura l'attuazione del principio del giudice naturale.

Redige con serenità, completezza e oggettività i pareri e le relazioni sui magistrati dell'ufficio, così lealmente collaborando con coloro cui è rimessa la vigilanza sui magistrati, con il Consiglio giudiziario e con il C.S.M.

Il dirigente non si avvale della propria posizione per ottenere benefici o privilegi per se o per altri.

Magna carta dei giudici³¹

(Principi fondamentali)

Presentazione:

In occasione del proprio 10° anniversario, il CCJE ha adottato, nel corso della 11A adunanza in Plenum, una Magna Carta dei Giudici (Principi fondamentali), volta a sintetizzare e codificare le principali conclusioni contenute nei Pareri già adottati. Ciascuno dei 12 Pareri già emessi dal CCJE all'attenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa contiene le considerazioni complementari sulle tematiche trattate nel presente testo (v. www.coe.int/ccje).

Stato di diritto e giustizia

1. La magistratura costituisce uno dei tre poteri di ogni Stato democratico. È sua missione garantire la stessa esistenza dello Stato di diritto e assicurare in tal modo un'appropriata applicazione del diritto in maniera imparziale, giusta, equa ed efficace.

Indipendenza dei giudici

2. L'indipendenza e l'imparzialità del giudice sono precondizioni essenziali per l'adeguato funzionamento della giustizia.

3. L'indipendenza del giudice deve essere ordinamentale, funzionale e finanziaria. Essa deve essere garantita rispetto agli altri poteri dello Stato, agli utenti della giustizia, agli altri giudici ed alla società in generale, a mezzo di norme di diritto interno della fonte più elevata. È responsabilità dello Stato e di ciascun giudice promuovere e salvaguardare l'indipendenza della magistratura.

4. L'indipendenza del giudice deve essere garantita riguardo all'attività giudiziaria, in particolare nel reclutamento, nella nomina a durata indeterminata sino all'età pensionistica, nelle promozioni, nell'immovibilità, nella formazione, nell'immunità giudiziaria, nella disciplina, nella remunerazione e nello stanziamento di bilancio della giustizia.

Garanzie di indipendenza

5. Le decisioni sulla selezione, la nomina e la carriera debbono essere basate su criteri obiettivi determinati dall'organo di tutela dell'indipendenza.

³¹ Versione non ufficiale in lingua italiana, condotta sugli originali inglese e francese, a cura del dott. Raffaele Sabato, Past President e componente dell'Ufficio direttivo del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE), nonché componente del Gruppo di lavoro Magna Carta (CCJE-MC).

6. I procedimenti disciplinari debbono essere trattati innanzi ad organo indipendente, con la possibilità di impugnazione innanzi ad un tribunale.
7. Sulla base di consultazioni con la magistratura, lo Stato deve assicurare le risorse umane, materiali e finanziarie necessarie all'adeguato funzionamento della giustizia. Il giudice deve beneficiare di una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza.
8. La formazione iniziale e permanente è, per il giudice, un diritto ed un dovere. Essa deve essere organizzata sotto la supervisione della magistratura. La formazione è un importante elemento di garanzia dell'indipendenza dei giudici, nonché della qualità e dell'efficacia del sistema giudiziario.
9. La magistratura deve essere coinvolta in tutte le decisioni che si riflettono sull'esercizio delle funzioni giudiziarie (organizzazione dei tribunali, procedure, altra legislazione).
10. Nell'esercizio della giurisdizione, il giudice non può essere destinatario di alcun ordine o istruzione, né sottoposto ad alcuna pressione di gerarchia ed è tenuto esclusivamente al rispetto delle norme di diritto.
11. I giudici debbono assicurare la parità delle armi tra il pubblico ministero e la difesa. Uno statuto di indipendenza dei pubblici ministeri costituisce un'esigenza fondamentale dello Stato di diritto.
12. I giudici hanno diritto di aderire ad associazioni di magistrati, nazionali o internazionali, con il compito di difendere la missione della magistratura nella società.

Organo di tutela dell'indipendenza

13. Al fine di garantire l'indipendenza dei giudici, ciascuno Stato deve costituire un Consiglio superiore della magistratura o altro organo specifico, anch'esso indipendente dai poteri esecutivo e legislativo, munito delle più ampie prerogative per ogni aspetto relativo al loro statuto, nonché all'organizzazione, al funzionamento ed all'immagine delle istituzioni giudiziarie. Il Consiglio deve essere composto o esclusivamente da magistrati, o quantomeno da una maggioranza sostanziale di magistrati eletti dai loro pari. Il Consiglio superiore della magistratura è tenuto a rendicontare quanto alle sue attività e alle sue decisioni.

Accesso alla giustizia/trasparenza

14. La giustizia deve essere trasparente e debbono formare oggetto di pubblicazione informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario.

15. Il giudice deve adoperarsi per assicurare l'accesso a una soluzione delle controversie rapida, efficace ed a costi ragionevoli; deve contribuire alla promozione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

16. Gli atti processuali e i provvedimenti del giudice debbono essere redatti in linguaggio accessibile, semplice e chiaro. Il giudice deve pronunciare sentenze motivate, in pubblico, entro un termine ragionevole, sulla base di un'udienza equa e pubblica. Il giudice deve utilizzare tecniche appropriate di gestione del processo e del carico di lavoro (case management).

17. L'esecuzione dei provvedimenti giudiziari è componente essenziale del diritto al processo equo ed è garanzia dell'efficacia della giustizia.

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.

20. Il giudice deve rispondere penalmente, secondo la legge ordinaria, per i reati commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni. A carico del giudice non deve sussistere responsabilità penale per fatti connessi all'esercizio delle funzioni, in caso di violazioni non dolose.

21. Il rimedio agli errori giudiziari deve essere individuato in un adeguato sistema di impugnazioni.

Raccomandazione CM / Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità² (adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098A riunione dei Delegati dei Ministri)³²

Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Visto l'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo indicata come "la Convenzione", ETS n. 5) che stabilisce che "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge" e la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

Tenuto conto dei Principi di base delle Nazioni Unite sull'indipendenza della magistratura, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel novembre 1985;

Visti i Pareri del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), i lavori della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) e la Carta europea sullo Statuto dei giudici predisposta nell'ambito di riunioni multilaterali del Consiglio d'Europa;

Rilevando che il ruolo dei giudici, nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, è essenziale per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Desiderando promuovere l'indipendenza dei giudici, elemento connaturale allo Stato di diritto ed essenziale per l'imparzialità dei giudici ed il funzionamento del sistema giudiziario;

Sottolineando il fatto che l'indipendenza della magistratura garantisce ad ogni persona il diritto ad un equo processo e quindi non è un privilegio dei magistrati ma una garanzia per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che permette ad ogni persona di avere fiducia nel sistema giudiziario;

Nella consapevolezza della necessità di garantire lo statuto e i poteri dei giudici al fine di instaurare un ordinamento giuridico equo ed efficace, e di incoraggiarli ad impegnarsi attivamente per il funzionamento del sistema giudiziario;

Riconoscendo la necessità di assicurare che siano debitamente esercitati le responsabilità, i doveri e i poteri dei giudici, volti a tutelare gli interessi di qualsiasi persona;

³² Versione non ufficiale in lingua italiana, condotta sugli originali inglese e francese, a cura del dott. Raffaele Sabato, Past President e componente dell'Ufficio direttivo del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE).

Desiderando trarre insegnamento dalle esperienze dei vari stati membri nell'organizzare le istituzioni giudiziarie nel rispetto dello Stato di diritto;

Considerata la diversità degli ordinamenti giuridici, delle posizioni costituzionali e delle con

cezioni in tema di separazione dei poteri;

Notando che nulla in questa raccomandazione deve intendersi volto a diminuire le garanzie di indipendenza attribuite ai giudici dalle costituzioni o dagli ordinamenti giuridici degli stati membri;

Notando che le costituzioni o gli ordinamenti giuridici di alcuni stati membri hanno istituito un consiglio, cui si fa riferimento in questa raccomandazione come "consiglio superiore della magistratura";

Desiderando promuovere i rapporti tra magistrature e tra singoli giudici dei vari stati membri al fine di incoraggiare lo sviluppo di una cultura comune della giurisdizione;

Considerando che la Raccomandazione Rec (94) 12 del Comitato dei Ministri sull'indipendenza, l'efficacia e il ruolo dei giudici deve essere aggiornata in misura rilevante per munire di maggior forza tutte le misure necessarie per promuovere l'indipendenza e l'efficacia dei giudici, per garantire e rendere più effettiva la loro responsabilità, e per rafforzare il ruolo dei singoli giudici e quello della magistratura in generale;

Raccomanda ai governi degli stati membri di adottare le misure per assicurare che siano attuate nella loro legislazione, nelle loro politiche e nelle loro prassi le disposizioni contenute nell'allegato alla presente raccomandazione, che sostituisce la Raccomandazione Rec (94) 12 di cui sopra, e che siano forniti ai giudici i mezzi per svolgere le loro funzioni in conformità a queste disposizioni.

Allegato alla Raccomandazione CM / Rec (2010) 12

Capitolo I

Aspetti generali

Campo di applicazione

della raccomandazione

1. La presente raccomandazione si applica a tutte le persone che esercitano funzioni giudiziarie, comprese quelle che trattano questioni costituzionali.
2. Le disposizioni di cui alla presente raccomandazione si applicano anche ai giudici onorari, tranne che sia chiaro dal contesto che esse si applicano solo ai giudici professionali.

Indipendenza della magistratura e fonte del diritto che deve garantirla

3. L'indipendenza, come san

cito dall'articolo 6 della Convenzione, mira a garantire ad ogni persona il diritto fondamentale di avere la sua causa esaminata equamente, sulla sola base del diritto e in assenza di qualsiasi influenza indebita.

4. L'indipendenza del singolo giudice è salvaguardata dall'indipendenza della magistratura nel suo complesso e costituisce, in tal senso, un aspetto fondamentale dello Stato di diritto.

5. I giudici devono avere libertà assoluta di statuire sui procedimenti in modo imparziale, in conformità al diritto e al loro apprezzamento dei fatti.

6. I giudici devono disporre di poteri sufficienti ed essere in grado di esercitarli al fine di svolgere le loro funzioni e preservare la loro autorità e la dignità del tribunale. Ogni persona interessata ad una causa, comprese le pubbliche autorità o i loro rappresentanti, deve essere sottoposta all'autorità del giudice.

7. L'indipendenza del giudice e della magistratura deve essere sancita nella costituzione o al più alto livello possibile delle fonti del diritto negli stati membri, nonché formare oggetto di disposizioni più specifiche al livello della legislazione.

8. Quando i giudici ritengono che la loro indipendenza sia minacciata devono essere in grado di poter ricorrere al consiglio superiore della magistratura o altra autorità indipendente, o devono disporre di strumenti impugnatori effettivi.

9. Una causa non può essere distolta da un giudice particolare senza giusta causa. La decisione di riassegnare un affare affidato ad un giudice deve essere assunta da un'autorità all'interno del sistema giudiziario sulla base di criteri oggettivi e predeterminati attraverso una procedura trasparente.

10. Solo gli stessi giudici devono decidere della propria potestà giurisdizionale su un determinato affare, quale definita dal diritto.

Capitolo II

Indipendenza esterna

11. L'indipendenza esterna dei giudici non è una prerogativa o un privilegio accordati nel loro interesse personale ma nell'interesse dello Stato di diritto e di ogni persona che richieda e attenda una giustizia imparziale. L'indipendenza dei giudici deve essere considerata una garanzia di libertà, di rispetto dei diritti dell'uomo e dell'applicazione imparziale del diritto. L'imparzialità e l'indipendenza dei giudici sono essenziali per garantire la parità delle parti dinanzi ai tribunali.

12. Fatto salvo il rispetto della loro indipendenza, i giudici e il sistema giudiziario devono mantenere un costruttivo rapporto professionale con le istituzioni e gli enti pubblici coinvolti nella gestione e amministrazione dei

tribunali nonché con i professionisti i cui compiti sono collegati a quelli dei giudici, al fine di consentire la realizzazione di una giustizia efficace.

13. Devono essere adottate tutte le misure necessarie per rispettare, tutelare e promuovere l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

14. La legge deve prevedere sanzioni nei confronti delle persone che tentino di esercitare indebita influenza sui giudici.

15. Le sentenze devono essere motivate e pronunciate pubblicamente. I giudici non devono essere obbligati a riferire in alcun altro modo circa i motivi alla base delle loro pronunce.

16. I provvedimenti dei giudici non devono essere soggetti ad alcuna revisione al di fuori delle procedure di impugnazione o riapertura del procedimento ai sensi della legge.

17. Con l'eccezione delle decisioni in materia di amnistia, grazia o misure analoghe, i poteri esecutivo e legislativo non devono assumere decisioni che invalidino pronunce giurisdizionali.

18. Se commentano le decisioni dei giudici, i poteri esecutivo e legislativo devono evitare ogni critica che possa compromettere l'indipendenza della magistratura e minare la fiducia del pubblico nella stessa. Essi devono inoltre astenersi da qualsiasi azione che possa mettere in dubbio la loro volontà di rispettare le decisioni dei giudici, diversa dall'esprimere la loro intenzione di interporre impugnazione.

19. I procedimenti giudiziari e le questioni relative all'amministrazione della giustizia sono di pubblico interesse. Il diritto all'informazione in materia deve però essere esercitato tenendo conto delle limitazioni imposte dall'indipendenza della magistratura. Deve essere incoraggiata la creazione di posti di portavoce giudiziario o di servizi stampa e comunicazione sotto la responsabilità dei tribunali o sotto il controllo dei consigli

superiori della magistratura o di altre autorità indipendenti. I giudici devono dar prova di moderazione nei loro rapporti con i media.

20. I giudici, che fanno parte della società che servono, non possono rendere giustizia in modo efficace senza godere della fiducia del pubblico. Essi devono informarsi sulle aspettative della società nei confronti del sistema giudiziario nonché sulle doglianze in merito al funzionamento dello stesso. A ciò possono contribuire meccanismi permanenti per la raccolta di tali dati gestiti dai consigli superiori della magistratura o altre autorità indipendenti.

21. I giudici possono svolgere attività al di fuori delle loro funzioni ufficiali. Al fine di evitare qualsiasi conflitto di interessi, reale o percepito, la loro partecipazione deve essere limitata ad attività compatibili con la loro imparzialità e indipendenza.

Capitolo III

Indipendenza interna

22. Il principio di indipendenza della magistratura presuppone l'indipendenza del singolo giudice nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. I giudici devono assumere le loro decisioni in modo indipendente ed imparziale e devono poter agire senza alcuna restrizione, influenza indebita, pressione, minaccia o interferenza, dirette o indirette, da parte di qualsiasi autorità, comprese le stesse autorità interne alla magistratura. L'organizzazione gerarchica dei tribunali non deve compromettere l'indipendenza del singolo giudice.

23. I tribunali superiori non devono emanare istruzioni nei confronti dei giudici sul modo in cui questi ultimi devono decidere in un determinato affare, tranne che nel quadro di un rinvio pregiudiziale o nella statuizione sulle impugnazioni, nelle condizioni previste dalla legge.

24. La distribuzione degli affari all'interno di un tribunale deve seguire criteri oggettivi predeterminati, al fine di garantire il diritto a un giudice indipendente e imparziale. Non deve essere influenzata dai desideri di una parte in causa, né di qualsiasi altra persona interessata all'esito dell'affare.

25. I giudici devono essere liberi di formare ed aderire a organizzazioni professionali i cui obiettivi siano di garantire la loro indipendenza, tutelare i loro interessi e promuovere lo Stato di diritto.

Capitolo IV

Consigli superiori

della magistratura

26. I consigli superiori della magistratura sono organi indipendenti, costituiti in base alla legge o alla costituzione, volti a garantire l'indipendenza della magistratura e del singolo giudice e quindi a promuovere l'efficace funzionamento del sistema giudiziario.

27. Almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario.

28. I consigli superiori della magistratura devono evidenziare il massimo livello di trasparenza verso i giudici e verso la società attraverso lo sviluppo di procedure prestabilite e la motivazione delle decisioni.

29. Nell'esercizio delle loro funzioni, i consigli superiori della magistratura non devono interferire con l'indipendenza del singolo giudice.

Capitolo V

Indipendenza, efficacia e risorse

30. L'efficacia dei giudici e dei sistemi giudiziari è una condizione necessaria per la tutela dei diritti di ogni persona, per il rispetto delle esigenze di cui all'articolo 6 della Convenzione, per la certezza del diritto e la fiducia del pubblico nello Stato di diritto.

31. L'efficacia sta nell'emettere decisioni di qualità entro un termine ragionevole e sulla base di un apprezzamento equo delle circostanze. Il singolo giudice è tenuto ad assicurare un trattamento efficace degli affari di cui è responsabile, compresa l'esecuzione delle decisioni quando essa è di sua competenza.

32. Spetta alle autorità responsabili per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario creare le condizioni che consentano ai giudici di svolgere la loro missione e raggiungere l'efficacia, ferma la salvaguardia ed il rispetto per l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

Risorse

33. Ogni stato deve assegnare ai tribunali risorse, strutture e attrezzature adeguate che consentano loro di operare in conformità alle esigenze di cui all'articolo 6 della Convenzione e per consentire ai giudici di lavorare in modo efficace.

34. I giudici devono disporre delle informazioni di cui hanno necessità per assumere decisioni pertinenti di carattere procedurale quando queste abbiano implicazioni in termini di spesa. Il potere di un giudice di pronunciarsi su un affare non deve essere limitato soltanto dal vincolo di fare l'uso più efficace delle risorse.

35. Ai tribunali deve essere assegnato un numero sufficiente di giudici e di personale di supporto adeguatamente qualificato.

36. Per prevenire e ridurre il carico di lavoro dei tribunali debbono essere assunte misure compatibili con l'indipendenza della magistratura al fine di attribuire compiti non giurisdizionali ad altre persone con qualifiche adeguate.

37. L'utilizzo dei sistemi elettronici di gestione dei processi e delle tecnologie informatiche e di comunicazione deve essere promosso sia dalle autorità che dai giudici e deve essere parimenti incoraggiata la loro generalizzazione nei tribunali.

38. Devono essere assunte tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza dei giudici. Tali misure possono includere la protezione dei tribunali e dei giudici che possono essere, o sono stati, vittime di minacce o atti di violenza.

Risoluzione alternativa delle controversie

39. Deve essere promosso il ricorso ai modi alternativi di risoluzione delle controversie.

Amministrazione dei tribunali

40. I consigli superiori della magistratura, se esistenti, o altre autorità indipendenti responsabili della gestione dei tribunali, i giudici stessi e / o le organizzazioni professionali dei giudici possono essere consultati nella preparazione del bilancio della giustizia.

41. Deve essere promossa la partecipazione dei giudici all'amministrazione dei tribunali.

Valutazione

42. Per contribuire alla gestione efficace della giustizia e continuare a migliorare la sua qualità, gli stati membri possono istituire sistemi di valutazione dei giudici da parte delle autorità giudiziarie, conformemente al paragrafo 58.

Dimensione internazionale

43. Gli stati devono fornire ai tribunali i mezzi adeguati per svolgere appieno i propri compiti negli affari con elementi di internazionalità o che coinvolgano questioni di diritto straniero, nonché per promuovere la cooperazione e le relazioni tra i giudici al livello internazionale.

Capitolo VI

Statuto del giudice

Selezione e carriera

44. Le decisioni riguardanti la selezione e la carriera dei giudici devono essere basate su criteri oggettivi predeterminati dalla legge o dalle autorità competenti. Tali decisioni devono essere basate sul merito, tenuto conto dei titoli, delle competenze e delle capacità necessarie per decidere controversie applicando il diritto, fermo il rispetto della dignità umana.

45. Deve essere vietata ogni forma di discriminazione verso i giudici o i candidati all'ufficio di giudice basata su ragioni quali il sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, l'opinione politica o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la disabilità, la nascita, l'orientamento sessuale o altra condizione personale. Non deve essere considerato discriminatorio il requisito che un giudice o un candidato a ufficio giudiziario sia cittadino dello stato interessato.

46. L'autorità competente per la selezione e la carriera dei giudici deve essere indipendente dai poteri esecutivo e legislativo. Per garantire la sua indipendenza,

almeno la metà dei membri dell'autorità devono essere giudici scelti da parte dei loro colleghi.

47. Tuttavia, quando le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di legge prevedono che il capo dello stato, il governo o il potere legislativo assumano decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici, deve essere riconosciuto ad un organo competente e indipendente, composto di una parte sostanziale di membri provenienti dal potere giudiziario (fatte salve le norme applicabili ai consigli superiori della magistratura di cui al capitolo IV), il potere di formulare raccomandazioni o esprimere pareri, cui l'autorità competente per la nomina secondo prassi si attenga.

48. La composizione delle autorità indipendenti di cui ai paragrafi 46 e 47 deve garantire la rappresentanza più ampia possibile. Le loro procedure devono essere trasparenti e con possibilità di accesso, per i candidati che ne fanno richiesta, alle motivazioni delle decisioni. Un candidato escluso deve aver diritto di proporre impugnazione avverso la decisione o, almeno, avverso il procedimento che ha portato ad essa.

Permanenza nelle funzioni e inamovibilità

49. La certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici. Di conseguenza ai giudici deve essere garantita la permanenza nelle funzioni fino al raggiungimento dell'età di pensionamento obbligatorio, se essa esiste.

50. La permanenza nelle funzioni dei giudici deve essere stabilita dalla legge. Dopo una nomina a tempo indeterminato deve potersi disporre la destituzione solo in caso di gravi infrazioni della normativa disciplinare o penale stabilite dalla legge, o laddove il giudice non possa più esercitare le sue funzioni giurisdizionali. Deve essere consentito il pensionamento anticipato solo su richiesta del giudice interessato o per ragioni mediche.

51. Quando il reclutamento preveda un periodo di prova o una nomina a termine, la decisione sulla conferma o sul rinnovo della nomina deve essere effettuata esclusivamente in conformità al paragrafo 44 per garantire il pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura.

52. Un giudice non deve ricevere un nuovo incarico o essere assegnato ad altre funzioni giudiziarie senza il suo consenso, salvo nei casi di sanzione disciplinare o di riforma organizzativa del sistema giudiziario.

Remunerazione

53. Le regole fondamentali in tema di remunerazione dei giudici professionali devono essere stabilite per legge.

54. La retribuzione dei giudici deve essere commisurata al loro ruolo professionale e alle loro responsabilità, ed essere di livello sufficiente a renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni. Deve essere garantito il mantenimento di una remunerazione ragionevole in caso di malattia, di congedo per maternità o paternità, nonché il pagamento di una pensione per il collocamento a riposo il cui livello deve essere ragionevolmente rapportato alla retribuzione dei giudici in servizio. Devono essere adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici.

55. Devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi

essenziali della retribuzione, in quanto essi possono creare difficoltà all'indipendenza dei giudici.

Formazione

56. Deve essere erogata ai giudici una formazione teorica e pratica, iniziale e permanente, integralmente a carico dello stato. Essa deve ricomprendere la trattazione delle questioni economiche, sociali e culturali relative all'esercizio delle funzioni giudiziarie. L'intensità e la durata di tale formazione devono essere determinate in base alle precedenti esperienze professionali.

57. Un'autorità indipendente deve garantire, nel pieno rispetto della autonomia didattica, che i programmi di formazione iniziale e permanente soddisfino i requisiti di apertura, competenza professionale e imparzialità connaturali alla funzione giurisdizionale.

Valutazione

58. Ove le autorità giudiziarie istituiscano sistemi di valutazione dei giudici, questi devono essere basati su criteri oggettivi. Tali criteri devono essere resi pubblici dalla competente autorità giudiziaria. La procedura deve consentire ai giudici di esprimere il proprio punto di vista sulle loro attività e sulla valutazione delle attività stesse, nonché di impugnare la valutazione dinanzi ad un'autorità indipendente o un tribunale.

Capitolo VII

Doveri e responsabilità

Doveri

59. I giudici devono tutelare i diritti e le libertà di tutte le persone in uguaglianza, rispettando la loro dignità nello svolgimento dei procedimenti giudiziari.

60. I giudici devono agire in tutti i casi in maniera indipendente e imparziale, assicurando che sia data equa udienza a tutte le parti e, se del caso, illustrando le questioni procedurali. I giudici devono agire, ed apparire agire, liberi da qualsiasi influenza esterna indebita sui procedimenti giudiziari.

61. I giudici devono decidere sugli affari loro affidati. Essi devono astenersi dal giudicare o rifiutare di pronunciare se sussistano valide ragioni stabilite per legge, e solo in tal caso.

62. I giudici devono trattare ogni causa con diligenza ed entro un termine ragionevole.

63. I giudici devono motivare le sentenze in linguaggio che sia chiaro e comprensibile.

64. I giudici devono, ove opportuno, incoraggiare le parti a raggiungere una composizione amichevole.

65. I giudici devono aggiornarsi con regolarità e ampliare il proprio bagaglio professionale.

Responsabilità e procedimenti disciplinari

66. L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo e colpa grave.

67. Soltanto lo stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale.

68. L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non devono fondare responsabilità penale, tranne che nei casi di dolo.

69. Può essere promosso procedimento disciplinare nei confronti dei giudici che non ottemperano ai loro doveri in modo efficace e adeguato. Tale procedimento deve svolgersi da parte di un'autorità indipendente o di un tribunale con tutte le garanzie dell'equo processo e deve garantire al giudice il diritto di impugnare la decisione e la sanzione. Le sanzioni disciplinari devono essere proporzionate.

70. I giudici non devono essere personalmente responsabili se una decisione è riformata in tutto o in parte a seguito di impugnazione.

71. Al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, i giudici rispondono in sede civile, penale e amministrativa come qualsiasi altro cittadino.

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.

Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality

Strasbourg, 19 November 2002

CCJE (2002) Op. N° 3

Consultative Council of European Judges (CCJE)

1. The Consultative Council of European Judges (CCJE) drafted this opinion on the basis of replies by the Member States to a questionnaire and texts drawn up by the CCJE Working Party and the specialist of the CCJE on this topic, Mr Denis SALAS (France).

2. The present opinion makes reference to CCJE Opinion No. 1 (2001) (www.coe.int/legalprof, CCJE(2001) 43) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, particularly paragraphs 13, 59, 60 and 71.

3. In preparing this opinion, the CCJE took into account a number of other documents, in particular:

- the United Nations "Basic principles on the independence of the judiciary" (1985);

- Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the independence, efficiency and role of judges;

- the European Charter on the Statute for Judges (1998) (DAJ/DOC(98) 23);

- the Code of judicial conduct, the Bangalore draft[1].

4. The present opinion covers two main areas:

- the principles and rules governing judges' professional conduct, based on determination of ethical principles, which must meet very high standards and may be incorporated in a statement of standards of professional conduct drawn up by the judges themselves (A);
- the principles and procedures governing criminal, civil and disciplinary liability of judges (B).

5. The CCJE questioned, in this context, whether existing rules and principles were in all respects consistent with the independence and impartiality of tribunals required by the European Convention on Human Rights.

6. The CCJE therefore sought to answer the following questions:

- What standards of conduct should apply to judges?
- How should standards of conduct be formulated?
- What if any criminal, civil and disciplinary liability should apply to judges?

7. The CCJE believes that answers to these questions will contribute to the implementation of the framework global action plan for judges in Europe, especially the priorities relating to the rights and responsibilities of judges, professional conduct and ethics (see doc. CCJE (2001) 24, Appendix A, part III B), and refers in this context its conclusions in paragraphs 49, 50, 75, 76 and 77 below.

A. STANDARDS OF JUDICIAL CONDUCT

8. The ethical aspects of judges' conduct need to be discussed for various reasons. The methods used in the settlement of disputes should always inspire confidence. The powers entrusted to judges are strictly linked to the values of

justice, truth and freedom. The standards of conduct applying to judges are the corollary of these values and a precondition for confidence in the administration of justice.

9. Confidence in the justice system is all the more important in view of the increasing globalisation of disputes and the wide circulation of judgments. Further, in a State governed by the rule of law, the public is entitled to expect general principles, compatible with the notion of a fair trial and guaranteeing fundamental rights, to be set out. The obligations incumbent on judges have been put in place in order to guarantee their impartiality and the effectiveness of their action.

1°) What standards of conduct should apply to judges?

10. Any analysis of the rules governing the professional demands applicable to judges should include consideration of the underlying principles and the objectives pursued.

11. Whatever methods are used to recruit and train them and however broad their mandate, judges are entrusted with powers and operate in spheres which affect the very fabric of people's lives. A recent research report points out that, of all the public authorities, it is probably the judiciary which has changed the most in the European countries[2]. In recent years, democratic societies have been placing increasing demands on their judicial systems. The increasing pluralism of our societies leads each group to seek recognition or protection which it does not always receive. Whilst the architecture of democracies has been profoundly affected, national variations remain marked. It is a truism that the East European countries that are emerging from authoritarian regimes see law and justice as providing the legitimacy essential for the reconstruction of democracy. There more than elsewhere, the judicial system is asserting itself in relation to other public authorities through its function of judicial supervision.

12. The powers entrusted to judges are subject not only to domestic law, an expression of the will of the nation, but also to the principles of international law and justice as recognised in modern democratic societies.

13. The purpose for which these powers are entrusted to judges is to enable them to administer justice, by applying the law, and ensuring that every person

enjoys the rights and/or assets that are legally theirs and of which they have been or may be unfairly deprived.

14. This aim is expressed in Article 6 of the European Convention on Human Rights which, speaking purely from the point of view of users of the judicial system, states that "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law". Far from suggesting that judges are all-powerful, the Convention highlights the safeguards that are in place for persons on trial and sets out the principles on which the judge's duties are founded: independence and impartiality.

15. In recent years, there has been some recognition of the need for increased assurances of judicial independence and impartiality; independent bodies have been set up to protect the judiciary from partisan interference; the significance of the European Convention on Human Rights has been developed and felt through the case-law of the European Court in Strasbourg and national courts.

16. Independence of the judge is an essential principle and is the right of the citizens of each State, including its judges. It has both an institutional and an individual aspect. The modern democratic State should be founded on the separation of powers. Each individual judge should do everything to uphold judicial independence at both the institutional and the individual level. The rationale of such independence has been discussed in detail in the Opinion N° 1 (2001) of the CCJE, paragraphs 10-13. It is, as there stated, inextricably complemented by and the pre-condition of the impartiality of the judge, which is essential to the credibility of the judicial system and the confidence that it should inspire in a democratic society.

17. Article 2 of the "Basic principles on the independence of the judiciary" drawn up by the United Nations in 1985 stipulates that "the judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason". Under Article 8, judges "shall always conduct themselves in such a manner as to preserve the dignity of their office and the impartiality and independence of the judiciary".

18. In its Recommendation N° R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges (Principle I.2.d), the Committee of Ministers of the Council of Europe stated that "judges should have unfettered freedom to decide cases

impartially, in accordance with their conscience and their interpretation of the facts, and in pursuance of the prevailing rules of the law".

19. The European Charter on the Statute for Judges indicates that the statute for judges should ensure the impartiality which all members of the public are entitled to expect of the courts (paragraph 1.1). The CCJE fully endorses this provision of the Charter.

20. Impartiality is determined by the European Court both according to a subjective approach, which takes into account the personal conviction or interest of a particular judge in a given case, and according to an objective test, ascertaining whether the judge offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect[3].

21. Judges should, in all circumstances, act impartially, to ensure that there can be no legitimate reason for citizens to suspect any partiality. In this regard, impartiality should be apparent in the exercise of both the judge's judicial functions and his or her other activities.

a. Impartiality and conduct of judges in the exercise of their judicial functions

22. Public confidence in and respect for the judiciary are the guarantees of the effectiveness of the judicial system: the conduct of judges in their professional activities is understandably seen by members of the public as essential to the credibility of the courts.

23. Judges should therefore discharge their duties without any favouritism, display of prejudice or bias. They should not reach their decisions by taking into consideration anything which falls outside the application of the rules of law. As long as they are dealing with a case or could be required to do so, they should not consciously make any observations which could reasonably suggest some degree of pre-judgment of the resolution of the dispute or which could influence the fairness of the proceedings. They should show the consideration due to all persons (parties, witnesses, counsel, for example) with no distinction based on unlawful grounds or incompatible with the appropriate discharge of their functions. They should also ensure that their professional competence is evident in the discharge of their duties.

24. Judges should also discharge their functions with due respect for the principle of equal treatment of parties, by avoiding any bias and any discrimination, maintaining a balance between the parties and ensuring that each receives a fair hearing.

25. The effectiveness of the judicial system also requires judges to have a high degree of professional awareness. They should ensure that they maintain a high degree of professional competence through basic and further training, providing them with the appropriate qualifications.

26. Judges must also fulfil their functions with diligence and reasonable despatch. For this, it is of course necessary that they should be provided with proper facilities, equipment and assistance. So provided, judges should both be mindful of and be able to perform their obligations under Article 6.1 of the European Convention on Human Rights to deliver judgment within a reasonable time.

b. Impartiality and extra-judicial conduct of judges

27. Judges should not be isolated from the society in which they live, since the judicial system can only function properly if judges are in touch with reality. Moreover, as citizens, judges enjoy the fundamental rights and freedoms protected, in particular, by the European Convention on Human Rights (freedom of opinion, religious freedom, etc). They should therefore remain generally free to engage in the extra-professional activities of their choice.

28. However, such activities may jeopardise their impartiality or sometimes even their independence. A reasonable balance therefore needs to be struck between the degree to which judges may be involved in society and the need for them to be and to be seen as independent and impartial in the discharge of their duties. In the last analysis, the question must always be asked whether, in the particular social context and in the eyes of a reasonable, informed observer, the judge has engaged in an activity which could objectively compromise his or her independence or impartiality.

29. Judges should conduct themselves in a respectable way in their private life. In view of the cultural diversity of the member states of the Council of Europe and the constant evolution in moral values, the standards applying to judges' behaviour in their private lives cannot be laid down too precisely. The CCJE

encourages the establishment within the judiciary of one or more bodies or persons having a consultative and advisory role and available to judges whenever they have some uncertainty as to whether a given activity in the private sphere is compatible with their status of judge. The presence of such bodies or persons could encourage discussion within the judiciary on the content and significance of ethical rules. To take just two possibilities, such bodies or persons could be established under the aegis of the Supreme Court or judges' associations. They should in any event be separate from and pursue different objectives to existing bodies responsible for imposing disciplinary sanctions.

30. Judges' participation in political activities poses some major problems. Of course, judges remain citizens and should be allowed to exercise the political rights enjoyed by all citizens. However, in view of the right to a fair trial and legitimate public expectations, judges should show restraint in the exercise of public political activity. Some States have included this principle in their disciplinary rules and sanction any conduct which conflicts with the obligation of judges to exercise reserve. They have also expressly stated that a judge's duties are incompatible with certain political mandates (in the national parliament, European Parliament or local council), sometimes even prohibiting judges' spouses from taking up such positions.

31. More generally, it is necessary to consider the participation of judges in public debates of a political nature. In order to preserve public confidence in the judicial system, judges should not expose themselves to political attacks that are incompatible with the neutrality required by the judiciary.

32. From reading the replies to the questionnaire, it seems that in some States a restrictive view is taken of judges' involvement in politics.

33. The discussions within the CCJE have shown the need to strike a balance between the judges' freedom of opinion and expression and the requirement of neutrality. It is therefore necessary for judges, even though their membership of a political party or their participation in public debate on the major problems of society cannot be proscribed, to refrain at least from any political activity liable to compromise their independence or jeopardise the appearance of impartiality.

34. However, judges should be allowed to participate in certain debates concerning national judicial policy. They should be able to be consulted and play an active part in the preparation of legislation concerning their statute and, more generally, the functioning of the judicial system. This subject also raises the

question of whether judges should be allowed to join trade unions. Under their freedom of expression and opinion, judges may exercise the right to join trade unions (freedom of association), although restrictions may be placed on the right to strike.

35. Working in a different field offers judges an opportunity to broaden their horizons and gives them an awareness of problems in society which supplements the knowledge acquired from the exercise of their profession. In contrast, it entails some not inconsiderable risks: it could be viewed as contrary to the separation of powers, and could also weaken the public view of the independence and impartiality of judges.

36. The question of judges' involvement in a certain governmental activities, such as service in the private offices of a minister (cabinet ministériel), poses particular problems. There is nothing to prevent a judge from exercising functions in an administrative department of a ministry (for example a civil or criminal legislation department in the Ministry of Justice); however, the matter is more delicate with regard to a judge who becomes part of the staff of a minister's private office. Ministers are perfectly entitled to appoint whomsoever they wish to work in their private office but, as the minister's close collaborators, such staff participate to a certain extent in the minister's political activities. In such circumstances, before a judge enters into service in a minister's private office, an opinion should ideally be obtained from the independent organ responsible for the appointment of judges, so that this body could set out the rules of conduct applicable in each individual case.

c. Impartiality and other professional activities of judges [4]

37. The specific nature of the judicial function and the need to maintain the dignity of the office and protect judges from all kinds of pressures mean that judges should behave in such a way as to avoid conflicts of interest or abuses of power. This requires judges to refrain from any professional activity that might divert them from their judicial responsibilities or cause them to exercise those responsibilities in a partial manner. In some States, incompatibilities with the function of judge are clearly defined by the judges' statute and members of the judiciary are forbidden from carrying out any professional or paid activity. Exceptions are made for educational, research, scientific, literary or artistic activities.

38. Different countries have dealt with incompatible activities to varying effects (a brief summary is annexed) and by various procedures, though in each case with the general objective of avoiding erecting any insurmountable barrier between judges and society.

39. The CCJE considers that rules of professional conduct should require judges to avoid any activities liable to compromise the dignity of their office and to maintain public confidence in the judicial system by minimising the risk of conflicts of interest. To this end, they should refrain from any supplementary professional activity that would restrict their independence and jeopardise their impartiality. In this context, the CCJE endorses the provision of the European Charter on the Statute for Judges under which judges' freedom to carry out activities outside their judicial mandate "may not be limited except in so far as such outside activities are incompatible with confidence in, or the impartiality or the independence of a judge, or his or her required availability to deal attentively and within a reasonable period with the matters put before him or her" (para. 4.2). The European Charter also recognises the right of judges to join professional organisations and a right of expression (para. 1.7) in order to avoid "excessive rigidity" which might set up barriers between society and the judges themselves (para. 4.3). It is however essential that judges continue to devote the most of their working time to their role as judges, including associated activities, and not be tempted to devote excessive attention to extra-judicial activities. There is obviously a heightened risk of excessive attention being devoted to such activities, if they are permitted for reward. The precise line between what is permitted and not permitted has however to be drawn on a country by country basis, and there is a role here also for such a body or person as recommended in paragraph 29 above.

d. Impartiality and judges' relations with the media

40. There has been a general trend towards greater media attention focused on judicial matters, especially in the criminal law field, and in particular in certain west European countries. Bearing in mind the links which may be forged between judges and the media, there is a danger that the way judges conduct themselves could be influenced by journalists. The CCJE points out in this connection that in its Opinion No. 1 (2001) it stated that, while the freedom of the press was a pre-eminent principle, the judicial process had to be protected from undue external influence. Accordingly, judges have to show circumspection in their relations with the press and be able to maintain their independence and impartiality, refraining from any personal exploitation of any relations with journalists and any unjustified comments on the cases they are dealing with. The

right of the public to information is nevertheless a fundamental principle resulting from Article 10 of the European Convention on Human Rights. It implies that the judge answers the legitimate expectations of the citizens by clearly motivated decisions. Judges should also be free to prepare a summary or communiqué setting up the tenor or clarifying the significance of their judgements for the public. Besides, for the countries where the judges are involved in criminal investigations, it is advisable for them to reconcile the necessary restraint relating to the cases they are dealing with, with the right to information. Only under such conditions can judges freely fulfil their role, without fear of media pressure. The CCJE has noted with interest the practice in force in certain countries of appointing a judge with communication responsibilities or a spokesperson to deal with the press on subjects of interest to the public.

2°) How should standards of conduct be formulated?

41. Continental judicial tradition strongly supports the idea of codification. Several countries have already established codes of conduct in the public sector (police), in regulated professions (solicitors, doctors) and in the private sector (press). Codes of ethics have also recently been introduced for judges, particularly in East European countries, following the example of the United States.

42. The oldest is the Italian "Ethical Code" adopted on 7 May 1994 by the Italian Judges' Association, a professional organisation of the judiciary. The word "code" is inappropriate, since it consists of 14 articles which cover the conduct of judges (including presidents of courts) in its entirety and includes public prosecutors[5]. It is clear that the code does not consist of disciplinary or criminal rules, but is a self-regulatory instrument generated by the judiciary itself. Article 1 sets out the general principle: "In social life, the judge must behave with dignity and propriety and remain attentive to the public interest. Within the framework of his functions and in each professional act he must be inspired by the values of personal disinterest, independence and impartiality".

43. Other countries, such as Estonia, Lithuania, Ukraine, Moldova, Slovenia, the Czech Republic and Slovakia, have a "judicial code of ethics" or "principles of conduct" adopted by representative assemblies of judges and distinct from disciplinary rules.

44. Codes of conduct have some important benefits: firstly, they help judges to resolve questions of professional ethics, giving them autonomy in their decision-making and guaranteeing their independence from other authorities.

Secondly, they inform the public about the standards of conduct it is entitled to expect from judges. Thirdly, they contribute to give the public assurance that justice is administered independently and impartially.

45. However, the CCJE points out that independence and impartiality cannot be protected solely by principles of conduct and that numerous statutory and procedural rules should also play a part. Standards of professional conduct are different from statutory and disciplinary rules. They express the profession's ability to reflect its function in values matching public expectations by way of counterpart to the powers conferred on it. These are self-regulatory standards which involve recognising that the application of the law is not a mechanical exercise, involves real discretionary power and places judges in a relationship of responsibility to themselves and to citizens.

46. Codes of professional conduct also create a number of problems. For example, they can give the impression that they contain all the rules and that anything not prohibited must be admissible. They tend to oversimplify situations and, finally, they create the impression that standards of conduct are fixed for a certain period of time, whereas in fact they are constantly evolving. The CCJE suggests that it is desirable to prepare and speak of a "statement of standards of professional conduct", rather than a code.

47. The CCJE considers that the preparation of such statements is to be encouraged in each country, even though they are not the only way of disseminating rules of professional conduct, since:

- appropriate basic and further training should play a part in the preparation and dissemination of rules of professional conduct[6];
- in States where they exist, judicial inspectorates, on the basis of their observations of judges' behaviour, could contribute to the development of ethical thinking; their views could be made known through their annual reports;
- through its decisions, the independent authority described in the European Charter on the Statute for Judges, if it is involved in disciplinary proceedings, outlines judges' duties and obligations; if these decisions were published in an appropriate form, awareness of the values underlying them could be raised more effectively;

- high-level groups, consisting of representatives of different interests involved in the administration of justice, could be set up to consider ethical issues and their conclusions disseminated;
- professional associations should act as forums for the discussion of judges' responsibilities and deontology; they should provide wide dissemination of rules of conduct within judicial circles.

48. The CCJE would like to stress that, in order to provide the necessary protection of judges' independence, any statement of standards of professional conduct should be based on two fundamental principles:

- i) firstly, it should address basic principles of professional conduct. It should recognise the general impossibility of compiling complete lists of pre-determined activities which judges are forbidden from pursuing; the principles set out should serve as self-regulatory instruments for judges, i.e. general rules that guide their activities. Further, although there is both an overlap and an interplay, principles of conduct should remain independent of the disciplinary rules applicable to judges in the sense that failure to observe one of such principles should not of itself constitute a disciplinary infringement or a civil or criminal offence;
- ii) secondly, principles of professional conduct should be drawn up by the judges themselves. They should be self-regulatory instruments generated by the judiciary itself, enabling the judicial authority to acquire legitimacy by operating within a framework of generally accepted ethical standards. Broad consultation should be organised, possibly under the aegis of a person or body as stated in paragraph 29, which could also be responsible for explaining and interpreting the statement of standards of professional conduct.

3°) Conclusions on the standards of conduct

49. The CCJE is of the opinion that:

- i) judges should be guided in their activities by principles of professional conduct,

ii) such principles should offer judges guidelines on how to proceed, thereby enabling them to overcome the difficulties they are faced with as regards their independence and impartiality,

iii) the said principles should be drawn up by the judges themselves and be totally separate from the judges' disciplinary system,

iv) it is desirable to establish in each country one or more bodies or persons within the judiciary to advise judges confronted with a problem related to professional ethics or compatibility of non judicial activities with their status.

50. As regards the rules of conduct of every judge, the CCJE is of the opinion that:

i) each individual judge should do everything to uphold judicial independence at both the institutional and the individual level,

ii) judges should behave with integrity in office and in their private lives,

iii) they should at all times adopt an approach which both is and appears impartial,

iv) they should discharge their duties without favouritism and without actual or apparent prejudice or bias,

v) their decisions should be reached by taking into account all considerations material to the application of the relevant rules of law, and excluding from account all immaterial considerations,

vi) they should show the consideration due to all persons taking part in the judicial proceedings or affected by these proceedings,

vii) they should discharge their duties with due respect for the equal treatment of parties, by avoiding any bias and any discrimination, maintaining a balance between the parties and ensuring each a fair hearing,

viii) they should show circumspection in their relations with the media, maintain their independence and impartiality by refraining from any personal exploitation of any relations with the media and from making any unjustified comments on the cases they are dealing with,

ix) they should ensure they maintain a high degree of professional competence,

x) they should have a high degree of professional awareness and be subject to an obligation of diligence in order to comply with the requirement to deliver their judgments in a reasonable time,

xi) they should devote the most of their working time to their judicial functions, including associated activities,

xii) they should refrain from any political activity which could compromise their independence and cause detriment to their image of impartiality.

B. CRIMINAL, CIVIL AND DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES

4°) What criminal, civil and disciplinary liability should apply to judges?

51. The corollary of the powers and the trust conferred by society upon judges is that there should be some means of holding judges responsible, and even removing them from office, in cases of misbehaviour so gross as to justify such a course. The need for caution in the recognition of any such liability arises from the need to maintain judicial independence and freedom from undue pressure. Against this background, the CCJE considers in turn the topics of criminal, civil and disciplinary liability. In practice, it is the potential disciplinary liability of judges which is most important.

a. Criminal liability

52. Judges who in the conduct of their office commit what would in any circumstances be regarded as crimes (e.g. accept bribes) cannot claim immunity from ordinary criminal process. The answers to questionnaire show that in some

countries even well-intentioned judicial failings could constitute crimes. Thus, in Sweden and Austria judges (being assimilated to other public functionaries) can be punished (e.g. by fine) in some cases of gross negligence (e.g. involving putting or keeping someone in prison for too long).

53. Nevertheless, while current practice does not therefore entirely exclude criminal liability on the part of judges for unintentional failings in the exercise of their functions, the CCJE does not regard the introduction of such liability as either generally acceptable or to be encouraged. A judge should not have to operate under the threat of a financial penalty, still less imprisonment, the presence of which may, however sub-consciously, affect his judgment.

54. The vexatious pursuit of criminal proceedings against a judge whom a litigant dislikes has become common in some European states. The CCJE considers that in countries where a criminal investigation or proceedings can be started at the instigation of a private individual, there should be a mechanism for preventing or stopping such investigation or proceedings against a judge relating to the purported performance of his or her office where there is no proper case for suggesting that any criminal liability exists on the part of the judge.

b. Civil liability

55. Similar considerations to those identified in paragraph 53 apply to the imposition on judges personally of civil liability for the consequences of their wrong decisions or for other failings (e.g. excessive delay). As a general principle, judges personally should enjoy absolute freedom from liability in respect of claims made directly against them relating to their exercise in good faith of their functions. Judicial errors, whether in respect of jurisdiction or procedure, in ascertaining or applying the law or in evaluating evidence, should be dealt with by an appeal; other judicial failings which cannot be rectified in this way (including e.g. excessive delay) should, at most, lead to a claim by the dissatisfied litigant against the State. That the state may, in some circumstances, be liable under the European Convention of Human Rights, to compensate a litigant, is a different matter, with which this opinion is not directly concerned.

56. There are however European countries, in which judges may incur civil liability for grossly wrong decisions or other gross failings^[7], particularly at the instance of the state, after the dissatisfied litigant has established a right to compensation against the state. Thus, for example, in the Czech Republic the state may be held liable for damages caused by a judge's illegal decision or

incorrect judicial action, but may claim recourse from the judge if and after the judge's misconduct has been established in criminal or disciplinary proceedings. In Italy, the state may, under certain conditions, claim to be reimbursed by a judge who has rendered it liable by either wilful deceit or "gross negligence", subject in the latter case to a potential limitation of liability.

57. The European Charter on the statute for judges contemplates the possibility of recourse proceedings of this nature in paragraph 5.2 of its text - with the safeguard that prior agreement should be obtained from an independent authority with substantial judicial representation, such as that commended in paragraph 43 of the CCJE's opinion no. 1 (2001). The commentary to the Charter emphasises in its paragraph 5.2 the need to restrict judges' civil liability to (a) reimbursing the state for (b) "gross and inexcusable negligence" by way of (c) legal proceedings (d) requiring the prior agreement of such an independent authority. The CCJE endorses all these points, and goes further. The application of concepts such as gross or inexcusable negligence is often difficult. If there was any potential for a recourse action by the state, the judge would be bound to have to become closely concerned at the stage when a claim was made against the state. The CCJE's conclusion is that it is not appropriate for a judge to be exposed, in respect of the purported exercise of judicial functions, to any personal liability, even by way of reimbursement of the state, except in a case of wilful default.

c. Disciplinary liability

58. All legal systems need some form of disciplinary system, although it is evident from the answers given by different member states to the questionnaires that the need is much more directly felt in some, as opposed to other, member states. There is in this connection a basic distinction between common-law countries, with smaller professional judiciaries appointed from the ranks of experienced practitioners, and civil law countries with larger and on average younger, career judiciaries.

59. The questions which arise are:

i) What conduct is it that should render a judge liable to disciplinary proceedings?

ii) By whom and how should such proceedings be initiated?

iii) By whom and how should they be determined?

iv) What sanctions should be available for misconduct established in disciplinary proceedings?

60. As to question (i), the first point which the CCJE identifies (repeating in substance a point made earlier in this opinion) is that it is incorrect to correlate breaches of proper professional standards with misconduct giving rise potentially to disciplinary sanctions. Professional standards, which have been the subject of the first part of this opinion, represent best practice, which all judges should aim to develop and towards which all judges should aspire. It would discourage the future development of such standards and misunderstand their purpose to equate them with misconduct justifying disciplinary proceedings. In order to justify disciplinary proceedings, misconduct must be serious and flagrant, in a way which cannot be posited simply because there has been a failure to observe professional standards set out in guidelines such as those discussed in the first part of this opinion.[8]

61. This is not to say that breach of the professional standards identified in this opinion may not be of considerable relevance, where it is alleged that there has been misconduct sufficient to justify and require disciplinary sanction. Some of the answers to questionnaires recognise this explicitly: for example, professional standards are described as having "a certain authority" in disciplinary proceedings in Lithuania and as constituting a way "of helping the judge hearing disciplinary proceedings by illuminating the provisions of the law on judges" in Estonia. They have also been used in disciplinary proceedings in Moldova. (On the other hand, the Ukrainian and Slovakian answers deny that there is any relationship between the two).

62. In some countries, separate systems have even been established to try to regulate or enforce professional standards. In Slovenia, failure to observe such standards may attract a sanction before a "Court of Honour" within the Judges' Association, and not before the judges' disciplinary body. In the Czech Republic, in a particularly serious situation of non-observance of the rules of professional conduct, a judge may be excluded from the "Judges' Union", which is the source of these principles.

63. The second point which the CCJE identifies is that it is for each State to specify by law what conduct may give rise to disciplinary action. The CCJE notes that in some countries attempts have been made to specify in detail all conduct

that might give grounds for disciplinary proceedings leading to some form of sanction. Thus, the Turkish law on Judges and Prosecutors specifies gradations of offence (including for example staying away from work without excuse for various lengths of period) with matching gradations of sanction, ranging from a warning, through condemnation [i.e. reprimand], various effects on promotion to transfer and finally dismissal. Similarly, a recent 2002 law in Slovenia seeks to give effect to the general principle *nulla poena sine lege* by specifying 27 categories of disciplinary offence. It is, however, very noticeable in all such attempts that, ultimately, they all resort to general “catch-all” formulations which raise questions of judgment and degree. The CCJE does not itself consider that it is necessary (either by virtue of the principle *nulla poena sine lege* or on any other basis) or even possible to seek to specify in precise or detailed terms at a European level the nature of all misconduct that could lead to disciplinary proceedings and sanctions. The essence of disciplinary proceedings lies in conduct fundamentally contrary to that to be expected of a professional in the position of the person who has allegedly misconducted him or herself.

64. At first sight, Principle VI.2 of Recommendation No. R (94) 12 might be thought to suggest that precise grounds for disciplinary proceedings should always “be defined” in advance “in precise terms by the law”. The CCJE fully accepts that precise reasons must be given for any disciplinary action, as and when it is proposed to be or is brought. But, as it has said, it does not conceive it to be necessary or even possible at the European level to seek to define all such potential reasons in advance in other terms than the general formulations currently adopted in most European countries. In that respect therefore, the CCJE has concluded that the aim stated in paragraph 60 c) of its Opinion No. 1 (2001) cannot be pursued at a European level.

65. Further definition by individual member States by law of the precise reasons for disciplinary action as recommended by Recommendation No. R (94) 12 appears, however, to be desirable. At present, the grounds for disciplinary action are usually stated in terms of great generality.

66. The CCJE next considers question (ii): by whom and how should disciplinary proceedings be initiated? Disciplinary proceedings are in some countries brought by the Ministry of Justice, in others they are instigated by or in conjunction with certain judges or councils of judges or prosecutors, such as the First President of the Court of Appeal in France or the General Public Prosecutor in Italy. In England, the initiator is the Lord Chancellor, but he has agreed only to initiate disciplinary action with the concurrence of the Lord Chief Justice.

67. An important question is what if any steps can be taken by persons alleging that they have suffered by reason of a judge's professional error. Such persons must have the right to bring any complaint they have to the person or body responsible for initiating disciplinary action. But they cannot have a right themselves to initiate or insist upon disciplinary action. There must be a filter, or judges could often find themselves facing disciplinary proceedings, brought at the instance of disappointed litigants.

68. The CCJE considers that the procedures leading to the initiation of disciplinary action need greater formalisation. It proposes that countries should envisage introducing a specific body or person in each country with responsibility for receiving complaints, for obtaining the representations of the judge concerned upon them and for deciding in their light whether or not there is a sufficient case against the judge to call for the initiation of disciplinary action, in which case it would pass the matter to the disciplinary authority.

69. The next question (iii) is: by whom and how should disciplinary proceedings be determined? A whole section of the United Nations Basic Principles is devoted to discipline, suspension and removal. Article 17 recognises judges' "right to a fair hearing". Under Article 19, "all disciplinary (...) proceedings shall be determined in accordance with established standards of judicial conduct". Finally, Article 20 sets out the principle that "decisions in disciplinary, suspension or removal proceedings should be subject to an independent review". At the European level, guidance is provided in Principle VI of Recommendation No. R (94) 12, which recommends that disciplinary measures should be dealt with by "a special competent body which has as its task to apply any disciplinary sanctions and measures, where they are not dealt with by a court, and whose decisions shall be controlled by a superior judicial organ, or which is a superior judicial organ itself" and that judges should in this connection benefit, at the least, by protections equivalent to those afforded under Article 6.1 of the Convention on Human Rights. Further, the CCJE emphasises in this context that disciplinary measures include any measures adversely affecting a judge's status or career, including transfer of court, loss of promotion rights or pay.

70. The replies to the questionnaire show that, in some countries, discipline is ensured by courts specialising in cases of this type: the disciplinary committee of the Supreme Court (Estonia, Slovenia - where each level is represented). In Ukraine, there is a committee including judges of the same level of jurisdiction as the judge concerned. In Slovakia, there are now two tiers of committee, one of three judges, the second of five Supreme Court judges. In Lithuania, there is a committee of judges from the various tiers of general jurisdiction and

administrative courts. In some countries, judgment is given by a Judicial Council, sitting as a disciplinary court (Moldova, France, Portugal).[9]

71. The CCJE has already expressed the view that disciplinary proceedings against any judge should only be determined by an independent authority (or “tribunal”) operating procedures which guarantee full rights of defence - see para. 60(b) of CCJE Opinion No. 1 (2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges. It also considers that the body responsible for appointing such a tribunal can and should be the independent body (with substantial judicial representation chosen democratically by other judges) which, as the CCJE advocated in paragraph 46 of its first Opinion, should generally be responsible for appointing judges. That in no way excludes the inclusion in the membership of a disciplinary tribunal of persons other than judges (thus averting the risk of corporatism), always provided that such other persons are not members of the legislature, government or administration.

72. In some countries, the initial disciplinary body is the highest judicial body (the Supreme Court). The CCJE considers that the arrangements regarding disciplinary proceedings in each country should be such as to allow an appeal from the initial disciplinary body (whether that is itself an authority, tribunal or court) to a court.

73. The final question (iv) is: what sanctions should be available for misconduct established in disciplinary proceedings? The answers to questionnaire reveal wide differences, no doubt reflecting the different legal systems and exigencies. In common law systems, with small, homogeneous judiciaries composed of senior and experienced practitioners, the only formal sanction evidently found to be necessary (and then only as a remote back-up possibility) is the extreme measure of removal, but informal warnings or contact can prove very effective. In other countries, with larger, much more disparate and in some cases less experienced judiciaries, a gradation of formally expressed sanctions is found appropriate, sometimes even including financial penalties.

74. The European Charter on the Statute for Judges (Article 5.1) states that "the scale of sanctions which may be imposed is set out in the statute and must be subject to the principle of proportionality". Some examples of possible sanctions appear in Recommendation No. R (94) 12 (Principle VI.1). The CCJE endorses the need for each jurisdiction to identify the sanctions permissible under its own disciplinary system, and for such sanctions to be, both in principle and in

application, proportionate. But it does not consider that any definitive list can or should be attempted at the European level.

5°) Conclusions on liability

75. As regards criminal liability, the CCJE considers that:

- i) judges should be criminally liable in ordinary law for offences committed outside their judicial office;
- ii) criminal liability should not be imposed on judges for unintentional failings in the exercise of their functions.

76. As regards civil liability, the CCJE considers that, bearing in mind the principle of independence:

- i) the remedy for judicial errors (whether in respect of jurisdiction, substance or procedure) should lie in an appropriate system of appeals (whether with or without permission of the court);
- ii) any remedy for other failings in the administration of justice (including for example excessive delay) lies only against the state;
- iii) it is not appropriate for a judge to be exposed, in respect of the purported exercise of judicial functions, to any personal liability, even by way of reimbursement of the state, except in a case of wilful default.

77. As regards disciplinary liability, the CCJE considers that:

- i) in each country the statute or fundamental charter applicable to judges should define, as far as possible in specific terms, the failings that may give rise to disciplinary sanctions as well as the procedures to be followed;
- ii) as regard the institution of disciplinary proceedings, countries should envisage introducing a specific body or person with responsibility for receiving

complaints, for obtaining the representations of the judge and for considering in their light whether or not there is a sufficient case against the judge to call for the initiation of such proceedings;

iii) any disciplinary proceedings initiated should be determined by an independent authority or tribunal, operating a procedure guaranteeing full rights of defence;

iv) when such authority or tribunal is not itself a court, then its members should be appointed by the independent authority (with substantial judicial representation chosen democratically by other judges) advocated by the CCJE in paragraph 46 of its Opinion N° 1 (2001);

v) the arrangements regarding disciplinary proceedings in each country should be such as to allow an appeal from the initial disciplinary body (whether that is itself an authority, tribunal or court) to a court;

vi) the sanctions available to such authority in a case of a proven misconduct should be defined, as far as possible in specific terms, by the statute or fundamental charter of judges, and should be applied in a proportionate manner.

The Bangalore principles of judicial conduct 2002

(The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002)

WHEREAS the Universal Declaration of Human Rights recognizes as fundamental the principle that everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of rights and obligations and of any criminal charge.

WHEREAS the International Covenant on Civil and Political Rights guarantees that all persons shall be equal before the courts, and that in the determination of any criminal charge or of rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled, without undue delay, to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.

WHEREAS the foregoing fundamental principles and rights are also recognized or reflected in regional human rights instruments, in domestic constitutional, statutory and common law, and in judicial conventions and traditions.

WHEREAS the importance of a competent, independent and impartial judiciary to the protection of human rights is given emphasis by the fact that the implementation of all the other rights ultimately depends upon the proper administration of justice.

WHEREAS a competent, independent and impartial judiciary is likewise essential if the courts are to fulfil their role in upholding constitutionalism and the rule of law.

WHEREAS public confidence in the judicial system and in the moral authority and integrity of the judiciary is of the utmost importance in a modern democratic society.

WHEREAS it is essential that judges, individually and collectively, respect and honour judicial office as a public trust and strive to enhance and maintain confidence in the judicial system.

WHEREAS the primary responsibility for the promotion and maintenance of high standards of judicial conduct lies with the judiciary in each country.

AND WHEREAS the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary are designed to secure and promote the independence of the judiciary, and are addressed primarily to States.

THE FOLLOWING PRINCIPLES are intended to establish standards for ethical conduct of judges. They are designed to provide guidance to judges and to afford the judiciary a framework for regulating judicial conduct. They are also

intended to assist members of the executive and the legislature, and lawyers and the public in general, to better understand and support the judiciary. These principles presuppose that judges are accountable for their conduct to appropriate institutions established to maintain judicial standards, which are themselves independent and impartial, and are intended to supplement and not to derogate from existing rules of law and conduct which bind the judge.

Value 1:

INDEPENDENCE

Principle:

Judicial independence is a pre-requisite to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial. A

judge shall therefore uphold and exemplify judicial independence in both its individual and institutional

aspects.

Application:

1.1 A judge shall exercise the judicial function independently on the basis of the judge's assessment of the facts and in accordance with a conscientious understanding of the law, free of any extraneous influences, inducements, pressures, threats or interference, direct or indirect, from any quarter or for any reason.

1.2 A judge shall be independent in relation to society in general and in relation to the particular parties to a dispute which the judge has to adjudicate.

1.3 A judge shall not only be free from inappropriate connections with, and influence by, the executive and legislative branches of government, but must also appear to a reasonable observer to be free therefrom.

1.4 In performing judicial duties, a judge shall be independent of judicial colleagues in respect of decisions which the judge is obliged to make independently.

1.5 A judge shall encourage and uphold safeguards for the discharge of judicial duties in order to maintain and enhance the institutional and operational independence of the judiciary.

1.6 A judge shall exhibit and promote high standards of judicial conduct in order to reinforce public confidence in the judiciary which is fundamental to the maintenance of judicial independence.

Value 2:

IMPARTIALITY

Principle:

Impartiality is essential to the proper discharge of the judicial office. It applies not only to the decision itself but also to the process by which the decision is made.

Application:

2.1 A judge shall perform his or her judicial duties without favour, bias or prejudice.

2.2 A judge shall ensure that his or her conduct, both in and out of court, maintains and enhances the confidence of the public, the legal profession and litigants in the impartiality of the judge and of the judiciary.

2.3 A judge shall, so far as is reasonable, so conduct himself or herself as to minimise the occasions on which it will be necessary for the judge to be disqualified from hearing or deciding cases.

2.4 A judge shall not knowingly, while a proceeding is before, or could come before, the judge, make any comment that might reasonably be expected to affect the outcome of such proceeding or impair the manifest fairness of the process. Nor shall the judge make any comment in public or otherwise that might affect the fair trial of any person or issue.

2.5 A judge shall disqualify himself or herself from participating in any proceedings in which the judge is unable to decide the matter impartially or in which it may appear to a reasonable observer that the judge is unable to decide the matter impartially. Such proceedings include, but are not limited to, instances where

2.5.1 the judge has actual bias or prejudice concerning a party or personal knowledge of disputed evidentiary facts concerning the proceedings;

2.5.2 the judge previously served as a lawyer or was a material witness in the matter in controversy; or

2.5.3 the judge, or a member of the judge's family, has an economic interest in the outcome of the matter in controversy:

Provided that disqualification of a judge shall not be required if no other tribunal can be constituted to deal with the case or, because of urgent circumstances, failure to act could lead to a serious miscarriage of justice.

Value 3:

INTEGRITY

Principle:

Integrity is essential to the proper discharge of the judicial office.

Application:

3.1 A judge shall ensure that his or her conduct is above reproach in the view of a reasonable observer.

3.2 The behaviour and conduct of a judge must reaffirm the people's faith in the integrity of the judiciary. Justice must not merely be done but must also be seen to be done.

Value 4:

PROPRIETY

Principle:

Propriety, and the appearance of propriety, are essential to the performance of all of the activities of a judge.

4.1 A judge shall avoid impropriety and the appearance of impropriety in all of the judge's activities.

4.2 As a subject of constant public scrutiny, a judge must accept personal restrictions that might be viewed as burdensome by the ordinary citizen and should do so freely and willingly. In particular, a judge shall conduct himself or herself in a way that is consistent with the dignity of the judicial office.

4.3 A judge shall, in his or her personal relations with individual members of the legal profession who practise regularly in the judge's court, avoid situations which might reasonably give rise to the suspicion or appearance of favouritism or partiality.

4.4 A judge shall not participate in the determination of a case in which any member of the judge's family represents a litigant or is associated in any manner with the case.

4.5 A judge shall not allow the use of the judge's residence by a member of the legal profession to receive clients or other members of the legal profession.

4.6 A judge, like any other citizen, is entitled to freedom of expression, belief, association and assembly, but in exercising such rights, a judge shall always conduct himself or herself in such a manner as to preserve the dignity of the judicial office and the impartiality and independence of the judiciary.

4.7 A judge shall inform himself or herself about the judge's personal and fiduciary financial interests and shall make reasonable efforts to be informed about the financial interests of members of the judge's family.

4.8 A judge shall not allow the judge's family, social or other relationships improperly to influence the judge's judicial conduct and judgment as a judge.

4.9 A judge shall not use or lend the prestige of the judicial office to advance the private interests of the judge, a member of the judge's family or of anyone else, nor shall a judge convey or permit others to convey the impression that anyone is in a special position improperly to influence the judge in the performance of judicial duties.

4.10 Confidential information acquired by a judge in the judge's judicial capacity shall not be used or disclosed by the judge for any other purpose not related to the judge's judicial duties.

4.11 Subject to the proper performance of judicial duties, a judge may:

4.11.1 write, lecture, teach and participate in activities concerning the law, the legal system, the administration of justice or related matters;

4.11.2 appear at a public hearing before an official body concerned with matters relating to the law, the legal system, the administration of justice or related matters;

4.11.3 serve as a member of an official body, or other government commission, committee or advisory body, if such membership is not

inconsistent with the perceived impartiality and political neutrality of a judge; or

4.11.4 engage in other activities if such activities do not detract from the dignity of the judicial office or otherwise interfere with the performance of judicial duties.

4.12 A judge shall not practise law whilst the holder of judicial office.

4.13 A judge may form or join associations of judges or participate in other organisations representing the interests of judges.

4.14 A judge and members of the judge's family, shall neither ask for, nor accept, any gift, bequest, loan or favour in relation to anything done or to be done or omitted to be done by the judge in connection with the performance of judicial duties.

4.15 A judge shall not knowingly permit court staff or others subject to the judge's influence, direction or authority, to ask for, or accept, any gift, bequest, loan or favour in relation to anything done or to be done or omitted to be done in connection with his or her duties or functions.

4.16 Subject to law and to any legal requirements of public disclosure, a judge may receive a token gift, award or benefit as appropriate to the occasion on which it is made provided that such gift, award or benefit might not reasonably be perceived as intended to influence the judge in the performance of judicial duties or otherwise give rise to an appearance of partiality.

Value 5:

EQUALITY

Principle:

Ensuring equality of treatment to all before the courts is essential to the due performance of the judicial office.

Application:

5.1 A judge shall be aware of, and understand, diversity in society and differences arising from various sources, including but not limited to race, colour, sex, religion, national origin, caste, disability, age, marital status, sexual orientation, social and economic status and other like causes ("irrelevant grounds").

5.2 A judge shall not, in the performance of judicial duties, by words or conduct, manifest bias or prejudice towards any person or group on irrelevant grounds.

5.3 A judge shall carry out judicial duties with appropriate consideration for all persons, such as the parties, witnesses, lawyers, court staff and judicial colleagues, without differentiation on any irrelevant ground, immaterial to the proper performance of such duties.

5.4 A judge shall not knowingly permit court staff or others subject to the judge's influence, direction or control to differentiate between persons concerned, in a matter before the judge, on any irrelevant ground.

5.5 A judge shall require lawyers in proceedings before the court to refrain from manifesting, by words or conduct, bias or prejudice based on irrelevant grounds, except such as are legally relevant to an issue in proceedings and may be the subject of legitimate advocacy.

Value 6:

COMPETENCE AND DILIGENCE

Principle:

Competence and diligence are prerequisites to the due performance of judicial office.

Application:

6.1 The judicial duties of a judge take precedence over all other activities.

6.2 A judge shall devote the judge's professional activity to judicial duties, which include not only the performance of judicial functions and responsibilities in court and the making of decisions, but also other tasks relevant to the judicial office or the court's operations.

6.3 A judge shall take reasonable steps to maintain and enhance the judge's knowledge, skills and personal qualities necessary for the proper performance of judicial duties, taking advantage for this purpose of the training and other facilities which should be made available, under judicial control, to judges.

6.4 A judge shall keep himself or herself informed about relevant developments of international law, including international conventions and other instruments establishing human rights norms.

6.5 A judge shall perform all judicial duties, including the delivery of reserved decisions, efficiently, fairly and with reasonable promptness.

6.6 A judge shall maintain order and decorum in all proceedings before the court and be patient, dignified and courteous in relation to litigants, jurors, witnesses, lawyers and others with whom the judge deals in an official capacity. The judge shall require similar conduct of legal representatives, court staff and others subject to the judge's influence, direction or control.

6.7 A judge shall not engage in conduct incompatible with the diligent discharge of judicial duties.

IMPLEMENTATION

By reason of the nature of judicial office, effective measures shall be adopted by national judiciaries to provide mechanisms to implement these principles if such mechanisms are not already in existence in their jurisdictions.

DEFINITIONS

In this statement of principles, unless the context otherwise permits or requires, the following meanings shall be attributed to the words used:

"Court staff" includes the personal staff of the judge including law clerks.

"Judge" means any person exercising judicial power, however designated.

"Judge's family" includes a judge's spouse, son, daughter, son-in-law, daughter-in-law, and any other close relative or person who is a companion or employee of the judge and who lives in the judge's household.

"Judge's spouse" includes a domestic partner of the judge or any other person of either sex in a close personal relationship with the judge.

1. At its first meeting held in Vienna in April 2000 on the invitation of the United Nations Centre for International Crime Prevention, and in conjunction with the 10th United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity (comprising Chief Justice Latifur Rahman of Bangladesh, Chief Justice Bhaskar Rao of Karnataka State in India, Justice Govind Bahadur Shrestha of Nepal, Chief Justice Uwais of Nigeria, Deputy Vice-President Langa of the Constitutional Court of South Africa, Chief Justice Nyalali of Tanzania, and Justice Odoki of Uganda, meeting under the chairmanship of Judge Christopher Weeramantry, Vice-President of the International Court of Justice, with Justice Michael Kirby of the High Court of Australia as rapporteur, and with the participation of Dato' Param Cumaraswamy, UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers) recognized the need for a code against which the conduct of judicial officers may be measured. Accordingly, the Judicial Group requested that codes of judicial conduct which had been adopted in some jurisdictions be analyzed, and a report be prepared by the Co-ordinator of the Judicial Integrity Programme, Dr Nihal Jayawickrama, concerning: (a) the core considerations which recur in such codes; and (b) the optional or additional considerations which occur in some, but

not all, such codes and which may or may not be suitable for adoption in particular countries.

2. In preparing a draft code of judicial conduct in accordance with the directions set out above, reference was made to several existing codes and international instruments including, in particular, the following:

- (a) The Code of Judicial Conduct adopted by the House of Delegates of the American Bar Association, August 1972.
- (b) Declaration of Principles of Judicial Independence issued by the Chief Justices of the Australian States and Territories, April 1997.
- (c) Code of Conduct for the Judges of the Supreme Court of Bangladesh, prescribed by the Supreme Judicial Council in the exercise of power under Article 96(4)(a) of the Constitution of the People's Republic of Bangladesh, May 2000.
- (d) Ethical Principles for Judges, drafted with the cooperation of the Canadian Judges Conference and endorsed by the Canadian Judicial Council, 1998.
- (e) The European Charter on the Statute for Judges, Council of Europe, July 1998.
- (f) The Idaho Code of Judicial Conduct 1976.
- (g) Restatement of Values of Judicial Life adopted by the Chief Justices Conference of India, 1999.
- (h) The Iowa Code of Judicial Conduct.
- (i) Code of Conduct for Judicial Officers of Kenya, July 1999.
- (j) The Judges' Code of Ethics of Malaysia, prescribed by the Yang di-Pertuan Agong on the recommendation of the Chief Justice, the President of the Court of Appeal and the Chief Judges of the High Courts, in the exercise of powers conferred by Article 125(3A) of the Federal Constitution of Malaysia, 1994.
- (k) The Code of Conduct for Magistrates in Namibia.
- (l) Rules Governing Judicial Conduct, New York State, USA.
- (m) Code of Conduct for Judicial Officers of the Federal Republic of Nigeria.
- (n) Code of Conduct to be observed by Judges of the Supreme Court and of the High Courts of Pakistan.
- (o) The Code of Judicial Conduct of the Philippines, September 1989.
- (p) The Canons of Judicial Ethics of the Philippines, proposed by the Philippines Bar Association, approved by the Judges of First Instance of Manila, and adopted for the guidance of and observance by the judges under the administrative supervision of the Supreme Court, including municipal judges and city judges.

- (q) Yandina Statement: Principles of Independence of the Judiciary in Solomon Islands, November 2000.
- (r) Guidelines for Judges of South Africa, issued by the Chief Justice, the President of the Constitutional Court, and the Presidents of High Courts, the Labour Appeal Court, and the Land Claims Court, March 2000.
- (s) Code of Conduct for Judicial Officers of Tanzania, adopted by the Judges and Magistrates Conference, 1984.
- (t) The Texas Code of Judicial Conduct
- (u) Code of Conduct for Judges, Magistrates and Other Judicial Officers of Uganda, adopted by the Judges of the Supreme Court and the High Court, July 1989.
- (v) The Code of Conduct of the Judicial Conference of the United States.
- (w) The Canons of Judicial Conduct for the Commonwealth of Virginia, adopted and promulgated by the Supreme Court of Virginia, 1998.
- (x) The Code of Judicial Conduct adopted by the Supreme Court of the State of Washington, USA, October 1995.
- (y) The Judicial (Code of Conduct) Act, enacted by the Parliament of Zambia, December 1999.
- (z) Draft Principles on the Independence of the Judiciary ("Siracusa Principles"), prepared by a committee of experts convened by the International Association of Penal Law, the International Commission of Jurists, and the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, 1981.
- (aa) Minimum Standards of Judicial Independence adopted by the International Bar Association, 1982.
- (bb) United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the UN General Assembly, 1985.
- (cc) Draft Universal Declaration on the Independence of Justice ("Singhvi Declaration")
prepared by Mr L.V. Singhvi, UN Special Rapporteur on the Study on the Independence of the Judiciary, 1989.
- (dd) The Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the Lawasia Region, adopted by the 6th Conference of Chief Justices, August 1997.
- (ee) The Latimer House Guidelines for the Commonwealth on good practice governing

relations between the Executive, Parliament and the Judiciary in the promotion of good governance, the rule of law and human rights to ensure the effective implementation of the Harare Principles, 1998.

(ff) The Policy Framework for Preventing and Eliminating Corruption and Ensuring the

Impartiality of the Judicial System, adopted by the expert group convened by the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, February 2000.

At its second meeting held in Bangalore in February 2001, the Judicial Group (comprising Chief Justice Mainur Reza Chowdhury of Bangladesh, Justice Claire L'Heureux Dube of Canada,

Chief Justice Reddi of Karnataka State in India, Chief Justice Upadhyay of Nepal, Chief Justice Uwais of Nigeria, Deputy Chief Justice Langa of South Africa, Chief Justice Silva of Sri Lanka, Chief Justice Samatta of Tanzania, and Chief Justice Odoki of Uganda, meeting under the chairmanship of Judge Weeramantry, with Justice Kirby as rapporteur, and with the participation of the UN Special Rapporteur and Justice Bhagwati, Chairman of the UN Human Rights Committee, representing the UN High Commissioner for Human Rights) proceeding by way of examination of the draft placed before it, identified the core values, formulated the relevant principles, and agreed on the Bangalore Draft Code of Judicial Conduct. The Judicial Group recognized, however, that since the Bangalore Draft had been developed by judges drawn principally from common law countries, it was essential that it be scrutinized by judges of other legal traditions to enable it to assume the status of a duly authenticated international code of judicial conduct.

The Bangalore Draft was widely disseminated among judges of both common law and civil law systems and discussed at several judicial conferences. In June 2002, it was reviewed by the Working Party of the Consultative Council of European Judges (CCJE-GT), comprising Vice- President Reissner of the Austrian Association of Judges, Judge Fremr of the High Court in the Czech Republic, President Lacabarats of the Cour d'Appel de Paris in France, Judge Mallmann of the Federal Administrative Court of Germany, Magistrate Sabato of Italy, Judge Virgilijus of the Lithuanian Court of Appeal, Premier Conseiller Wiwinius of the Cour d'Appel of Luxembourg, Juge Conseiller Afonso of the Court of Appeal of Portugal, Justice Ogrizek of the Supreme Court of Slovenia, President Hirschfeldt of the Svea Court of Appeal in Sweden, and Lord Justice Mance of the United Kingdom. On the initiative of the American Bar Association, the Bangalore Draft was translated into the national languages, and reviewed by judges, of the Central and Eastern European countries; in particular, of Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo, Romania, Serbia and Slovakia.

The Bangalore Draft was revised in the light of the comments received from CCJE-GT and others referred to above; Opinion no.1 (2001) of CCJE on

standards concerning the independence of the judiciary; the draft Opinion of CCJE on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality; and by reference to more recent codes of judicial conduct including the Guide to Judicial Conduct published by the Council of Chief Justices of Australia in June 2002, the Model Rules of Conduct for Judges of the Baltic States, the Code of Judicial Ethics for Judges of the People's Republic of China, and the Code of Judicial Ethics of the Macedonian Judges Association.

The revised Bangalore Draft was placed before a Round-Table Meeting of Chief Justices (or their representatives) from the civil law system, held in the Peace Palace in The Hague, Netherlands, in November 2002, with Judge Weeramantry presiding. Those participating were Judge Vladimir de Freitas of the Federal Court of Appeal of Brazil, Chief Justice Iva Brozova of the Supreme Court of the Czech Republic, Chief Justice Mohammad Fathy Naguib of the Supreme Constitutional Court of Egypt, Conseillere Christine Chanet of the Cour de Cassation of France, President Genaro David Gongora Pimentel of the Suprema Corte de Justicia de la Nacion of Mexico, President Mario Mangaze of the Supreme Court of Mozambique, President Pim Haak of the Hoge Raad der Nederlanden, Justice Trond Dolva of the Supreme Court of Norway, and Chief Justice Hilario Davide of the Supreme Court of the Philippines. Also participating in one session were the following Judges of the International Court of Justice:

Judge Ranjeva (Madagascar), Judge Herczegh (Hungary), Judge Fleischhauer (Germany), Judge Koroma (Sierra Leone), Judge Higgins (United Kingdom), Judge Rezek (Brazil), Judge Elaraby (Egypt), and Ad-Hoc Judge Frank (USA). The UN Special Rapporteur was in attendance. The "Bangalore Principles of Judicial Conduct" was the product of this meeting.

Consiglio d'Europa Comitato dei ministri raccomandazione rec (2000)19 del comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale (adottata dal Comitato dei ministri il 6 ottobre 2000, nella 724° riunione dei delegati dei ministri)

Il Comitato dei Ministri, in forza dell'art. 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Ricordando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una maggiore unione fra i suoi membri;

Tenendo a mente che il Consiglio d'Europa ha anche lo scopo di promuovere la prevalenza del diritto, fondamento di qualsiasi vera democrazia;

Considerando che l'ordinamento penale ha un ruolo predominante per la salvaguardia dello Stato di diritto;

Consapevole della necessità comune a tutti gli Stati membri di meglio combattere la criminalità a livello nazionale ed internazionale;

Considerando che a tal fine conviene accrescere l'efficacia sia degli ordinamenti penali nazionali sia della cooperazione penale internazionale, nel rispetto dei principi definiti nella Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Consapevole inoltre che il Pubblico Ministero ha un ruolo determinante nell'ordinamento penale come pure nella cooperazione penale internazionale,

Convinto che a tal fine occorre promuovere la definizione di principi comuni per i Pubblici ministeri degli Stati membri;

Tenendo conto dell'insieme di principi e di norme che emergono dai testi che ha adottato nel settore dei problemi penali,

Raccomanda ai governi degli Stati membri di ispirarsi nelle loro legislazioni e nelle prassi relative al ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale, ai seguenti principi:

Mandati del Pubblico Ministero

1. Per « Pubblico ministero » s'intende l'autorità incaricata di vigilare, a nome della società e nell'interesse generale, sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionatoria a livello penale, in considerazione da un lato dei diritti degli individui e d'altro lato della necessaria efficacia dell'ordinamento penale.

2. In tutti gli ordinamenti penali, il Pubblico Ministero:

— decide se è il caso d'intentare o di continuare l'azione giudiziale;

— esercita l'azione giudiziale dinanzi ai tribunali

— può ricorrere contro tutte o alcune decisioni di giustizia;

3. In alcuni ordinamenti penali, il Pubblico Ministero, inoltre attua la politica penale nazionale, adattandola se del caso alle realtà regionali o locali;

— conduce, dirige o sovrintende all'inchiesta

— si accerta che le vittime ricevano un aiuto ed un'assistenza effettive;

— decide riguardo a misure alternative all'azione legale

—sovrintende all'esecuzione delle decisioni giudiziali —ecc.

Garanzie riconosciute al Pubblico Ministero per l'esercizio delle sue attività

4. Gli Stati devono prendere ogni provvedimento utile per consentire ai membri dell'ufficio del Pubblico Ministero di adempiere ai loro doveri ed alle loro responsabilità professionali in condizioni di statuto, di organizzazione e con i mezzi, in particolare quelli budgetari, appropriati. Tali condizioni devono essere determinate in stretta concertazione con i rappresentanti del Pubblico Ministero.

5. Gli Stati devono prendere provvedimenti affinché:

a) il reclutamento, la promozione ed il trasferimento dei membri del Pubblico Ministero avvengano secondo procedure eque ed imparziali che consentano di evitare l'intervento di qualsiasi elemento di parte o corporativo, escludendo qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra situazione;

b) lo svolgimento della carriera, le promozioni e la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero siano fondati su criteri noti ed obiettivi quali la competenza e l'esperienza;

c) la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero tenga conto anche delle esigenze di servizio;

d) la legge garantisca per i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero ragionevoli condizioni di servizio, con in particolare uno statuto, una retribuzione ed una pensione conformi all'importanza dei mandati esercitati, nonché un'età di quiescenza adeguata;

e) la legge preveda una procedura disciplinare per i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero che garantisca loro una valutazione e decisioni giuste ed obiettive sottoposte ad un controllo indipendente ed imparziale;

j~ i Pubblici Ministeri abbiano accesso ad una procedura di ricorso soddisfacente, comprese se del caso il diritto di adire un tribunale quando il loro statuto giuridico viene pregiudicato,

g) i membri del Pubblico Ministero e le loro famiglie siano fisicamente protetti dalle autorità quando la loro sicurezza personale è minacciata per via dell'esercizio delle loro funzioni.

6. Gli Stati devono inoltre fare in modo che i membri del pubblico ministero si vedano riconoscere un diritto effettivo alla libertà di espressione, di opinione, di associazione e di riunione. In particolare essi hanno diritto a partecipare a dibattiti pubblici relativi a questioni inerenti al diritto, all'amministrazione della giustizia ed alla promozione e protezione dei diritti dell'uomo; di aderire a qualsiasi organizzazione locale, nazionale o internazionale e di istituirle, e di partecipare a titolo privato alle relative riunioni senza che lo svolgimento della loro carriera possa essere pregiudicato per via della loro appartenenza ad un'organizzazione riconosciuta dalla legge o di qualsiasi azione lecita esercitata in relazione a tale organizzazione. I diritti di cui sopra possono essere oggetto di limitazioni solo se la legge lo dispone, e quando ciò è necessario per garantire il ruolo statutario del Pubblico Ministero. In caso di violazione di tali diritti, vi deve essere la disponibilità di un ricorso effettivo.

7. La formazione professionale è un dovere come pure un diritto per i Pubblici

ministeri, sia prima dell'assunzione delle loro mansioni che in modo permanente. Di conseguenza, gli Stati devono prendere misure efficaci per garantire che i membri del Pubblico ministero ricevano un'adeguata formazione prima di entrare in servizio e durante l'esercizio del loro mandato. In particolare, I pubblici ministeri dovrebbero essere debitamente informati su:

- a) i principi ed i doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;
- b) la protezione garantita dalla Costituzione e dalla legge agli indiziati, alle vittime ed ai testimoni;
- c) i diritti dell'uomo e le libertà quali enunciate dalla Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in particolare i diritti enunciate agli artt. 5 e 6 di detta Convenzione;
- d) la teoria e la prassi dell'organizzazione del lavoro, della gestione e delle risorse umane in un contesto giudiziario;
- e) i meccanismi e gli elementi che contribuiscono a dar coerenza alle loro attività.

Inoltre, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti in vista di fornire una formazione addizionale su questioni o settori specifici, alla luce delle circostanze attuali, in considerazione soprattutto delle caratteristiche e dello sviluppo della criminalità e della cooperazione internazionale in materia penale.

8. Per far fronte in modo ottimale alle forme di sviluppo della criminalità, in particolare quella organizzata, la specializzazione dovrebbe essere considerata prioritaria, nell'ambito dell'organizzazione degli uffici del Pubblico ministero, come pure in termini di formazione e di carriera. Va anche sviluppato il ricorso ad équipes di specialisti, comprese squadre pluridisciplinari per assistere il Pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni.

9. L'organizzazione ed il funzionamento interno del Pubblico Ministero, in particolare per quanto riguarda la distribuzione delle cause e l'assegnazione dei fascicoli, devono corrispondere a condizioni d'imparzialità ed essere guidate dal solo fine di una corretta applicazione dell'ordinamento penale, vigilando sul livello di qualifica giuridica e di specializzazione.

10. Ogni membro dell'ufficio del Pubblico Ministero ha diritto di chiedere che le istruzioni che riceve siano per iscritto. Qualora talune istruzioni dovessero sembrargli illegali o contrarie alla sua coscienza, dovrebbe essere disponibile un'adeguata procedura interna il cui esito potrebbe comportare un'eventuale sostituzione.

Relazioni fra il pubblico ministero ed i poteri esecutivo e legislativo

11. Gli Stati devono fare in modo che i membri dell'ufficio del Pubblico ministero possano adempiere al loro mandato senza ingiustificate interferenze e senza rischiare di incorrere, al di là di quanto ragionevole, in responsabilità civili, penali o di altra natura. Il Pubblico Ministero deve rendere conto, periodicamente e pubblicamente, dell'insieme delle sue attività, in particolare delle modalità di attuazione delle priorità che gli competono.

12. Il Pubblico ministero non deve interferire nelle competenze del potere legislativo e del potere esecutivo.

13. Nei paesi dove il Pubblico ministero da parte del governo o è subordinato a quest'ultimo, gli Stati dovrebbero prendere provvedimenti per garantire che:

a) la natura e la portata dei poteri del governo nei confronti del Pubblico ministero siano precisate dalla legge;

b) il governo eserciti i suoi poteri in modo trasparente ed in conformità ai trattati internazionali, alla legislazione nazionale ed ai principi generali del diritto;

c) tutte le istruzioni di carattere generale emanate dal governo siano per iscritto e pubblicate secondo adeguate modalità;

d) se il governo è abilitato a fornire istruzioni per un'azione giudiziaria in un caso specifico, tali istruzioni siano accompagnate da sufficienti garanzie di trasparenza e di equità secondo le condizioni previste dalla legge nazionale, il governo essendo ad esempio, tenuto:

— a richiedere preliminarmente il parere scritto del Pubblico ministero competente o dell'organo rappresentativo del corpo;

— a debitamente motivare le sue istruzioni scritte, in particolare quando divergono da tale parere ed ad inoltrarle per via gerarchica;

— prima dell'udienza, a depositare nel fascicolo della procedura penale le istruzioni

ed i pareri e sottoporre al contraddittorio;

e) il Pubblico Ministero conservi la facoltà di sottoporre alla giurisdizione qualsiasi argomento giuridico, anche nei casi in cui, avendo investito la giurisdizione per iscritto, egli ha l'obbligo di farlo in conformità alle istruzioni ricevute;

I) le istruzioni di non procedere in un determinato caso, siano in linea di massima vietate; in ogni caso, tali istruzioni, del resto eccezionali, devono essere sottoposte non solo alle regole enunciate ai paragrafi d) ed e) ma anche ad un controllo specifico, allo scopo, in particolare, di garantirne la trasparenza.

14. Nei paesi dove il Pubblico ministero è indipendente dal governo, lo Stato dovrebbe prendere provvedimenti affinché la natura e la portata dell'indipendenza del Pubblico Ministero siano specificate dalla legge.

15. Per favorire l'equità e l'efficacia della politica penale, il Pubblico ministero deve cooperare con i servizi e le istituzioni dello Stato, in conformità alla legge.

16. Il pubblico ministero deve comunque essere in grado di esercitare senza impedimenti procedimenti contro agenti dello Stato per reati commessi dagli stessi, in particolare reati di corruzione, di abuso di potere, evidenti violazioni dei diritti dell'uomo ed altri reati ammessi dal diritto internazionale.

Relazioni fra il Pubblico ministero ed i giudici

17. Gli Stati prendono provvedimenti affinché lo *status* giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. In particolare, gli Stati garantiscono che nessuno possa contestualmente esercitare le funzioni di Pubblico ministero e di giudice.

18. Tuttavia, se l'ordinamento giuridico lo consente, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di Pubblico ministero e quelle di giudice, o viceversa. Tali cambiamenti di funzione possono intervenire solo su richiesta formale della persona interessata e nel rispetto delle garanzie.

19. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono rispettare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici; in particolare essi non possono esprimere dubbi sulle decisioni giudiziali o ostacolare la loro esecuzione, salvo quando esercitano i loro diritti di appello o invocano altre procedure declaratorie.

20. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono far prova di obiettività e di equità durante i procedimenti giudiziari. In modo particolare devono accertarsi che il tribunale disponga di tutti gli elementi di fatto o di diritto necessari per una corretta amministrazione della giustizia.

Relazioni fra il Pubblico Ministero e la polizia

21. In linea di massima il Pubblico ministero deve controllare la legalità delle inchieste di polizia, almeno quando decide d'intentare o di proseguire l'azione pubblica. A tale riguardo deve anche controllare il modo in cui la polizia rispetta i diritti dell'uomo.

22. Nei paesi dove la polizia è posta sotto l'autorità del Pubblico Ministero o quando le inchieste di polizia sono dirette o controllate da quest'ultimo, lo stato prende provvedimenti affinché il Pubblico ministero possa:

a) dare istruzioni utili ai servizi di polizia per un'applicazione effettiva delle funzioni di politica penale ove si tratti in particolare della delucidazione di determinate questioni, delle modalità di ricerca delle prove, degli effettivi da utilizzare, della durata delle

inchieste, dell'informazione del Pubblico ministero, ecc.;

b) in caso di pluralità di servizi, assegnare un'inchiesta individuale al servizio di polizia che ritiene adeguato;

c) procedere alle valutazioni ed ai controlli necessari per monitorizzare l'osservanza delle sue istruzioni e della legge;

d) sanzionare o se del caso far sanzionare eventuali violazioni.

23. Gli Stati, in cui la polizia è indipendente dal Pubblico Ministero prendono provvedimenti affinché il Pubblico ministero e la polizia cooperino in modo adeguato ed efficace.

Doveri e responsabilità del Pubblico ministero nei confronti dei singoli giudicabili

24. Nell'esercizio del suo mandato, il Pubblico ministero deve in particolare:

a) agire in modo equo, imparziale ed obiettivo;

b) rispettare e far proteggere i diritti dell'uomo come enunciati dalla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c) vigilare affinché l'ordinamento penale funzioni con la massima celerità possibile.

25. Il Pubblico ministero si astiene da ogni discriminazione fondata su qualsiasi motivo, come il sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita, la salute, l'invalidità o ogni altra qualità.

26. Il Pubblico ministero vigila sull'uguaglianza di ciascuno davanti alla legge, tiene debitamente conto della situazione dell'indiziato, considera tutti gli elementi del caso suscettibili di rilevare, a prescindere che tali elementi siano a favore o a carico della persona sospetta.

27. Il Pubblico ministero non può intentare o proseguire procedimenti quando un'istruttoria imparziale ha dimostrato che le accuse erano infondate.

28. Il Pubblico ministero non può utilizzare contro gli indiziati le prove che sa, o che può ragionevolmente supporre siano state ottenute avvalendosi di metodi contrari alla legge. In caso di dubbio, il Pubblico ministero deve chiedere al tribunale di pronunciarsi sulla liceità di questa prova.

29. Il Pubblico ministero vigila sul rispetto del principio dell'uguaglianza delle armi, in particolare trasmettendo alle altre parti. — salvo eccezioni previste dalla legge — le informazioni in suo possesso eventualmente suscettibili di incidere su un equo svolgimento del processo.

30. Il Pubblico ministero mantiene nei confronti di terzi la confidenzialità delle informazioni raccolte, in particolare quando sia in causa una presunzione d'innocenza, a meno che tali informazioni debbano essere comunicate nell'interesse della giustizia o in base alla legge.

31. Quando il Pubblico ministero è abilitato a prendere provvedimenti che interferiscono nei diritti e nelle libertà fondamentali dell'indiziato tali provvedimenti devono poter essere assoggettati ad un controllo giudiziario.

32. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto degli interessi dei testimoni, in particolare decidere o favorire misure per tutelare la loro integrità fisica e la loro vita privata, o accertarsi che tali misure siano state adottate.

33. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto dell'opinione e delle preoccupazioni delle vittime quando i loro interessi personali sono stati danneggiati e accertarsi che le vittime siano informate dei loro diritti e dell'andamento della procedura, o favorire questa informativa.

34. Le parti interessate al caso quando sono riconosciute in quanto tali o sono identificabili, in modo particolare le vittime, devono avere la possibilità di contestare la decisione adottata dal Pubblico ministero di non intentare procedimenti, detta contestazione può avvenire se del caso dopo un controllo gerarchico sia nell'ambito di un controllo giurisdizionale sia autorizzando le parti ad intentare esse stesse i procedimenti.

35. Gli Stati devono vigilare affinché l'esercizio delle funzioni di membro del Pubblico ministero sia regolamentato da un « codice di condotta ». Le inadempienze a questo codice possono dar luogo a sanzioni appropriate in conformità al punto 5 di cui sopra. Il modo in cui i membri del Pubblico ministero esercitano le loro funzioni deve peraltro essere oggetto di un regolare controllo interno.

36.a) Per favorire l'equità, la coerenza e l'efficacia dell'azione del pubblico ministero, gli Stati devono fare in modo di:

— privilegiare un'organizzazione gerarchica senza che tuttavia tale organizzazione comporti la costituzione di strutture burocratiche inefficienti o paralizzanti;

— definire linee direttrici generali relative all'attuazione della politica penale;

— stabilire principi e criteri generali che servano da riferimento alle decisioni nei singoli casi, al fine di evitare qualsiasi arbitrio nel processo decisionale.

b) Tale organizzazione, come pure queste linee direttrici, principi e criteri sono decisi dal Parlamento o dal Governo, oppure, se il diritto nazionale sancisce l'indipendenza del Pubblico Ministero, dagli stessi rappresentanti del Pubblico ministero.

c) Il pubblico è informato di questa organizzazione e di tali linee direttrici, principi e criteri che possono altresì essere comunicati ad ogni singola persona giudicabile dietro richiesta.

Cooperazione internazionale

37. A prescindere dal ruolo che può essere impartito ad altri organi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale, devono essere favoriti i contatti diretti fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero nei vari paesi nel quadro di convenzioni internazionali in vigore o, a difetto, in forza di intese pratiche.

38. Dovrebbero essere prese misure in un certo numero di settori al fine di favorire i contatti diretti fra i Pubblici ministeri nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale. Tali misure, in particolare dovrebbero consistere nel:

- a) diffondere la documentazione;
- b) compilare una lista di contatti e di indirizzi indicando i nomi degli interlocutori competenti nelle varie Procure nonché la loro specializzazione, il loro settore di responsabilità, ecc.;
- c) istituire contatti personali e periodici fra i Pubblici ministeri dei vari paesi, in particolare lo svolgimento di riunioni regolari fra i Procuratori generali;
- d) organizzare sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione;
- e) creare e potenziare l'incarico di magistrato di collegamento, in sede all'estero;
- f) insegnare le lingue straniere;
- g) sviluppare trasmissioni per via elettronica;
- h) organizzare seminari di lavoro con altri Stati sia sulle questioni di assistenza giudiziaria che sulle questioni penali comuni.

39. Al fine di migliorare la razionalizzazione ed ottenere il coordinamento delle procedure di reciproca assistenza giudiziaria, occorre fare ogni sforzo per:

- a) promuovere fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, la consapevolezza di dover attivamente partecipare alla cooperazione internazionale;
- b) favorire la specializzazione di alcuni membri del Pubblico ministero nel settore della cooperazione internazionale.

A tal fine gli Stati devono fare in modo che il Pubblico ministero dello Stato richiedente, quando è incaricato della cooperazione internazionale, possa rivolgere domande di assistenza giudiziaria direttamente all'autorità dello Stato richiesto, competente per l'attuazione e che quest'ultima possa rimandargli direttamente gli elementi di prova raccolti.

ESPOSIZIONE DEI MOTIVI

Introduzione

Sotto l'autorità del Comitato europeo per i problemi penali (CDPC), il Comitato di esperti sul ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale (PC-PR) è stato incaricato di studiare lo statuto del Pubblico ministero ed il suo ruolo nell'ordinamento penale in vista dell'elaborazione di raccomandazioni.

Il PC-PR si è riunito sette volte fra ottobre 1996 e novembre 1999.

Il Comitato ha sfilato un questionario che è stato distribuito a tutti gli Stati membri.

Le risposte hanno costituito la base dei lavori. Una sintesi di tali risposte è allegata al presente esposto dei motivi.

Nella sua ultima riunione, il Comitato ha adottato il progetto di raccomandazione ed il progetto di esposizione dei motivi. Durante la 48^a sessione plenaria (giugno 2000) il CDPC ha esaminato questi testi, ha approvato il progetto di raccomandazione e lo ha sottoposto al Comitato dei Ministri. Ha inoltre adottato l'esposizione dei motivi.

Nella 724^a riunione dei Delegati dei Ministri di ottobre 2000, il Comitato dei Ministri ha adottato il testo della raccomandazione ed ha autorizzato la pubblicazione dell'esposto dei motivi.

Considerazioni generali

Sin dalla sua creazione il Consiglio d'Europa ha effettuato sforzi costanti a favore dell'armonizzazione delle leggi, delle strutture e degli usi dei vari Stati membri, in materia di lotta contro la criminalità.

Innanzitutto perché i problemi penali costituiscono un settore in cui sono direttamente messi in pratica i principi che sono le fondamenta del Consiglio d'Europa e che quest'ultimo si prefigge di difendere, vale a dire la predominanza del diritto, la democrazia ed i diritti dell'uomo.

In secondo luogo poiché « l'efficacia delle risposte date alla criminalità dipende ampiamente dalla loro armonizzazione nell'ambito di una politica europea coerente e concertata »³³. Tale esigenza è oggi ancor più significativa per via dell'esistenza di fenomeni

criminali, quali la criminalità organizzata e la corruzione, le cui dimensioni internazionali sono sempre più importanti, e rispetto ai quali i dispositivi nazionali rischiano di rivelarsi insufficienti³⁴. Tale situazione richiede, oltre ad una definizione della cooperazione repressiva, principi e modalità d'azione sempre più armonizzati, nonché comuni.

Se l'Europa giudiziaria è sempre divisa fra due culture sia che si tratti dell'organizzazione della procedura penale (accusatoria o inquisitoria) o d'intentare procedimenti (il cosiddetto sistema di « legalità » od « opportunità ») — tale divisione storica tuttavia tende a ridursi, in considerazione delle modifiche normative apportate dai vari Stati membri a ben noti principi europei, in particolare quelli della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda gli operatori della repressione, nel caso di specie l'Autorità incaricata di procedere contro presunti delinquenti, l'esigenza di armonizzazione si è manifestata solo in una fase successiva, ciò è probabilmente dovuto al fatto che la questione coinvolge le istituzioni e l'organizzazione dei poteri pubblici di ciascun Stato.

Tuttavia vari testi del Consiglio d'Europa hanno già definito gli orientamenti nei settori attinenti alla presente Raccomandazione, e di questi testi il Comitato ha tenuto debitamente conto:

Raccomandazione n. R (80) 11 relativa alla detenzione preventiva;

³³ Preambolo della Raccomandazione R (96) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla politica penale in un'Europa in fase di trasformazione.

³⁴ Vedere in particolare la Risoluzione (97) 24 vertente sui Venti Principi Direttivi per la Lotta contro la Corruzione.

Raccomandazione n. R (83) 7 sulla partecipazione del pubblico alla politica penale;

Raccomandazione n. R (85) 11 sulla posizione della vittima nell'ambito del diritto penale e della procedura penale;

Raccomandazione n. R (87) 18 relativa alla semplificazione della giustizia penale, in particolare nella parte relativa all'opportunità dei procedimenti;

Raccomandazione n. R (87) 21 sull'assistenza alle vittime e la prevenzione della vittimizzazione;

Raccomandazione n. R (92) 17 relativa alla coerenza nella pronuncia delle pene;

Raccomandazione n. R (94) 12 sull'indipendenza, l'efficacia ed il ruolo dei giudici;

Raccomandazione n. R (95) 12 sulla gestione della giustizia penale;

Raccomandazione n. R (97) 13 sull'intimidazione dei testimoni ed i diritti della difesa;

Raccomandazione n. R (99) 19 sulla mediazione penale.

Occorre constatare che sino ad ora lo statuto, il ruolo ed il modo di operare dell'autorità incaricata di procedere contro i presunti delinquenti non sono stati oggetto di un esame globale approfondito in vista dell'armonizzazione europea.

I rivolgimenti politici avvenuti in Europa centrale ed orientale, e le approfondite riforme intraprese da alcuni altri Stati (Italia, Paesi Bassi, Francia) hanno fornito al Consiglio d'Europa l'occasione per iscrivere questa questione fra le sue attuali priorità. 11 numero di Stati (25) che hanno designato un loro delegato a far parte del Comitato ristretto di esperti incaricato d'istruire il problema, testimonia il valore e l'attualità dello sforzo di armonizzazione da intraprendere.

Tuttavia sarebbe illusorio ritenere facile una tale armonizzazione, e ciò per varie ragioni.

Innanzitutto in Europa il concetto di autorità incaricata di procedere contro presunti delinquenti è duplice, in quanto discende storicamente da due grandi ordinamenti di diversa ispirazione:

— il modello francese del « Pubblico Ministero », che affida il quasi monopolio dell'azione giudiziaria ad agenti pubblici in un ambito inquisitorio;

— il modello anglosassone, in cui i procedimenti sono tradizionalmente intentati dietro sollecitazione sia della vittima, sia della polizia, in un ambito accusatorio.

Oggi tutti gli Stati membri riconoscono una pubblica autorità qualificata a procedere, secondo i casi, in quanto « procuratore legale », « procuratore generale » o « Pubblico ministero »³⁵ il quale svolge un ruolo chiave nell'insieme degli ordinamenti penali, ancorché a vari livelli, in funzione del carattere antico o recente dell'istituzione. Del resto lo statuto ed il ruolo dei Pubblici ministeri sono in continua evoluzione, in considerazione dell'importanza

delle riforme intraprese nell'ultimo decennio in numerosi Stati membri.

In secondo luogo la collocazione istituzionale riconosciuta al Pubblico Ministero varia notevolmente da uno Stato all'altro, da un lato per quanto concerne le sue relazioni con il

³⁵ E' quest'ultima denominazione che sarà privilegiata in tutto il corpo della Raccomandazione.

potere esecutivo, che vanno dalla subordinazione all'indipendenza e d'altro lato nei confronti dei giudici stessi, alcuni sistemi privilegiando l'appartenenza ad un corpo unico, altri a due corpi interamente distinti.

Il Comitato ha considerato che il suo ruolo non era di estrapolare sulla base degli ordinamenti attuale per definire un'eventuale terza via o proporre l'unificazione degli ordinamenti in vigore, nè di suggerire un modello sopranazionale. Non ha neppure inteso limitare i suoi lavori sulla base di un minimo comune denominatore. Privilegiando invece una prospettiva dinamica, ha voluto estrapolare i grandi principi direttivi che dovrebbero regolamentare i Pubblici ministeri all'alba del terzo millennio, raccomandando al contempo gli obiettivi concreti da conseguire per giungere ad un equilibrio istituzionale da cui dipendono in gran parte la democrazia e la predominanza del diritto in Europa.

Il testo della Raccomandazione non essendo giuridicamente vincolante, ogni formulazione che potrebbe essere interpretata nel senso di imporre agli Stati un qualsiasi obbligo, indica in sostanza che incombe allo Stato di attuare il principio in questione.

Commenti su ciascun punto della raccomandazione *Mandati del pubblico ministero*

1. Per « Pubblico ministero » s'intende l'autorità incaricata di vigilare, a nome della società e nell'interesse generale, sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionatoria a livello penale, in considerazione da un lato dei diritti degli individui e d'altro lato della necessaria efficacia dell'ordinamento penale.

Per quanto riguarda il mandato del comitato di esperti, la presente raccomandazione verte esclusivamente sul ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale. Tuttavia in alcuni paesi il Pubblico Ministero può vedersi affidare missioni rilevanti in materia commerciale o civile.

L'espressione « legge sanzionatoria a livello penale » indica il diritto penale in senso ampio. La ragione per la quale quest'ultimo concetto è stato scartato è che fa riferimento, come lo intendono molte persone, ad una fonte normativa prevista (il codice penale), mentre oggi una parte crescente e sempre più eterogenea della legislazione può essere qualificata come penale non tanto perché s'incarna in un testo giuridico di cui si ammette la natura penale, ma perché la violazione delle norme che comporta è sistematicamente sanzionata penalmente.

Alla stregua dei giudici, i membri del Pubblico ministero hanno come mandato quello di applicare e di fare applicare la legge: i primi in modo reattivo nelle questioni di cui sono investiti; i secondi in maniera pro-attiva « vigilando » su tale applicazione i giudici siedono e statuiscono. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero osservano, agiscono e investono il giudice.

Non agendo a nome di qualsiasi potere politico o economico nè a nome proprio, ma in quello della società, il Pubblico Ministero deve essere guidato nell'esercizio dei suoi mandati dalla preoccupazione dell'interesse generale. La sua azione deve rispettare due imperativi di pari importanza: uno inerente ai diritti individuali delle persone, l'altro alla necessaria efficacia dell'ordinamento penale di cui il Pubblico ministero è in qualche modo garante. Il Comitato ha inteso in tal modo insistere su tale concetto di efficacia, nella misura in cui spetta ai giudici pronunciarsi sui singoli casi che mettono in causa le libertà in generale ed i diritti della difesa in particolare, mentre incombe al Pubblico ministero la responsabilità di

vigilare sull'efficacia della giustizia penale nel suo insieme con riferimento alla

nozione d'interesse generale.

In tutta la presente Raccomandazione, il termine « legge » è utilizzato nella sua più ampia accezione, quella di un insieme di regole giuridiche emananti da varie fonti scritte o non scritte.

2. In tutti gli ordinamenti penali, il Pubblico ministero:
 - decide se sia il caso d'intraprendere o di continuare l'azione giudiziale
 - esercita l'azione giudiziale dinanzi ai tribunali
 - può ricorrere contro tutte o alcune decisioni di giustizia;

Quando si analizzano i specifici mandati conferiti ai Pubblici ministeri dai vari Stati membri, si constata che essi procedono per cerchi concentrici. Il primo cerchio raggruppa le competenze che si ritrovano nell'insieme degli ordinamenti penali, il « nocciolo duro », su cui il Comitato orienta l'essenziale della sua riflessione.

Innanzitutto il Pubblico Ministero svolge un ruolo preponderante per intentare o continuare le cause anche se questo ruolo differisce a seconda che si applichi il principio di legalità o quello di opportunità.

In secondo luogo, la trattazione formale delle cause ed il sostegno dell'accusa dinanzi ai tribunali sono appannaggio del Pubblico ministero.

Infine il diritto di formare ricorsi contro le decisioni di giustizia è inseparabile dal mandato generale del Pubblico ministero in quanto costituisce uno dei mezzi per 'vigilare sull'applicazione della legge, concorrendo contestualmente a ricercare l'efficacia dell'ordinamento, in modo particolare la coerenza della giurisprudenza e dunque della repressione. A tale riguardo, il Comitato ha auspicato che siano riconosciute al Pubblico Ministero ampie possibilità di ricorso, ciò che non avviene sempre in alcuni ordinamenti dell'Europa centrale ed orientale, questa proposta è inseparabile dalle disposizioni della raccomandazione relative alle relazioni fra i membri del Pubblico Ministero ed i giudici.

3. In alcuni ordinamenti penali il Pubblico Ministero, inoltre
 - attua la politica penale nazionale, adattandola se del caso alle realtà regionali o locali
 - conduce, dirige o sovrintende all'inchiesta
 - si accerta che le vittime ricevano un aiuto ed un'assistenza effettive;
 - decide riguardo a misure alternative all'azione legale;
 - sovrintende all'esecuzione delle decisioni giudiziali;
 - ecc.

Sono qui raggruppate, anche se in modo non esauriente, le competenze del Pubblico Ministero che dipendono dal secondo cerchio, le quali non si ritrovano in tutti gli ordinamenti per ragioni istituzionali, le quali ragioni impediscono lo sviluppo di un consenso a favore della loro generalizzazione.

Tuttavia esse rivestono un aspetto assai importante per vari grandi ordinamenti continentali dell'Europa.

L'attuazione della politica penale definita dal potere legislativo e (o) dal potere esecutivo rappresenta uno dei principali mandati di molti Pubblici ministeri. L'adattamento

della politica nazionale alle realtà regionali e locali non significa che il Pubblico ministero sia libero di allontanarsi dalle priorità definite a livello centrale e di pregiudicarne la coerenza; al contrario, questo adattamento alle specificità territoriali è fra le condizioni della corretta applicazione di tali priorità.

Trattandosi del ruolo devoluto al Pubblico Ministero in materia d'inchieste, tutte le situazioni sono contenute fra due estremi, vale a dire l'assenza totale di poteri d'iniziativa da un lato ed il riconoscimento di un potere generale d'investigazione d'altro lato. In alcuni paesi, il Pubblico ministero agisce in generale solo quando la sua attenzione viene attirata, in

in genere dall'autorità di polizia incaricata dell'inchiesta, su situazioni in cui la legge penale appare violata. In altri paesi, il Pubblico ministero può prendere l'iniziativa e svolgere esso stesso un ruolo attivo nella ricerca delle illegalità, dirigendo l'azione dei servizi d'investigazione. La Raccomandazione tuttavia non si limita a prendere atto di queste differenze, e contiene alcune elaborazioni su questo punto (v. punto 21 e seguenti).

In quanto all'aiuto alle vittime, è specificamente trattato ai punti 33 e 34 della Raccomandazione.

Circa il ruolo del Pubblico Ministero nella scelta delle alternative ai procedimenti giudiziari, che in tutti gli ordinamenti — compresi quelli regolamentati dal principio di legalità — hanno un posto sempre più impegnativo, non si prevedono al riguardo particolari sviluppi, poiché il Comitato preferisce riferirsi alla Raccomandazione n. R (87) 18 sulla semplificazione della giustizia penale che descrive in modo preciso gli obiettivi da conseguire e le modalità da rispettare.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, il ruolo del Pubblico Ministero si differenzia a seconda dei sistemi. In alcuni casi, esso ordina l'esecuzione, in altri casi, la controlla; in tutti i casi il suo ruolo si manifesta particolarmente importante per le pene restrittive della libertà.

Infine, in numerosi Stati membri, il Pubblico ministero ha altre competenze sostanziali, come:

- la requisitoria, trattandosi della pena suscettibile di essere pronunciata ³⁶;
- in materia di cooperazione penale internazionale, la cui importanza giustifica le raccomandazioni 37, 38 e 39.

Garanzie riconosciute al pubblico ministero per l'esercizio delle sue attività

4. Gli Stati devono prendere ogni provvedimento utile per consentire ai membri dell'ufficio del Pubblico ministero di adempiere ai loro doveri ed alle loro responsabilità professionali in condizioni di statuto, di organizzazione e con i mezzi, in particolare quelli budgetari, appropriati. Tali condizioni devono essere determinate in stretta concertazione con i rappresentanti del Pubblico ministero.

³⁶ In alcuni paesi di «common law», il procuratore non propone una determinata pena, né prima, né dopo la dichiarazione di colpevolezza. Il procuratore può decidere di accettare una confessione di colpevolezza per alcuni capi di accusa. Ciò non implica che vi sia un dibattito sulla pena, quest'ultima essendo di competenza del giudice di merito. Anche se il Pubblico ministero può formare un ricorso contro pene che ritiene lievi, il procuratore si limita a far valere che la pena è troppo lieve, senza raccomandare alla Corte d'appello una determinata pena.

Come per i giudici, la possibilità per i Pubblici ministeri di adempiere pienamente ai loro doveri e responsabilità professionali è direttamente in funzione del loro statuto, dell'organizzazione adottata e dei mezzi disponibili, sia che si tratti di personale, di locali, di mezzi di trasporto, di mezzi finanziari stanziati. La determinazione di queste condizioni, in concertazione con i rappresentanti del corpo, garantisce l'esatta conoscenza dei bisogni esistenti.

5. Gli Stati devono fare in modo che:

(a) il reclutamento, la promozione ed il trasferimento dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero avvengano secondo procedure eque ed imparziali che consentano di evitare l'intervento di qualsiasi elemento di parte o corporativo, escludendo qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o qualsiasi altro *status*;

(b) lo svolgimento della carriera, le promozioni e la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero siano fondati su criteri noti ed obiettivi quali la competenza e l'esperienza;

(c) la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero tenga conto anche delle esigenze di servizio;

(d) la legge garantisca per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero ragionevoli condizioni di servizio, con in particolare uno statuto, una retribuzione ed una pensione conformi all'importanza dei mandati esercitati, nonché un'età di quiescenza adeguata;

(e) la legge preveda una procedura disciplinare per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero che garantisca loro una valutazione e decisioni giuste ed obiettive sottoposte ad un controllo indipendente ed imparziale;

(f) i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero abbiano accesso ad una procedura di ricorso soddisfacente, compreso se del caso il diritto di adire un tribunale quando il loro statuto giuridico viene pregiudicato,

g) i membri dell'ufficio del Pubblico ministero e le loro famiglie siano

fisicamente protette dalle autorità quando la loro sicurezza personale è minacciata per via dell'esercizio delle loro funzioni.

Sono qui precisate le principali garanzie necessarie al buon funzionamento del Pubblico ministero, alle quali ogni Stato membro dovrebbe ispirarsi in quanto corrispondono ad una preoccupazione condivisa all'unanimità e motivata non da ragioni di parte ma dalla volontà di porre fine ad alcune prassi illegittime, in particolare ad opera delle autorità politiche.

Le prime garanzie (a, b, c) sono inerenti alla necessaria imparzialità che deve presiedere, in varie forme, al reclutamento ed alla carriera dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero. I concorsi di accesso alla professione, nonché la creazione di Consigli superiori della magistratura o del Pubblico ministero *stricto sensu* contribuiscono a questa esigenza d'imparzialità. Ciò non significa che i membri del Pubblico ministero non possano essere inamovibili, diversamente dai giudici, ma la loro mobilità deve essere fondata oltre che sulla competenza e l'esperienza, su esigenze di servizio e non deve dipendere da atti arbitrari del governo. La ricerca di mobilità non può incitare a privilegiare reclutamenti o nomine temporanee, che possono dar luogo ad effetti nefasti.

Lo statuto, la retribuzione e la pensione (*d*) vanno definite in considerazione della necessità di garantire un certo equilibrio fra i giudici ed i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, i quali, malgrado la diversità dei loro mandati, dipendono tutti dall'ordinamento penale. Inoltre, le condizioni materiali per l'esercizio delle funzioni devono riflettere l'importanza e la dignità dell'incarico, nonché il rispetto che vi è attinente. Infine, il miglioramento delle condizioni dei magistrati dell'ufficio del Pubblico ministero eviterebbe il passaggio di questi ultimi al settore privato, come avviene in particolare in Europa centrale ed orientale.

In quanto alle decisioni disciplinari (*e*) esse devono essere oggetto di un controllo finale da parte di un organo indipendente ed imparziale, il che non vieta un controllo amministrativo o gerarchico preliminare.

Nel paragrafo .1), il termine tribunale è utilizzato ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'esigenza di protezione dei membri del Pubblico ministero (*g*) fa riferimento al contenuto della Raccomandazione (94) 12.

6. Gli Stati devono inoltre fare in modo che i membri del pubblico ministero si vedano riconoscere un diritto effettivo alla libertà di espressione, di opinione, di associazione e di riunione. In particolare essi hanno diritto a partecipare a dibattiti pubblici relativi a questioni inerenti al diritto, all'amministrazione della giustizia ed alla promozione e protezione dei diritti dell'uomo; di aderire a qualsiasi organizzazione locale, nazionale o internazionale e di istituirle e di partecipare a titolo privato alle relative riunioni senza che lo svolgimento della loro carriera possa essere pregiudicato per via della loro appartenenza ad un'organizzazione riconosciuta dalla legge od qualsiasi azione lecita esercitata in relazione a tale organizzazione. I diritti di cui sopra possono essere oggetto di limitazioni solo se la legge lo dispone, e quando ciò è necessario per garantire il ruolo statutario del Pubblico ministero. In caso di violazione di tali diritti, vi deve essere la disponibilità di un ricorso effettivo.

Questa raccomandazione s'ispira in modo particolare all'art. 10 della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Essa deve essere interpretata alla luce dei doveri del Pubblico ministero, in particolare il suo dovere di riservatezza. A questo titolo, in alcuni Stati membri, i membri dell'ufficio del pubblico ministero non possono né aderire a partiti politici né essere attivi in politica.

7. La formazione professionale è un dovere come pure un diritto per i Pubblici ministeri, sia prima dell'assunzione delle loro mansioni che in modo permanente. Di conseguenza gli Stati devono prendere misure efficaci per garantire che i membri del Pubblico ministero ricevano un'adeguata formazione sia prima che dopo la loro entrata in servizio. In particolare i Pubblici ministeri dovrebbero essere debitamente informati su:

- a) i principi ed i doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;
- b) la protezione garantita dalla Costituzione e dalla legge agli indiziati, alle vittime ed ai testimoni;
- c) i diritti dell'uomo e le libertà quali enunciate dalla Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in particolare i diritti enunciati agli artt. 5 e 6 della Convenzione;
- d) la teoria e la prassi dell'organizzazione del lavoro, della gestione e delle risorse umane nel contesto giudiziario;

e) i meccanismi e gli elementi che contribuiscono a dar coerenza alle loro attività.

Inoltre, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti in vista di fornire una

formazione addizionale su questioni o settori specifici, alla luce delle circostanze attuali, in considerazione soprattutto delle caratteristiche e dello sviluppo della criminalità e della cooperazione internazionale in materia penale.

11 Comitato parte dal presupposto che in tutti gli Stati europei, la formazione dei membri dell'ufficio del pubblico ministero è un elemento fondamentale nell'ambito dell'organizzazione, e che occorre rafforzarla dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, prima dell'entrata in servizio come pure a titolo permanente, rendendola un vero e proprio diritto. Allo stesso modo occorre creare la convinzione fra i membri che la formazione professionale costituisce un dovere, in particolare riguardo ai singoli giudicabili.

I membri dell'ufficio del Pubblico Ministero devono avere una maggiore consapevolezza:

- degli ideali e dei doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;
- della protezione costituzionale e giuridica dei diritti dell'indiziato e della vittima;
- dei diritti dell'uomo e delle libertà sancite nella Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, in particolare i diritti enunciati agli artt. 5 e 6 di detta Convenzione, alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Occorre anche tenere conto del ruolo devoluto ai Capi delle Procure in termini di lesione, di amministrazione e di animazione di squadre pluridisciplinari (*d*). L'espressione « in un contesto giudiziario » si riferisce ai vari ordinamenti in cui il Pubblico Ministero, i giudici ed altri operatori sono chiamati a lavorare insieme in seno alle stesse strutture amministrative operative o a strutture differenti ma vicine, sviluppando numerose interrelazioni.

La gestione e l'amministrazione giudiziaria presentano caratteristiche specifiche rispetto alla classica gestione, di cui va tenuto conto.

Ai fini di una migliore uguaglianza di trattamento fra i giudicabili, l'azione dei vari membri dell'ufficio del Pubblico ministero a livello locale, regionale e centrale, al di là della decisione individuale, deve essere improntata ad una maggiore coerenza³⁷. Pertanto occorre che la formazione vetta sui vari meccanismi suscettibili di favorire tale coerenza (*e*); questo concetto è esplicitato al punto 36 (a).

In generale, le seguenti due ultime raccomandazioni considerano e precisano gli obiettivi della Raccomandazione (95) 12 sulla « gestione della giustizia penale », la quale dispone che:

« I principi, le strategie e le tecniche di gestione possono contribuire in modo notevole al funzionalmente efficace ed obiettivo della giustizia penale. A tal fine, i servizi interessati dovrebbero determinare gli obiettivi relativi alla gestione dei rispettivi carichi di lavoro, alle finanze, alle infrastrutture, alle risorse umane ed alla comunicazione ».

La realizzazione di una giustizia penale più efficace ed efficiente può essere notevolmente agevolata se gli obiettivi dei vari servizi sono oggetto di una concertazione

³⁷V. 8° colloquio criminologico del Consiglio d'Europa (1987) sulle « disuguaglianze nella pronuncia delle pene: cause e soluzioni ».

nel contesto più ampio delle politiche relative al controllo della criminalità ed alla giustizia penale ».

A livello tecnico, ed in considerazione dell'andamento della criminalità, appare auspicabile una formazione supplementare in particolari settori, quali:

- la criminalità transfrontaliera ed altre forme di criminalità di portata internazionale;
- la criminalità organizzata;
- la criminalità informatica;
- il traffico internazionale di sostanze psicotrope;
- i delitti relativi a complesse transazioni finanziarie quali il riciclaggio del denaro e le frodi su vasta scala;
- la cooperazione internazionale in materia penale;
- gli ordinamenti di giustizia penale comparati ed il diritto comparato;
- le strategie di azione penale;
- i testimoni vulnerabili e le vittime;
- il contributo del diritto penale alla protezione dell'ambiente, in particolare i testi del Consiglio d'Europa in questo settore, per esempio, la Risoluzione (77) 28 e la Convenzione sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale (STE 172);
- i mezzi di prova scientifici, in particolare il ricorso a recenti tecnologie quali le impronte genetiche.

8. Per far fronte in modo ottimale alle forme di sviluppo della criminalità, in particolare quella organizzata, la specializzazione dovrebbe essere considerata prioritaria, nell'ambito dell'organizzazione degli uffici del Pubblico ministero, come pure in termini di formazione e di carriera. Va anche sviluppato il ricorso ad équipes di specialisti, compresi i gruppi pluridisciplinari destinati ad assistere il Pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni.

Tutti i membri dell'Ufficio del Pubblico Ministero devono avere una buona conoscenza della maggior parte dei settori del diritto, a livello generico e non necessariamente specialistico. Tuttavia, per ragioni di efficacia, la specializzazione è indispensabile nei settori altamente tecnici (ad esempio la delinquenza economica e finanziaria) come pure nei settori attinenti alla grande criminalità organizzata.

Si auspicano quindi due tipi di specializzazione:

— una, di tipo classico, che consiste nel prevedere in seno all'organizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero (nelle grandi Procure o a livello regionale, ovvero nazionale) squadre di procuratori specializzati in determinati settori. A tal fine, la dissociazione dal grado e dalla funzione può essere di natura tale da incoraggiare la specializzazione, come lo enuncia la Raccomandazione (95) 12, al punto 13, così formulato: «in particolare agevolando la specializzazione e dissociando, se del caso, il grado e la funzione, « Occorre adoperarsi attivamente per pianificare lo svolgimento delle carriere, in particolare fornendo al personale altre possibilità di acquisire nuove conoscenze teoriche e pratiche././ »;

— l'altra, che andrebbe favorita, consiste nel creare, sotto l'egida di procuratori già specializzati, vere e proprie squadre pluridisciplinari composte da persone con svariate

competenze (ad esempio, per la lotta contro la delinquenza finanziaria ed il riciclaggio: esperti contabili, doganieri, specialisti bancari...); tale raggruppamento di competenze in un unico polo essendo uno dei requisiti per l'efficace intervento del sistema.

9. L'organizzazione ed il funzionamento interno dell'ufficio del Pubblico Ministero, in particolare per quanto riguarda la distribuzione delle cause e l'assegnazione dei fascicoli, devono corrispondere a condizioni d'imparzialità ed essere guidate dal solo fine di una corretta applicazione dell'ordinamento penale, vigilando sul livello di qualifica giuridica e di specializzazione da consacrare a ciascun caso.

Il buon funzionamento di ogni ufficio del Pubblico Ministero si svolge, in considerazione dei mandati conferiti a quest'ultimo, attraverso un'organizzazione gerarchica. È importante che i rapporti fra i vari livelli della gerarchia siano improntati a regole chiare e trasparenti al fine di evitare ingiustificate considerazioni personali. Tale è la *ratio* delle Raccomandazioni 9 e 10, che saranno completate dalla 36.

La prima di queste raccomandazioni stabilisce in linea di massima che l'esigenza d'imparzialità che deve presiedere allo statuto dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero deve comparire anche nelle modalità di organizzazione e disfunzionamento interno di ciascuna Procura.

10. Ogni membro dell'ufficio del Pubblico Ministero ha diritto di chiedere che le istruzioni che riceve siano per iscritto. Qualora talune istruzioni dovessero sembrargli illegali o contrarie alla sua coscienza, dovrebbe essere disponibile un'adequata procedura interna il cui esito potrebbe comportare un'eventuale sostituzione.

In materia di istruzioni gerarchiche — quest'ultima questione essendo particolarmente delicata quando l'ordinamento giuridico riconosce alla gerarchia il diritto di emanare istruzioni in casi individuali o in relazione alla politica penale da applicare — vanno evitati due eccessi.

Da un lato, il fatto di riconoscere genericamente ad ogni membro dell'ufficio del Pubblico ministero un « diritto di disubbidienza » produrrebbe eccessi che non potrebbero essere rimediati dalla creazione di organismi di ricorso, i quali, inoltre, darebbero luogo ad una « giudiziarietà » dei rapporti gerarchici, suscettibile d'intralciare una corretta applicazione dell'ordinamento.

D'altro lato, non è umanamente accettabile e scevro di pericoli per le libertà pubbliche il fatto di costringere qualsiasi magistrato dell'ufficio del Pubblico ministero ad seguire un'istruttoria che gli sembra contraria alla legge o alla sua coscienza.

Pertanto si raccomanda, in queste ipotesi, di prevedere due tipi di garanzie:

— una, di cui già beneficiano qualsiasi amministrato o individuo giudicabile, consistente nella possibilità di chiedere che le istruzioni impartite siano in forma scritta, affinché la gerarchia si assuma senza ambiguità le sue responsabilità. Essendo la gamma delle istruzioni gerarchiche oltremodo eterogenea — poiché spaziano dalla decisione corrente e anodina fino alla decisione di principio — non è apparso né auspicabile né fattibile trascriverle tutte per iscritto in modo sistematico, a meno che non si voglia trasformare il Pubblico Ministero in una vasta burocrazia (V. raccomandazione n. 13 *c*) e *d*) relativa alle istruzioni del potere esecutivo, la quale differisce su questo punto).

— l'altra, consistente nell'elaborazione di una procedura interna dell'ufficio del Pubblico ministero, che prevede l'eventuale sostituzione del sottoposto che ne fa richiesta al fine di procedere all'esecuzione dell'istruzione contestata.

Le garanzie in oggetto vanno intese nel senso di corrispondere all'interesse sia dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero, sia della società in generale. Vale a dire che si applicano solo a titolo eccezionale e che non devono essere utilizzate per fini abusivi, ad esempio per intralciare il buon funzionamento del sistema. È del resto evidente che l'organizzazione gerarchica deve lasciare ampio spazio alla concertazione ed allo spirito di gruppo.

In ogni caso, l'esercizio di tali garanzie da parte di un membro dell'ufficio del Pubblico Ministero, non deve comportare, per quel che lo riguarda, conseguenze nefaste per la sua carriera.

Rapporti fra il pubblico ministero ed i poteri esecutivo e legislativo

In questa questione chiave, l'Europa giudiziaria è divisa fra gli ordinamenti giuridici che preservano la totale indipendenza del Pubblico ministero nei confronti dei poteri legislativo ed esecutivo, e quelli in cui il Pubblico ministero rimane subordinato all'uno o all'altro di questi poteri, pur beneficiando di un margine di autonomia più o meno ampio.

Poiché la questione è di natura istituzionale — concernendo la fondamentale ripartizione dei poteri dello Stato — e si trova attualmente al centro delle varie riforme interne motivate sia dall'evoluzione del contesto storico sia dalle difficoltà incontrate nei rapporti fra giustizia e politica, l'idea di un'armonizzazione europea sulla base di un unico concetto è sembrata alquanto prematura.

Il comitato si è quindi sforzato, analizzando i due tipi di ordinamenti in vigore, di definire le condizioni per creare un equilibrio, al fine di evitare eccessi da entrambe le parti. Oltre a determinare regole comuni per ogni Pubblico ministero (V. raccomandazioni n. 11 e 12), esso ha cercato di porre dei « paletti » sia per gli ordinamenti in cui è predominante una certa subordinazione (V. raccomandazioni n. 13 e 16) sia per quelli che favoriscono l'indipendenza (V. raccomandazioni n. 14 e 15).

11. Gli Stati devono fare in modo che i membri dell'ufficio del Pubblico ministero possano adempiere alloro mandato senza ingiustificate interferenze e senza rischiare di incorrere, al di là di quanto ragionevole, in responsabilità civili, penali o di altra natura. Il Pubblico Ministero deve rendere conto, periodicamente e pubblicamente, dell'insieme delle sue attività, in particolare delle modalità di attuazione delle priorità che gli competono.

Due condizioni sono poste per il buon funzionamento di ogni ufficio del pubblico ministero:

— da un lato, i suoi membri devono beneficiare dell'indipendenza o dell'autonomia richiesta per l'esercizio delle loro funzioni³⁸ ed in particolare poter agire indipendentemente dagli interessi in causa, « senza ingiustificata ingerenza » (vale a dire in casi diversi da quelli previsti dalla legge) da parte di ogni altro potere, a prescindere che si tratti di quello esecutivo o legislativo — soprattutto per gli ordinamenti in cui è in vigore il regime della subordinazione — ma anche da parte del potere economico o del potere politico locale. Questa protezione è in genere garantita dalla legge stessa, l'ingiustificata ingerenza essendo a volte sanzionata penalmente. Tuttavia tale ingerenza può assumere forme insidiose e derivare ad esempio da risorse insufficienti per il Pubblico ministero, che renderebbero quest'ultimo dipendente da fonti di finanziamento non statali.

³⁸ V. in particolare la Risoluzione (97) 24 sui Venti principi direttivi per la lotta contro la corruzione.

— d'altro lato se i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, in considerazione dei rilevanti poteri loro attribuiti e delle conseguenze che l'esercizio di questi ultimi può avere per le libertà individuali, devono poter vedere la loro responsabilità impegnata in caso di colpa personale sul piano disciplinare, amministrativo, civile o penale, questa responsabilità deve rimanere in un ambito ragionevole, al fine di non intralciare il buon funzionamento dell'ordinamento; andranno privilegiati il ricorso gerarchico o dinanzi a commissioni *ad hoc*, come pure il procedimento disciplinare, fermo restando che spetta all'agente rispondere, come qualsiasi altro cittadino, dei reati commessi. Appare tuttavia evidente che la responsabilità è maggiore nella misura in cui il membro dell'ufficio del Pubblico ministero gode di una totale indipendenza.

Queste condizioni vanno di pari passo con una esigenza di trasparenza. Al di là delle singole decisioni che sono soggetto di particolari raccomandazioni, ogni Pubblico ministero in quanto agisce a nome della società, deve rendere conto delle sue attività a livello locale, regionale ovvero centrale, se è organizzato a quest'ultimo livello. Questo resoconto periodico è diretto al pubblico nell'insieme — sia direttamente tramite i mezzi d'informazione o una pubblicazione, sia dinanzi alle assemblee elette; può essere sotto forma di rapporto, di statistiche che spiegano l'attività pregressa, gli obiettivi conseguiti, se del caso il modo con cui la politica penale è stata messa in opera rispetto ai poteri di opportunità di cui dispone, i fondi pubblici spesi, ed enuncia le priorità future. Spesso già messo in opera negli ordinamenti in cui il Pubblico ministero beneficia di una vasta indipendenza, tale resoconto pubblico presenta vantaggi anche negli altri ordinamenti, permettendo una migliore percezione dell'azione del Pubblico ministero.

12. Il Pubblico ministero non deve interferire nelle competenze del potere legislativo e del potere esecutivo.

Corollario della precedente raccomandazione, si tratta della ripresa del noto principio della separazione dei poteri.

In particolare, salvo quando la legge disponga diversamente, l'interpretazione dei testi normativi ed il controllo della loro costituzionalità non spettano al Pubblico ministero ma sono riservati ai giudici. Anche se il Pubblico ministero può raccomandare modifiche legislative — in determinate circostanze — rilasciare pareri interpretativi, egli non può, di sua propria autorità, interpretare la legge.

13. Nei paesi dove il Pubblico ministero fa parte del governo o è subordinato a quest'ultimo, gli Stati dovrebbero prendere provvedimenti per garantire che:

(a) la natura e la portata dei poteri del governo nei confronti del Pubblico ministero siano precisate dalla legge;

(b) il governo eserciti i suoi poteri in modo trasparente ed in conformità ai trattati internazionali, alla legislazione nazionale ed ai principi generali del diritto;

(c) tutte le istruzioni di carattere generale emanate dal governo siano per iscritto e pubblicate secondo adeguate modalità;

(d) se il governo è abilitato a fornire istruzioni per un'azione giudiziaria in un caso specifico, tali istruzioni siano accompagnate da sufficienti garanzie del rispetto della trasparenza e dell'equità secondo le condizioni previste dalla legge nazionale, il governo essendo ad esempio, tenuto:

— a richiedere preliminarmente il parere scritto del Pubblico ministero competente o dell'organo rappresentativo del corpo;

— a debitamente motivare le sue istruzioni scritte, in particolare quando divergono da tale parere, ed ad inoltrarle per via gerarchica;

— prima dell'udienza, a depositare nel fascicolo della procedura penale le istruzioni ed sottoporle al contraddittorio;

(e) il Pubblico ministero conservi la facoltà di sottoporre alla giurisdizione qualsiasi argomento giuridico anche nei casi in cui, avendo investito la giurisdizione per iscritto egli ha l'obbligo di farlo in conformità alle istruzioni ricevute;

(f) le istruzioni di non procedere in un determinato caso, siano in linea di massima vietate; in ogni caso, tali istruzioni, del resto eccezionali, devono essere sottoposte non solo alle regole enunciate ai paragrafi *d)* ed *e)* ma anche ad un adeguato controllo specifico, allo scopo in particolare di garantire la trasparenza.

Questa raccomandazione concerne in modo specifico gli ordinamenti in cui il Pubblico Ministero è subordinato al potere esecutivo. Essa specifica il modo in cui devono articolarsi i due organi non già a livello istituzionale, ma nelle loro modalità pratiche affinché la subordinazione rispetti l'autonomia indispensabile per il funzionamento di qualsiasi Pubblico ministero, in particolare quando quest'ultimo tratta casi individuali.

Le istruzioni di carattere generale - ad esempio in materia di politica penale da attuare - devono sempre essere per iscritto e pubblicate 8 (*c*), non tanto per la garanzia dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero, ma soprattutto al fine di fornire ai giudicabili un'informativa. Occorre in ogni caso accertare che tali istruzioni, in particolare ove si tratti di non procedere per l'una o l'altra categoria difatti, rispettino rigorosamente l'equità e l'uguaglianza e che, col pretesto delle istruzioni generali, non s'intenda invece fornire la copertura per la soluzione di un determinato caso.

Le istruzioni di natura individuale pongono maggiori difficoltà, in particolare negli ordinamenti che ammettono il principio dell'opportunità dei procedimenti legali; esse hanno suscitato problemi in questi ultimi anni in vari Stati membri, con il rischio che il potere esecutivo privilegi soluzioni di parte.

Il Comitato ha innanzitutto considerato che il potere d'impartire istruzioni di carattere individuale non era co-sostanziale agli ordinamenti che ammettono il principio della subordinazione: alcuni Pubblici ministeri, benché collegati all'esecutivo, ovvero al legislativo possono ricevere solo istruzioni di carattere generale. Se tali istruzioni sono possibili, il loro principio deve dunque risultare da un'espressa disposizione legislativa (*a*) e (*d*).

Tuttavia il Comitato ha ritenuto, dopo lunga riflessione, che tali istruzioni individuali dovevano limitarsi a quelle destinate ai procedimenti giudiziari, ed ha raccomandato di vietare le istruzioni che ingiungono l'archiviazione del caso ~ in considerazione dei rischi che pongono per il principio dell'uguaglianza dei giudicabili, a difetto di controllo giurisdizionale. Occorre quindi riservare al Pubblico ministero ed a lui solo, di valutare l'opportunità dell'archiviazione. Per gli ordinamenti che ammettono tale possibilità, il rafforzamento delle garanzie esistenti è come minimo raccomandato mediante l'istituzione di un controllo specifico *a posteriori* delle istruzioni date, al fine di garantire la trasparenza

Trattandosi d'istruzioni relative ai procedimenti giudiziari, esse dovrebbero essere accompagnate da tutte o da alcune delle garanzie particolari menzionate in (*d*): consultazione preliminare del Pubblico ministero; motivazione delle istruzioni; libertà di parola del Pubblico ministero in udienza.

14. Nei paesi dove il Pubblico ministero è indipendente dal governo, lo Stato dovrebbe prendere provvedimenti affinché la natura e la portata dell'indipendenza del pubblico ministero siano specificate dalla legge.

Quando il Pubblico ministero è indipendente dal potere esecutivo, la legge deve precisare la natura e l'estensione della sua indipendenza, al fine di evitare sia prassi clandestine tali da ³⁹ pregiudicare questo principio, sia ogni rischio di deviazione di parte dello stesso Pubblico ministero.

15. Per favorire l'equità e l'efficacia della politica penale, il Pubblico ministero deve cooperare con i servizi e le istituzioni dello Stato, in conformità alla legge.

L'indipendenza del Pubblico Ministero può causare una scissione all'interno dell'apparato dello Stato, nei confronti delle amministrazioni che intervengono anch'esse nella conduzione o nella messa in opera della politica penale. Ecco quindi l'esigenza di una buona cooperazione fra il Pubblico Ministero e questi servizi che ordinariamente dipendono dal potere esecutivo, il cui principio e le cui modalità sono sotto il dominio della legge.

La cooperazione con queste amministrazioni presuppone che il Pubblico Ministero disponga di una rigorosa organizzazione interna e di rappresentanti abilitati a contrattare. Tali meccanismi interni sono indispensabili per assicurare la coerenza globale dell'azione dei vari membri dell'ufficio del Pubblico ministero in particolare per quanto riguarda la politica penale effettivamente messa in opera degli stessi, nei quadro dei poteri d'opportunità loro riconosciuti ⁴⁰.

16. Il Pubblico ministero deve comunque essere in grado di esercitare senza impedimenti procedimenti contro agenti dello Stato per reati commessi dagli stessi, in particolare reati di corruzione, di abuso di potere, evidenti violazioni dei diritti dell'uomo ed altri reati ammessi dal diritto internazionale.

Nonostante la sua portata generale, questa raccomandazione concerne soprattutto gli ordinamenti in cui il Pubblico Ministero è subordinato all'esecutivo, tale subordinazione non dovendo frapporre ostacoli ai procedimenti giudiziari contro agenti dello Stato — e, per estensione, candidati eletti o membri di organi politici — che commettono reati, in particolare in caso di corruzione.

³⁹ A titolo di esempio: la legge entrata in vigore nei paesi Bassi il 1° giugno 1999, stabilisce le seguenti garanzie:

- quando prevede di emanare un'istruzione, il Ministro della Giustizia è tenuto a consultare il Consiglio degli avvocati generali (che sono a capo del Pubblico ministero). Il Ministro può non seguire il parere di detto Consiglio ma deve motivare ciò.
- l'istruzione ed il parere devono essere presentati per iscritto. Il procuratore interessato è tenuto a depositare questi documenti nel fascicolo in modo che il giudice e l'imputato possano averne conoscenza e formulare ogni osservazione al riguardo.
- benché l'istruzione sia di natura vincolante, il Pubblico Ministero è libero di sottoporre ogni altro argomento giuridico al tribunale;
- quando il Ministro rilascia un'istruzione di non procedere, deve informarne il Parlamento. Questa informativa è accompagnata dal parere scritto del Pubblico ministero sulla questione. È quindi previsto un esauriente controllo pubblico.
- Le vittime e le altre parti interessate possono fare appello dinanzi alla giustizia per ogni decisione di non procedere.

⁴⁰ Si intendono tutti i poteri d'opportunità riconosciuti al Pubblico ministero e non semplicemente le sue prerogative in materia di opportunità dei procedimenti giudiziari.

Per « ostacoli » s'intendono non solo l'ostruzionismo eventualmente esercitato contro i procedimenti giudiziari in oggetto, ma anche eventuali rappresaglie di cui potrebbero essere oggetto i membri del Pubblico ministero.

Rapporti fra il pubblico ministero ed i giudici

Il Comitato ha inteso enunciare chiaramente che malgrado la loro comune appartenenza all'ordinamento giudiziario e le analogie fra i loro statuti ed alcuni dei loro mandati, i membri dell'ufficio del Pubblico ministero non sono dei giudici ed ogni equivoco in materia deve essere censurato, così come va proibita ogni forma d'influenza dei primi sui secondi. Al contrario, le relazioni fra i titolari delle due funzioni, inevitabilmente frequenti, devono essere contrassegnate dal rispetto e dall'obiettività e regolamentate dalla procedura.

17. Gli Stati prendono provvedimenti affinché lo *status* giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. In particolare, gli Stati garantiscono che nessuno possa contestualmente esercitare le funzioni di Pubblico ministero e di giudice.

Innanzitutto si raccomanda di eliminare qualsiasi ambiguità circa lo statuto ed il rispettivo ruolo dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero e dei giudici, affinché gli uni e gli altri possano essere chiaramente identificati dal pubblico e non si crei confusione per i giudicabili. A tal fine, appare fondamentale stabilire chiare regole procedurali relative al diritto d'azione del Pubblico ministero.

In secondo luogo, si richiama il principio fondamentale secondo il quale non si possono

cumulare le funzioni di pubblico ministero e di giudice per la stessa fattispecie. Ciò non è in contrasto con la raccomandazione n. 5 h destinata a favorire la creazione di « passerelle » fra le due funzioni al fine di consentire ad un membro dell'ufficio del Pubblico ministero, nel corso della sua carriera, di divenire giudice o viceversa. Non è neppure contrario al principio enunciato, il fatto che all'inizio della carriera alcuni procuratori siano utilizzati come giudice temporanei in vista di valutare le loro qualifiche.

18. Tuttavia, se l'ordinamento giuridico lo consente, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di Pubblico ministero e quelle di giudice, o viceversa. Tali cambiamenti di funzione possono intervenire solo su richiesta formale della persona interessata e nel rispetto delle garanzie.

La possibilità di « passerelle » fra le funzioni di giudice e quelle di Pubblico ministero si basa sulla constatazione della complementarità dei mandati degli uni e degli altri, ma anche sulla similitudine delle garanzie che devono essere offerte in termini di qualifica, di competenza e di statuto. Ciò costituisce una garanzia anche per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero.

19. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono rispettare rigorosamente l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici; in particolare essi non possono rimettere in causa le decisioni giurisdizionali o ostacolare la loro esecuzione, fatto salvo l'esercizio di mezzi di ricorso o procedure assimilate.

La prossimità dei magistrati del Pubblico ministero e dei giudici non deve pregiudicare l'imparzialità di questi ultimi. Spetta ai primi vigilare, in quanto garanti dell'applicazione della legge, nel scrupoloso rispetto delle decisioni giurisdizionali che

spesso debbono far eseguire, fatto salvo il normale meccanismo dei mezzi di ricorso.

E' ovvio che esiste anche una reciprocità ed i giudici devono rispettare i rappresentanti della società che sono i membri del Pubblico ministero, e non immischiarsi nell'esercizio delle loro funzioni.

Per « procedure assimilate » s'intendono tutte le procedure aventi gli stessi effetti di un ricorso, senza esserlo tecnicamente.

20. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono far prova di obiettività e di equità durante i procedimenti giudiziari. In modo particolare devono accertarsi che il tribunale disponga di tutti gli elementi di fatto o di diritto necessari per una corretta amministrazione della giustizia.

La terza raccomandazione su questo capitolo attiene alla necessaria obiettività dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero ed alla trasparenza di cui questi ultimi sono tenuti a far prova nei confronti dei giudici per consentire a questi ultimi di giudicare in modo ottimale. Tale trasparenza, d'importanza prioritaria, si ottiene grazie alla comunicazione di tutti gli elementi utili al processo. Sarebbe anche opportuno che al di là dei singoli casi, i giudici fossero informati delle priorità generali stabilite dal Pubblico ministero e dei criteri d'azione prescelti dallo stesso.

Relazioni fra il pubblico ministero e la polizia

I collegamenti istituzionali fra il Pubblico ministero e la polizia sono lo scoglio che si frappone alla volontà di armonizzazione europea. Da un lato, in alcuni Stati la polizia è indipendente dal Pubblico ministero e dispone di ampie prerogative non solo per condurre le indagini, ma a volte anche per decidere riguardo ai procedimenti giudiziari, mentre altri Stati sottopongono l'azione poliziesca al controllo o alla direzione del Pubblico ministero. Anche in questo caso, le esigenze dei diritti dell'uomo e del rispetto delle libertà individuali hanno determinato nuove situazioni le quali, in considerazione del fatto che l'autocontrollo della polizia è insufficiente rispetto ai considerevoli poteri che detiene ed alle conseguenze particolarmente nefaste di eventuali illegalità — hanno favorito una certa convergenza a livello generale, incitando il Comitato ad enunciare un principio generale comune a tutti gli ordinamenti, prima di emanare raccomandazioni proprie a ciascuno di essi.

21. In linea di massima il Pubblico ministero deve controllare la legalità delle inchieste di polizia, almeno quando decide d'intentare o di proseguire l'azione pubblica. Deve inoltre controllare il modo in cui la polizia rispetta i diritti dell'uomo.

Ogni Pubblico ministero deve avere come minimo un doppio mandato per quanto riguarda l'azione poliziesca: innanzitutto verificare la legalità delle indagini intraprese prima di prendere qualsiasi decisione di attivazione dell'azione pubblica, successivamente controllare, in tale occasione, in che modo sono rispettati i diritti dell'uomo⁴¹.

22. Nei paesi dove la polizia è posta sotto l'autorità del Pubblico Ministero o quando le inchieste di polizie sono dirette o controllate da quest'ultimo, lo Stato prende provvedimenti affinché il Pubblico ministero possa:

a) dare istruzioni utili ai servizi di polizia per un'applicazione effettività delle priorità di politica penale ove si tratti in particolare di delucidare determinate questioni, delle

⁴¹ La formulazione adottata corrisponde ad un compromesso che da un lato riflette il massimo ammesso da alcuni ordinamenti che s'ispirano alla *common law* e, d'altro lato, un minimo rispetto di quanto altri ordinamenti avrebbero auspicato.

modalità di ricerca delle prove, degli effettivi da utilizzare, della durata delle inchieste, dell'informazione da fornire al Pubblico ministero, ecc.;

b) in caso di pluralità di servizi, assegnare un'inchiesta individuale al servizio di polizia che ritiene adeguato;

c) procedere alle valutazioni ed ai controlli necessari per monitorizzare l'osservanza delle sue istruzioni e della legge;

d) sanzionare o se del caso far sanzionare eventuali violazioni.

Tale raccomandazione concerne esclusivamente gli ordinamenti che riconoscono almeno un diritto di sorveglianza del Pubblico ministero sulla polizia e la sua azione. In questo contesto, benché il Comitato non abbia voluto decidere circa la questione ricorrente del collegamento di tutta od parte della polizia con il Pubblico ministero, esso ha inteso tuttavia esprimere le sue preoccupazioni circa l'effettività dei poteri direttivi e di controllo riconosciuti a quest'ultimo, in quanto si constata che spesso le competenze legali sono sfasate rispetto al loro quotidiano esercizio.

L'effettività di tali competenze presuppone innanzitutto che oltre alle istruzioni da impartire ai servizi d'inchiesta in occasione di ciascun singolo caso, Pubblico ministero sia pienamente abilitato ad impartire istruzioni di carattere generale affinché le priorità della politica penale siano rispettate. Tali priorità richiedono ad esempio di concentrare gli sforzi per individuare l'una o l'altra forma di delinquenza, in considerazione delle scelte effettuate dallo Stato (v. ad esempio gli sforzi da fare per individuare la quotidiana delinquenza in materia di appropriazione, o i reati di riciclaggio), di privilegiare talune modalità di ricerca delle prove (ad esempio le inchieste da svolgere in caso di furti con scasso o di ricorso alle impronte genetiche); di destinare taluni tipi di mezzi a particolari inchieste per la ricerca di questi tipi di reati; di limitare la durata delle inchieste (spesso eccessiva), d'informare sistematicamente il Pubblico ministero di ogni infrazione di un certo rilievo, nonché della progressione delle inchieste.

Inoltre, quando vari servizi d'inchiesta avrebbero la capacità d'intervenire in una singola indagine, il Pubblico ministero può rivolgersi a quello che ritiene più adeguato, nel rispetto, s'intende, delle competenze territoriali e materiali di ciascuno, nonché degli obblighi materiali e operativi.

Infine, i poliziotti saranno tanto più in grado di applicare effettivamente le istruzioni del Pubblico ministero quanto più quest'ultimo parteciperà al loro addestramento.

Se lo scambio e la concertazione devono presiedere alle relazioni fra pubblico ministero e polizia, occorre anche che il primo possa disporre dei mezzi per vigilare sull'applicazione delle sue istruzioni e sanzionare eventuali violazioni.

23. Gli Stati in cui la polizia è indipendente dal Pubblico Ministero prendono provvedimenti affinché il Pubblico ministero e la polizia cooperino in modo adeguato ed efficace.

Quando il Pubblico ministero e la polizia non sono vincolati da rapporti di tipo istituzionale, spetta allo Stato definire le modalità di una cooperazione, che rimane sempre indispensabile.

Doveri e responsabilità del pubblico ministero nei confronti dei singoli giudicabili

Le garanzie riconosciute al Pubblico ministero per l'esercizio delle sue attività sono controbilanciate dai doveri che questo stesso Pubblico ministero deve avere nei confronti

dei giudicabili, a prescindere se si tratta dell'indiziato, del teste o della vittima.

24. Nell'esercizio del suo mandato, il Pubblico ministero deve in particolare:

- a) agire in modo equo, imparziale ed obiettivo;
- b) rispettare e far proteggere i diritti dell'uomo come enunciati dalla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- c) vigilare affinché l'ordinamento penale funzioni con la massima celerità possibile.

Ritroviamo qui i due imperativi già menzionati nella raccomandazione n. i, vale a dire il

rispetto dei diritti degli individui e la ricerca dell'efficacia considerata sotto il profilo della celerità, di cui il Pubblico ministero, per parte propria, tiene la contabilità.

25. Il Pubblico ministero si astiene da ogni discriminazione fondata su qualsiasi motivo, come il sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita, la salute, l'invalidità o ogni altra qualità.

Il fatto che il Pubblico ministero sia incaricato dell'accusa non deve far dimenticare che egli è innanzitutto il custode della legge e che pertanto deve comportarsi in modo imparziale; le conseguenze pratiche di questo principio sono dettagliate nelle seguenti raccomandazioni.

26. Il Pubblico ministero vigila sull'uguaglianza di ciascuno davanti alla legge, tiene debitamente conto della situazione dell'indiziato, considera tutti gli elementi del caso suscettibili di rilevare, a prescindere che tali elementi siano a favore o a carico della persona sospetta.

27. Il Pubblico ministero non può intentare o proseguire procedimenti quando un istruttoria imparziale ha dimostrato che le accuse erano infondate.

28. Il Pubblico ministero non può utilizzare contro gli indiziati le prove che sa, o che può ragionevolmente supporre siano state ottenute avvalendosi di metodi contrari alla legge. In caso di dubbio, il Pubblico ministero deve chiedere al tribunale di pronunciarsi sulla ricevibilità di questa prova.

Garante dell'applicazione della legge, il Pubblico ministero deve tenere conto del modo in cui le prove contro gli indiziati sono state ottenute.

Per « *metodi contrari alla legge* » s'intendono non tanto i reati minori di natura formale che spesso non hanno incidenza sulla validità della procedura globale, quanto le illegalità che attentano ai diritti fondamentali.

Possono presentarsi due casi di fattispecie: sia l'illegalità della prova non è dubbia ed il Pubblico ministero deve scartare d'ufficio la prova litigiosa; sia il dubbio sussiste e spetta al

Pubblico ministero chiedere al tribunale di deliberare sulla ricevibilità della prova in questione, prima dell'esercizio del procedimento giudiziario o contestualmente allo stesso.

29. Il Pubblico ministero vigila sul rispetto del principio dell'uguaglianza delle armi, in particolare trasmettendo alle altre parti, — salvo eccezioni previste dalla legge — le informazioni in suo possesso eventualmente suscettibili di incidere su un equo svolgimento del processo.

Corollario della raccomandazione a. 20 che impone al Pubblico ministero di comportarsi lealmente nei confronti dei giudici, il dovere d'informazione delle parti condiziona il carattere contraddittorio del dibattito giudiziario. 11 Comitato ha tuttavia inteso riservare i casi in cui un interesse pubblico fondamentale giustifica di preservare la confidenzialità del documento e dell'informazione (ad esempio quando la legge prevede la protezione di alcune fonti d'informazione per motivi di sicurezza) ma questi casi possono solo essere eccezionali.

11 principio dell'uguaglianza delle armi è contenuto nell'art. 6.1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; esso costituisce un aspetto del concetto più ampio di equo processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale (caso *Delcourt*, sentenza del 17.01.70, § 28).

« in forza del principio dell'uguaglianza delle armi, (...) a ciascuna parte è offerta ogni ragionevole possibilità di sottoporre il suo caso in condizioni non svantaggiose rispetto alla controparte. In questo contesto, la Corte dà importanza tanto alle apparenze quanto ad una maggiore sensibilizzazione per quanto riguarda le garanzie di una buona giustizia » (caso *Bulut*, sentenza 22.02.96, § 47).

30. 11 Pubblico ministero mantiene nei confronti di terzi la confidenzialità delle informazioni raccolte, in particolare quando sia in causa una presunzione d'innocenza, a meno che tali informazioni debbano essere comunicate nell'interesse della giustizia o in base alla legge.

Il Pubblico ministero deve preservare la presunzione d'innocenza riconosciuta in tutti i sistemi democratici, rimanendo inteso che vi possono essere dei casi — tuttavia eccezionali — in cui risulta necessario abolire la confidenzialità dell'informazione raccolta, ad esempio durante l'indagine: ciò deve essere autorizzato o richiesto dalla legge.

31. Quando il Pubblico ministero è abilitato a prendere provvedimenti che interferiscono sui diritti e nelle libertà fondamentali dell'indiziato tali provvedimenti devono poter essere assoggettati ad un controllo giudiziario.

A seconda degli ordinamenti giuridici, il Pubblico ministero può essere autorizzato a prendere sia direttamente, sia tramite i servizi posti sotto la sua direzione o il suo controllo, misure che attentano alle libertà individuali. Pur non ritenendo utile dettagliare i principi e le garanzie stabilite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o da altri testi internazionali, il Comitato ha inteso ricordare l'esigenza del controllo giurisdizionale, il giudice essendo, in ultima analisi, il solo garante delle libertà.

32. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto degli interessi dei testimoni, in particolare decidere o favorire misure per tutelare la loro integrità fisica e la loro vita privata, o accertarsi che tali misure siano state adottate. La lotta contro la criminalità organizzata, rende sempre più necessaria l'adozione di misure per la protezione dei testimoni. Spetta di solito al pubblico ministero incaricato dell'accusa, di enunciare le misure utili, o accertarsi che vi provveda la polizia. A tale riguardo è opportuno far riferimento alla Raccomandazione n. R (97) 13 sull'intimidazione dei testimoni ed i diritti della difesa.

33. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto dell'opinione e delle preoccupazioni delle vittime quando i loro interessi personali sono stati danneggiati e accertarsi che le vittime siano informate dei loro diritti e dell'andamento della procedura, o favorire questa informativa.

La collocazione riservata alla vittima nell'ambito del processo penale varia in

funzione degli ordinamenti giuridici, a seconda se l'azione legale civile può o meno essere intentata dinanzi alla giurisdizione repressiva. Nell'ambito delle politiche penali svolte in Europa, si dà molta importanza alla situazione delle vittime. Di conseguenza il Comitato ha ritenuto opportuno iscrivere nella Raccomandazione, a prescindere dall'ordinamento di riferimento, i principali doveri del Pubblico ministero nei confronti della vittima.

In ogni caso, vi sono altri ordinamenti più ambiziosi: è opportuno far riferimento ai principali strumenti già adottati dal Consiglio d'Europa in materia, vale a dire:

- Risoluzione (77) 27 sul risarcimento delle vittime di reati;
- Raccomandazione a⁰ R (85) 11 sulla posizione della vittima nell'ambito del diritto penale della procedura penale;
- Raccomandazione a⁰ R (87) 21 sull'assistenza alle vittime e la prevenzione della « vittimizzazione »;
- Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti.
- Raccomandazione n. R (99) 19 sulla mediazione penale.

34. Le parti interessate al caso quando sono riconosciute in quanto tali o sono identificabili, in modo particolare le vittime, devono avere la possibilità di contestare la decisione adottata dal Pubblico ministero di non intentare procedimenti; detta contestazione può avvenire se del caso dopo un controllo gerarchico sia nell'ambito di un controllo giurisdizionale sia autorizzando le parti ad intentare esse stesse i procedimenti.

In tutti gli ordinamenti giuridici, in particolare quelli che riconoscono al Pubblico ministero un potere di opportunità per quanto riguarda l'esercizio dell'azione pubblica, le decisioni di archiviazione definitiva di reati — che pure erano stati costituiti — decisioni spesso accompagnate da alternative ai procedimenti giudiziari (transazione, mediazione, richiamo alla legge, avvertimento, condizioni...) — pongono problemi quando gli interessati vi si oppongono o (e) presentano interrogazioni riguardo alla loro *ratio*.

A titolo di complemento della raccomandazione n. 13 e relativa al divieto d'istruzioni di archiviazione emananti dal potere esecutivo, il Comitato ha inteso contribuire a rafforzare l'insieme dei controlli e degli equilibri volti a garantire che l'ordinamento penale non sia dirottato dai suoi obiettivi, fatti salvi gli altri diritti attribuiti alle parti in forza della legge nazionale.

Ciò facendo, due categorie di difficoltà si sono manifestate: se la maggior parte dei reati provoca delle vittime dirette, individuali o collettive, ma pur sempre identificabili, altri reati — quali la corruzione o i danni agli interessi finanziari dello Stato o di una collettività territoriale — non hanno questo carattere. Concedere un diritto di riapertura alle sole vittime vorrebbe dire privare del controllo democratico l'azione del Pubblico ministero in settori particolarmente sensibili. Da un altro lato, il fatto di riconoscere indistintamente a qualsiasi persona che si ritiene pregiudicata dal reato il diritto di contestare l'archiviazione sopravvenuta significherebbe paralizzare l'operato del Pubblico ministero ed accrescere i ricorsi dilatori.

Pertanto il Comitato ha inteso riconoscere dei diritti non solo alle vittime, ma anche a quelle che ha denominato « *le parti interessate al caso, quando sono riconosciute tali o identificabili* », ad esempio la persona che sottopone i fatti all'attenzione della giustizia (a certe condizioni) o un'associazione abilitata o eccezionalmente autorizzata a difendere un interesse di natura generale.

La seconda difficoltà attiene ai meccanismi di controllo da instaurare, rimanendo inteso che questi ultimi non devono produrre risultati indesiderabili — come la paralisi del sistema o l'introduzione di un controllo giudiziario generalizzato su decisioni giustamente e legalmente adottate dal Pubblico ministero. D'altra parte, spesso il controllo o il ricorso gerarchico sono apparsi insufficienti e a volte inopportuni, in particolare quando la decisione di un membro dell'ufficio del Pubblico ministero è stata adottata in base alle istruzioni dei suoi superiori.

Ispirandosi alla Raccomandazione n. R (87) 18 sulla semplificazione della giustizia penale, il Comitato raccomanda sia d'instaurare il controllo giurisdizionale — rimanendo inteso che tale concetto può variare da uno Stato all'altro — sia di autorizzare le parti, in tal modo definite, a intentare esse stesse dei procedimenti; in tal caso l'autorizzazione può essere generica o specificamente indirizzata al caso di specie.

In alcuni paesi, anche se sono previsti mezzi simili a quelli sopra descritti, la loro portata è nondimeno limitata.

35. Gli Stati devono vigilare affinché l'esercizio delle funzioni di membro del Pubblico ministero sia regolamentato da un « codice di condotta ». Le inadempienze a questo codice possono dar luogo a sanzioni appropriate in conformità al punto 5 di cui sopra. Il modo in cui i membri del Pubblico ministero esercitano le loro funzioni deve peraltro essere oggetto di un regolare controllo interno.

I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono, in particolare, dar prova di eccellenza nelle loro decisioni e nella loro condotta professionale.

In un'epoca in cui l'indipendenza e l'autonomia dell'ufficio del Pubblico ministero si rafforzano continuamente ed in considerazione della necessaria responsabilizzazione che va di pari passo, le regole statutarie e procedurali non sembrano sufficientemente precise a regolamentare la deontologia e la condotta dei suoi membri.

In ogni modo per « codice di condotta » i redattori non intendono proporre un codice formale, ma piuttosto un insieme di prescrizioni relativamente flessibili relative al modo di fare, miranti senza ambiguità a stabilire i limiti di ciò che è accettabile e di ciò che non lo è nella condotta professionale dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero.

Un controllo effettivo sul rispetto di queste regole di condotta presuppone ispezioni regolari.

36. (a) Per favorire l'equità, la coerenza e l'efficacia dell'azione del Pubblico ministero, gli Stati devono fare in modo di:

- privilegiare un'organizzazione gerarchica senza che tuttavia tale organizzazione comporti la costituzione di strutture burocratiche inefficienti o paralizzanti;
- definire linee direttrici generali relative all'attuazione della politica penale;
- stabilire principi e criteri generali che servano da riferimento alle decisioni nei singoli casi, al fine di evitare qualsiasi arbitrio nel processo decisionale.

(b) Tale organizzazione, come pure queste linee direttrici, principi e criteri sono decisi dal Parlamento o dal Governo, oppure, se il diritto nazionale sancisce l'indipendenza del Pubblico Ministero, dagli stessi rappresentanti del Pubblico ministero.

(c) Il pubblico è informato di questa organizzazione e di tali linee direttrici, principi e criteri che possono altresì essere comunicati dietro richiesta, ad ogni giudicabile.

L'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge e l'efficacia dell'ordinamento penale

esigono un'azione univoca ed una ricerca di coerenza, al di là della trattazione dei singoli casi. Tali esigenze sono tanto più sentite quanto più il pubblico ministero è assunto ad autorità indipendente o dispone di una forte autonomia.

A tal fine tre mezzi vanno privilegiati:

— un'intelligente organizzazione gerarchica, che bandisca ogni effetto perverso di tipo burocratico, ciascun membro dell'ufficio del Pubblico ministero dovendosi sentire responsabile delle proprie decisioni ed in grado di prendere le iniziative richieste dall'esercizio dei suoi specifici mandati (v. anche, in questo senso, le raccomandazioni a. 9 e 10);

— linee direttrici generali per quanto riguarda l'attuazione della politica penale che definisce le priorità ed i mezzi per conseguirle. In considerazione dei poteri di opportunità riconosciuti al Pubblico ministero;

— criteri di riferimento volti a guidare l'adozione di decisioni nei singoli casi, affinché ad esempio, lo stesso tipo di causa non sia sistematicamente trattato in una Procura ed invece archiviato in un'altra Procura, oppure sia oggetto di procedure dissimili o sia qualificato in maniera diversa.

Questi criteri devono essere determinati in modo che possano effettivamente produrre gli effetti attesi, senza presentare rigidità tali da ostacolare la valutazione richiesta in ogni caso di specie in funzione di situazioni locali, ed in modo da non poter essere utilizzati da delinquenti per agire impunemente ai margini del sistema.

A titolo prioritario, il Comitato ritiene che queste linee direttrici, principi e criteri devono essere approvati dal Parlamento o dal Governo. Solo nell'ipotesi in cui la legislazione nazionale sancisca l'indipendenza del Pubblico ministero, quest'ultimo dovrebbe essere abilitato a stabilire tali criteri di condotta.

Poiché la *ratio* primaria di tali strumenti è di garantire non tanto membri dell'ufficio del Pubblico ministero, quanto piuttosto i giudicabili stessi, è necessario che il pubblico o qualsiasi interessato ne vengano a conoscenza. Ciò è particolarmente importante quando il Pubblico ministero è indipendente o dispone di un ampio potere discrezionale.

Cooperazione internazionale

In considerazione del numero di strumenti e di raccomandazioni internazionali già disponibili in questo settore e dell'esistenza di una riflessione specifica all'interno del Consiglio d'Europa, il Comitato ha inteso definire mezzi concreti per migliorare la situazione attuale, in considerazione del rilevante ruolo svolto dal Pubblico ministero nella cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale.

37. A prescindere dal ruolo che può essere impartito ad altri organi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale, devono essere favoriti i contatti diretti fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero nei vari paesi nel quadro di convenzioni internazionali in vigore o, a difetto, in forza di intese pratiche.

Il Comitato non ignora che attualmente, ed in forza degli accordi internazionali esistenti, alcuni Stati fanno appello ad autorità centrali. Occorre tuttavia privilegiare i contatti diretti, in particolare nell'ambito dei rapporti fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

38. Dovrebbero essere prese misure in un certo numero di settori al fine di favorire i contatti diretti fra i Pubblici ministeri nell'ambito della cooperazione giudiziaria

internazionale. Tali misure, in particolare, dovrebbero consistere nel:

- a) diffondere la documentazione;
- b) compilare una lista di contatti e di indirizzi indicando i nomi degli interlocutori competenti nelle varie Procure, nonché la loro specializzazione, il loro settore di responsabilità, ecc.;
- c) istituire contatti personali e periodici fra i Pubblici ministeri dei vari paesi, in particolare lo svolgimento di riunioni regolari fra i Procuratori generali;
- d) organizzare sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione;
- e) creare e potenziare l'incarico di magistrato di collegamento, in sede all'estero;
- i) insegnare le lingue straniere;
- g) sviluppare trasmissioni per via elettronica;
- h) organizzare seminari di lavoro con altri Stati sia sulle questioni di assistenza giudiziaria che sulle questioni penali comuni.

La documentazione dovrebbe ad esempio includere documenti contenenti informazioni sulla legislazione applicabile nei vari paesi.

Le sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione consistono nell'organizzare ad intervalli regolari, sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, seminari di formazione internazionali per i membri degli uffici del Pubblico ministero nei vari paesi ed anche formazioni linguistiche.

L'obiettivo a medio termine dovrebbe essere di creare una rete giudiziaria pan-europea.

39. Al fine di migliorare la razionalizzazione ed ottenere il coordinamento delle procedure di reciproca assistenza giudiziaria, occorre fare ogni sforzo per:

- (a) promuovere fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, la consapevolezza di dover attivamente partecipare alla cooperazione internazionale;
- (b) favorire la specializzazione di alcuni membri del Pubblico ministero nel settore della cooperazione internazionale.
- (c) A tal fine, gli Stati devono fare in modo che il Pubblico ministero dello Stato richiedente, quando è incaricato della cooperazione internazionale, possa rivolgere domande di assistenza giudiziaria direttamente all'autorità dello Stato richiesto, competente per l'attuazione e che quest'ultima possa rimandargli direttamente gli elementi di prova raccolti.

Fra le misure che potrebbero essere prese utilmente, citiamo le seguenti:

- il Pubblico ministero è abilitato a ricevere le domande di assistenza giudiziaria reciproca che pervengono nella sua giurisdizione
- il Pubblico ministero è abilitato a coordinare le inchieste, se del caso;
- nel suo ruolo di custode degli interessi propri della cooperazione internazionale, il Pubblico ministero è abilitato a partecipare (direttamente o per mezzo di note e di memorie) a tutte le procedure inerenti alla messa in opera di domande di assistenza giudiziaria reciproca;

— infine, occorrerebbe studiare la possibilità di estendere i dispositivi esistenti ⁴², favorendo lo scambio spontaneo d'informazioni fra gli uffici del Pubblico ministero dei vari paesi.

Al fine di rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria in questo settore, quando l'ordinamento giuridico lo consente, il Pubblico ministero deve avere accesso e, se del caso, essere rappresentato nelle istanze nazionali che gestiscono le informazioni utili per la reciproca assistenza giudiziaria internazionale, nonché nelle organizzazioni internazionali di cooperazione poliziesca.

⁴² Convenzione relativa al riciclaggio, al depistaggio, al sequestro ed alla confisca dei prodotti del crimine, Strasburgo, 09.11.90; Progetto di Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la reciproca assistenza giudiziaria in materia penale, ecc.

Parere (2013) n. 8 del Consiglio consultivo dei procuratori europei sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione adottato dal CCPE in occasione della sua viii riunione plenaria (Yerevan, 8-9 ottobre 2013)

Consiglio d'Europa

CCPE (2013)4 Definitivo

Yerevan, 9 ottobre 2013

CONSIGLIO CONSULTIVO DEI PROCURATORI EUROPEI

(CCPE)

La presente traduzione in lingua italiana è stata coordinata dal presidente del CCPE,

dott. Antonio Mura, e curata dal funzionario linguistico dott.ssa Maria Giuseppina Cesari

presso la Procura generale della Corte di cassazione

I. INTRODUZIONE

1. Il Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (CCPE) è stato istituito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 allo scopo di rendere pareri in merito al funzionamento del pubblico ministero e alla promozione dell'effettiva attuazione negli Stati membri della Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei Ministri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale.

2. Nel 2013 il Comitato dei Ministri ha dato mandato al CCPE di adottare un parere da sottoporre alla sua attenzione sui rapporti tra il pubblico ministero ed i mezzi di informazione (media).

3. Il CCPE ha redatto il presente Parere sulla base delle risposte ricevute da 36 Stati membri ad un questionario[1].

4. Sulle base di queste risposte risulta che i diversi aspetti dei rapporti tra i procuratori ed i media sono determinati dalla Costituzione e/o dalle leggi nazionali oppure da strumenti normativi interni (ad esempio ordini o istruzioni dei procuratori generali, norme di comportamento, codici etici ecc.)

5. La diversità dei sistemi giuridici degli Stati membri spiega le differenti modalità di comunicazione dei procuratori con i media, in quanto sono loro assegnati diversi incarichi e ruoli, sempre nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

A. Testi di riferimento

6. Il CCPE sottolinea l'importanza di fare riferimento alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) e alla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (la Corte).

7. Il CCPE ha esaminato, in particolare, il giusto equilibrio tra i diritti fondamentali relativi alla libertà di espressione e di informazione garantiti all'Articolo 10 della CEDU ed il diritto-dovere dei media ad informare il pubblico in merito ai procedimenti giudiziari ed i diritti legati alla presunzione di innocenza, ad un giusto processo ed al rispetto della vita privata e familiare, garantito dagli articoli 6 ed 8 della CEDU.

8. Il CCPE ha preso in considerazione le seguenti Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa relative ai procuratori:

-la Raccomandazione Rec(2000)19 sul ruolo dell'attività del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale, ed in particolare il paragrafo 6 sull'effettivo diritto dei procuratori alla libertà di espressione, il paragrafo 7 sulla loro formazione professionale, il paragrafo 20 sull'obbligo di obiettività e di equità

dei procuratori, ed anche sui loro doveri e sulle loro responsabilità nei confronti degli individui (paragrafi dal 24 al 36).

- la Raccomandazione Re(2012)11 sul ruolo del pubblico ministero al di fuori del sistema di giustizia penale, ed in particolare i paragrafi da 4 a 9.

9. Il CCPE ha anche preso in considerazione altri strumenti adottati dal Consiglio d'Europa, in particolare,

- la Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati personali (ETS n. 108);

- la Raccomandazione Rec(2002)2 sull'accesso ai documenti pubblici e la Raccomandazione Rec(2003)13 sulla diffusione delle informazioni attraverso i media in relazione ai procedimenti penali;

- la Raccomandazione Rec(2011)7 relativa ad una nuova nozione di media.

10. Inoltre, il CCPE si è basato sui principi contenuti nel Parere congiunto redatto con il Consiglio Consultivo dei Giudici europei (CCJE) sui rapporti tra giudici e procuratori in una società democratica – “Dichiarazione di Bordeaux” (2009) ed anche sul Parere del CCJE n.7 (2005) dal titolo “Giustizia e società” e sul Parere n.14 (2011) dal titolo “Giustizia e tecnologie dell'informazione(IT)”.

11. Il CCPE ha anche preso in considerazione i documenti importanti delle Nazioni Unite come le Disposizioni minime di riferimento per l'amministrazione della giustizia minorile (Beijing Rules)[2] e le linee-guida sul ruolo del pubblico ministero (1990). Il CCPE ha anche valutato i Principi sulla responsabilità professionale e l'affermazione dei doveri e dei diritti essenziali dei procuratori, adottato dalla Associazione Internazionale dei Procuratori nel 1999.

B. Campo di applicazione

12. Lo scopo di questo Parere è quello di redigere delle raccomandazioni per far sì che i media abbiano un accesso più agevole ad informazioni adeguate e che esse promuovano una corretta comunicazione tra i procuratori e i media in

maniera coerente con le rispettive leggi nazionali e gli obblighi internazionali degli Stati membri.

13. Questo Parere, in linea con il mandato del CCPE, è rivolto ai procuratori, e non deve essere inteso come un insieme di raccomandazioni rivolte ai giornalisti. Il CCPE è impegnato a fare in modo che si sviluppi una buona comprensione da parte dei media e del pubblico in generale sul ruolo del procuratore e sul sistema giudiziario. Il CCPE invita i giornalisti, ed anche tutti gli altri professionisti interessati, a prendere conoscenza di questo Parere e a contribuire alla sua diffusione.

14. All'interno dei limiti previsti ai sotto indicati paragrafi 21, 23, 25 e 26, il diritto fondamentale alla libertà di espressione ed informazione è un requisito che è applicabile ai vari compiti e alle varie funzioni dei pubblici ministeri in generale. Questo Parere riguarda tutti i tipi di attività del pubblico ministero e ciascuna norma va riferita, mutatis mutandis, anche ai pubblici ministeri che agiscono al di fuori di questa sfera.

15. Ogni volta che un procuratore si serve di una nuova linea generale d'azione o di nuovi metodi di comunicazione per diffondere le informazioni, i principi espressi in questo Parere saranno applicabili, dal momento che si presuppone che le informazioni diffuse dai procuratori siano di pubblico interesse.

16. Per quanto riguarda il termine "media", le conclusioni, i principi e le raccomandazioni che sono state formulate soprattutto per il mezzo stampa si applicano anche ai mezzi di comunicazione audiovisivi ed elettronici, ed anche ad internet quando è utilizzato come mezzo di comunicazione.

II. PRINCIPI BASILARI

17. I rapporti tra i procuratori, i media e tutte le parti del procedimento possono essere correlati a tre gruppi basilari di principi:

- principi il cui scopo è quello di garantire un equilibrio appropriato tra la necessità di assicurare una giustizia indipendente, imparziale e trasparente e la necessità di garantire altri diritti fondamentali, come la libertà di espressione^[3] e di stampa, che possono essere anche loro sottoposti a delle limitazioni, le quali

devono avere una base giuridica, si devono attenere ad uno o più scopi legittimi come la protezione dei diritti altrui, la gestione agevole delle indagini o la protezione della vita privata, e sono assolutamente necessari in una società democratica e devono essere proporzionali a scopi legittimi per dare una risposta ai pressanti bisogni sociali;

-principi che salvaguardano i diritti individuali – specialmente quelli degli imputati e delle vittime (incluso il diritto alla dignità, alla vita privata[4] e alla sicurezza della persona, ed anche la presunzione di innocenza[5]);

-principi che si riferiscono ai diritti procedurali, specialmente quando i procuratori agiscono come una delle parti della causa (per esempio il requisito della parità delle armi e quello del giusto processo).

In caso di conflitto tra questi principi, si dovrebbe assicurare tra essi un equilibrio adeguato.

Libertà di espressione e di stampa

18.Tutti, compresi coloro che partecipano ad un procedimento, possono esercitare il diritto alla libertà di espressione.

19.Anche i procuratori hanno diritto ad esercitare la libertà di espressione[6] e, contemporaneamente devono rispettare il segreto d'ufficio, i doveri di riservatezza, discrezione[7] ed obiettività. Quando i procuratori compaiono sui mass media, sotto qualsiasi veste, dovrebbero fare attenzione ai rischi che possono sorgere per l'imparzialità e l'integrità del pubblico ministero.

20.La libertà di stampa dovrebbe essere garantita durante i procedimenti[8]. Secondo la giurisprudenza della Corte in base all'articolo 10 della CEDU, la stampa ha il dovere di diffondere informazioni o idee relative a materie di interesse pubblico[9], e cioè di ricoprire il ruolo di "cane da guardia pubblico" (public watchdog) (secondo la terminologia della Corte). Nel fare ciò la stampa sarà tanto più protetta quanto più contribuirà alla discussione su questioni che presentano un legittimo interesse pubblico[10].

21. Durante le loro comunicazioni con i media, i procuratori dovrebbero cercare di assicurare che la libertà di espressione e la libertà di stampa non violino i diritti legittimi e gli interessi degli individui (comprese le persone vulnerabili come i minori, le vittime ed i familiari degli imputati), il requisito della protezione dei dati e l'obbligo alla riservatezza.

Libertà di ricevere e fornire informazioni

22. Anche il diritto del pubblico a ricevere informazioni dovrebbe essere assicurato[11]. Tuttavia, il modo in cui ciò è fatto può dipendere e può essere influenzato dalle specifiche circostanze di un determinato procedimento e può essere sottoposto ad adeguate restrizioni che assicurino il rispetto dei principi fondamentali.

23. I procuratori dovrebbero cercare di assicurare che l'informazione fornita ai media non mini l'integrità delle indagini e dell'azione penale o lo scopo delle indagini. Non dovrebbe né ledere i diritti di terze parti né influenzare coloro che sono coinvolti nelle indagini o nell'azione penale. Non dovrebbe influenzare l'esito dei procedimenti.

Presunzione di innocenza e diritti della difesa

24. I procuratori dovrebbero essere particolarmente sensibili ai diritti della difesa, alla libertà di espressione, alla presunzione di innocenza e al diritto ad essere informati.

25. Nelle loro comunicazioni, i procuratori dovrebbero assicurarsi di non compromettere i diritti della difesa, diffondendo le informazioni prematuramente e non permettendo alla difesa di darvi una risposta[12]. Dovrebbero anche porre cura nel non trasmettere informazioni non rispettose del diritto delle vittime ad essere informate in maniera appropriata. La diffusione delle informazioni non dovrebbe ledere il diritto degli individui ad un giusto processo.

26. Nelle loro comunicazioni, i procuratori dovrebbero assicurare di non compromettere la sicurezza delle persone coinvolte, compresi i testimoni, le vittime, i pubblici ministeri ed i giudici che hanno a che fare con dei casi sensibili.

27. Nel rispetto della presunzione di innocenza, si deve realizzare un equilibrio tra l'interesse pubblico per l'informazione e la protezione dell'onore e dell'integrità delle persone. Il procuratore, laddove ciò rientri nella sua competenza, dovrebbe aver cura di evitare che una persona detenuta sia esposta, per sue azioni, alla curiosità mediatica e che le persone coinvolte in un caso siano adeguatamente protette dalla pressione mediatica[13] e, specialmente, che le vittime siano protette in modo tale da evitare il rischio di forme di vessazione da parte dei media.

Vita privata e dignità.

28. Ad ogni stadio del procedimento, i partecipanti, qualsiasi sia il loro ruolo, hanno diritto alla dignità, al rispetto per la vita privata e familiare e alla sicurezza personale.

29. Durante la fase investigativa, per quanto sia possibile, non si dovrebbe rivelare l'identità degli indagati. Si dovrebbe fare attenzione ai diritti delle vittime prima della divulgazione.

III. COMUNICAZIONI CON I MEZZI DI INFORMAZIONE

30. La trasparenza nell'esercizio delle funzioni dei procuratori è una componente fondamentale dello stato di diritto ed una delle garanzie importanti di un giusto processo. Deve essere fatta giustizia e si deve anche vedere che è stata fatta giustizia. Per fare in modo che ciò avvenga, i media dovrebbero essere in grado di fornire le informazioni sui processi penali e su altri procedimenti.

31. L'applicazione del principio della trasparenza nel lavoro dei procuratori è un modo per assicurare la fiducia del pubblico così come lo è la diffusione delle informazioni sulle loro funzioni e sui loro poteri. L'immagine del pubblico ministero costituisce, pertanto, un elemento importante della fiducia del pubblico nel buon funzionamento del sistema giudiziario. Il diritto di accesso dei media alle informazioni sulle attività dei procuratori, il più ampio possibile, serve anche a rafforzare la democrazia ed a sviluppare un'aperta interazione con il pubblico.

32. Il pubblico ministero può anche avere una specie di ruolo formativo e, in tale veste, contribuire a spiegare il funzionamento del sistema giudiziario. Può, in termini appropriati, mettere le informazioni a disposizione dei media e del

pubblico in generale, così da migliorare la comprensione e la conoscenza del sistema giudiziario.

33. Inoltre, l'apertura relativamente al lavoro dei procuratori dovrebbe contribuire a migliorare gli standard nelle attività del pubblico ministero. Le forze dell'ordine e il pubblico ministero possono, informando i media sui procedimenti in corso, ed in particolare sulle inchieste, ottenere informazioni dal pubblico, aumentando così l'efficacia del sistema di giustizia.

34. I procuratori possono anche fornire informazioni alla popolazione attraverso i media, in conformità alla legge, in modo da prevenire la commissione di ulteriori reati ed altre violazioni.

35. Sulla base di criteri specifici legati alla sua situazione, alla sua legislazione e alle sue tradizioni, il pubblico ministero di ogni Stato membro deve esaminare quale sia il modo più appropriato di comunicare, chi possa fornire le comunicazioni e che cosa possa essere comunicato.

36. In alcuni Stati membri, i procuratori, anche se danno ai media delle informazioni generali sulle linee generali d'azione o sul ruolo ed il funzionamento del pubblico ministero, non commentano pubblicamente su singoli casi, salvo che nello sviluppo delle argomentazioni tecniche durante il processo in tribunale. In altri Stati membri, ogni singolo procuratore potrebbe comunicare in modo attivo con i media in merito ai casi che sta seguendo, o potrebbe fornire soltanto delle limitate informazioni sui fatti relativi ad un caso che è già di pubblico dominio. Ad ogni modo, i rapporti con i media dovrebbero essere basati sul rispetto reciproco, la fiducia, la parità di trattamento e la responsabilità, nel rispetto delle decisioni giudiziarie. Inoltre, nell'esercizio delle loro funzioni, i procuratori dovrebbero agire in uno spirito di imparzialità ed eguaglianza rispetto a tutte le componenti dei mezzi di informazione.

37. Le informazioni fornite ai media dai procuratori dovrebbero essere chiare, affidabili ed inequivocabili.

38. I procuratori possono fornire informazioni ai media in tutte le fasi della loro attività, nel dovuto rispetto delle norme giuridiche sulla protezione dei dati personali, della vita privata, della dignità, della presunzione di innocenza, delle norme etiche che regolano i rapporti con gli altri partecipanti al procedimento, ed

anche nel rispetto delle norme giuridiche che precludono o limitano la divulgazione di certe informazioni.

39. Ad ogni modo, dovrebbero essere rispettate le norme giuridiche sulla protezione legale della segretezza, compresa la riservatezza delle indagini.

40. In alcuni Stati membri, qualsiasi comunicazione deve essere convogliata attraverso un portavoce, che non sarà necessariamente un procuratore, oppure attraverso un ufficio stampa specializzato. In altri Stati membri, l'informazione ha bisogno di essere autorizzata o comunicata dal capo della procura o dal vertice del pubblico ministero. Le comunicazioni che provengono dal pubblico ministero nel suo insieme possono evitare il pericolo che le attività siano presentate in modo personalizzato e minimizzare il rischio di critiche personali.

41. I procuratori possono avere un "approccio proattivo" (proactive approach) di fronte alle richieste dei media; all'occorrenza, possono prendere l'iniziativa di informare il pubblico attraverso i media, in merito a questioni generali collegate alla giustizia, o eccezionalmente, laddove delle false informazioni si sono propagate nell'opinione pubblica, per rettificare tali false informazioni[14].

42. Al fine di assolvere le sue funzioni in modo equo, imparziale, obiettivo ed efficace, il pubblico ministero può considerare opportuno rilasciare ai media un comunicato stampa, una sessione informativa, oppure rilasciare altre comunicazioni, ad esempio tenendo conferenze stampa, rilasciando interviste e/o partecipando a seminari e tavole rotonde. Le nuove tecnologie dell'informazione possono essere largamente utilizzate per informare il pubblico, in modo appropriato e puntuale, sulle attività del pubblico ministero ed altre attività che servono a mantenere la legge e l'ordine nello Stato[15]. Su questo punto, sembra consigliabile che il pubblico ministero e le singole procure mantengano propri siti internet.

43. Il pubblico ministero può, all'occorrenza, cooperare in particolare con la polizia o altre autorità competenti nella preparazione dei comunicati stampa, delle riunioni informative o di altre comunicazioni simili. Ciò può contribuire a dimostrare il coordinamento degli sforzi tra le diverse forze e ad evitare e prevenire la diffusione di false informazioni e le conseguenze negative per la società a seguito di reati particolarmente gravi. Tale collaborazione dovrebbe riflettere i principi generali stabiliti ai capoversi 22 e 23 della Raccomandazione Rec(2000)19.

44. I procuratori dovrebbero evitare di esprimere un'opinione o divulgare informazioni contrarie ai principi fondamentali di una buona comunicazione. Dovrebbero sempre fornire informazioni in modo indipendente ed obiettivo, evitando di esprimere opinioni personali o giudizi di valore su persone o eventi.

45. Quando un singolo procuratore è attaccato in modo scorretto dai mezzi di informazione, egli/ella ha diritto alla rettifica dell'informazione o all'attuazione di altri rimedi giuridici sulla base della legge nazionale. Comunque, in questi casi, così come nei casi in cui si diffondono false informazioni su eventi collegati o persone coinvolte nel procedimento che egli/ella sta trattando, sarebbe preferibile che una qualsiasi reazione venisse dal capo della procura o da un suo portavoce e, nei procedimenti importanti, dal Procuratore generale o dalla più alta autorità nell'ambito del pubblico ministero o dalla più alta autorità statale. Tale reazione a livello istituzionale minimizza la necessità per il procuratore in questione di fare uso del suo diritto di risposta, garantito ad ogni persona, ed il rischio della eccessiva "personalizzazione" del conflitto.

46. È riconosciuto che, in alcuni Stati membri, potrebbero presentarsi delle questioni giuridiche o pratiche da valutare in relazione al fatto di informare le persone che sono toccate dalle decisioni prese dai procuratori in ambito penale. Tuttavia, si raccomanda, laddove ciò sia possibile e/o pratico, che i procuratori cerchino di garantire che le persone toccate dalle loro decisioni siano informate prima che di tali decisioni sia data comunicazione ai media.

IV. RACCOMANDAZIONI

i. Gli Stati membri o il pubblico ministero dovrebbero realizzare una "politica dell'informazione" (policy of communications) per far sì che i media abbiano accesso ad informazioni adeguate, necessarie ad informare il pubblico in merito al lavoro del pubblico ministero. Le linee-guida relative ai rapporti con i mezzi di comunicazione potrebbero anche essere incluse nei codici etici dei procuratori. Si tratta, per il pubblico ministero di ogni Stato membro, di esaminare quale sia il modo migliore di comunicare con i media e fino a che punto farlo, sulla base della situazione, della legislazione e delle tradizioni.

ii. Le comunicazioni tra i procuratori e i media dovrebbero rispettare i seguenti principi: libertà di espressione e di stampa, diritto alla riservatezza, diritto all'informazione, principio di trasparenza, diritto alla vita privata e alla dignità,

nonché riservatezza nelle inchieste, presunzione di innocenza, parità delle armi, diritti della difesa e diritto ad un giusto processo.

iii. I rapporti dei procuratori con tutti i media dovrebbero essere basati sul rispetto reciproco, la fiducia, la responsabilità, la parità di trattamento ed il rispetto per le decisioni giudiziarie.

iv. Nei rapporti con i media, il pubblico ministero dovrebbe prendere in considerazione di adottare sia un “approccio reattivo” (reactive approach), rispondendo così alle richieste dei media, che un “approccio proattivo” (proactive approach), informando di sua iniziativa i media in merito ad un evento di natura giudiziaria.

v. Potrebbe essere presa in considerazione l’opportunità di affidare la gestione dei rapporti tra media e pubblico ministero a dei portavoce o a dei procuratori con competenze nelle pubbliche relazioni.

vi. Si raccomanda, laddove ciò sia possibile e/o pratico, che i procuratori cerchino di garantire che le persone toccate dalle loro decisioni siano informate prima che di tali decisioni sia data comunicazione ai media.

vii. Laddove i procuratori abbiano dei rapporti diretti con i media, sarebbe opportuno fornire loro una formazione nel campo della comunicazione, in modo da garantire un’adeguata informazione. Questa formazione potrebbe essere condivisa o agevolata dall’apporto di professionisti del settore e dei giornalisti.

viii. Le comunicazioni che provengono dal pubblico ministero nel suo insieme possono evitare il pericolo che le attività siano presentate in modo personalizzato e minimizzare il rischio di critiche personali.

ix. Al di là dei mezzi legali a disposizione dei procuratori, qualsiasi reazione ad informazioni inesatte oppure a campagne di stampa scorrette nei confronti dei procuratori dovrebbe venire preferibilmente dal capo della procura o da un portavoce dell’ufficio, e, nei casi più importanti, dal Procuratore generale o dalla più alta autorità nell’ambito del pubblico ministero o dalla più alta autorità statale.

x. Si raccomanda di usare le nuove tecnologie dell'informazione, compresi i siti web del pubblico ministero e delle singole procure, per fornire informazioni tempestive al pubblico sulle attività del pubblico ministero.

xi. I procuratori possono, se opportuno, collaborare con la polizia ed altre autorità competenti, per valutare le informazioni da comunicare ai media e per diffonderle.

[1]Si vedano le risposte degli Stati membri al questionario sul sito web del CCPE (www.coe.int/ccpe) al punto "Lavori preliminari - rapporti tra i procuratori ed i mezzi di informazione".

[2]Le norme di Pechino sono state adottate dall'Assemblea Generale delle NU nella sua Risoluzione n. 40/33 del 29 novembre 1985.

[3]Per quanto riguarda l'articolo 10 della CEDU, la Corte ha ripetutamente affermato che "la libertà di espressione costituisce uno delle fondamenta essenziali di una società democratica, una delle condizioni basilari per il suo progresso e per l'auto-realizzazione di ogni individuo" (si veda *Lingens c. Austria* n. 9815/82, 8 luglio 1986; *Sener c. Turchia* n. 26680/95, 18 luglio 2000; *Thoma c. Lussemburgo*, n. 38432/97, 29 giugno 2001; *Maronek c. Slovacchia* n. 32686/96, 19 luglio 2001; *Dichand e altri c. Austria*, n. 29271/95, 26 febbraio 2002).

[4]La Corte ha più volte affermato gli obblighi positivi dello Stato, sulla base dell'articolo 8 della CEDU, di proteggere la vita privata delle persone che sono al centro di procedimenti penali in corso (*A. c. Norvegia*, n. 28070/06, 9 aprile 2009) (in questa sentenza si veda anche il principio 8 dell'Allegato alla Raccomandazione Rec(2003)13 del Comitato dei Ministri ai Paesi membri sulla diffusione delle informazioni attraverso i media in relazione ai procedimenti penali.).

[5]Secondo la Corte, la presunzione di innocenza "sarà violata se una dichiarazione di un pubblico ufficiale riguardante una persona accusata di un reato riflette un'opinione secondo cui ella è colpevole prima che la sua colpevolezza sia stata provata in base alla legge. È sufficiente, anche in assenza di una constatazione formale, che ci sia una motivazione che suggerisca che il magistrato consideri l'imputato colpevole", *Daktaras c. Lituania*, n. 42095/98, § 41, 10 ottobre 2000.

[6] La Corte ribadisce che la protezione dell'articolo 10 si estende in generale al luogo di lavoro ed in particolare ai funzionari pubblici (caso di Guja c. Moldavia (Camera Alta), n. 14277/04 § 52, 12 febbraio 2008. Nel caso di Harabin c. Slovacchia (n. 58688/11, § 149, 20 novembre 2012), la Corte stabilisce che l'appartenenza alla magistratura non priva il ricorrente della protezione prevista all'articolo 10.

[7] La Corte è “consapevole che i dipendenti hanno un dovere di lealtà, riservatezza e discrezione nei confronti del loro datore di lavoro. Questo è particolarmente vero nel caso degli impiegati statali dal momento che la natura stessa dell'impiego statale richiede che un impiegato statale sia legato da un dovere di lealtà e discrezione (Guja c. Moldavia (Camera Alta), n. 14277/04, § 70, 12 febbraio 2008). La rivelazione, da parte dei pubblici impiegati, di informazioni ottenute durante il lavoro, anche in relazione a materie di pubblico interesse, dovrebbe pertanto essere esaminata alla luce del loro dovere di lealtà e discrezione (Kudeshkina c. Russia n. 29492/05, § 85, 26 febbraio 2009; vedasi altresì Guy c. Moldavia (Camera Alta), n. 14277/04, §§72-78, 12 febbraio 2008). Più in particolare, nel caso di Ozpinar c. Turchia, 20999/04, 19 ottobre 2010, la Corte reitera che è legittimo per uno Stato imporre sui pubblici dipendenti, a causa del loro status, un dovere di riservatezza, nel rispetto dell'articolo 10, oppure un dovere di discrezione nell'espressione delle loro credenze religiose in pubblico (Kurtulmuş c. Turchia (dec.), n. 65500/01, 24 gennaio 2006). Questi principi si applicano, mutatis mutandis, all'articolo 8 della CEDU. A questo proposito, la Corte osserva che gli obblighi etici dei giudici potrebbero sconfinare nella loro vita privata quando la loro condotta - anche se fosse privata nella sua natura - infanghi l'immagine del buon nome della magistratura.

[8] Vedasi Sunday Times c. Regno Unito (n.1) (n. 6538/74, § 65, 26 aprile 1979) in cui la Corte ha stabilito che i “principi generali che provengono dalla giurisprudenza dell'articolo 10 “sono ugualmente applicabili al campo dell'amministrazione della giustizia, che serve gli interessi della comunità in generale e richiede la collaborazione di un pubblico illuminato”.

[9] Vedasi, inter alia, Observer e Guardian c. Regno Unito, n. 13585/88, 26 novembre 1991.

[10] Vedasi Baldet Tromso e Stensaas c. Norvegia (Camera Alta) n. 21980/93, 20 maggio 1999.

[11]Vedasi, inter alia, Arrigo e Vella c. Malta (dec.) n. 6569/04, 10 maggio 2005; Yordanova e Toshev c. Bulgaria, n. 5126/05, § 53, 2 ottobre 2012.

[12]Con riferimento alla fuga di notizie confidenziali alla stampa, vedasi, inter alia, Stoll c. Svizzera (Camera Alta), n. 69698/01, §§ 61 e 143, 10 dicembre 2007; Craxi c. Italia (n. 2), n. 25337/94, 17 luglio 2003.

[13]Vedasi, inter alia, Nikolaishvili c. Georgia, n. 37048/04, 13 gennaio 2009; Sciacca c. Italia, n. 5077/99, 11 gennaio 2005; Karakas e Yesilimak c. Turchia, 43925/98, 28 giugno 2005.

[14]Vedasi, per esempio, la Société Bouygues Telecom c. Francia (dec.) n. 2324/08, 13 maggio 2012.

[15]La Corte ha accolto il principio che i comunicati stampa, anche quando sono pubblicati sul sito internet del pubblico ministero, potrebbero servire lo scopo di informare il pubblico del deposito dell'atto di accusa in tribunale (Shuvalov c. Estonia, n. 39820/08 e 14942/09, § 79, 29 maggio 2012).

Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990

Whereas in the Charter of the United Nations the peoples of the world affirm, *inter alia*, their determination to establish conditions under which justice can be maintained, and proclaim as one of their purposes the achievement of international cooperation in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms without distinction as to race, sex, language or religion,

Whereas the Universal Declaration of Human Rights enshrines the principles of equality before the law, the presumption of innocence and the right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal,

Whereas frequently there still exists a gap between the vision underlying those principles and the actual situation,

Whereas the organization and administration of justice in every country should be inspired by those principles, and efforts undertaken to translate them fully into reality,

Whereas prosecutors play a crucial role in the administration of justice, and rules concerning the performance of their important responsibilities should promote their respect for and compliance with the above-mentioned principles, thus contributing to fair and equitable criminal justice and the effective protection of citizens against crime,

Whereas it is essential to ensure that prosecutors possess the professional qualifications required for the accomplishment of their functions, through improved methods of recruitment and legal and professional training, and through the provision of all necessary means for the proper performance of their role in combating criminality, particularly in its new forms and dimensions,

Whereas the General Assembly, by its resolution 34/169 of 17 December 1979, adopted the Code of Conduct for Law Enforcement Officials, on the recommendation of the Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders,

Whereas in resolution 16 of the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, the Committee on Crime Prevention and Control was called upon to include among its priorities the elaboration of guidelines relating to the independence of judges and the selection, professional training and status of judges and prosecutors,

Whereas the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders adopted the Basic Principles on the Independence of the Judiciary, subsequently endorsed by the General Assembly in its resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985,

Whereas the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power recommends measures to be taken at the international and national levels to improve access to justice and fair treatment, restitution, compensation and assistance for victims of crime,

Whereas, in resolution 7 of the Seventh Congress the Committee was called upon to consider the need for guidelines relating, inter alia, to the selection, professional training and status of prosecutors, their expected tasks and conduct, means to enhance their contribution to the smooth functioning of the criminal justice system and their cooperation with the police, the scope of their discretionary powers, and their role in criminal proceedings, and to report thereon to future United Nations congresses,

The Guidelines set forth below, which have been formulated to assist Member States in their tasks of securing and promoting the effectiveness, impartiality and fairness of prosecutors in criminal proceedings, should be respected and taken into account by Governments within the framework of their national legislation and practice, and should be brought to the attention of prosecutors, as well as other persons, such as judges, lawyers, members of the executive and the legislature and the public in general. The present Guidelines have been formulated principally with public prosecutors in mind, but they apply equally, as appropriate, to prosecutors appointed on an ad hoc basis.

Qualifications, selection and training

1. Persons selected as prosecutors shall be individuals of integrity and ability, with appropriate training and qualifications.

2. States shall ensure that:

(a) Selection criteria for prosecutors embody safeguards against appointments based on partiality or prejudice, excluding any discrimination against a person on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, social or ethnic origin, property, birth, economic or other status, except that it shall not be considered discriminatory to require a candidate for prosecutorial office to be a national of the country concerned;

(b) Prosecutors have appropriate education and training and should be made aware of the ideals and ethical duties of their office, of the constitutional and statutory protections for the rights of the suspect and the victim, and of human rights and fundamental freedoms recognized by national and international law.

Status and conditions of service

3. Prosecutors, as essential agents of the administration of justice, shall at all times maintain the honour and dignity of their profession.

4. States shall ensure that prosecutors are able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability.

5. Prosecutors and their families shall be physically protected by the authorities when their personal safety is threatened as a result of the discharge of prosecutorial functions.

6. Reasonable conditions of service of prosecutors, adequate remuneration and, where applicable, tenure, pension and age of retirement shall be set out by law or published rules or regulations.

7. Promotion of prosecutors, wherever such a system exists, shall be based on objective factors, in particular professional qualifications, ability, integrity and experience, and decided upon in accordance with fair and impartial procedures.

Freedom of expression and association

8. Prosecutors like other citizens are entitled to freedom of expression, belief, association and assembly. In particular, they shall have the right to take part in public discussion of matters concerning the law, the administration of justice and the promotion and protection of human rights and to join or form local, national or international organizations and attend their meetings, without suffering professional disadvantage by reason of their lawful action or their membership in a lawful organization. In exercising these rights, prosecutors shall always conduct themselves in accordance with the law and the recognized standards and ethics of their profession.

9. Prosecutors shall be free to form and join professional associations or other organizations to represent their interests, to promote their professional training and to protect their status.

Role in criminal proceedings

10. The office of prosecutors shall be strictly separated from judicial functions.

11. Prosecutors shall perform an active role in criminal proceedings, including institution of prosecution and, where authorized by law or consistent with local practice, in the investigation of crime, supervision over the legality of these investigations, supervision of the execution of court decisions and the exercise of other functions as representatives of the public interest.

12. Prosecutors shall, in accordance with the law, perform their duties fairly, consistently and expeditiously, and respect and protect human dignity and uphold human rights, thus contributing to ensuring due process and the smooth functioning of the criminal justice system.

13. In the performance of their duties, prosecutors shall:

(a) Carry out their functions impartially and avoid all political, social, religious, racial, cultural, sexual or any other kind of discrimination;

(b) Protect the public interest, act with objectivity, take proper account of the position of the suspect and the victim, and pay attention to all relevant circumstances, irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect;

(c) Keep matters in their possession confidential, unless the performance of duty or the needs of justice require otherwise;

(d) Consider the views and concerns of victims when their personal interests are affected and ensure that victims are informed of their rights in accordance with the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power.

14. Prosecutors shall not initiate or continue prosecution, or shall make every effort to stay proceedings, when an impartial investigation shows the charge to be unfounded.

15. Prosecutors shall give due attention to the prosecution of crimes committed by public officials, particularly corruption, abuse of power, grave violations of human rights and other crimes recognized by international law and, where authorized by law or consistent with local practice, the investigation of such offences.

16. When prosecutors come into possession of evidence against suspects that they know or believe on reasonable grounds was obtained through recourse to unlawful methods, which constitute a grave violation of the suspect's human rights, especially involving torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, or other abuses of human rights, they shall refuse to use such evidence against anyone other than those who used such methods, or inform the Court accordingly, and shall take all necessary steps to ensure that those responsible for using such methods are brought to justice.

Discretionary functions

17. In countries where prosecutors are vested with discretionary functions, the law or published rules or regulations shall provide guidelines to enhance fairness and consistency of approach in taking decisions in the prosecution process, including institution or waiver of prosecution.

Alternatives to prosecution

18. In accordance with national law, prosecutors shall give due consideration to waiving prosecution, discontinuing proceedings conditionally or unconditionally, or diverting criminal cases from the formal justice system, with full respect for the rights of suspect(s) and the victim(s). For this purpose, States should fully explore the possibility of adopting diversion schemes not only to alleviate excessive court loads, but also to avoid the stigmatization of pre-trial

detention, indictment and conviction, as well as the possible adverse effects of imprisonment.

19. In countries where prosecutors are vested with discretionary functions as to the decision whether or not to prosecute a juvenile, special consideration shall be given to the nature and gravity of the offence, protection of society and the personality and background of the juvenile. In making that decision, prosecutors shall particularly consider available alternatives to prosecution under the relevant juvenile justice laws and procedures. Prosecutors shall use their best efforts to take prosecutory action against juveniles only to the extent strictly necessary.

Relations with other government agencies or institutions

20. In order to ensure the fairness and effectiveness of prosecution, prosecutors shall strive to cooperate with the police, the courts, the legal profession, public defenders and other government agencies or institutions.

Disciplinary proceedings

21. Disciplinary offences of prosecutors shall be based on law or lawful regulations. Complaints against prosecutors which allege that they acted in a manner clearly out of the range of professional standards shall be processed expeditiously and fairly under appropriate procedures. Prosecutors shall have the right to a fair hearing. The decision shall be subject to independent review.

22. Disciplinary proceedings against prosecutors shall guarantee an objective evaluation and decision. They shall be determined in accordance with the law, the code of professional conduct and other established standards and ethics and in the light of the present Guidelines.

Observance of the Guidelines

23. Prosecutors shall respect the present Guidelines. They shall also, to the best of their capability, prevent and actively oppose any violations thereof.

24. Prosecutors who have reason to believe that a violation of the present Guidelines has occurred or is about to occur shall report the matter to their superior authorities and, where necessary, to other appropriate authorities or organs vested with reviewing or remedial power.

Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors adopted by the International Association of Prosecutors on the twenty third day of April 1999.

Foreword

The International Association of Prosecutors was established in June 1995 at the United Nations offices in Vienna and was formally inaugurated in September 1996 at its first General Meeting in Budapest. In the following year in Ottawa, the General Meeting approved the Objects of the Association which are now enshrined in Article 2.3 of the Association's Constitution. One of the most important of these Objects is to:

promote and enhance those standards and principles which are generally recognised internationally as necessary for the proper and independent prosecution of offences."

In support of that particular objective a committee of the Association, chaired by Mrs. Retha Meintjes of South Africa, set to work to produce a set of standards for prosecutors. A first draft was circulated to the entire membership in July 1998 and the final version was approved by the Executive Committee at its Spring meeting in Amsterdam in April 1999.

The International Association of Prosecutors' Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors is a statement which will serve as an international benchmark for the conduct of individual prosecutors and of prosecution services. We intend that this should not simply be a bold statement but rather a working document for use by prosecution services to develop and reinforce their own standards. Much of the Association's efforts in the future will be directed to promoting the Standards and their use by working prosecutors throughout the world.

Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and

rights of prosecutors

Whereas the objects of the International Association of Prosecutors are set out in Article 2.3 of its Constitution and include the promotion of fair, effective, impartial and efficient prosecution of criminal offences, and the promotion of high standards and principles in the administration of criminal justice;

Whereas the United Nations, at its Eighth Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders in Havana, Cuba in 1990, adopted Guidelines on the Role of Prosecutors;

Whereas the community of nations has declared the rights and freedoms of all persons in the United Nations Universal Declaration of Human Rights and subsequent international covenants, conventions and other instruments;

Whereas the public need to have confidence in the integrity of the criminal justice system;

IAP Secretariat, Hartogstraat 13, NL-2514 EP The Hague, + 31 70 363 03 45, sg@iap-association.org

Whereas all prosecutors play a crucial role in the administration of criminal justice;

Whereas the degree of involvement, if any, of prosecutors at the investigative stage varies from one jurisdiction to another;

Whereas the exercise of prosecutorial discretion is a grave and serious responsibility; and

Whereas such exercise should be as open as possible, consistent with personal rights, sensitive to the need not to re-victimise victims and should be conducted in an objective and impartial manner;

Therefore the International Association of Prosecutors adopts the following as a statement of standards of professional conduct for all prosecutors and of their essential duties and rights.

1. Professional Conduct

Prosecutors shall:

- a) at all times maintain the honour and dignity of their profession;
- b) always conduct themselves professionally, in accordance with the law and the rules and ethics of their profession;
- c) at all times exercise the highest standards of integrity and care;
- d) keep themselves well-informed and abreast of relevant legal developments;
- e) strive to be, and to be seen to be, consistent, independent and impartial;
- f) always protect an accused person's right to a fair trial, and in particular ensure that evidence favourable to the accused is disclosed in accordance with the law or the requirements of a fair trial;
- g) always serve and protect the public interest; and
- h) respect, protect and uphold the universal concept of human dignity and human rights.

2. Independence

2.1. The use of prosecutorial discretion, when permitted in a particular jurisdiction, should be exercised independently and be free from political interference.

2.2. If non-prosecutorial authorities have the right to give general or specific instructions to prosecutors, such instructions should be:

- transparent;
- consistent with lawful authority;
- subject to established guidelines to safeguard the actuality and the perception of prosecutorial independence.

2.3. Any right of non-prosecutorial authorities to direct the institution of proceedings or to stop legally instituted proceedings should be exercised in similar fashion.

3. Impartiality

Prosecutors shall perform their duties without fear, favour or prejudice. In particular they shall:

- a) carry out their functions impartially;
- b) remain unaffected by individual or sectional interests and public or media pressures and shall have regard only to the public interest;
- c) act with objectivity;
- d) have regard to all relevant circumstances, irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect;
- e) in accordance with local law or the requirements of a fair trial, seek to ensure that all necessary and reasonable enquiries are made and the result disclosed, whether that points towards the guilt or the innocence of the suspect; and
- f) always search for the truth and assist the court to arrive at the truth and to do justice between the community, the victim and the accused according to law and the dictates of fairness.

4. Role in criminal proceedings

4.1. Prosecutors shall perform their duties fairly, consistently and expeditiously.

4.2. Prosecutors shall perform an active role in criminal proceedings as follows:

- a) where authorised by law or practice to participate in the investigation of crime, or to exercise authority over the police or other investigators, they will do so objectively, impartially and professionally;

b) when supervising the investigation of crime, they should ensure that the investigating services respect legal precepts and fundamental human rights;

c) when giving advice, they will take care to remain impartial and objective;

d) in the institution of criminal proceedings, they will proceed only when a case is well-founded upon evidence reasonably believed to be reliable and admissible, and will not continue with a prosecution in the absence of such evidence;

e) throughout the course of the proceedings, the case will be firmly but fairly prosecuted; and not beyond what is indicated by the evidence; and

f) when, under local law and practice, they exercise a supervisory function in relation to the implementation of court decisions or perform other non-prosecutorial functions, they will always act in the public interest.

4.3. Prosecutors shall, furthermore:

a) preserve professional confidentiality;

b) in accordance with local law and the requirements of a fair trial, consider the views, legitimate interests and possible concerns of victims and witnesses, when their personal interests are, or might be, affected, and seek to ensure that victims and witnesses are informed of their rights; and similarly seek to ensure that any aggrieved party is informed of the right of recourse to some higher authority/court, where that is possible;

c) safeguard the rights of the accused in co-operation with the court and other relevant agencies;

d) disclose to the accused relevant prejudicial and beneficial information as soon as reasonably possible, in accordance with the law or the requirements of a fair trial;

e) examine proposed evidence to ascertain if it has been lawfully or constitutionally obtained;

f) refuse to use evidence reasonably believed to have been obtained through recourse to unlawful methods which constitute a grave violation of the suspect's human rights and particularly methods which constitute torture or cruel treatment;

g) seek to ensure that appropriate action is taken against those responsible for using such methods; and

h) in accordance with local law and the requirements of a fair trial, give due consideration to waiving prosecution, discontinuing proceedings conditionally or unconditionally or diverting criminal cases, and particularly those involving young defendants, from the formal justice system, with full respect for the rights of suspects and victims, where such action is appropriate.

5. Co-operation

In order to ensure the fairness and effectiveness of prosecutions, prosecutors shall:

- a) co-operate with the police, the courts, the legal profession, defence counsel, public defenders and other government agencies, whether nationally or internationally; and
- b) render assistance to the prosecution services and colleagues of other jurisdictions, in accordance with the law and in a spirit of mutual co-operation.

6. Empowerment

In order to ensure that prosecutors are able to carry out their professional responsibilities

independently and in accordance with these standards, prosecutors should be protected against

arbitrary action by governments. In general they should be entitled:

- a) to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability;
- b) together with their families, to be physically protected by the authorities when their personal safety is threatened as a result of the proper discharge of their prosecutorial functions;
- c) to reasonable conditions of service and adequate remuneration, commensurate with the crucial role performed by them and not to have their salaries or other benefits arbitrarily diminished;
- d) to reasonable and regulated tenure, pension and age of retirement subject to conditions of employment or election in particular cases;
- e) to recruitment and promotion based on objective factors, and in particular professional qualifications, ability, integrity, performance and experience, and decided upon in accordance with fair and impartial procedures;
- f) to expeditious and fair hearings, based on law or legal regulations, where disciplinary steps are necessitated by complaints alleging action outside the range of proper professional standards;
- g) to objective evaluation and decisions in disciplinary hearings;
- h) to form and join professional associations or other organisations to represent their interests, to promote their professional training and to protect their status; and

i) to relief from compliance with an unlawful order or an order which is contrary to professional standards or ethics.

7. Information

Information regarding the Association, its Officers and its projected Meetings, Conferences and other activities can be obtained from the Bureau of the Secretary-General.

Bureau of the Secretary-General of the IAP

Hartogstraat 13

2514 EP The Hague

The Netherlands

Tel: 0031 70 363 0345

Fax: 0031 70 363 0367

Email: sg@iap-association.org

Website: www.iap-association.org

**The Status and Role of Prosecutors - A United Nations Office on
Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide**

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf

**ENCJ working group. Judicial Ethics Report 2009-2010 - Groupe de travail
RECJ. Déontologie judiciaire Rapport 2009-2010**

[https://www.encj.eu/images/stories/pdf/ethics/judicialethicsdeontologiefinal.
pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/ethics/judicialethicsdeontologiefinal.pdf)