

LO STATUTO UNIVERSALE DEL GIUDICE

APPROVATO A SANTIAGO DEL CILE DALL'UNIONE INTERNAZIONALE MAGISTRATI

Giacomo Oberto
Giudice del Tribunale di Torino

«Public liberty (...) cannot subsist long in any state unless the administration of common justice be in some degree separated both from the legislative and also from the executive power».

William Blackstone
Commentaries on the Laws of England, I
Oxford, 1765, p. 259

Lo scritto tratta del ruolo dell'Unione Internazionale Magistrati (UIM) nel processo di internazionalizzazione e transnazionalizzazione dei principi concernenti l'indipendenza del potere giudiziario. Esso illustra poi il contesto in cui si colloca il nuovo Statuto Universale del Giudice, approvato a Santiago del Cile nel novembre 2017 i suoi tratti fondamentali. In particolare vengono affrontati i temi dell'indipendenza esterna della magistratura e inamovibilità dei magistrati. Si illustrano quindi i principi in materia di Consigli di Giustizia, o Consigli Superiori della Magistratura e le regole sulle risorse a disposizione della Giustizia

e sulla protezione dei giudici. Si passa quindi a trattare dell'indipendenza interna, del reclutamento, della formazione, della nomina, della promozione e della valutazione dei magistrati. Si affronta poi l'argomento dell'etica giudiziaria, con particolare riguardo all'etica dell'efficienza, per trattare quindi della responsabilità disciplinare, civile e penale dei magistrati, nonché dello *status* economico e sociale dei giudici. Il contributo si chiude quindi con la disamina delle regole del nuovo Statuto Universale circa la sfera di applicabilità delle disposizioni in esame.

1. IL RUOLO DELL'UNIONE INTERNAZIONALE MAGISTRATI NEL PROCESSO DI INTERNAZIONALIZZAZIONE E TRANSNAZIONALIZZAZIONE DEI PRINCIPI CONCERNENTI L'INDIPENDENZA DEL POTERE GIUDIZIARIO

Nel quadro dell'internazionalizzazione e della transnazionalizzazione dei principi concernenti l'indipendenza del potere giudiziario (su cui v. da ultimo, anche per i necessari ulteriori richiami, G. Oberto, *Un nuovo statuto per un nuovo giudice*, 2017, www.giacomooberto.com/Oberto_Un_nuovo_statuto_per_un_nuovo_giudice_2017.htm), un ruolo sempre più attivo è svolto dall'Unione Internazionale Magistrati (www.iaj-uim.org).

Si ricorderà a questo proposito che l'Unione Internazionale Magistrati (UIM), di cui lo scrivente ha l'onore di essere il Segretario Generale, è nata nel 1953, dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, per instaurare una migliore comprensione tra i sistemi giudiziari dei paesi membri. Attualmente essa comprende i rappresentanti di 87 Paesi membri. L'UIM è un'organizzazione non governativa che non raggruppa persone fisiche, ma associazioni nazionali di magistrati. Più esattamente, le associazioni che aderiscono all'unione devono essere delle associazioni di magistrati formate liberamente e rappresentative della magistratura dei rispettivi Paesi. Inoltre, le associazioni aderenti debbono dimostrare (all'atto dell'ammissione e ogni cinque anni, all'interno di una speciale procedura di *monitoring*) che i rispettivi sistemi giudiziari assicurano al loro interno una vera indipendenza della magistratura, o che, in caso contrario, quanto meno le associazioni in questione lottano per il raggiungimento di tale indipendenza.

Lo scopo principale dell'UIM è quello di contribuire al rafforzamento dell'indipendenza della

magistratura, in quanto attributo essenziale della funzione giudiziale, così come la protezione dello statuto costituzionale e morale della magistratura e la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali.

L'UIM è diretta dal suo Consiglio Centrale, composto dai rappresentanti delle associazioni aderenti, nonché dal Comitato della Presidenza, che è l'organismo amministrativo, diretto da un Presidente eletto ogni due anni, affiancato da sei Vicepresidenti e dall'ultimo ex Presidente (Presidente Onorario) per un periodo di due anni.

L'Unione comprende quattro commissioni di studio e quattro gruppi regionali (continentali).

Durante le riunioni ed i congressi i paesi aderenti cercano di raggiungere una migliore conoscenza del Paese in cui si svolgono queste conferenze, del suo sistema giudiziario e dei problemi che incontrano i magistrati. Petizioni e raccomandazioni vengono emesse alla conclusione di ogni congresso.

L'UIM sviluppa periodicamente piani pluriennali d'azione, come quelli della lotta alla corruzione (in collegamento con l'*UNODC* delle Nazioni Unite), del diritto ambientale (in collaborazione con l'*Environmental Judicial Global Institute*), della redazione di linee guida sulla costituzione di associazioni di magistrati nei Paesi che ne sono sprovvisti. Parimenti, organizza periodiche conferenze internazionali tematiche (come nel 2013 a Yalta sui Consigli di Giustizia, nel 2014 a Foz do Iguaçu sul diritto ambientale, nel 2016 a Città del Messico sulle problematiche della corruzione, nel 2017 a Santiago del Cile sull'indipendenza della magistratura e l'autogoverno dei giudici). Potrà ancora aggiungersi che, per ciò che attiene alla rappresentatività dell'organizzazione, a seguito dei risultati della procedura di *monitoring* svolta negli anni 2015-2016 è emerso che le associazioni facenti parte dell'UIM contano un totale di circa 120.000 membri, rappresentanti il 70% dei magistrati dei

Paesi in questione.

Tra il 1993 e il 1995, le varie componenti regionali della UIM hanno adottato Carte sullo statuto del giudice:

- » la «Carta sullo statuto dei giudici» adottato dall'Associazione Europea dei Magistrati nel 1993 (www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/01/Statuto-Giudice-EAJ.pdf);
- » lo «Statuto del giudice iberoamericano» (*Estatuto del Juez iberoamericano*) adottato nel 1995 dal Gruppo Ibero-Americano dell'UIM (www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/01/Estatuto-del-juez-iberoamericano.pdf);
- » lo «Statuto del giudice in Africa», adottato nel 1995 dal Gruppo Africano dell'UIM (www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/06/Statuto-Giudice-AFR.pdf).

Pochi anni dopo, nel 1999, dopo un lungo processo di riflessione, il Consiglio Centrale dell'UIM, durante la sua riunione a Taiwan, ha adottato una Carta universale sullo statuto dei giudici (www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/). A partire dal 1999 e dall'adozione della Carta Universale a Taiwan, l'UIM ha condotto un lungo lavoro circa gli *standard* minimi indispensabili per la garanzia dell'indipendenza della magistratura. In occasione della riunione di Foz do Iguaçu del 2014 il Consiglio Centrale dell'UIM ha adottato la proposta del Comitato di Presidenza volta ad un aggiornamento della Carta adottata nel 1999 a Taiwan. In occasione della riunione di Barcellona (2015), un gruppo di lavoro è stato costituito, con l'incarico di redigere la bozza della nuova Carta.

La necessità di una nuova Carta Universale s'imponesse in considerazione del fatto che lo Statuto precedentemente in vigore, risalente al 1999, era ormai da tempo avvertito come bisognoso di aggiornamento, alla luce, da un lato, dell'accesso all'Unione Internazionale Magistrati di un consistente numero di nuovi Paesi (passati da 43 a 87 nel 2017) e, dall'altro, delle sempre più puntuali riflessioni svolte a livello internazionale sui temi

attinenti all'indipendenza, allo *status*, alle diverse forme di responsabilità dei magistrati. Ciò anche sull'onda dell'approvazione, nell'ultimo ventennio, di svariati documenti internazionali, molti dei quali promulgati sotto l'egida del Consiglio d'Europa: dalla Carta Europea sullo Statuto del Giudice, varata nel 1998, alla Raccomandazione n° R 2010/12, ai pareri del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) e ad alla relativa *Magna Charta* del 2010, ai rapporti e ai lavori della Commissione Europea sull'Efficacia della Giustizia (CEPEJ) (per un elenco cfr. G. Oberto, *Un nuovo statuto per un nuovo giudice*, cit., § 3).

2. IL CONTESTO IN CUI SI COLLOCA IL NUOVO STATUTO UNIVERSALE ED I SUOI TRATTI FONDAMENTALI

La situazione sopra descritta costituisce dunque il *background* dell'iniziativa dell'Unione Internazionale Magistrati, portata a compimento nel 2017 con l'adozione, il 14 novembre a Santiago del Cile, del nuovo Statuto Universale del Giudice.

Il testo di tale documento si compone di nove articoli, corrispondenti all'incirca ad altrettanti distinti capitoli: 1) Principi generali; 2) Indipendenza esterna; 3) Indipendenza interna; 4) Reclutamento e formazione; 5) Nomina, promozione e valutazione; 6) Etica; 7) Responsabilità disciplinare; 8) Remunerazione, protezione sociale e pensionamento; 9) Applicabilità dello Statuto Universale.

Le principali novità, rispetto alla versione del 1999, possono essere, in poche parole, così riassunte:

- a. attribuzione di rilievo autonomo al profilo dell'indipendenza interna;
- b. riconoscimento dell'essenzialità, nella tutela dell'indipendenza della magistratura, del ruolo svolto da organi quali i Consigli di Giustizia (o, per i sistemi influenzati dall'esperienza francese e italiana, Consigli Superiori della Magistratura), esistenti ormai in svariate realtà e, in particolare, in Europa;
- c. enfaticizzazione del principio di inamovibilità del giudice ed esplicita condanna della pratica

(conosciuta da alcuni sistemi) delle «prime nomine temporanee» (seguite, a distanza di alcuni anni, da apposite *reappointment procedures*);

- d. attribuzione di un ruolo determinante alla formazione (iniziale e continua) della magistratura;
- e. corretta enfaticizzazione del requisito dell'efficienza dell'operato della magistratura;
- f. enucleazione di autonomi principi sulla deontologia professionale, nell'ambito dei quali trova idonea collocazione la questione dei c.d. «codici etici»;
- g. estensibilità dei principi riconosciuti dalla Carta non solo a tutti i soggetti che, a vario titolo, esercitano funzioni giurisdizionali (si pensi ai giudici di pace, agli organi giurisdizionali specializzati, ai giudici popolari, etc.), ma anche ai membri del pubblico ministero.

3. GLI ARTICOLI 1, 2-1 E 2-2 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: PRINCIPI GENERALI; INDIPENDENZA ESTERNA E INAMOVIBILITÀ

Lo Statuto Universale (www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judge-2017) esordisce con il richiamo d'obbligo al principio della tripartizione dei poteri (cfr. art. 1, comma primo), seguito da una definizione della funzione principale dell'attività giurisdizionale, sostanzialmente ricalcata sulla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo, adottata dall'assemblea delle Nazioni Unite nel 1948 (art. 10) e sulla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 6). Lo Statuto passa quindi a proclamare il requisito dell'indispensabilità dell'indipendenza del giudice, «per l'esercizio di una giustizia imparziale nel rispetto della legge». Si tratta di un collegamento che evidenzia la strumentalità dell'indipendenza rispetto all'imparzialità, già presente nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12 «sui giudici: indipendenza,

efficienza e responsabilità», laddove l'indipendenza è definita alla stregua di un «fundamental right, laid down in Article 6 of the Convention», il cui scopo è quello di garantire ad ogni persona il diritto «to have their case decided in a fair trial, on legal grounds only and without any improper influence» (art. 3, Raccomandazione cit.).

L'affermazione di cui sopra è seguita nello Statuto dall'ulteriore specificazione, per cui tale indipendenza «costituisce una prerogativa o un privilegio accordato non già nell'interesse personale dei giudici, bensì nell'interesse dello Stato di diritto e di tutte le persone che chiedono e attendano una giustizia imparziale», ciò che pure riflette il contenuto della Raccomandazione n° R 2010/12 (art. 11).

Il successivo art. 2 esordisce con la precisazione circa la collocazione che, nell'ambito delle fonti del diritto, il principio dell'indipendenza della magistratura deve possedere. Anche tale affermazione, secondo cui «L'indipendenza del giudice deve essere garantita dalla Costituzione o comunque al livello normativo più elevato possibile» (cfr. art. 2-2), trova una precisa eco nella citata Raccomandazione n° R 2010/12 (art. 11).

L'esperienza dell'attività ultrasessantennale dell'UIM dimostra che uno degli strumenti più utilizzati al fine di minacciare e violare l'indipendenza della magistratura è dato dalla possibilità di operare trasferimenti d'ufficio di giudici o pubblici ministeri. Per questa ragione la prima delle concrete garanzie ad essere menzionate dallo Statuto è proprio quella dell'inamovibilità. Anche qui la falsariga seguita è quella della citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa, per cui l'inamovibilità costituisce un aspetto fondamentale dell'indipendenza dei giudici. Seguendo sul punto il parere N. 1 del CCJE (cfr. G. Oberto, *Progetto preliminare di parere sulle norme concernenti l'indipendenza della giustizia e l'inamovibilità dei giudici contenute nella Raccomandazione n° R (94) 12*

del Consiglio d'Europa sull'indipendenza, l'efficienza e il ruolo dei giudici, in *Riv. dir. priv.*, 2002, p. 193 ss.), già la Raccomandazione chiaramente evidenzia come il concetto di «inamovibilità» sia qualcosa di ulteriore rispetto a quella che i giuristi di *Common Law* riduttivamente traducono con il termine *tenure*. Mentre infatti quest'ultima espressione denota il diritto di un giudice di conservare la propria carica sino al pensionamento (fatte salve, ovviamente, eventuali misure disciplinari, che nei sistemi di matrice anglosassone, a differenza che da noi, costituiscono eventi di assoluta rarità), l'inamovibilità pone il giudice al riparo dal rischio di essere trasferito «to another judicial office without consenting to it, except in cases of disciplinary sanctions or reform of the organisation of the judicial system» (cfr. l'art. 52 della citata opinion).

L'art. 2-2 del nuovo Statuto declina siffatta regola, stabilendo al comma primo che «I giudici, siano essi nominati o eletti, sono inamovibili fin tanto che non abbiano raggiunto l'età del collocamento obbligatorio a riposo o il termine del loro mandato».

I commi terzo e quarto prevedono poi, rispettivamente, che «Nessun giudice può essere destinatario di un trasferimento, o anche di una promozione, senza il suo consenso» e che «Nessun giudice può essere trasferito, sospeso o esonerato dalle sue funzioni se non nei casi previsti dalla legge e nel rispetto di procedure disciplinari che garantiscano la salvaguardia dei diritti di difesa e del principio del contraddittorio». Quest'ultima disposizione appare di particolare interesse rispetto alla pratica della *lustration* (destituzione in massa di tutti i giudici, o di intere categorie di essi, a prescindere da ogni valutazione sul merito o sul demerito del loro operato), seguita in un numero crescente di Paesi dell'Europa centro-orientale. Tale deprecabile istituto costituisce un eloquente esempio di come, con il pretesto di un sovvertimento politico o sociale, il sistema si sbarazzi del rischio di decisioni non gradite ai nuovi governanti, riservandosi la possibilità di influire

sulla selezione di una nuova generazione di giudici, maggiormente «in sintonia» con i gruppi al potere.

4. L'ARTICOLO 2-3 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: I CONSIGLI DI GIUSTIZIA.

La Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12 affronta con una certa circospezione il tema dei Consigli di Giustizia, limitandosi ad una sorta di constatazione sul ruolo degli stessi: il relativo Capitolo IV s'apre, invero, con l'affermazione, dal sapore piuttosto lapalissiano, per cui tali organi d'autogoverno «mirano a salvaguardare l'indipendenza della magistratura e dei singoli giudici e pertanto tendono a promuovere l'efficiente funzionamento del sistema giudiziario» (cfr. art. 26, Raccomandazione cit.). Lo Statuto Universale del Giudice, varato dall'UIM nel 2017, prevede invece che «un Consiglio di Giustizia, o altro organo equivalente» deve (enfasi dello scrivente) essere costituito «per assicurare l'indipendenza dei giudici, ad eccezione dei paesi in cui per tradizione questa indipendenza è garantita attraverso altri mezzi» (cfr. art. 2-3, comma primo).

La tendenza a livello internazionale appare svilupparsi, del resto, proprio in questo senso. Si potrà citare al riguardo un altro documento di estremo interesse, di provenienza, questa volta, dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, la quale, in data 30 settembre 2009, ha approvato una risoluzione (cfr. la *Resolution 1685* (2009), «Allegations of politically motivated abuses of the criminal justice system in Council of Europe member states», <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17778&lang=en>), che ha espressamente invitato – oltre tutto in termini assai perentori – la Germania a dotarsi di un Consiglio Superiore della Magistratura.

Un tema di scottante attualità, quale quello della composizione di questi organi, è affrontato dal nuovo Statuto Universale con la prescrizione secondo cui

tale Consiglio «Deve comprendere una maggioranza di giudici eletti dai loro pari, secondo modalità che ne garantiscano la rappresentanza più ampia» (cfr. art. 2-3, comma terzo). Disposizione, questa, più avanzata di quella della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, secondo cui tali consessi dovrebbero essere composti per non meno della metà da giudici eletti dai loro pari «from all levels of the judiciary» e con il rispetto del pluralismo all'interno del potere giudiziario (cfr. art. 27, Raccomandazione cit.). La regola della maggioranza di giudici compare, del resto, nella già ricordata risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, la quale ha, tra l'altro, invitato la Francia a (cfr. il punto 5.3.4.) «consider restoring a majority of judges and prosecutors within the *Conseil supérieur de la magistrature* or ensuring that the members appointed by political bodies also include representatives of the opposition and making the *Conseil supérieur de la magistrature's* opinion binding also for decisions concerning prosecutors».

L'ultimo periodo del comma quarto dell'art. 2-3 del nuovo Statuto Universale, secondo cui «Nessun componente del governo o del parlamento può essere allo stesso tempo componente del Consiglio di Giustizia», mira in particolare ad evitare che – come purtroppo accade ancora in troppi sistemi al mondo – figure di carattere eminentemente politico, come ad es. il Ministro della Giustizia, siedano in seno al Consiglio di Giustizia (o, addirittura, lo presiedano). Il successivo comma quinto tende invece a contrastare un'altra pratica corrente in vari sistemi (ancora una volta, in molti di quelli dell'ex blocco comunista), secondo cui al Consiglio di Giustizia vengono affidati poteri essenzialmente consultivi. Si stabilisce, infatti, che «Il Consiglio di Giustizia deve essere dotato delle più ampie competenze in materia di reclutamento, formazione, nomina, promozione e responsabilità disciplinare dei giudici», laddove il richiamo alle «più ampie competenze» non può essere inteso se non come evocativo di poteri decisionali.

5. GLI ARTICOLI 2-4 E 2-5 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: RISORSE E PROTEZIONE DEL GIUDICE.

In materia di risorse a disposizione della giustizia, va ricordato che già i *Basic Principles* delle Nazioni Unite (1985) avevano consacrato il principio secondo cui (cfr. art. 7) «It is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions». L'art. 2-4 del nuovo Statuto Universale riprende tale regola, stabilendo che «E' dovere degli altri poteri dello Stato fornire al potere giudiziario i mezzi necessari alla sua attività».

Il principio viene però corredato da una nuova regola, secondo la quale «Il potere giudiziario deve essere messo in condizione di partecipare, o di essere consultato, in relazione ai processi decisionali relativi a materie concernenti il bilancio della Giustizia e le risorse materiali e umane allocate agli uffici giudiziari».

L'art. 2-5 del nuovo Statuto Universale si occupa quindi della protezione del giudice e del rispetto delle sue decisioni. Sul primo punto viene fatto generico richiamo alla necessità di una «protezione statutaria contro le minacce e gli attacchi di qualunque natura, di cui possa formare oggetto a causa o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni». Si insiste altresì sul fatto che «Lo Stato deve garantire la sicurezza fisica del giudice e della sua famiglia. Lo Stato deve assicurare misure di protezione degli uffici giudiziari, al fine di garantire la serenità delle udienze».

Anche la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12 interviene sul tema, precisando anche che, laddove i giudici considerano che la loro indipendenza sia in pericolo, essi dovrebbero poter «havere recourse to a council for the judiciary or another independent authority, or they should have effective means of remedy» (cfr. art. 8, Raccomandazione cit.): il che è esattamente quanto, ad esempio,

accade presso il C.S.M. italiano in relazione alle c.d. «pratiche a tutela». L'*Explanatory Memorandum* chiarisce poi sul punto (e trattasi di argomento sul quale lo scrivente ha molto insistito in sede di lavori preparatori) che tra gli altri «effective means of remedy» un ruolo fondamentale è svolto nei sistemi di *Common Law* dall'istituto del *Contempt of Court*, tramite il quale i giudici britannici sono in grado di «autoprottersi» efficacemente da ogni forma di ingerenza esterna (cfr. art. 21 del citato *Memorandum*, secondo cui «The Recommendation calls for all necessary measures to be taken to protect and promote the independence of judges. These measures could include laws such as the "contempt of court" provisions that already exist in some member states (Recommendation, paragraph 13)»).

Ai sensi dell'ultimo capoverso del citato art. 2-5, «Le critiche contro le decisioni di Giustizia sono da evitarsi, qualora siano idonee a minare l'indipendenza del potere giudiziario o a compromettere la fiducia del pubblico nell'istituzione. Nel caso tali critiche siano emesse, vanno posti in essere rimedi che consentano di proporre azioni giudiziarie perché i giudici in questione possano adeguatamente difendersi».

6. L'ARTICOLO 3 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: L'INDIPENDENZA INTERNA

Il concetto di indipendenza interna è, in un certo senso, dato per presupposto dal nuovo Statuto Universale; in effetti una definizione dello stesso è già contenuta in un documento internazionale, quale la già ricordata Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, che tratta dell'indipendenza interna come dell'«indipendenza di ogni singolo giudice nell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie» (cfr. art. 22, Raccomandazione cit.). L'art. 3 qui in commento si apre invece con l'enunciazione del principio di soggezione alla sola legge (cfr. art. 3-1): norma che, come noto, compare

anche nell'art. 101 c.c. della nostra Costituzione e che, nella pratica, costituisce, senza ombra di smentite, uno dei principi più vilipesi della stessa. Avuto riguardo ai sempre latenti rigurgiti – cui non sono purtroppo estranei ampi settori dello stesso ordine giudiziario – di pericolose impostazioni favorevoli ad un inquadramento stratificato e verticistico di un potere che, tutto al contrario, è per definizione e deve rimanere «diffuso», fondamentale appare la regola secondo cui «Una organizzazione di tipo gerarchico della magistratura, in cui i giudici fossero subordinati ai presidenti degli uffici giudiziari o a istanze superiori nell'esercizio della loro attività giurisdizionale, ad eccezione dei casi di riforma delle decisioni, secondo quanto previsto da questo Statuto (cfr. art. 3-2), costituirebbe attentato al principio dell'indipendenza della magistratura». La regola appare del resto rafforzata dal richiamo ai «casi di riforma delle decisioni», ciò che rende evidente il carattere tassativo dell'eccezione rispetto ad una regola già sancita, del resto, in uno dei rapporti della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa (cfr. l'art. 68 del *Venice Commission Report on Judicial Independence* (2008)).

I successivi artt. 3-2, 3-3 e 3-4 affrontano temi di indipendenza interna in relazione all'attività quotidiana del giudice: così il primo cerca di porre il giudice al riparo da ogni tipo di «influenza, pressione, minaccia o intervento, diretti o indiretti». Da segnalare, nell'esperienza del giudice civile italiano, le crescenti minacce e pressioni da parte di svariati rappresentanti di un ceto forense, che un ventennio marcato dalla presenza di insulti quotidiani al potere giudiziario, ha (dis)educato ad esprimere. A tale «moda» sembrano voler porre un (timido) argine alcune decisioni di legittimità (si veda ad es. Cass., Sez. Un., 18 luglio 2017, n. 17720, secondo cui il fatto di manifestare, da parte di un legale, l'intenzione di agire in giudizio nei confronti del giudice per il risarcimento dei danni, mentre è ancora pendente il procedimento, «costituisce senza ombra di dubbio un illecito disciplinare» a

carico del legale stesso): certo, appare fondamentale che i capi degli uffici giudiziari si astengano dal concorrere, di fatto, alla perpetrazione di simili abusi, evitando di trasformarsi, per quieto vivere, in meri «passacarte disciplinari».

L'art. 3-3, dal canto suo, sembra voler contrastare la pratica (propria di svariati sistemi di *Common Law*, nonché dei Paesi, ad es., scandinavi) dei *court administrators*, veri e propri *managers* di estrazione aliena al *milieu* giurisdizionale, incaricati di trattare tutte le questioni amministrative, gestionali, contabili, etc., che nei sistemi più propriamente continentali (si pensi a quelli di Paesi come l'Italia, la Francia, la Spagna, il Portogallo, la Germania, ecc.), vengono svolte dai capi degli uffici giudiziari. Una questione piuttosto delicata è rappresentata in ogni ordinamento dal tema della modalità di assegnazione delle controversie all'interno degli uffici giudiziari. Al riguardo, l'art. 3-4 del nuovo Statuto Universale stabilisce al primo comma che «L'assegnazione dei fascicoli deve basarsi su regole oggettive, stabilite e comunicate in precedenza ai giudici. La decisione sull'assegnazione deve essere presa in maniera trasparente e verificabile». La norma corrisponde a quanto stabilito dalla Raccomandazione n° R 2010/12 del Consiglio d'Europa (cfr. art. 24: «The allocation of cases within a court should follow objective pre-established criteria in order to safeguard the right to an independent and impartial judge. It should not be influenced by the wishes of a party to the case or anyone otherwise interested in the outcome of the case»). In un'ottica completamente diversa si pongono invece i *Basic Principles* delle Nazioni Unite (1985), a mente dei quali (cfr. art. 14) «The assignment of cases to judges within the court to which they belong is an internal matter of judicial administration». La disposizione qui in commento del nuovo Statuto Universale riflette quindi la mutata sensibilità a livello internazionale sull'esigenza di trasparenza nell'operato degli uffici giudiziari.

Una specifica disposizione (art. 3-5) del nuovo Statuto Universale fa poi salvo, al primo comma, il principio della libertà d'espressione, sebbene si richieda che, nell'esercizio di questo diritto, i giudici debbano «comunque dar prova di riserbo e comportarsi sempre in maniera tale da preservare la dignità delle loro funzioni, così come l'imparzialità e l'indipendenza della magistratura».

Il capoverso s'occupa invece del diritto di associazione professionale del giudice. Il principio, conforme a quanto stabilito da documenti internazionali quali, ad es., la già più volte citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12 (cfr. art. 25), i *Basic Principles* delle Nazioni Unite (cfr. art. 9) e la *Magna Carta of European Judges (CCJE)* (cfr. art. 12), ha visto negli ultimi anni intensificarsi clamorose violazioni (perpetrate o anche solo minacciate): dal Venezuela, alla Turchia, alla Bulgaria, etc.

7. GLI ARTICOLI 4 E 5 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: RECLUTAMENTO, FORMAZIONE, NOMINA, PROMOZIONE E VALUTAZIONE

Il reclutamento e la nomina dei giudici formano oggetto, nel contesto del nuovo Statuto Universale, di due distinti articoli (4-1 e 5-1), in quanto, in numerosi sistemi, le due procedure, facenti capo ad organi diversi, possono talora condurre, in concreto, a risultati non coincidenti. Ciò che, però, il sistema vuole comunque garantire, è, da un lato, il rispetto di «criteri oggettivi e trasparenti basati sulla capacità professionale» e, dall'altro, il fatto che la scelta sia operata dall'organo di autogoverno, o almeno da un organo dotato delle stesse caratteristiche. Il che, ovviamente, non è, laddove, come sovente accade, il potere esecutivo si riserva la scelta dei giudici, ovvero un potere di veto sulle scelte dell'organo di autogoverno o della commissione tecnica da quest'ultimo incaricata di realizzare le procedure di selezione.

Il fondamentale rilievo dei «criteri oggettivi» (*objective criteria*) di selezione appare già ampiamente enfatizzato dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, ove hanno trovato acconcia collocazione alcune disposizioni già presenti nella Raccomandazione del 1994 ed in particolare il riferimento alla necessità che tutte le decisioni concernenti la selezione e la carriera dei giudici siano basate su «objective criteria pre-established by law or by the competent authorities».

Sulla base di queste premesse il nuovo Statuto Universale stabilisce, quanto al reclutamento (art. 4-1), che «Il reclutamento o la selezione dei giudici vanno basati esclusivamente su criteri oggettivi, atti a garantire il rispetto delle capacità professionali; essi vanno effettuati dall'organo descritto all'Articolo 2-3» (e dunque da un Consiglio di Giustizia, o da organo equivalente). Il capoverso soggiunge che «La selezione dei giudici va effettuata senza distinzione di genere, origine etnica o sociale, opinioni filosofiche e politiche, convinzioni religiose». Per ciò che attiene alla nomina (art. 5-1) viene previsto che «Ogni nomina a giudice deve compiersi secondo criteri oggettivi e trasparenti basati sulla capacità professionale». Il capoverso aggiunge che «La scelta deve essere effettuata dall'organo indipendente definito all'Articolo 2-3 della presente carta, o da un organo equivalente».

Al tema della formazione lo Statuto Universale dedica l'art. 4-2, a mente del quale «La formazione iniziale e la formazione continua, in quanto garanti dell'indipendenza della magistratura, così come della qualità ed efficacia del sistema giudiziario, costituiscono diritto e dovere del giudice. Esse vanno organizzate sotto il controllo del potere giudiziario».

Il periodo conclusivo del citato art. 4-2, secondo cui la formazione iniziale e la formazione continua dei giudici «vanno organizzate sotto il controllo del potere giudiziario», risponde poi ad un altro

caposaldo della materia in questione, già consacrato dall'art. 57 della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, per il quale la formazione iniziale e continua deve essere erogata da un' «independent authority», incaricata di assicurare che «initial and in-service training programmes meet the requirements of openness, competence and impartiality inherent in judicial office».

La materia delle promozioni è trattata dall'art. 5-2 del nuovo Statuto Universale, a mente del quale «Quando non è basata sull'anzianità, la promozione di un giudice deve fondarsi esclusivamente sulle qualità e sui meriti constatati nell'esercizio delle funzioni per il tramite di valutazioni oggettive, effettuate con il rispetto del principio del contraddittorio».

Il secondo comma precisa poi che «Le decisioni sulla promozione devono essere pronunciate nel quadro di procedure trasparenti, stabilite dalla legge. Esse non possono esserlo se non su richiesta del giudice o con il suo accordo».

L'art. 5-3 si occupa delle valutazioni di professionalità, stabilendo, al primo comma, che «Nei paesi in cui i giudici formano oggetto di una procedura di valutazione, questa deve essere prioritariamente qualitativa e fondata sul merito del giudice, sulle sue competenze professionali, personali e sociali; nell'ipotesi di promozione alle funzioni dirigenziali, essa deve basarsi anche sulle competenze gestionali». Il secondo comma soggiunge che «La valutazione dei giudici deve riposare su criteri oggettivi, resi pubblici in precedenza. Essa deve coinvolgere il giudice e deve permettergli di contestare la decisione davanti ad un organo indipendente». La disposizione riecheggia l'art. 58 della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, anch'esso fondato sull'esigenza di «objective criteria», resi pubblici dalle competenti autorità, mentre la procedura di valutazione dovrebbe comunque consentire ai giudici di esprimere il loro punto di vista sia

sull'attività svolta, che sulla valutazione espressa dagli organi competenti, così come consentire loro di eventualmente impugnare i giudizi espressi «before an independent authority or a court». Fondamentale, poi, in relazione al principio di indipendenza, la regola espressa dal comma finale, secondo cui «In nessun caso i giudici devono essere valutati in funzione delle decisioni rese».

8. L'ARTICOLO 6 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: L'ETICA

L'articolo 6 del nuovo Statuto Universale qui in commento appare particolarmente interessante a seguito dell'adozione delle regole di cui alla Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12. Va ricordato in particolare che la redazione di queste ultime era stata particolarmente laboriosa e aveva costituito il frutto di interminabili discussioni in cui la commissione d'esperti incaricati dal Consiglio d'Europa di redigere il progetto preliminare si era impelagata, al fine di distinguere la deontologia dai doveri disciplinarmente rilevanti. Il tutto complicato dalla visione della questione prevalente nella parte orientale del nostro Continente, in cui, come noto, i codici di etica giudiziaria sono norme dotate di efficacia vincolante, la cui violazione determina *sic et simpliciter* responsabilità disciplinare. Alla fine era prevalso il punto di vista propugnato con vigore dallo scrivente, costituito dalla predisposizione, nella citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa, di una norma di carattere generale (l'art. 72, Raccomandazione cit., nella specie), nella quale, dopo l'affermazione cardine secondo la quale «Judges should be guided in their activities by ethical principles of professional conduct» veniva immediatamente inserita la «cerniera» rispetto alle regole disciplinari, concepita ed espressa nei termini seguenti: «These principles not only include duties sanctioned by disciplinary measures, but offer guidance to judges on how to conduct themselves».

In altre parole, l'idea che si era voluta rendere era che molti dei doveri etici dei magistrati sono anche (e prima ancora) doveri disciplinarmente rilevanti, ma che taluni doveri etici appartengono esclusivamente a tale categoria e, come tali, non possono dar luogo a responsabilità disciplinare.

Il nuovo Statuto Universale antepone invece chiaramente i principi in tema di deontologia rispetto a quelli relativi alla responsabilità disciplinare, civile e penale. L'art. 6-1 dello Statuto si apre, dunque, con l'enunciazione secondo cui «I giudici debbono, in ogni caso, essere guidati da principi deontologici: principi che debbono promanare «dai giudici stessi e far parte della loro formazione». Tali regole vanno enunciate «per iscritto, al fine di aumentare la fiducia del pubblico nei giudici e nel potere giudiziario. I giudici devono svolgere un ruolo rilevante nella elaborazione di questi principi di deontologia». Con il che si opera un chiaro riferimento ai codici deontologici, peraltro in un'accezione ben diversa da quella di mere raccolte di principi disciplinarmente rilevanti. L'impressione (corretta, questa volta) che si ricava è che i principi ivi enunciati abbiano una valenza più ampia di quella dei principi di carattere meramente disciplinare.

Tali principi vengono dunque enunciati agli artt. 6-2, 6-3 e 6-4 tramite un'enumerazione (certo non tassativa) di alcune regole di condotta, quali: imparzialità, equilibrio, rispetto delle incompatibilità, dovere di riserbo, efficienza, limiti nell'esercizio di attività extragiudiziarie. Questi articoli trovano, almeno in parte, un'eco nei già ricordati artt. da 59 a 65 della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12.

9. L'ETICA DELL'EFFICIENZA (E LA CEPEJ DEL CONSIGLIO D'EUROPA)

Tra i doveri deontologici appena menzionati spicca quello relativo all'efficienza, in forza del quale «Il giudice deve adempiere le sue obbligazioni professionali nel rispetto di termini ragionevoli e

porre in essere tutti gli strumenti necessari per il raggiungimento di risultati di efficienza».

Il primo testo internazionale ad occuparsi della materia è stato, come noto, la già più volte citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, che qualifica l'«efficienza della magistratura», qualificata come la capacità di «rendere decisioni di qualità in un termine ragionevole» (art. 31). In quel sistema, poi, l'«efficient management of cases» viene altresì espressamente considerato alla stregua dell'oggetto di un preciso dovere non soltanto delle autorità preposte al funzionamento del sistema giudiziario, ma anche di ogni singolo giudice (cfr. art. 31 cit.). Peraltro la Raccomandazione si preoccupa di specificare che l'efficienza deve comunque essere raggiunta «nel rispetto dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici» (art. 32).

In quest'ottica si sono mosse svariate iniziative a livello europeo, soprattutto nel quadro delle attività della CEPEJ del Consiglio d'Europa. La *Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice/European Commission for the Efficiency of Justice* è una commissione costituita presso il Consiglio d'Europa, allo scopo di migliorare l'efficienza ed il funzionamento della giustizia negli Stati membri, così come di realizzare l'applicazione degli strumenti elaborati a tal fine dal Consiglio d'Europa. I suoi compiti sono molteplici: - analizzare i risultati dei sistemi giudiziari; - individuarne i problemi; - definire mezzi concreti per migliorare, da un lato, la valutazione dei risultati dei sistemi giudiziari e dall'altro, il relativo funzionamento; - indicare agli organi competenti del Consiglio d'Europa quali siano i campi in cui l'elaborazione di uno strumento giuridico sarebbe auspicabile. A tal fine la CEPEJ mette a punto degli indicatori, raccoglie ed analizza dati, definisce misure e strumenti di valutazione, redige dei documenti (rapporti, pareri, linee guida, piani d'azione, ecc.), intrattiene rapporti con istituti di ricerca e centri di documentazione, invita esperti e ONG, procede ad audizioni, sviluppa

reti di professionisti della giustizia. La CEPEJ è stata creata il 18 settembre 2002 tramite la Risoluzione Res(2002)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Essa riunisce esperti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa ed è assistita da un Segretariato (per ulteriori informazioni e rinvii sulla struttura della CEPEJ, i suoi gruppi di lavoro, i documenti elaborati e le rispettive ricadute a livello interno nei vari Paesi membri del Consiglio d'Europa si fa rinvio a G. Oberto, *Il Consiglio d'Europa e i temi della giustizia: la Raccomandazione del 2010 sul tema «Indipendenza, efficienza e responsabilità dei giudici»; la CEPEJ e il Centre de pilotage «CEPEJ-SATURN» del Consiglio d'Europa; il «Programma Strasburgo» e il ruolo del Tribunale di Torino nella rete dei tribunali referenti della CEPEJ*, 2015, www.giacomooberto.com/oberto_consiglio_europa_temi_justizia.htm).

Sarà bene precisare che, nel citato scenario, si sono sviluppate numerose iniziative a livello locale, nel contesto di una diversa sensibilità che, talora, sembra interessare anche i settori più tradizionalmente ancorati ad una visione burocratica dell'agire del giudice. Basti pensare, tanto per citare due esempi, da un lato, allo sviluppo di tecniche di decisione volte ad enfatizzare il percorso argomentativo e decisionale basato sulla c.d. «ragion più liquida» (cfr. *ex multis* Cass., 19 agosto 2016, n. 17214; Cass., 18 novembre 2016, n. 23531; Cass., 19 giugno 2017, n. 15064; Cass., 21 giugno 2017, n. 15350) e dall'altro all'elaborazione di regole operazionali, all'interno di ogni singolo ufficio giudiziario, in grado di ottenere risultati di efficienza nella concreta gestione del ruolo del giudice.

In proposito sarà il caso di ricordare il c.d. «Programma Strasburgo», predisposto dal Presidente del Tribunale di Torino nel 2001 e successivamente più volte reiterato, aggiornato ed esteso al relativo distretto di Corte d'appello; programma cui venne inserito, a partire dal 2009, un «decalogo» di prescrizioni e consigli per i singoli giudici, volti, per così dire, a «colorare di efficienza»,

zone grigie delle norme procedurali.

10. L'ARTICOLO 7 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE, CIVILE E PENALE.

L'art. 7 del nuovo Statuto Universale, pur recando come rubrica la dizione «Responsabilità disciplinare», s'occupa, a ben vedere, di tutti i multiformi tipi di responsabilità in cui può incorrere il giudice.

Alla responsabilità disciplinare propriamente detta è dedicato il solo art. 7-1, il quale, a differenza delle corrispondenti disposizioni della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, appare concentrato più che altro sulle questioni procedurali. Così il primo comma stabilisce che «La gestione amministrativa e disciplinare degli appartenenti al potere giudiziario è esercitata in condizioni tali da permettere di preservare la loro indipendenza e si fonda sulla applicazione di criteri oggettivi ed appropriati». Il capoverso soggiunge che «Le procedure disciplinari devono svolgersi di fronte ad un organo indipendente, composto da una maggioranza di giudici, o di fronte ad un organo equivalente». Anche qui si riecheggiano principi già sanciti dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, la quale impone, per la celebrazione dei processi disciplinari, il rispetto di una serie di garanzie: dalla attribuzione di tale competenza ad un'autorità indipendente o ad un tribunale, al diritto di proporre appello, alla necessaria proporzionalità tra violazione e sanzione (art. 69).

Sempre sul piano procedurale, il nuovo Statuto Universale dispone (cfr. art. 7-1, comma quarto) che «La procedura disciplinare si conforma alle regole del diritto ad un equo processo. Il giudice deve avere accesso agli atti della procedura e godere dell'assistenza di un avvocato o di un collega. Le decisioni disciplinari debbono essere motivate

e possono formare oggetto di ricorso dinanzi ad un organo indipendente». Ancora, è previsto (cfr. il successivo comma quinto) che «Le sanzioni disciplinari nei confronti di un giudice non possono essere adottate se non per motivi precedentemente previsti dalla legge e con l'osservanza di regole di procedura predeterminate. Esse devono rispondere ai principi di proporzionalità».

Di fondamentale rilievo, ai fini della salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza interne di ogni singolo giudice, appare la regola per cui «Ad esclusione dei casi di dolo o di negligenza grave, accertati con una decisione di giustizia divenuta definitiva, nessuna procedura disciplinare può essere proposta contro un giudice per effetto dell'interpretazione di norme di diritto o della valutazione dei fatti o dell'apprezzamento delle prove da lui effettuati» (cfr. art. 7-1, comma terzo).

L'art. 7-2 del nuovo Statuto Universale è dedicato alla responsabilità civile e penale.

Quanto alla prima, andrà dato conto del fatto che la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12 recepisce la regola vigente in un certo numero di sistemi continentali, per cui la parte che si ritiene danneggiata dall'operato di un giudice può agire, a determinate condizioni, nei confronti dello Stato, il quale potrà eventualmente rivalersi sul magistrato. Il relativo art. 67 stabilisce dunque che «Only the state may seek to establish the civil liability of a judge through court action in the event that it has had to award compensation».

In modo assai più conforme, invece, ai principi approvati dalle Nazioni Unite nel 1985 (cfr. art. 16: «judges should enjoy personal immunity from civil suits for monetary damages for improper acts or omissions in the exercise of their judicial functions»), il nuovo Statuto Universale stabilisce, al comma secondo, che «Gli errori giudiziari debbono trovare rimedio nel quadro di un sistema adeguato di ricorsi giurisdizionali. Ogni riparazione per altre

mancanze del sistema della giustizia comporta esclusivamente la responsabilità dello Stato». Il sistema viene quindi completato dal comma terzo, a mente del quale «Ad eccezione dei casi di dolo, non appare appropriato che, nell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie, un giudice sia esposto ad una responsabilità personale, nemmeno per il tramite di un'azione di rivalsa da parte dello Stato». Sarà appena il caso di osservare che, contrariamente a quanto comunemente ritenuto, questa regola non è propria solo dei sistemi di *Common Law*, ma è altresì presente in svariati ordinamenti continentali.

11. L'ARTICOLO 8 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: STATUS ECONOMICO E SOCIALE DEI GIUDICI

Venendo ora allo *status* economico dei giudici, va considerato che l'art. 8-1, in materia di remunerazione, prevede che «Il giudice deve ricevere una remunerazione idonea a garantire l'indipendenza economica e, attraverso questa, la dignità, l'imparzialità e l'indipendenza» (cfr. il relativo comma primo). Lo stretto legame tra *status* economico (e sociale) e indipendenza viene dunque posto chiaramente in evidenza, sulla falsariga di quanto già stabilito dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12, la quale stabilisce, tra l'altro, che la remunerazione dei giudici dovrebbe essere commisurata al tipo di professione da essi esercitata ed alle relative responsabilità, oltre che essere «sufficient to shield them from inducements aimed at influencing their decisions» (art. 54).

In quest'ottica un rilievo particolare assume il tema della retribuzione, per così dire, «a cottimo», che si cela dietro i sistemi di *primes de rendement*, introdotti già da alcuni anni in Francia, così come in Spagna ed in altri Paesi. Proprio per questo già la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12 bandiva, siccome fonti di possibili «difficulties for the independence of judges», tutti i sistemi che pongano in collegamento «la remunerazione delle funzioni giudiziarie con il

rendimento del lavoro» (cfr. art. 55), laddove il nuovo Statuto Universale stabilisce (cfr. art. 8-1, comma secondo) che «La remunerazione non può dipendere dal risultato dell'attività del giudice o dalla sua produttività e non può essere ridotta durante la durata del suo servizio professionale».

Seguono (cfr. artt. 8-2 e 8-3) disposizioni in tema di protezione sociale («Lo statuto deve prevedere la garanzia del giudice contro i rischi sociali legati alla malattia, maternità, invalidità, vecchiaia e decesso») e di collocamento a riposo.

Con particolare riguardo a questo ultimo tema, il nuovo Statuto Universale pone fondamentalmente tre regole: la prima attiene al livello del trattamento pensionistico, che deve essere «corrispondente al suo livello di responsabilità» (cfr. art. 8-3, comma primo). La seconda, dettata dalla necessità di contrastare la prassi vigente in alcuni sistemi giuridici, è volta consentire al giudice collocato a riposo l'esercizio di «un'altra attività professionale nel campo giuridico, a condizione che questa sia deontologicamente compatibile con la sua precedente attività giurisdizionale» (cfr. art. 8-3, comma secondo). La terza, strettamente collegata alla precedente, fa divieto al legislatore di privare il giudice del suo trattamento pensionistico per il solo fatto che egli eserciti un'altra attività professionale (cfr. art. 8-3, comma terzo).

12. L'ARTICOLO 9 DEL NUOVO STATUTO UNIVERSALE: LA SFERA DI APPLICABILITÀ DELLE DISPOSIZIONI IN ESAME

Qualche parola va infine spesa sul campo di applicabilità dello Statuto Universale. Al riguardo, può veramente dirsi che l'aggettivo «universale» appare adatto a definire non solo l'estensione territoriale di questo nuovo documento internazionale, avente vocazione a dettare principi minimi di rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura in tutti i

Paesi ed i sistemi giuridici del mondo, ma anche la riferibilità soggettiva a chiunque si trovi ad esercitare funzioni giurisdizionali. Così, ai sensi dell'art. 9-1, lo Statuto «a tutte le persone che esercitano funzioni giudiziarie, in particolare ai giudici non professionali». Rimane in tal modo «coperta», ad es., la sconfinata area dei *magistrates*, dei *justices of the peace* e, più in generale dei *non professional judges* che, come noto, svolgono nei sistemi di *Common Law* la stragrande maggioranza delle attività affidate da noi ai giudici di carriera.

Sia consentito aggiungere in questa sede che, nonostante chi scrive si fosse strenuamente battuto (unitamente agli altri giudici membri – del tutto minoritari – di una commissione costituita per lo più da alti funzionari ministeriali) per l'estensione della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R 2010/12 anche ai magistrati del Pubblico Ministero, essa è risultata applicabile esclusivamente ai giudici. Infatti, sfortunatamente, era prevalsa nel comitato d'esperti l'interpretazione riduttiva del citato art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che limita l'espressione «tribunal» al solo personale giudicante degli uffici giudiziari, senza peraltro tenere conto che, ben consapevole del fatto che una giustizia perfettamente indipendente presuppone necessariamente anche una pubblica accusa indipendente, lo stesso Consiglio d'Europa si era sentito in dovere, già da diversi anni, di affiancare ad un Consiglio consultivo dei giudici (CCJE) un Consiglio consultivo dei pubblici ministeri (CCPE).

Eppure, anche nel contesto delle attività del Consiglio d'Europa, la situazione è radicalmente mutata nel corso di questi ultimi anni. Basti pensare, tanto per citare un esempio, alla distanza che corre tra, da un lato, la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2000 sul tema «The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System» (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804be5>

5a), laddove si afferma, con disarmante truisimo, che laddove l'ordinamento prevede l'indipendenza degli uffici di procura, tale indipendenza va effettivamente garantita e, dall'altro, la *Rome Charter*, approvata dal Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministeri Europei nel 2014 (www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/2015-news/-/asset_publisher/8X0wvBBc60he/content/the-consultative-council-of-european-prosecutors-cpe-of-the-council-of-europe-adopts-the-european-charter-for-prosecutors), il cui punto IV statuisce, in maniera ben più incisiva, che «The independence and autonomy of the prosecution services constitute an indispensable corollary to the independence of the judiciary. Therefore, the general tendency to enhance the independence and effective autonomy of the prosecution services should be encouraged».

Proprio in quest'ottica, il nuovo Statuto Universale non solo prevede, all'art. 9-2, che «Nei paesi in cui membri del pubblico ministero sono assimilati ai giudici, i principi del presente Statuto sono applicabili anche ad essi, in considerazione della natura delle loro funzioni», ma stabilisce espressamente, e, questa volta, con una formulazione non limitata ai sistemi in cui i magistrati delle procure sono assimilati ai giudici (cfr. art. 9-3), che «L'indipendenza dei pubblici ministeri, che è essenziale per la salvaguardia dei principi dello stato di diritto, va garantita dalla legge al livello più alto possibile, esattamente come quella dei giudici». ●