

Zagabria, 9 novembre 2018

## **CONSIGLIO CONSULTIVO DEI GIUDICI EUROPEI (CCJE)**

### **Parere n. 21 (2018) del CCJE**

### **PREVENIRE LA CORRUZIONE TRA I GIUDICI**

#### **I. Introduzione**

1. Conformemente al mandato che gli è stato conferito dal Comitato dei Ministri, il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) ha preparato il seguente Parere sulla prevenzione della corruzione tra i giudici.
2. La corruzione tra i giudici è una delle principali minacce per la società e il funzionamento di uno Stato democratico. Mina l'integrità del sistema giudiziario, che è fondamentale per lo Stato di diritto e costituisce un valore fondamentale del Consiglio d'Europa. L'integrità è il primo requisito per l'efficacia e l'imparzialità dei sistemi giudiziari nazionali. È strettamente correlata alla nozione di indipendenza del potere giudiziario: quest'ultima rende possibile l'integrità, e l'integrità rafforza l'indipendenza. L'integrità è diventata oggi ancora più importante alla luce dei numerosi attacchi contro il potere giudiziario.
3. Sfortunatamente, la corruzione rimane troppo spesso una realtà in diversi Stati membri, il che mina la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti del loro sistema giudiziario e, di conseguenza, dell'intero sistema politico<sup>1</sup>. I giudici condividono la responsabilità di identificare e rispondere alla corruzione, e di monitorare la condotta dei giudici. Il CCJE intende concentrarsi sulla posizione degli stessi giudici, nel contesto delle loro capacità giudiziarie, sia in termini di garanzia dell'integrità della magistratura rispetto ai tentativi di corruzione del potere giudiziario che al ruolo dei giudici nella lotta alla corruzione.

---

<sup>1</sup> Si vedano i report annuali del Segretario Generale del Consiglio d'Europa su "La situazione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto in Europa".

4. Il presente Parere è stato elaborato sulla base di precedenti Pareri del CCJE, della Magna Carta dei giudici del CCJE (2010) e degli strumenti pertinenti del Consiglio d'Europa, in particolare la Carta europea sullo statuto dei giudici (1998), la Raccomandazione CM/Rec(2010)12 sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità (di seguito CM/Rec (2010) 12), la Convenzione penale sulla corruzione (1999)<sup>2</sup>, il Protocollo addizionale a questa Convenzione (2003)<sup>3</sup>, e la Convenzione civile sulla corruzione (1999)<sup>4</sup>. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (2003) è stata ugualmente presa in considerazione.
5. Il Parere si basa in particolare sulle conclusioni e raccomandazioni del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), in particolare sul suo rapporto su "La prevenzione della corruzione. Parlamentari, giudici e pubblici ministeri. Conclusioni e tendenze" (Quarto ciclo di valutazione del GRECO). Il Parere tiene conto anche della Risoluzione (97)24 sui venti principi guida per la lotta alla corruzione e della Raccomandazione Rec (2000)10 sui codici di comportamento dei pubblici impiegati, così come della Risoluzione 2098(2016), della Risoluzione 1703(2010), della Raccomandazione 2019(2013) e della Raccomandazione 1896(2010) dell'Assemblea parlamentare sulla corruzione giudiziaria. Le conclusioni della Conferenza europea dei giudici sull'"Integrità giudiziaria e la corruzione", organizzata dal CCJE il 7 novembre 2017 a Strasburgo, sono state ugualmente prese in considerazione.
6. Il Parere tiene conto anche delle risposte dei membri del CCJE al questionario sull'integrità e sulla lotta alla corruzione/prevenzione della corruzione nel sistema giudiziario, nonché della sintesi di tali risposte e della bozza preliminare elaborata dall'esperto scientifico nominato dal Consiglio d'Europa, dott. Rainer HORNUNG<sup>5</sup>.
7. Le risposte al questionario hanno mostrato che la situazione di corruzione effettiva e/o percepita differisce ampiamente da uno Stato membro all'altro, da Paesi in cui la corruzione non è un problema, a quelli in cui i casi di corruzione giudiziaria sono periodicamente segnalati, a quelli in cui la corruzione effettiva e/o percepita del sistema giudiziario è una delle principali preoccupazioni dell'opinione pubblica. Di conseguenza, una delle finalità di questo Parere è identificare le caratteristiche comuni e colmare le lacune esistenti. Ciò significa anche che spesso non sono disponibili soluzioni uniformi e che alcune raccomandazioni formulate saranno meno pertinenti per alcuni Stati membri rispetto ad altri.

## **II. La corruzione nel sistema giudiziario – di cosa si tratta?**

### **A. Definizione della corruzione nel sistema giudiziario**

8. Tutti gli Stati Membri del Consiglio d'Europa hanno adottato una legislazione penale - e, talvolta, degli strumenti normativi di accompagnamento - sulla corruzione in generale, per quanto riguarda i titolari di funzioni pubbliche. Ad esempio, il fatto che

---

<sup>2</sup> STE 173. La Convenzione stabilisce norme comuni per i reati di corruzione - tra l'altro, la creazione di reati per corruzione attiva e passiva (e la complicità in tali reati) di pubblici ufficiali, compresi giudici e funzionari pubblici di tribunali internazionali.

<sup>3</sup> STE 191. Il Protocollo esige che venga penalizzata la corruzione attiva e passiva di arbitri e di giurati nazionali e stranieri.

<sup>4</sup> STE 174. La Convenzione tratta la questione del risarcimento del danno, della responsabilità e di altre questioni di diritto civile in relazione alla corruzione.

<sup>5</sup> Il dott. HORNUNG è attualmente Procuratore aggiunto (e punto di contatto anticorruzione) presso la Procura di Lörrach in Germania. È stato Direttore del German Judicial Academy negli anni 2011-2015. Il dott. Hornung è stato uno degli esperti tedeschi nel corso del Quarto ciclo di valutazione GRECO.

un pubblico ufficiale accetti una tangente è severamente punito in tutti gli Stati membri. Tuttavia, la definizione di corruzione differisce. Non esiste un'interpretazione comune tra le legislazioni degli Stati membri, ad eccezione del fatto che dare e accettare una tangente è un fenomeno specifico del comportamento corruttivo ed è punibile penalmente. Per quanto riguarda più specificamente la corruzione dei giudici, una minoranza di Stati membri del Consiglio d'Europa ha formalmente adottato delle particolari leggi penali. Queste leggi includono pene più severe per i giudici che accettano tangenti piuttosto che per altri titolari di funzioni pubbliche. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri, la corruzione nel sistema giudiziario è qualificata sul piano penale al pari della corruzione di altri titolari di funzioni pubbliche.

9. Tuttavia, il CCJE è del parere che, nel contesto e ai fini del presente Parere, la corruzione dei giudici debba essere considerata in un senso più ampio. In effetti, il giudice svolge un ruolo determinante come arbitro indipendente e obiettivo nei casi sottoposti alla giurisdizione dalla quale dipende. Ai fini del presente Parere, la corruzione giudiziaria include la condotta disonesta, fraudolenta o contraria all'etica di un giudice allo scopo di ottenere un beneficio personale oppure un beneficio per terzi.
10. Come si può constatare dalle risposte al questionario<sup>6</sup>, la percezione della corruzione nel sistema giudiziario in alcuni Stati membri, per una serie di ragioni, potrebbe non rispecchiare con precisione la realtà. La percezione può essere dannosa per il funzionamento di uno Stato democratico tanto quanto la effettiva corruzione. Questo è il motivo per cui un capitolo aggiuntivo del presente Parere (si veda di seguito il Capitolo IV) è dedicato alla descrizione e alla risoluzione di questo specifico problema.

## **B. Fattori che possono condurre alla corruzione tra i giudici**

11. Sono molteplici le ragioni sottese alla corruzione all'interno della magistratura. Dall'influenza indebita al di fuori del potere giudiziario ai fattori all'interno del sistema giudiziario e possono essere raggruppate in diverse categorie: strutturale, economica, sociale e personale. Tuttavia, tutti i fattori descritti qui di seguito e che possono contribuire alla corruttibilità di un giudice hanno in comune il fatto che costituiscono una minaccia per l'indipendenza e l'integrità del sistema giudiziario. Spesso, due o più fattori sono strettamente correlati. L'elenco dei fattori non è esaustivo. Si tratta semplicemente di illustrare i principali pericoli connessi alla corruzione con cui il sistema giudiziario potrebbe confrontarsi.
12. Per il corretto funzionamento del sistema, è vitale in qualsiasi Stato democratico che il potere giudiziario sia veramente indipendente. Ogniqualvolta esista uno squilibrio strutturale persistente tra i tre poteri dello Stato, e laddove i pesi e contrappesi siano deboli o ignorati, l'indipendenza, l'imparzialità e l'integrità del sistema giudiziario sono seriamente minacciate.
13. La mancanza di trasparenza causata dall'impedire l'accesso alle informazioni sul sistema giudiziario facilita i comportamenti corruttivi e costituisce sovente, quindi, un importante fattore scatenante della corruzione. È chiaro che un sistema giudiziario con un (tradizionalmente) alto grado di trasparenza e integrità costituisce la migliore garanzia contro la corruzione.
14. Cattive condizioni di lavoro, che comprendono salari inadeguati e altri benefici sociali, infrastrutture e attrezzature scadenti, nonché un sistema giudiziario con una grave

---

<sup>6</sup> Cfr. i paragrafi 6 e 7 del presente Parere.

carezza di personale, ecc., possono indurre un giudice ad accettare più facilmente un favore indebitamente offerto.

15. Il CCJE richiama l'attenzione sull'interazione tra la corruzione giudiziaria e l'accettazione e la tolleranza della corruzione nella società in generale. Un clima negativo all'interno della stessa magistratura può essere altrettanto dannoso. L'assenza di regolamentazione in ordine alla condotta etica di un giudice, la mancanza di consapevolezza generale dei pericoli della corruzione e l'assenza di direttive da parte del vertice del tribunale possono portare all'indifferenza di un giudice rispetto all'esigenza di una giustizia obiettiva e imparziale.
16. Un giudice può essere vittima di indebite pressioni, sia da parte dei suoi stessi colleghi che da parte di gruppi influenti nel sistema giudiziario. Sembra esserci una percezione abbastanza diffusa secondo la quale i giudici non possano sufficientemente difendersi da questo tipo di pressione a causa della particolare specificità del loro ruolo e della posizione che ricoprono.
17. Altri fattori che possono potenzialmente portare a un comportamento corrotto di un giudice sono di natura più intrinseca. Considerazioni soggettive legate al desiderio di un avanzamento e di una promozione personale possono far sì che un giudice sottostimi il rischio di parzialità in un determinato caso. Inoltre, l'immagine di un giudice, e quindi anche l'immagine del potere giudiziario in quanto tale, è seriamente viziata ogniqualvolta un giudice decida un caso in cui ha interessi personali o finanziari diretti o indiretti che possono essere influenzati dai risultati.

### **III. Prevenire la corruzione tra i giudici**

#### **A. Garanzie generali contro la corruzione**

18. Non è esagerato affermare che, per essere efficace, la prevenzione della corruzione nel sistema giudiziario richieda in larga misura una volontà politica dei Paesi interessati nel prevedere realmente ed in buona fede le garanzie istituzionali, strutturali e altre salvaguardie organizzative per un sistema giudiziario indipendente, trasparente ed imparziale. Ogni Stato membro dovrebbe applicare il quadro legislativo e regolamentare necessario per prevenire la corruzione nel sistema-giustizia. Dovrebbero essere, altresì, adottate le misure opportune per garantire ed incoraggiare una cultura di integrità e di tolleranza zero nei confronti della corruzione riguardante tutti i livelli del sistema giudiziario, ivi compreso il personale della cancelleria, e, allo stesso tempo, una cultura del rispetto nei confronti del ruolo specifico del potere giudiziario. Tuttavia, la lotta alla corruzione non dovrebbe essere utilizzata al fine di compromettere l'indipendenza del potere giudiziario.
19. Una buona volontà politica è, anzitutto e in primo luogo, necessaria quando sono in gioco dotazioni di organico, infrastrutturali e logistiche del potere giudiziario. Delle condizioni di lavoro appropriate (come edifici ed attrezzature funzionali agli Uffici giudiziari, oltre ad un numero sufficiente di personale giudiziario), compatibili con la dignità della missione giudiziaria, possono avere un importante effetto dissuasivo su qualsiasi comportamento corruttivo. Di conseguenza, il CCJE tende a sottolineare che spetta ad ogni Paese fornire mezzi finanziari sufficienti per un sistema giudiziario equipaggiato in maniera adeguata, che possa garantire giustizia attraverso delle decisioni ben motivate e rese in tempo ragionevole. Allo stesso tempo, il CCJE sollecita le autorità competenti a dotare il potere giudiziario di salari, pensioni di anzianità ed altri benefici sociali adeguati. In questo contesto, va inoltre tenuto presente che un sistema giudiziario è forte e solido se lo sono anche le sue fondamenta. Pertanto, salari, benefici sociali ed un adeguato sistema di risorse,

riservati al personale amministrativo in servizio negli Uffici, rivestono un ruolo vitale in un sistema giudiziario esente dalla corruzione tanto quanto le adeguate condizioni di lavoro per gli stessi giudici.

20. Delle opportune regole di condotta dei giudici possono essere delle tangibili garanzie per prevenire la corruzione. In molti Stati membri, la Costituzione e/o la legge che regola il funzionamento del sistema giudiziario determinano le regole applicabili al comportamento dei giudici all'interno e all'esterno dei tribunali. Gli esempi più ricorrenti di tali regole sono l'obbligo di discrezione e di riservatezza. Spesso, queste regole piuttosto generali sono accompagnate da regolamenti e/o da linee guida in materia.
21. Il CCJE tende a sottolineare, tuttavia, che esiste un chiaro collegamento tra il grado di trasparenza del sistema giudiziario da una parte ed il ruolo svolto dai giudici all'interno della società dall'altra. Va da sé che in ragione del loro particolare ruolo svolto nel gioco dell'equilibrio dei poteri, i giudici dovrebbero sempre dimostrare la discrezione e il riserbo necessari per il corretto esercizio delle loro funzioni. Ma ciò non significa che i giudici debbano vivere ai margini della società. Di fatto, sembra più facile, per qualcuno collocato all'interno della società e in contatto con la realtà, pronunciare – e, ove necessario, spiegare – una decisione che l'opinione pubblica possa comprendere ed accettare. Tuttavia, i giudici dovrebbero astenersi dall'esercizio di ogni attività politica che possa compromettere la loro indipendenza o mettere a repentaglio l'immagine di imparzialità. Il CCJE riafferma a questo riguardo ciò che aveva già espresso nel proprio Parere n. 3(2002) sull'etica e la responsabilità dei giudici<sup>7</sup>.

## **B. Rafforzare l'integrità dei giudici**

22. La garanzia più importante per prevenire la corruzione tra i giudici è l'elaborazione e la promozione di una vera cultura di integrità. Manca una definizione omogenea di questo termine, ma esiste comunque una concezione largamente condivisa degli elementi costitutivi dell'integrità del sistema giudiziario.

### **a. Quadro regolamentare istituzionale e organizzativo**

23. Un pilastro importante dell'integrità è il quadro formale già menzionato – legislativo o regolamentare – concernente la posizione del sistema giudiziario in quanto tale e quella di ciascun giudice al suo interno. Negli Stati membri del Consiglio d'Europa, una combinazione della Costituzione di ogni singolo membro (ove ne esista una scritta) e della/delle legge/i principale/i sul funzionamento del potere giudiziario (ivi compresi i decreti applicativi, le direttive, le circolari, ecc.), stabiliscono in generale le norme applicabili all'organizzazione del sistema giudiziario (ivi comprese quelle relative all'indipendenza istituzionale) e alla condotta richiesta da parte dei singoli giudici all'interno e all'esterno dei tribunali.
24. I rilevanti principi fondamentali si concretizzano in norme specifiche nell'ambito dello sviluppo della carriera dei giudici: selezione, nomina, promozione, progressione, formazione, valutazione delle prestazioni e responsabilità disciplinare. In tale contesto, il CCJE tende ancora a sottolineare il pieno rispetto delle culture e delle tradizioni giudiziarie molto differenti presenti negli Stati membri. Tuttavia, basandosi su di una analisi comparata e sull'esperienza professionale, è possibile individuare e descrivere dei criteri oggettivi per un corretto e trasparente sviluppo delle carriere all'interno del sistema giudiziario. Il rispetto di tali criteri ha un effetto positivo sul

---

<sup>7</sup> Si vedano in particolare i paragrafi 27 ss. del Parere n°3 (2002) del CCJE.

rafforzamento di un clima di integrità in ogni sistema, e ciò indipendentemente dalle specificità proprie a tali sistemi. Sul piano istituzionale, il CCJE considera che la stessa magistratura dovrebbe essere in sostanza responsabile dello sviluppo della carriera dei propri giudici, ivi compresa la formazione svolta da istituzioni autonome di formazione giudiziaria.

25. La maggior parte degli Stati membri ha conferito ai consigli superiori della magistratura, o ad altri organi di autogoverno composti almeno da una maggioranza di operatori del diritto, le decisioni più pertinenti in materia di selezione, nomina, promozione, progressione nonché la valutazione di professionalità ed i procedimenti disciplinari. Un altro sistema appropriato consiste nel coinvolgere la Corte Suprema competente in queste decisioni. Per quel che concerne la selezione, la nomina e la promozione dei giudici, il CCJE ritiene molto importante che il processo si fondi su conclusioni oggettive relative alle competenze giuridiche ed extra-giuridiche dei candidati. Le decisioni dovrebbero essere fondate sul merito<sup>8</sup> ed adottate da organi sostanzialmente apolitici<sup>9</sup>, composti almeno da una maggioranza di membri appartenenti al sistema giudiziario. Quale che sia il metodo adottato dallo Stato membro, ai candidati esclusi dovrebbe essere assicurato il diritto di impugnare la decisione o almeno la procedura secondo la quale la decisione è stata adottata, al fine di garantire l'oggettività e la trasparenza del processo<sup>10</sup>. L'opinione pubblica dovrebbe avere una panoramica generale sulla procedura di selezione e di nomina<sup>11</sup>.
26. Il CCJE sconsiglia vivamente i controlli dei precedenti personali che vanno oltre quelli generalmente inseriti nel casellario giudiziale e sulla situazione finanziaria di un candidato. Tuttavia, alcuni Paesi procedono ad un controllo molto accurato sull'integrità e sui precedenti personali, che verte sulla personalità e l'origine familiare e sociale del candidato. Questi controlli sono compiuti normalmente dai servizi di sicurezza. Nei Paesi dove hanno luogo tali controlli, gli stessi dovrebbero essere svolti secondo criteri che possono essere valutati oggettivamente. Ai candidati dovrebbe essere garantito il diritto all'accesso alle informazioni ottenute. Il candidato escluso a seguito di tale controllo deve avere il diritto di ricorrere ad un organo indipendente e, a tal fine, avere accesso ai relativi risultati.
27. Dovrebbe essere stabilita una distinzione tra gli aspiranti giudici ed i giudici già in servizio. La lotta alla corruzione dei giudici non deve in alcun caso portare ad una ingerenza da parte dei servizi segreti nell'amministrazione della giustizia. La corruzione dei giudici è un reato e dovrebbe quindi essere combattuta secondo la legislazione in vigore.
28. Inoltre, il CCJE desidera richiamare l'attenzione sugli effetti negativi di ogni forma di controllo generalizzato utilizzato come mezzo per combattere la corruzione. La procedura nell'ambito della quale tutti i giudici sono sottoposti ad un accertamento di comportamento corruttivo, e nella quale coloro che non superano tale controllo sono destituiti dalle loro funzioni ed eventualmente indagati, può essere strumentalizzata ed anche sviata al fine di eliminare i giudici «indesiderati» sul piano politico. Il semplice fatto di essere giudice in uno Stato membro dove il potere giudiziario è compromesso ad un livello sistemico non è sufficiente, secondo le norme democratiche, per determinare la responsabilità individuale dei giudici. Un'altra questione che emerge riguarda la necessità di garantire che la procedura venga condotta da organi competenti, indipendenti ed imparziali.

---

<sup>8</sup> Si veda CM/Rec(2010)12, paragrafo 44.

<sup>9</sup> Si veda CM/Rec(2010)12, paragrafo 46.

<sup>10</sup> Si veda CM/Rec(2010)12, paragrafo 48.

<sup>11</sup> Si veda Parere N° 10(2007) del CCJE, paragrafi 42, 50.

29. Se ben applicato, un sistema di valutazione è un mezzo altamente efficace al fine di prendere decisioni più oggettive e affidabili in materia di promozione e di progressione. Ciò contribuisce in egual misura alla trasparenza del sistema giudiziario nel suo insieme. In questo contesto, il CCJE si attiene ai principi enunciati nel proprio Parere n. 17(2014) sulla valutazione dell'operato dei giudici. Un buon sistema di valutazione delle prestazioni tiene ugualmente conto dell'integrità del giudice valutato. Non si tratta di esaminare le diverse decisioni prese dal giudice, poiché ciò costituirebbe una palese violazione dell'indipendenza.
30. Infine, i procedimenti disciplinari costituiscono un altro importante meccanismo regolamentare di contrasto alla corruzione. Secondo il CCJE, i procedimenti disciplinari dovrebbero essere sempre condotti da organi giudiziari (ad esempio una commissione o una giurisdizione disciplinare, o una sezione del consiglio superiore della magistratura). Ciò consente al potere giudiziario non soltanto di disporre di un valido strumento di autoregolamentazione, ma anche di garantire che persone in possesso delle competenze professionali richieste valutino se il comportamento in questione possa comportare una responsabilità disciplinare e, in caso affermativo, quali sanzioni sarebbero appropriate e proporzionate<sup>12</sup>. Inoltre, i giudici dovrebbero sempre poter ricorrere, dinanzi ad un organo giudiziario, avverso le sanzioni disciplinari a loro inflitte<sup>13</sup>.

**b. Linee guida sulla condotta etica, il *counseling* etico e la formazione sull'etica**

31. Nella quasi totalità degli Stati membri, il quadro regolamentare sopracitato è accompagnato da una serie di principi scritti/di linee guida sulla condotta etica. Questi principi sono stati elaborati, in generale, sia da un organo o più organi di autogoverno del sistema giudiziario, sia dall'associazione di giudici maggiormente rappresentativa del Paese di riferimento.
32. Per quanto siano importanti lo sviluppo e l'adozione di tali norme, chiaramente esse verranno interiorizzate dai giudici solo se comprese e applicate nella pratica. Per raggiungere tale scopo, è compito delle autorità competenti fornire ai giudici delle indicazioni adeguate su come comportarsi nei confronti di specifici dilemmi di ordine etico. Queste indicazioni dovrebbero essere fornite da parte della stessa magistratura. Una possibilità è mettere a disposizione dei giudici dei materiali cartacei o elettronici che spieghino come meglio comportarsi in una data situazione concreta. Sulla base di tali materiali, potrebbero essere tenuti dei dibattiti a intervalli regolari tra i membri di ogni tribunale e/o tra i membri di differenti tribunali. Inoltre, il CCJE considera che aspetto essenziale di attuazione di una vera cultura dell'integrità nel sistema giudiziario sia fornire un'adeguata formazione sulla condotta etica. Dovrebbe essere dovere di ciascun giudice, a prescindere dall'età anagrafica e dall'anzianità di servizio, sottoporsi regolarmente a percorsi formativi di questo tipo. La formazione potrebbe essere condotta anche secondo moduli interni meno formali in gruppi di colleghi. Scambi e discussioni guidati sembrano essere un buon strumento di sensibilizzazione sui pericoli della corruzione.
33. Tuttavia, il CCJE desidera sottolineare che questa offerta formativa dovrebbe essere integrata da un'offerta di *counseling* etico individuale, che ancora una volta sarebbe auspicabile condurre tra colleghi. Una buona soluzione potrebbe essere quella di

---

<sup>12</sup> Per quanto riguarda le sanzioni disciplinari, si veda l'analisi dettagliata illustrata al punto C.

<sup>13</sup> La Corte europea dei diritti dell'uomo (in seguito denominata CEDU) ha constatato delle violazioni ove non sussistevano: si vedano *Baka c. Ungheria*, 23 giugno 2016 e anche *Paluda c. Slovacchia*, 23 maggio 2017.

designare una persona o una commissione incaricata di vigilare sulle questioni di ordine etico in tutti i tribunali di un certo rilievo<sup>14</sup>. E' responsabilità dei Presidenti di Tribunale assumere iniziative al riguardo. Essi svolgono un ruolo fondamentale nell'attuazione di un'idea forte di orientamento etico nella loro rispettiva giurisdizione e, dunque, nella promozione di una vera cultura di integrità. Questa concezione del ruolo dei Presidenti di tribunale, per quanto attiene all'orientamento etico, è in linea con il Parere N° 19 (2016) del CCJE sul ruolo dei Presidenti di tribunale<sup>15</sup>. Inoltre, le autorità giudiziarie centrali dovrebbero offrire, su richiesta, un *counseling* etico riservato.

### **c. Evitare conflitti di interesse**

34. Il CCJE ritiene che debbano esistere delle tutele sistemiche per evitare delle situazioni in cui un giudice decide un caso nel quale ha degli interessi personali o finanziari diretti o indiretti tali da risultare suscettibili di essere influenzati dall'esito della causa.
35. L'atto del giudice di accettare regali da terzi, nell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie, dà luogo verosimilmente alla percezione di una indebita influenza. Questa è la ragione per cui la maggior parte degli Stati membri ha norme, ad esempio, sull'atto dei giudici (e di altri pubblici ufficiali) di accettare regali o altri favori nell'esercizio della professione. Soglie minime di valore (oggettivo), da una parte, e la definizione di cosa sia una cortesia ammissibile, dall'altra, possono fornire ai giudici un orientamento chiaro e comprensibile, specialmente quando vengono accompagnate da raccomandazioni su come procedere nel caso un regalo inappropriato sia stato fatto. Il CCJE accoglie favorevolmente le raccomandazioni fatte dal GRECO a una serie di Stati membri per quanto riguarda l'attuazione e la messa a punto di norme per l'accettazione da parte dei giudici di regali e altri benefici, adottate nel corso del suo Quarto ciclo di valutazione denominato "La prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e pubblici ministeri"<sup>16</sup>.
36. Un altro aspetto della condotta di un giudice, soggetto spesso a regolamentazione, è rappresentato dalle attività che svolge al di fuori del tribunale e dal modo in cui conduce la propria vita privata. Queste norme divergono considerevolmente tra i vari Stati membri. In alcuni Paesi, non è insolito trovare norme abbastanza restrittive che vietano, per esempio, a giudici in pensione o che hanno lasciato le loro funzioni per altri motivi, di iscriversi a partiti politici, di svolgere qualsiasi altra attività professionale esterna, o perfino di creare un proprio *account* sui *social media*. Altri Paesi, nei quali la corruzione non è un problema, hanno norme abbastanza permissive e liberali, come ad esempio chiedere semplicemente ai giudici di divulgare le attività (di insegnamento o scientifiche) che svolgono al di fuori del tribunale. Il CCJE accoglie favorevolmente la divulgazione di attività esercitate al di fuori dei tribunali alle strutture interne del sistema giudiziario, e preferibilmente all'opinione pubblica, ove necessario, nella misura in cui potrebbe manifestarsi un conflitto di interessi.
37. Il GRECO ha pubblicato, nell'ambito del sopraccitato Quarto ciclo di valutazione, delle raccomandazioni ad alcuni Paesi con riferimento all'attuazione o al miglioramento di un sistema di dichiarazioni patrimoniali per registrare esaustivamente con cadenza regolare – spesso annuale – i redditi e gli altri beni dei giudici. Il GRECO raccomanda inoltre di avere un organo specifico, all'interno o all'esterno del sistema giudiziario,

---

<sup>14</sup> Si veda par. 49 iv) del Parere N. 3(2002) del CCJE sulla deontologia e la responsabilità dei giudici.

<sup>15</sup> Cfr. in particolare i paragrafi 18 e 19 del presente Parere.

<sup>16</sup> Si veda <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

incaricato di verificare la tempestività e l'accuratezza di tali dichiarazioni. Il non rispetto di queste norme può costituire in alcuni Paesi un'infrazione amministrativa o disciplinare<sup>17</sup>. Alcuni Paesi hanno esteso l'obbligo di dichiarazione patrimoniale ai coniugi e ad altri parenti prossimi dei giudici. A volte le dichiarazioni di tutte o di alcune categorie di giudici sono rese accessibili al pubblico.

38. Il CCJE ritiene che un solido sistema di dichiarazione patrimoniale possa contribuire ad individuare e, conseguentemente, ad evitare conflitti di interesse, se vengono prese misure appropriate e in questo modo a giungere a una maggiore trasparenza all'interno del potere giudiziario e contribuire a favorire un clima di integrità.
39. Tuttavia, in considerazione del diritto del giudice al rispetto della propria vita privata e di quella dei membri della sua famiglia, l'attuazione di un sistema del genere dovrebbe essere sempre strettamente in linea con il principio di proporzionalità. Il primo elemento da prendere in considerazione su tale punto è la questione della necessità. In molti Stati membri, dove la corruzione non costituisce un problema, o almeno è lieve in termini di corruzione effettiva, non sembra necessario attuare un sistema generale di dichiarazioni patrimoniali. In tali Paesi potrebbe perfino rivelarsi nocivo alla qualità del sistema giudiziario introdurre un obbligo sistematico di dichiarazione patrimoniale. Altri possibili candidati alla funzione di giudice, potrebbero rinunciare a candidarsi perché vedrebbero in un obbligo di vasta portata come questo una intrusione ingiustificata nella loro vita privata.
40. Inoltre, il CCJE è dell'opinione che anche in Paesi dove un sistema di dichiarazione patrimoniale esiste, dovrebbe essere sempre prestata la dovuta attenzione alla proporzionalità dei dettagli previsti dalla regolamentazione in questione. La rivelazione a soggetti al di fuori del sistema giudiziario dovrebbe avvenire solo su richiesta, e solo se un interesse legittimo è sufficientemente manifesto<sup>18</sup>. Informazioni confidenziali non dovrebbero mai essere divulgate e la privacy di soggetti terzi, quale un membro della famiglia, dovrebbe essere protetta ancora di più di quella dei giudici.
41. Un altro tipo di tutela efficace contro giudici potenzialmente corrotti, chiamati a decidere un caso, è il principio del giudice naturale. L'assegnazione dei procedimenti può essere fatta sia elettronicamente sia sulla base di un sistema annuale di assegnazione elaborato all'interno del sistema giudiziario. I criteri oggettivi per l'assegnazione dei casi possono essere cicli di rotazione, il cognome delle parti, le circoscrizioni giudiziarie locali, le sezioni di specializzazione, ecc. E' importante per la trasparenza della procedura e quindi per la reputazione del potere giudiziario, che questo sistema non possa essere manipolato<sup>19</sup>.
42. In alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, dove la corruzione non costituisce un problema, in particolare in quelli con un sistema di *common law* e quelli scandinavi, i Capi degli uffici hanno un ampio potere discrezionale nell'assegnazione dei nuovi

---

<sup>17</sup> Cfr. dettagliatamente più avanti al punto C.

<sup>18</sup> Ad esempio, gli Stati membri riferiscono di incidenti che conducono alla distruzione di beni di proprietà e perfino alla distruzione della vita dei giudici e dei membri delle loro famiglie a causa di tali rivelazioni.

<sup>19</sup> L'informatica non deve impedire ai giudici di applicare la legge in modo indipendente e imparziale, si veda in proposito il Parere N. 14(2011) del CCJE, par. 8. La gestione informatica dovrebbe rientrare nelle competenze del Consiglio della magistratura o di altro equivalente organo indipendente. A prescindere da quale organo sia incaricato della gestione informatica, vi è la necessità di assicurare che i giudici siano attivamente coinvolti nel processo di decisione sull'informatica in senso ampio. Si veda in proposito il Parere N. 14(2011) del CCJE, par. 36.

affari ai giudici del loro tribunale<sup>20</sup>. Essi si sforzano in generale di garantire una allocazione equa del carico di lavoro, tenendo conto dei fattori di assegnazione dei casi come menzionato nel paragrafo precedente. Questo approccio “più morbido” all’assegnazione dei casi è perfettamente legittimato fintantoché il sistema scelto assicuri nella pratica l’equa e la tempestiva amministrazione della giustizia, e dunque rafforzi la fiducia dell’opinione pubblica nella integrità del sistema giudiziario<sup>21</sup>.

43. In ogni caso, eventuali conflitti di interesse di giudici non sono automaticamente eliminati da un sistema di assegnazione casuale degli affari. Infatti, la assegnazione casuale può dare come risultato l’attribuzione di un caso a un giudice che è un parente prossimo di una delle parti. Per questo è molto importante che i sistemi giudiziari contemplino tutti delle regole ferree sulla ricusazione e auto-ricusazione dei giudici in caso di parzialità manifesta, o anche potenziale, in un dato procedimento. Tutti gli Stati membri hanno norme di questo tipo (sia di ordine legislativo sia definite dalla giurisprudenza). Le definizioni dei rischi d’imparzialità adottate dagli Stati membri sono molto simili anche a tale riguardo.
44. Tuttavia, il punto veramente essenziale per il livello di integrità del sistema giudiziario di un dato Paese è la effettiva attuazione e applicazione delle norme sulla ricusazione e auto-ricusazione. Il CCJE ritiene che ogni Stato membro che incontri il fenomeno della resistenza dei giudici all’auto-ricusazione (vedendo in questa, ad esempio, un atto disonorevole), dovrebbe intraprendere le misure necessarie per attuare una cultura di auto-ricusazione, e cioè, creare un ambiente in cui sia interesse di ogni giudice rivelare una potenziale parzialità in un dato procedimento. Ciò può essere fatto attraverso regolari richiami, da consulenze collegiali date da colleghi sulla condotta etica e/o attraverso una sistematica formazione continua. E’ importante ricordare, tuttavia, che questi timori devono conciliarsi con le considerazioni sulla efficienza del sistema giudiziario e scoraggiare il *judge-shopping* da parte delle parti in causa<sup>22</sup>.

#### **d. La responsabilità individuale dei giudici di agire contro la corruzione nel sistema giudiziario**

45. Per quanto importanti siano il quadro generale e le linee guida etiche, la loro efficacia dipende dalla volontà di ciascun giudice di applicarli nel lavoro quotidiano.

---

<sup>20</sup> Il CCJE conferma la posizione espressa precedentemente per cui, dove i Presidenti di tribunale hanno un ruolo nella assegnazione dei casi tra i magistrati dell’Ufficio, ciò dovrebbe essere fatto in conformità ai criteri oggettivi prestabiliti seguendo una procedura trasparente, si veda in proposito il Parere N. 19(2016) del CCJE, par. 21.

<sup>21</sup> Il GRECO si è occupato di questa questione nel suo già menzionato 4° Ciclo di valutazione. Per quanto riguarda il Regno Unito, ha riscontrato che *“la gestione dei casi appare adeguata; l’intervento esterno nell’aggiudicazione di casi particolari non è percepito come una fonte di preoccupazione nel Regno Unito”* (par. 119). Quanto alla Norvegia, GRECO ha avuto *“l’impressione che le politiche di assegnazione dei casi nei tribunali non sono formalizzate e mancano in un certo qual modo trasparenza e chiarezza /.../ e una migliore informazione e capacità di previsione relative alla assegnazione o ri-assegnazione dei casi a un dato giudice potrebbero essere vantaggiose per i cittadini”* (par. 111).

Si veda anche la Relazione 2013-2014 del gruppo “Minimum Judicial Standards IV: Allocation of Cases” della Rete Europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ). Questo accuratissimo Report di 138 pagine si basa su un vasto progetto di ricerca che ha coinvolto 17 differenti Paesi membri dell’UE con tradizioni e culture giuridiche molto diverse tra loro.

<sup>22</sup> Il *Judge-shopping* (*forum-shopping*) è una pratica consistente nel provare a sostituire un giudice assegnato a un caso con un altro giudice. Una auto-ricusazione ingiustificata del giudice naturale in casi del genere potrebbe essere sintomo di un’azione corruttiva.

Su ogni giudice ricade una responsabilità personale/individuale, non solo rispetto alla propria condotta, ma anche a quella dell'intero sistema/potere giudiziario.

46. Il giudice ha, come titolare di una funzione pubblica, l'obbligo di segnalare alle autorità giudiziarie competenti i reati che accerta nell'esercizio delle sue funzioni, in particolare, atti di corruzione commessi dai colleghi.
47. Il CCJE desidera sottolineare che non si dovrebbe mettere in discussione la lealtà dei giudici che si sono assunti la responsabilità dell'integrità del potere giudiziario nell'ambito della loro futura carriera, indipendentemente dal fatto che le loro preoccupazioni siano fondate o meno.  
Allo stesso tempo, le autorità, alla cui attenzione vengono riportati tali casi, dovrebbero sempre essere prudenti quando indagano su tali asserzioni.

### **C. L'effetto preventivo delle indagini ben condotte e la criminalizzazione della corruzione tra i giudici**

48. Naturalmente adeguate sanzioni penali, amministrative o disciplinari per il comportamento corrotto di un giudice e severe sanzioni effettive pronunciate contro i giudici corrotti, possono servire da forte deterrente e quindi avere un effetto preventivo.  
Il CCJE ribadisce quanto è già stato detto in un contesto più generale nel proprio Parere N. 3 (2002) sull'etica e la responsabilità dei giudici, con riferimento alla responsabilità penale e disciplinare dei giudici<sup>23</sup>.
49. Il reato di corruzione commesso da un giudice deve essere affrontato in conformità al principio di proporzionalità e tener conto della sua gravità. Può essere sanzionato con una misura che preveda la rimozione del giudice dall'incarico o con altra misura disciplinare appropriata a seguito di un procedimento disciplinare.  
I reati devono essere puniti da sanzioni previste dalla legge fino ad un provvedimento di detenzione. La gravità di questi può essere valutata, in particolare, in funzione del loro impatto sulla fiducia dell'opinione pubblica nel sistema giudiziario.
50. In un numero significativo di Stati membri, il problema della prevenzione e della lotta alla corruzione tra i giudici non è tanto la definizione di reati di corruzione in ambito penale, amministrativo o disciplinare e delle relative sanzioni, quanto piuttosto l'indagine, l'accusa ed il processo nei confronti di alti funzionari corrotti, compresi i giudici.  
Secondo il CCJE è della massima importanza evitare l'impressione profondamente dannosa che più un pubblico ufficiale accusato di corruzione è di alto rango, abile e meglio difeso, più egli/ella trarrà beneficio da una impunità sostanziale.  
A seconda della storia, delle tradizioni e della struttura amministrativa di un determinato Paese, nonché dell'effettiva portata della corruzione all'interno del sistema, potrebbe risultare necessario istituire organi investigativi specializzati e pubblici ministeri esperti nella lotta alla corruzione tra i giudici. Per quanto riguarda i tribunali specializzati, il CCJE conferma la sua posizione esposta nel Parere n. 15 (2012) sul tema della specializzazione dei giudici.  
Si potrebbe prevedere l'istituzione di tribunali specializzati solo in circostanze eccezionali, quando sia necessario in ragione della complessità del problema e pertanto per una corretta amministrazione della giustizia.
51. Tuttavia, il CCJE, ispirato dalle conclusioni del GRECO, invita gli Stati membri a considerare l'istituzione, indipendentemente dall'esistenza di autorità e organismi decentralizzati, di un'autorità centrale anticorruzione a livello nazionale. Questa

---

<sup>23</sup> Si vedano i paragrafi da 51 a 77 del presente Parere.

autorità non deve necessariamente avere competenze investigative e/o di indagine, ma dovrebbe fungere da interlocutore competente e imparziale e *networker* in casi di corruzione di alto livello.

#### **D. Strumenti, meccanismi e cooperazione a livello internazionale per prevenire la corruzione tra i giudici**

52. Infine, il CCJE, desidera sottolineare che un corretto utilizzo di procedure e strumenti di cooperazione internazionale nel campo della prevenzione della corruzione tra i giudici può anche essere un solido fattore di prevenzione. Il potere giudiziario può trarre beneficio dall'orientamento che riceve dai report di valutazione che comprendono delle specifiche raccomandazioni da parte delle istituzioni internazionali regionali o mondiali come la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa e il GRECO, così come UNCAC, OSCE, OECD, la Rete mondiale per l'integrità giudiziaria. Di norma, tali relazioni si basano su meccanismi di controllo ben congegnati e sul principio di reciprocità, che comprendono visite sul campo e che prevedono esperti altamente qualificati sia dell'Istituzione di controllo che del Paese sottoposto a monitoraggio.
53. E' necessario sottolineare che i Paesi dove il potere giudiziario è più o meno libero dalla corruzione beneficiano anche di questi rapporti di valutazione. Le raccomandazioni consentono loro di affinare le loro garanzie istituzionali, organizzative e di altro tipo contro la corruzione anche all'interno del sistema giudiziario.

#### **IV. Corruzione percepita**

54. Un numero non trascurabile di Stati Membri ha riportato, nelle risposte al questionario utilizzato per l'elaborazione di questo Parere – dato a prima vista piuttosto strano - che la percezione pubblica della corruzione all'interno del sistema giudiziario è considerevolmente più alta rispetto all'effettivo numero di casi che vedono coinvolti giudici corrotti. Sebbene solo una piccola percentuale di intervistati riportasse esperienze personali negative con giudici corrotti, una parte molto significativa dello stesso gruppo era del parere che il sistema giudiziario fosse tra le istituzioni più corrotte del Paese.
55. Il CCJE ritiene che le ragioni dell'esistenza o meno di una così significativa discrepanza tra la effettiva corruzione giudiziaria e quella percepita si trovino principalmente nella mancanza di trasparenza, di apertura e nel silenzio del sistema giudiziario. E' già stato evidenziato che il potere giudiziario, come terzo potere dello Stato, è in una certa misura, ostacolato, nella sua politica di informazione, da obblighi specifici che gli impediscono di rispondere in maniera efficace alle critiche esterne. Questi sono in particolare: l'obbligo di discrezione, compreso il diritto ad un processo equo, il rispetto della presunzione di innocenza e l'obbligo di riserbo.
56. Tra i fattori che portano ad una percezione della corruzione tra i giudici al di fuori del sistema giudiziario, un ruolo importante è svolto dal comportamento scorretto di altri gruppi professionali. Ad esempio, in casi pendenti non è raro che procuratori ed avvocati usino delle tattiche, come le controversie attraverso i media, per influenzare l'opinione pubblica.

57. In linea di principio, la magistratura deve accettare che la critica è parte del dialogo tra i tre poteri dello Stato e con l'intera società, in cui media liberi e diversi svolgono un ruolo indispensabile. Tuttavia, vi è una chiara linea di demarcazione tra libertà di espressione e critica legittima, da un lato, e mancanza di rispetto e indebita pressione contro il potere giudiziario dall'altro<sup>24</sup>. E' possibile che i politici, altre persone che hanno posizioni pubbliche e i media, in particolare in casi pendenti e durante le campagne politiche, usino argomentazioni semplicistiche, populiste o demagogiche e deliberatamente disinformare l'opinione pubblica per criticare irresponsabilmente il potere giudiziario e non rispettare la presunzione di innocenza. Di conseguenza ciò potrebbe creare un clima di sfiducia nei confronti del sistema giudiziario e in alcuni casi potrebbe violare il principio di un processo equo, come stabilito dall'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (in seguito la CEDU)<sup>25</sup>.
58. Esistono vari meccanismi per accrescere la legittimità<sup>26</sup> e la trasparenza della magistratura e quindi la fiducia dell'opinione pubblica nel sistema giudiziario. Tali meccanismi possono essere riassunti nella necessità di una politica di informazione preventiva come, ad esempio, dare informazioni generali sul funzionamento del sistema giudiziario e aggiornando l'opinione pubblica sui casi sensibili che hanno un sentore di corruzione.
59. Il CCJE conferma, in questo contesto, le opinioni espresse nel proprio Parere n. 7 (2005) su giustizia e società, riguardanti il dialogo necessario con tutte le parti coinvolte nel sistema giudiziario. Al fine di promuovere la trasparenza e la fiducia dell'opinione pubblica, come affermato nel Parere n. 7 (2005), è responsabilità del giudice utilizzare un linguaggio chiaro, semplice e accessibile a tutti, nei procedimenti e nelle sentenze.
60. I Presidenti di Tribunale svolgono un ruolo fondamentale per il rafforzamento della trasparenza nei loro Uffici. Il CCJE ribadisce il summenzionato Parere N. 19 (2016) e ritiene che l'interesse della società presuppone che i Presidenti di tribunale informino l'opinione pubblica sul funzionamento del sistema giudiziario attraverso i media<sup>27</sup>. Questo riguarda anche i casi pendenti. Delle volte, brevi e periodiche informazioni (fornite senza violare la riservatezza) anche prima che venga emesso un verdetto, risultano essenziali, anche sotto forma di comunicato o conferenza stampa.
61. Il CCJE considera che in tale contesto i Presidenti di tribunale e/o i portavoce della stampa (responsabili delle relazioni con i media) all'interno del sistema giudiziario debbano beneficiare di una formazione pratica sui media.
62. Tuttavia, la trasparenza e la fiducia dell'opinione pubblica nel sistema giudiziario non viene favorita solo da un approccio attivo da parte dei media e dell'opinione pubblica ma anche, in misura significativa, da come vengono trattate le parti coinvolte nel procedimento giudiziario<sup>28</sup>. Un giudice che spiega le sue decisioni, in alcuni casi

---

<sup>24</sup> Si veda in proposito il paragrafo 52 del Parere n. 18 (2015) del CCJE sulla posizione della magistratura e la sua relazione con gli altri poteri dello Stato nella democrazia moderna.

<sup>25</sup> Si veda in proposito la Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Pesa c. Croazia n. 40523/08, 8 aprile 2010.

<sup>26</sup> Il Parere n. 18 (2015) del CCJE relativo alla posizione della magistratura e la sua relazione con gli altri poteri dello Stato nella democrazia moderna, riporta ampie considerazioni sui modi per garantire e rafforzare la legittimità del sistema giudiziario ed allo stesso tempo la sua responsabilità.

<sup>27</sup> Si vedano il paragrafo 12 del Parere n. 19 (2016) del CCJE ed il paragrafo 32 del predetto Parere n. 18 (2005) del CCJE.

<sup>28</sup> Questo è già stato evidenziato nel Parere n. 7 (2005) del CCJE su giustizia e società, soprattutto nei paragrafi da 24 a 32. Ciò anche in conformità al Piano di Azione del Consiglio d'Europa per il rafforzamento dell'indipendenza e imparzialità del sistema giudiziario, CM(2016)36 definitivo.

anche il percorso che ha intrapreso per trovare la soluzione, in modo comprensibile, genererà di norma un sentimento di trattamento equo anche per la parte che alla fine perderà il processo<sup>29</sup>.

63. Inoltre, il CCJE considera di grande importanza, per una percezione di sistema giudiziario trasparente, equo ed imparziale, che i giudici, gli avvocati e anche i pubblici ministeri mantengano un dialogo continuo rispettando tutte le diverse posizioni professionali ed il loro ruolo, in particolare il principio dell'indipendenza giudiziaria. Il CCJE ribadisce, a tale proposito, l'opinione espressa nel proprio Parere n. 16 (2013) sui rapporti tra giudici e avvocati<sup>30</sup>.
64. La tendenza che si può riscontrare in alcuni Stati membri è il tentativo di danneggiare i sistemi giudiziari e ciò costituisce una reale minaccia al principio dello Stato di diritto e al corretto funzionamento della società democratica. Nonostante l'intenzione di limitare i commenti legittimi dell'opinione pubblica sul lavoro dei tribunali, il ruolo di proteggere la posizione costituzionale del potere giudiziario spetta non solo ai giudici, ma anche ai rappresentanti del potere esecutivo e legislativo, ai rappresentanti della società civile, ai media e così via. La critica pubblica del sistema giudiziario dovrebbe essere sempre conforme ai principi stabiliti dall'Art. 10(2) della Corte Europea dei Diritti Umani paragrafo 18 CM7Rec (2010)12.
65. Di conseguenza, il CCJE sottolinea che è responsabilità di ogni Paese fornire risorse finanziarie sufficienti per avere una magistratura ben preparata che possa fare giustizia attraverso decisioni motivate e tempestive.

## **V. Conclusioni e raccomandazioni**

- a. La corruzione tra i giudici è una delle principali minacce per la società e il funzionamento di uno Stato democratico. Mina l'integrità del sistema giudiziario, che è fondamentale per lo Stato di diritto e costituisce un valore fondamentale del Consiglio d'Europa. Ciò diventa ancora più importante oggi nel contesto di numerosi attacchi contro il potere giudiziario. La corruzione giudiziaria colpisce seriamente la fiducia dell'opinione pubblica nell'amministrazione della giustizia.
- b. La corruzione dei giudici deve essere intesa, ai fini del presente Parere, in modo più ampio al fine di includere la condotta disonesta, fraudolenta o contraria all'etica di un giudice allo scopo di ottenere un beneficio personale oppure un beneficio per terzi.
- c. Le ragioni sottese alla corruzione all'interno della magistratura vanno dall'influenza indebita al di fuori del potere giudiziario ai fattori all'interno del sistema giudiziario e possono essere raggruppate in diverse categorie: strutturale, economica, sociale e personale.
- d. La prevenzione efficace della corruzione nel sistema giudiziario dipende in larga misura dalla volontà politica del Paese interessato nel predisporre le necessarie garanzie istituzionali, strutturali ed organizzative. La garanzia più importante per prevenire la corruzione tra i giudici sembra essere lo sviluppo e la promozione di una vera cultura di integrità giudiziaria.

<sup>29</sup> Si veda il Parere n. 11(2008) del CCJE sulla qualità delle decisioni giudiziarie.

<sup>30</sup> Cfr. in particolare paragrafi da 10 a 25.

- e. Il quadro legislativo o regolamentare è un'importante protezione contro la corruzione. Esso dovrebbe prevedere l'indipendenza in tutti gli stadi della carriera dei giudici: selezione, nomina, reinsediamento, promozione e progressione, formazione, valutazione professionale e responsabilità disciplinare. Il rispetto di criteri oggettivi di sviluppo della carriera all'interno del potere giudiziario ha un impatto positivo sull'instaurazione di un clima di integrità giudiziaria.
- f. Il CCJE sconsiglia vivamente i controlli di precedenti personali che vanno oltre quelli generalmente inseriti nel casellario giudiziale e sulla situazione finanziaria di un candidato. Nei Paesi dove hanno luogo tali controlli, gli stessi dovrebbero essere svolti secondo criteri che possono essere valutati oggettivamente. Ai candidati dovrebbe essere garantito il diritto all'accesso alle informazioni ottenute. Dovrebbe essere stabilita una distinzione tra gli aspiranti giudici ed i giudici già in servizio.
- g. Le autorità competenti dovrebbero sempre fornire al potere giudiziario mezzi finanziari sufficienti per adempiere, in maniera degna e corretta, alla propria funzione. Salari, pensioni di anzianità ed altri benefici sociali adeguati, carichi di lavoro gestibili, infrastrutture adeguate e sicurezza del posto di lavoro sia per i giudici che per il personale amministrativo sono essenziali per la legittimità e la buona reputazione di un sistema giudiziario. Si tratta anche di importanti garanzie contro la corruzione all'interno della magistratura.
- h. In tutti gli Stati membri dovrebbe essere fornita ai giudici una serie di norme / principi / linee guida sulla condotta etica. Queste dovrebbero essere spiegate attraverso esempi pratici e accompagnate da una formazione specifica sulla condotta etica, così come da un *counseling* etico riservato, svolto a livello individuale o in gruppi di colleghi.
- i. Un solido sistema di dichiarazione patrimoniale può contribuire ad individuare e, conseguentemente, ad evitare conflitti di interesse se vengono adottate misure appropriate e, in questo modo, a giungere a una maggiore trasparenza all'interno del potere giudiziario e contribuire a favorire un clima di integrità.
- j. Eventuali conflitti di interesse di giudici non sono automaticamente eliminati da un sistema di assegnazione casuale degli affari. Per questo è molto importante che tutti i sistemi giudiziari contemplino delle regole ferree sulla ricusazione e sull'auto-ricusazione dei giudici in caso di parzialità manifesta, o anche potenziale, in un dato procedimento.
- k. L'efficacia delle linee guida etiche dipende dalla volontà di ciascun giudice di applicarle nel proprio lavoro quotidiano. Su ogni giudice ricade una responsabilità individuale, non solo rispetto alla propria condotta ma anche a quella dell'intero sistema giudiziario.
- l. Adeguate sanzioni penali, amministrative o disciplinari per il comportamento corrotto di un giudice possono servire da forte deterrente e quindi avere un effetto preventivo. I casi di corruzione giudiziaria dovrebbero sempre essere affrontati con un senso delle proporzioni.
- m. Il corretto uso di meccanismi e strumenti di cooperazione internazionale tra i giudici possono essere un forte fattore di prevenzione alla corruzione, tra questi le Istituzioni del Consiglio d'Europa come il GRECO e la Commissione di Venezia così come altre Organizzazioni come la Rete Mondiale per l'integrità giudiziaria, UNCAC, OSCE, OECD.

- n. Il fenomeno della corruzione percepita, in cui la sfiducia dell'opinione pubblica nell'imparzialità del sistema giudiziario è molto più elevata rispetto al numero effettivo di casi di corruzione, è in genere il risultato di carenze sistemiche a livello nazionale relativamente alla trasparenza e all'apertura del sistema giudiziario.
- o. Esistono vari meccanismi per aumentare la trasparenza ed in tal modo la fiducia dell'opinione pubblica nel sistema giudiziario. Tali meccanismi possono essere riassunti dalla necessità di una politica di informazione preventiva, come ad esempio dare informazioni generali sul funzionamento del sistema giudiziario ed informare l'opinione pubblica sui casi sensibili tenendo sempre in considerazione l'obbligo di riservatezza, incluso il diritto ad un processo equo ed il rispetto della presunzione di innocenza.

Traduzione non ufficiale condotta sugli originali in lingua inglese e francese per conto del Consiglio superiore della magistratura italiano da: Dott. David Lucio SIMONE, Sig.ra Lucilla LANDOLFO, Dott.ssa Concetta MASSANISSO, Dott.ssa Simona SANTARELLI, Personale tecnico linguistico del CSM italiano.