



Strasburgo, 26 novembre 2021

CONSIGLIO CONSULTIVO DEI PROCURATORI EUROPEI (CCPE)

Parere CCPE n. 16 (2021):

Implicazioni delle decisioni dei tribunali internazionali e degli organi dei trattati sull'indipendenza pratica dei procuratori

I. Introduzione: Finalità e campo di applicazione del parere

1. In conformità con il mandato conferitogli dal Comitato dei Ministri, il Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE) ha elaborato il presente parere sulle implicazioni di decisioni di tribunali internazionali e di organi dei trattati sull'indipendenza pratica e sull'effettiva autonomia dei procuratori nonché su alcuni aspetti correlati.
2. Questo tema è stato scelto dal CCPE per evidenziare l'impatto delle decisioni dei tribunali internazionali e degli organi dei trattati sull'indipendenza dei procuratori. Sebbene molte di queste decisioni si concentrino piuttosto sull'indipendenza del potere giudiziario, questa è strettamente legata all'indipendenza dei procuratori, poiché l'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero costituiscono un corollario indispensabile all'indipendenza del potere giudiziario¹. I procuratori devono essere autonomi nelle loro decisioni e devono svolgere le loro funzioni senza pressioni o interferenze esterne, nel rispetto dei principi di separazione dei poteri e di responsabilità².

¹ Si veda il parere del CCPE No. 9 (2014) sulle Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero, Carta di Roma, Sezione IV.

² Si veda il parere del CCPE No. 9 (2014) sulle Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero, Carta di Roma, Sezione V.

Di conseguenza, negli Stati membri dovrebbero essere adottate disposizioni appropriate, parallelamente all'indipendenza dei giudici, per rafforzare allo stesso modo l'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei procuratori³.

3. I sistemi di giustizia penale variano in tutta Europa. I vari sistemi sono radicati in culture giuridiche diverse e di conseguenza non esiste un modello uniforme applicabile in tutti gli Stati. Esistono, ad esempio, notevoli differenze tra i sistemi che, nell'ambito della procedura penale, sono di tipo accusatorio e quelli che sono di tipo inquisitorio⁴. Ciononostante, nel corso dei secoli, i sistemi di giustizia penale europei hanno mutuato non pochi elementi gli uni dagli altri, tanto che oggi probabilmente non esiste un unico sistema "puro". Tale interpenetrazione tra sistemi ha portato a un certo grado di convergenza⁵.
4. Il fattore di convergenza più importante, che accomuna tutti questi sistemi, è il requisito dell'indipendenza del pubblico ministero, come pre-requisito per lo Stato di diritto e l'indipendenza del potere giudiziario, come indicato nel paragrafo 2 del presente parere. A causa delle gravi conseguenze nei confronti dell'accusato di un'indagine e di un processo penale, che possono portare a una condanna e a una pena, il procuratore deve agire con cautela ed equità nel decidere se esercitare l'azione penale o meno e nel momento in cui enuncia i capi di imputazione. A questo proposito, un procuratore, come un giudice, non può agire in una circostanza in cui ha un interesse personale, e può quindi essere soggetto a determinate restrizioni professionali volte a salvaguardare la propria imparzialità e integrità⁶.
5. L'indipendenza dei procuratori è indispensabile per consentire loro di svolgere la propria funzione. Essa rafforza il loro ruolo in uno Stato di diritto e nella società, inoltre è anche la garanzia che il sistema giudiziario funzionerà in modo equo ed efficace e che si realizzeranno tutti i benefici dell'indipendenza giudiziaria. Pertanto, analogamente all'indipendenza garantita ai giudici, l'indipendenza dei procuratori non è una prerogativa o un privilegio conferito nel loro interesse, ma una garanzia nell'interesse di una giustizia equa, imparziale ed efficace affinché protegga gli interessi pubblici e privati delle persone coinvolte⁷.
6. Nei Paesi in cui il pubblico ministero dipende dal Governo o è ad esso subordinato, lo Stato deve garantire che la natura e la finalità dei poteri del Governo nei suoi confronti siano chiaramente stabiliti dalla legge e che il governo eserciti i suoi poteri in modo trasparente e in conformità ai trattati e alle norme internazionali, al diritto interno e ai principi generali del diritto⁸.
7. L'indipendenza e l'autonomia dei procuratori e dei pubblici ministeri dovrebbero quindi

³ Si veda il parere CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri, raccomandazioni, sezione I.

⁴ Si veda il Rapporto sugli standard europei in materia di indipendenza del sistema giudiziario: Parte II – Il Pubblico ministero, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 85^a sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), par. 7.

⁵ Si veda il Rapporto sugli standard europei in materia di indipendenza del sistema giudiziario: Parte II – Il Pubblico ministero, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 85^a sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), par. 9.

⁶ Si veda il Rapporto sugli standard europei in materia di indipendenza del sistema giudiziario: Parte II – Il Pubblico ministero, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 85^a sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), paragrafi 16-17.

⁷ Si veda il parere del CCPE n. 4 (2009) – Dichiarazione di Bordeaux: Giudici e magistrati del pubblico ministero in una società democratica, par. 27.

⁸ Si veda il parere n. 9 del CCPE (2014) sulle Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero, par. 33.

essere incentivate⁹ e garantite dalla legge al più alto livello possibile, similmente a quanto avviene per i giudici. Nei Paesi in cui il pubblico ministero è indipendente dal Governo, lo Stato deve di conseguenza adottare misure efficaci per garantire che la natura e la finalità dell'indipendenza del pubblico ministero siano stabilite dalla legge¹⁰ e non solo da regolamenti amministrativi. Un pubblico ministero pienamente indipendente rimane una garanzia di imparzialità incondizionata dei procuratori.

8. Anche la giurisprudenza dei tribunali internazionali e le decisioni degli organi dei trattati possono svolgere un ruolo importante. Il presente parere intende esaminare l'impatto di tale giurisprudenza e di tali decisioni sull'indipendenza dei pubblici ministeri e dei singoli procuratori.
9. Il presente parere è stato redatto sulla base della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito CEDU) e della pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito CtEDU), nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito CGUE) e delle pertinenti decisioni degli organi dei trattati delle Nazioni Unite.
10. Il presente parere si basa inoltre sui precedenti pareri del CCPE, in particolare sul parere n. 9 (2014) sulle Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero, compresa la Carta di Roma, e sul parere n. 13 (2018) sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei procuratori, nonché sulla Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei Ministri (del Consiglio d'Europa) agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale (di seguito Raccomandazione Rec(2000)19) e sulla Raccomandazione Rec(2012)11 del Comitato dei Ministri sul ruolo del pubblico ministero al di fuori del sistema di giustizia penale (di seguito Raccomandazione Rec(2012)11).
11. Il CCPE ha inoltre acquisito una conoscenza delle Linee guida delle Nazioni Unite sul ruolo dei Pubblici Ministeri, adottate nel 1990¹¹, e degli Standard di responsabilità professionale e Dichiarazione dei doveri e dei diritti fondamentali dei Pubblici Ministeri, adottati nel 1999 dall'Associazione internazionale dei pubblici ministeri (IAP)¹².
12. Nel corso della predisposizione del presente parere, il CCPE si è basato sui contributi significativi forniti da João Manuel da Silva Miguel (Portogallo), José Manuel Santos Pais (Portogallo), Jana Zezulova (Repubblica Ceca) e Ioana Bara-Bușilă (Romania) e li ha ringraziati per il loro prezioso contributo a tale lavoro in qualità di esperti.

⁹ Si veda il parere CCPE n. 9 (2014) sulle Norme e i principi europei relativi ai pubblici ministeri, Carta di Roma, Sezione IV.

¹⁰ Si veda la Rec(2000)19, par. 14. Si veda anche il parere CCPE n. 9(2014) sulle Norme e i principi europei relativi ai pubblici ministeri, par. 33.

¹¹ Dall'ottavo "Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del crimine e il trattamento del reo", L'Avana, Cuba, 27 agosto - 7 settembre 1990.

¹² Questi standard costituiscono un punto di riferimento internazionale per la condotta dei singoli procuratori e pubblici ministeri. Essi stabiliscono che l'uso della discrezionalità del pubblico ministero, quando è consentito in una particolare giurisdizione, deve essere esercitato in modo indipendente e libero da interferenze politiche. Se le autorità che non esercitano l'azione penale hanno il diritto di impartire istruzioni generali o specifiche ai pubblici ministeri, tali istruzioni devono essere trasparenti, coerenti con l'autorità legale e soggette a linee guida stabilite per salvaguardare l'effettività e la percezione dell'indipendenza dei pubblici ministeri.

II. Decisioni dei tribunali internazionali sull'indipendenza pratica del potere giudiziario in generale e dei procuratori e dei pubblici ministeri in particolare

A. Principi elaborati dal CCPE sull'indipendenza dei procuratori e dei pubblici ministeri

13. Secondo il CCPE, il concetto di indipendenza significa che i procuratori sono liberi da ingerenze illegali nell'esercizio delle loro funzioni, in modo da garantire il pieno rispetto e l'applicazione della legge nonché l'adesione al principio dello Stato di diritto, e che non sono soggetti a pressioni politiche o a illecite influenze di alcun tipo. L'indipendenza si applica non solo al pubblico ministero nel suo complesso, ma anche ai suoi organi particolari e ai singoli procuratori¹³.
14. In termini pratici, la definizione di cui sopra si traduce in vari principi importanti per rendere tale indipendenza una realtà:
- in primo luogo, le misure per tale indipendenza dovrebbero essere stabilite attraverso un quadro giuridico corrispondente, come avviene per l'indipendenza dei giudici¹⁴;
 - di conseguenza, lo status, l'indipendenza, il reclutamento e la carriera dei procuratori dovrebbero, analogamente a quanto avviene per i giudici, essere chiaramente stabiliti dalla legge e regolati da criteri trasparenti e oggettivi¹⁵;
 - lo status dei procuratori dovrebbe garantire la loro indipendenza sia esterna che interna, preferibilmente mediante disposizioni al più alto livello giuridico e garantendone l'applicazione da parte di un organo indipendente come un Consiglio dei procuratori, in particolare per le nomine, le carriere e la disciplina¹⁶. È necessario, in particolare, garantire un'adeguata permanenza in carica e disposizioni idonee per la promozione, la disciplina e la rimozione dei procuratori¹⁷;
 - nel corso della propria carriera, anche ai fini del reclutamento e della promozione, i procuratori dovrebbero essere selezionati sulla base delle loro competenze, della loro conoscenza e dei loro valori etici, e ricevere una formazione adeguata per svolgere le proprie funzioni in modo indipendente e imparziale, e nel pieno rispetto delle norme etiche¹⁸;
 - le direttive del potere esecutivo relative a casi specifici sono generalmente inammissibili. In tale contesto, le direttive volte ad abbandonare l'azione penale dovrebbero essere vietate e le direttive finalizzate all'esercizio dell'azione penale dovrebbero essere strettamente regolamentate in conformità con la

¹³ Si veda il parere CCPE N. 13 (2018) sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei procuratori, paragrafi 15-16.

¹⁴ Si veda il parere CCPE N. 13 (2018) sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei procuratori, raccomandazioni, sezione i

¹⁵ Si veda il parere CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei procuratori, raccomandazioni, sezione ii.

¹⁶ Si veda il parere CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei procuratori, raccomandazioni, sezione iii.

¹⁷ Si veda il Rapporto sulle Norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: Parte II – il Pubblico ministero, adottato dalla Commissione di Venezia alla sua 85a sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), par. 18; si veda anche il parere CCPE n. 9(2014) sulle Norme e i principi europei concernenti il pubblico ministero, par. 53.

¹⁸ Si veda il parere CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei procuratori, raccomandazioni, Sezione II.

Raccomandazione Rec(2000)19¹⁹;

- le direttive generali sulle priorità delle attività giudiziarie che emergono dalla normativa, dallo sviluppo della cooperazione internazionale o dalle esigenze connesse all'organizzazione del pubblico ministero devono sempre essere impartite in conformità alla legge, in piena trasparenza e per iscritto²⁰. Qualora le direttive siano impartite ai procuratori dai propri superiori in seno all'ufficio del pubblico ministero, queste devono essere presentate per iscritto, impartite in modo trasparente e sempre con l'obiettivo di applicare la legge, perseguire la verità e garantire una buona amministrazione della giustizia, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali²¹;
- lo status, la retribuzione e il trattamento dei procuratori, nonché la messa a disposizione delle risorse finanziarie, umane e di altro tipo destinate agli uffici del pubblico ministero, dovrebbero corrispondere, in modo paragonabile a quelle dei giudici, alla natura eminente della missione e ai particolari doveri dei procuratori²²;
- gli Stati membri devono proteggere i procuratori e, se opportuno, i membri delle loro famiglie e i loro mezzi di sostentamento, nell'esercizio delle loro funzioni²³;
- nei loro sistemi di organizzazione amministrativa e gerarchica, gli Stati membri, se intendono conferire o mantenere lo status di autorità giudiziaria per i procuratori ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dovrebbero assicurarsi che essi dispongano di tutte le garanzie, in particolare di quelle richieste per l'indipendenza, connesse a tale status²⁴;
- l'opinione pubblica e le persone interessate dovrebbero ricevere, su richiesta, informazioni adeguate sul pubblico ministero e sulle sue attività. Parallelamente, i procuratori dovrebbero svolgere un ruolo fondamentale nella diffusione di tali informazioni attraverso canali appropriati e in conformità alla legge, garantendo al contempo il rispetto dell'indipendenza del pubblico ministero, della presunzione di innocenza, delle esigenze delle indagini, della protezione dei dati personali e di altri aspetti pertinenti²⁵.

15. Per quanto riguarda in particolare la durata del mandato dei procuratori, è importante ricordare la posizione sostenuta dalla Commissione di Venezia, secondo cui i procuratori dovrebbero beneficiare di una carriera fino alla pensione. Le nomine per periodi limitati con possibilità di ri-nomina comportano il rischio che il procuratore

¹⁹ Si veda il Parere CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei procuratori, raccomandazioni, Sezione IV.

²⁰ Si veda il Parere n. 13 (2018) della CCPE sull'indipendenza, la responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri, paragrafi 34-35.

²¹ Si veda il parere del CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri, paragrafo 40, Osservazioni, Sezione VI.

²² Si veda il Parere del CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri, Osservazioni, Sezione XI.

²³ Si veda il Parere del CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri, Osservazioni, Sezione IX.

²⁴ Si veda il Parere del CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri, Osservazioni, Sezione XII.

²⁵ Si veda il Parere del CCPE n. 13 (2018) sull'indipendenza, responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri, Osservazioni, Sezione VII.

prenda le proprie decisioni non sulla base della legge ma con l'idea di compiacere coloro che lo ri-nomineranno²⁶.

B. Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CtEDU)

16. L'articolo 6 della CEDU afferma che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata da un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge. La questione di sapere in cosa consiste un tribunale indipendente costituisce l'oggetto di una corposa giurisprudenza. La pertinenza di questo concetto deriva dal fatto che si tratta di un elemento del sistema giudiziario essenziale al rafforzamento ed al funzionamento dello Stato di diritto. Un tribunale indipendente ed imparziale garantisce il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed è essenziale per assicurare la fiducia dell'opinione pubblica nel sistema giudiziario di una società democratica.
17. L'indipendenza e l'autonomia dei procuratori non è stata finora esaminata dalla Corte EDU se non in modo limitato, contrariamente alla giurisprudenza sui giudici che è molto più completa. Tali concetti relativi ai procuratori non sono stati trattati che in alcune sentenze. Tuttavia, dal momento che l'indipendenza e l'autonomia del Pubblico ministero costituiscono, secondo il CCPE, un corollario indispensabile all'indipendenza del potere giudiziario²⁷ (si vedano anche i paragrafi 2 e 4 del presente Parere), gli orientamenti forniti dalle sentenze che si riferiscono al potere giudiziario possono ugualmente essere applicabili in una certa misura, *mutatis mutandis*, al pubblico ministero.
18. Il concetto di tribunale indipendente esige un'indipendenza non soltanto nei confronti dell'esecutivo e delle parti del procedimento, ma anche nei confronti del legislatore²⁸. Inoltre, al fine di determinare se un tribunale possa essere considerato indipendente ai sensi dell'Articolo 6 della CEDU, l'apparenza di indipendenza riveste ugualmente importanza²⁹.
19. La Corte EDU ha messo in luce l'importanza dell'apparenza di indipendenza e ha sottolineato che ad essere in gioco è la fiducia che le giurisdizioni di una società democratica devono ispirare all'opinione pubblica e soprattutto, in un processo penale, all'accusato³⁰.
20. Il rispetto dell'esigenza di indipendenza del tribunale si verifica principalmente sulla base di criteri di natura normativa, come le modalità di nomina e la durata del mandato dei membri del tribunale, o l'esistenza di garanzie sufficienti contro pressioni esterne³¹.

²⁶ Si veda il Rapporto sulle Norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: Parte II – il Pubblico ministero, adottato dalla Commissione di Venezia alla sua 85a sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), paragrafo 50.

²⁷ Si veda il Parere n° 9 (2014) sulle Norme e i principi europei concernenti il pubblico ministero, Carta di Roma, Sezione IV

²⁸ *Ninn-Hansen c. Danemark* (dec.), n. 28972/95, 18 maggio 1999, paragrafo 93.

²⁹ *Sramek c. Austria*, n. 8790/79, 22 ottobre 1984, paragrafo 42. Si veda, *mutatis mutandis*, *Campbell e Fell c. Regno Unito*, n. 7819/77 e 7878/77, 28 giugno 1984, Serie A n. 80, pp. 39 e 40, paragrafo 78, e *Piersack c. Belgio*, n. 8692/79, 1° ottobre 1982, Serie A n. 53, pp. 14 e 15, paragrafo 30.

³⁰ *Şahiner c. Turchia*, n. 29279/95, 25 settembre 2001, paragrafo 44. Per quanto concerne il profilo civile, si veda *Sacilor Lormines c. Francia*, n. 65411/01, 9 novembre 2006, paragrafo 63; *Grace Gatt c. Malta*, n. 46466/16, 8 ottobre 2019, paragrafo 85.

³¹ *Mustafa Tunç e Fecire Tunç c. Turchia* [GC], n. 24014/05, 14 aprile 2015, paragrafo 221; *Findlay c. Regno Unito*, n. 22107/93, 25 febbraio 1997, paragrafo 73; *Bryan c. Regno Unito*, n. 19178/91, 22

21. In particolare, l'inamovibilità dei giudici nel corso del proprio mandato è generalmente considerata come un corollario della loro indipendenza e, pertanto, come una delle garanzie previste dall'Articolo 6 della CEDU³².
22. Anche se, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Articolo 6 della CEDU esige che i tribunali siano indipendenti non soltanto dal potere esecutivo e dalle parti, ma anche dal potere legislativo, la semplice nomina di giudici da parte del Parlamento non potrebbe essere interpretata in modo tale da dubitare della loro indipendenza o della loro imparzialità³³.
23. La nomina di magistrati da parte dell'esecutivo è ammessa purché gli interessati siano liberi da ogni influenza o pressione nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali³⁴.
24. Il requisito di imparzialità comporta due aspetti: in primo luogo, il tribunale deve essere soggettivamente libero da qualsiasi pregiudizio personale o partito preso e, in secondo luogo, esso deve essere imparziale da un punto di vista oggettivo, cioè offrire delle garanzie sufficienti al fine di evitare ogni dubbio legittimo quanto alla sua imparzialità³⁵.
25. Per quanto riguarda la durata del mandato dei giudici, non è stato specificato alcun requisito minimo. Nonostante l'inamovibilità dei giudici dall'esecutivo durante il loro mandato sia in generale considerata come un corollario della loro indipendenza³⁶, l'assenza di riconoscimento formale di tale inamovibilità nella legge non implica in sé un difetto di indipendenza, purché l'inamovibilità sia riconosciuta *de facto* e siano presenti altre garanzie necessarie³⁷.
26. L'indipendenza della giustizia richiede che i singoli giudici siano liberi non soltanto dalle indebite influenze provenienti dall'esterno, ma anche da quelle provenienti dal sistema giudiziario stesso. Tale indipendenza giudiziaria interna esige che ogni magistrato sia esonerato da ogni direttiva o pressione da parte dei suoi omologhi o dei giudici che hanno responsabilità amministrative in seno al tribunale, quale ad esempio il presidente di detto tribunale o di una sezione di quest'ultimo³⁸.

novembre 1995, Serie A n. 335-A, p. 15, paragrafo 37. Per quanto concerne il profilo civile, si veda *Langborger c. Svezia*, n. 11179/84, 22 giugno 1989, paragrafo 32; *Kleyn e altri c. Paesi Bassi* [GC], nn. 39343/98; 39651/98, 43147/98 e 46664/99, 6 maggio 2003, paragrafo 190.

³² *Campbell e Fell c. Regno Unito*, nn. 7819/77 e 7878/77, 28 giugno 1984, Serie A n. 80, pp. 39 e 40, paragrafo 80.

³³ *Filippini c. San Marino* (dec.), n. 10526/02, 26 agosto 2003, paragrafo 8; *Ninn-Hansen c. Danimarca* (dec.), n. 28972/95, 18 maggio 1999, paragrafi 89 e 93.

³⁴ *Henryk Urban e Ryszard Urban c. Polonia*, n. 23614/08, 30 novembre 2010, paragrafo 49; *Campbell et Fell c. Regno Unito*, nn. 7819/77 e 7878/77, 28 giugno 1984, paragrafo 79; *Maktouf e Damjanović c. Bosnia-Erzegovina* [GC], nn. 2312/08 e 34179/08, 18 luglio 2013, paragrafo 49.

³⁵ *Findlay c. Regno Unito*, 25 febbraio 1997, Raccolta delle sentenze e delle decisioni 1997-I, p. 281, paragrafo 73.

³⁶ *Campbell et Fell c. Regno Unito*, nn. 7819/77 e 7878/77, 28 giugno 1984, Serie A n. 80, pp. 39 e 40, paragrafo 80.

³⁷ *Campbell et Fell c. Regno Unito*, nn. 7819/77 e 7878/77, 28 giugno 1984, paragrafo 80.

³⁸ *Parlov-Tkalčić c. Croazia*, n. 24810/06, 22 dicembre 2009, paragrafo 86; *Daktaras c. Lituania*, n. 42095/98, 10 ottobre 2000, paragrafo 36; *Moiseyev c. Russia*, n. 62936/00, 9 ottobre 2008, paragrafo 184; *Sacilor Lormines c. Francia*, n. 65411/01, 9 novembre 2006, paragrafo 59.

27. In particolare, i dubbi relativi all'indipendenza e all'imparzialità della giurisdizione giudicante potranno essere considerati oggettivamente giustificati sulla base di ripetute e frequenti supplenze – effettuate per ragioni incerte e non inquadrate da garanzie procedurali – dei membri di detto tribunale in un procedimento penale³⁹.
28. Da questo punto di vista, quando tra i membri di un tribunale figurano persone che sono in una posizione di subordinazione, in termini dei loro doveri e dell'organizzazione del loro servizio, nei confronti di una delle parti, le persone imputate hanno il diritto di avere un legittimo dubbio in merito all'indipendenza dei magistrati in questione. Una tale situazione incide gravemente sulla fiducia che i tribunali devono ispirare in una società democratica⁴⁰.
29. Dal momento che si tratta di stabilire se un tribunale possa essere considerato indipendente ed imparziale ai sensi della CEDU, i principi applicabili sono quelli che si applicano non soltanto ai giudici professionali, ma anche ai giudici non professionali e ai giurati⁴¹.
30. In una società democratica, sia le Corti e i tribunali che le autorità requirenti devono operare liberi da ogni pressione politica. E' nell'interesse generale mantenere la fiducia dei cittadini nell'indipendenza e nella neutralità politica delle autorità inquirenti di uno Stato⁴².
31. Inoltre, affinché un'indagine sia efficace, le persone incaricate di condurla devono essere indipendenti ed imparziali, *in diritto* e *di fatto*. Ciò implica non soltanto l'assenza di ogni collegamento gerarchico o istituzionale con le persone implicate nei fatti, ma anche un'indipendenza pratica⁴³.
32. Deve esserci un elemento sufficiente di controllo pubblico sull'indagine o sulle sue conclusioni al fine di favorire la responsabilità sia in teoria che in pratica, di mantenimento della fiducia dell'opinione pubblica per quanto riguarda il rispetto da parte delle autorità della preminenza del diritto e di prevenzione di qualsiasi apparente complicità o tolleranza relativamente a degli atti illegali⁴⁴.

³⁹ *Moiseyev c. Russia*, n. 62936/00, 9 ottobre 2008, paragrafo 184.

⁴⁰ *Şahiner c. Turchia*, n. 29279/95, 25 settembre 2001, paragrafo 45.

⁴¹ *Holm c. Svezia*, n. 14191/88, 25 novembre 1993, paragrafo 30.

⁴² *Guja c. Moldavia*, n. 14277/04, 12 febbraio 2008, paragrafi 86 e 90.

⁴³ *Kolevi c. Bulgaria*, n. 1108/02, 5 novembre 2009, paragrafo 193; *Ramsahai e altri c. Paesi Bassi* [GC], n. 52391/99, 15 maggio 2007, paragrafi da 321 a 332; *Khaindrava e Dzamashvili c. Georgia*, n. 18183/05, 8 giugno 2010, paragrafi da 59 a 61; *Tahsin Acar c. Turchia* [GC], n. 26307/95, 8 aprile 2004, paragrafi da 222 a 225; *Güleç c. Turchia*, n. 21593/93, 27 luglio 1998, paragrafo 82; *Scavuzzo-Hager e altri c. Svizzera*, n. 41773/98, 7 febbraio 2006, paragrafi da 78 e 80 a 86; e *Ergi c. Turchia*, n. 23818/94, 28 luglio 1998, paragrafi 83 e 84.

⁴⁴ *Anguelova c. Bulgaria*, n. 38361/97, 13 giugno 2002, paragrafo 140.

33. Le garanzie generali di procedura applicabili negli Stati membri comprendono delle disposizioni che assicurano l'indipendenza istituzionale o funzionale dei procuratori, siano essi considerati membri del potere giudiziario o funzionari⁴⁵. Inoltre, in alcuni Stati membri, i procuratori sono protetti da ogni pressione indebita mediante ulteriori garanzie, come l'obbligo di perseguire tutti i reati ad eccezione di quelli minori⁴⁶ (tenuto conto della necessità di evitare le azioni penali discrezionali, le quali violano il principio di legalità). In alcuni altri Stati membri, che riconoscono il principio di discrezionalità dell'azione penale, l'accento viene posto sulla trasparenza delle direttive ufficiali⁴⁷.
34. I pubblici ministeri di alcuni Stati membri sono strutturati in maniera gerarchica, i procuratori di rango superiore hanno il potere di impartire ordini e istruzioni ai procuratori di rango inferiore. Malgrado questa struttura, esiste un certo numero di garanzie nei sistemi giuridici degli Stati membri per assicurare l'efficacia e l'indipendenza degli organi incaricati delle indagini penali nei confronti dei procuratori di alto rango. Tali garanzie prevedono:
- il trasferimento della causa ad un'altra entità all'interno o all'esterno del sistema requirente;
 - la possibilità di promuovere procedure speciali di indagine in cause che implicano un sospetto nei confronti di un procuratore di alto rango;
 - la sospensione del procuratore sospettato (nel caso si tratti del procuratore capo, una tale decisione dovrebbe essere presa dagli organi politici incaricati della sua nomina); e
 - delle salvaguardie generali come delle misure che garantiscono l'indipendenza funzionale dei procuratori rispetto ai propri superiori gerarchici ed il controllo giudiziario degli atti del pubblico ministero⁴⁸.
35. Nel 2020, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha espressamente menzionato l'indipendenza dei procuratori, dichiarando che la revoca di un procuratore capo e le ragioni invocate per giustificarla nel caso di specie possono difficilmente conciliarsi con la considerazione particolare che deve essere accordata alla natura della funzione giudiziaria, quale branca indipendente del potere dello Stato, e al principio dell'indipendenza dei procuratori (procura), che costituisce – secondo la giurisprudenza della Corte e degli strumenti internazionali e del Consiglio d'Europa – un elemento chiave per il mantenimento dell'indipendenza giudiziaria. In tale contesto, è apparso che la revoca prematura della ricorrente dal suo posto di procuratore capo contrastava con l'obiettivo stesso del mantenimento dell'indipendenza del potere giudiziario⁴⁹.
36. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che la branca esecutiva del governo non può revocare i procuratori capo senza un controllo giudiziario indipendente⁵⁰, ed ha ugualmente notato che la cessazione prematura del mandato della ricorrente costituiva una sanzione particolarmente severa che ha senza alcun dubbio avuto un «effetto dissuasivo» nella misura in cui essa ha dovuto scoraggiare non soltanto la ricorrente, ma anche altri procuratori e giudici a partecipare, in futuro, al dibattito pubblico sulle riforme legislative che riguardano il potere giudiziario e, più in generale, sulle questioni concernenti l'indipendenza di tale potere⁵¹. La Corte ha altresì ribadito, tra l'altro, la

⁴⁵ *Kolevi c. Bulgaria*, n. 1108/02, 5 febbraio 2010, paragrafi 148 e 149; *Vasilescu c. Romania*, n. 27053/95, 22 maggio 1998, paragrafi 40 e 41; *Pantea c. Romania*, n. 33343/96, 3 giugno 2003, paragrafo 238; *Moulin c. Francia*, n. 37104/06, 23 novembre 2011, paragrafo 57.

⁴⁶ *Kolevi c. Bulgaria*, n. 1108/02, 5 febbraio 2010, paragrafo 149.

⁴⁷ *Kolevi c. Bulgaria*, n. 1108/02, 5 febbraio 2010, paragrafo 149.

⁴⁸ *Kolevi c. Bulgaria*, n. 1108/02, 5 novembre 2009, paragrafo 142.

⁴⁹ *Kövesi c. Romania*, n. 3594/19, 5 maggio 2020, paragrafo 208.

⁵⁰ *Kövesi c. Romania*, n. 3594/19, 5 maggio 2020, paragrafi 154, 201, 205 e 208-209. Si veda anche *Baka c. Ungheria*, n. 20261/12, 23 giugno 2016, paragrafi 156-157 e 164-167.

⁵¹ *Kövesi c. Romania*, n. 3594/19, 5 maggio 2020, paragrafo 209.

libertà di espressione dei procuratori rispetto alle riforme legislative suscettibili di avere un impatto sul potere giudiziario e sulla sua indipendenza.

C. Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)

37. Secondo la CGUE, l'Articolo 19 del Trattato dell'Unione europea contiene un obbligo di assicurare l'indipendenza dei giudici. Questa garanzia, inerente la missione di giudicare, s'impone non soltanto al livello dell'Unione, ma ugualmente al livello degli Stati membri, per le giurisdizioni nazionali. La nozione di indipendenza dei giudici presuppone, principalmente, che l'organo interessato eserciti le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza essere sottomesso al minimo vincolo gerarchico o di subordinazione rispetto a qualsiasi altro organo e senza ricevere ordini o istruzioni di qualsiasi origine, e che esso sia anche protetto da interventi o da pressioni esterne suscettibili di ledere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e di influenzare le loro decisioni⁵².
38. La CGUE ha ugualmente sottolineato che le garanzie di indipendenza e di imparzialità esigono l'esistenza di regole, principalmente in ciò che concerne la composizione dell'organo giudiziario, la nomina, la durata delle funzioni così come le cause d'astensione, di ricusazione e di rimozione dei suoi membri, che permettono di scartare ogni ragionevole dubbio, presente nelle menti degli individui delle persone accusate rispetto all'impermeabilità di detto organo giudiziario a fattori esterni ed alla propria neutralità in rapporto agli interessi presenti dinanzi ad esso. Al fine di considerare la condizione concernente l'indipendenza dell'organo giudiziario interessato, la giurisprudenza esige, *inter alia*, che le modalità di rimozione dei suoi membri siano determinate da esplicite disposizioni legislative⁵³.
39. Per quanto concerne i procuratori, la CGUE ha dichiarato, interpretando la nozione di «autorità giudiziaria emittente» di un mandato d'arresto europeo⁵⁴, che l'Articolo 64 della Costituzione francese garantisce l'indipendenza dell'autorità giudiziaria composta da giudici e pubblici ministeri e che l'Ufficio del pubblico ministero esercita le sue funzioni in maniera obiettiva, libero da qualsiasi istruzione da parte del potere esecutivo in una causa specifica, dal momento che il ministro della giustizia può solamente impartire ai pubblici ministeri istruzioni generali concernenti le politiche di giustizia penale, al fine di assicurare che tali politiche vengano coerentemente adottate in tutto il territorio. Secondo tale governo, queste istruzioni generali non dovrebbero in alcun caso avere come effetto quello di impedire ad un pubblico ministero di esercitare il suo potere discrezionale rispetto alla proporzionalità dell'emissione di un mandato di arresto europeo. Inoltre, l'Ufficio del pubblico ministero esercita l'azione penale e assicura l'applicazione della legge nel rispetto del principio di imparzialità⁵⁵.
40. Di conseguenza, la CGUE applica diversi criteri per determinare se un singolo procuratore possa essere considerato come un'autorità giudiziaria emittente di un mandato di arresto europeo:

⁵² Causa C- 64/16 (*Associazione Sindacale dei Giudici Portoghesi*), 28 febbraio 2018, paragrafi 42 e 44.

⁵³ Causa C- 64/16 (*Associazione Sindacale dei Giudici Portoghesi*), 28 febbraio 2018, e causa C-216/18 (*Ministro per la Giustizia e la Parità*), 25 luglio 2018, paragrafi 63 e 66.

⁵⁴ Ai sensi dell'Articolo 6, co. 1, della Decisione quadro 2002/584/JAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, così come modificata dalla Decisione quadro 2009/299/JAI del Consiglio del 26 febbraio 2009.

⁵⁵ Si veda la causa 566/19 (cause riunite C-566/19 e C-626/19), 12 dicembre 2019, par. 54. Si vedano le sentenze emesse in pari data nell'ambito delle cause 625/19 e 627/19. Si veda anche la causa C-489/19, 9 ottobre 2019, nonché la causa C-508/18 (causa riunite C-508/18 e C-82/19) e la causa C-509/18, 27 maggio 2019.

- a. partecipazione all'amministrazione della giustizia;
 - b. dare prova di obiettività;
 - c. agire in modo indipendente;
 - d. sottoposizione a controllo giudiziario⁵⁶.
41. Il terzo criterio esige delle regole normative e organizzative atte a garantire che l'autorità giudiziaria emittente non sia esposta, nell'adottare una decisione di emissione di un mandato di arresto europeo, a un qualsiasi rischio di ricevere, *inter alia*, istruzioni specifiche rispetto a una causa, da parte del potere esecutivo⁵⁷.
42. Di conseguenza, i procuratori degli Stati membri incaricati di esercitare l'azione penale e che agiscono sotto la direzione ed il controllo da parte dei propri superiori gerarchici, sono coperti dalla nozione di «autorità giudiziaria emittente», nell'ambito del significato di tale disposizione, a condizione che il loro statuto conferisca loro una garanzia di indipendenza, principalmente in relazione all'esecutivo, nell'ambito dell'emissione di un mandato di arresto europeo⁵⁸. Sebbene godano di una autonomia e di una indipendenza per emettere un tale mandato, le decisioni dei procuratori sono soggette a controllo giurisdizionale⁵⁹.

D. Giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani

43. L'indipendenza dei giudici è garantita dall'Articolo 8 della Convenzione Americana dei diritti umani. La giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani segue anche i criteri della Corte EDU per quanto riguarda l'indipendenza dei giudici poiché l'indipendenza di ogni giudice presuppone che vi sia una procedura di nomina adeguata, un termine prestabilito per l'incarico e una garanzia contro pressioni esterne⁶⁰.
44. Strettamente in linea con la giurisprudenza della Corte EDU, la Corte interamericana dei diritti umani ha affermato che la garanzia dell'indipendenza dei giudici⁶¹ costituisce una delle principali finalità della separazione dei poteri.
45. La Corte interamericana ha ritenuto che i requisiti legati all'accesso a un tribunale, insieme ai criteri di indipendenza e imparzialità, si estendano anche agli organismi non giurisdizionali responsabili delle indagini preliminari al procedimento giudiziario, dimostrando che le indagini sulle violazioni dei diritti umani non solo devono essere condotte in un tempo ragionevole, ma anche essere indipendenti e imparziali⁶².
46. La Corte ha anche ritenuto che sia particolarmente importante che le autorità competenti adottino tutte le misure ragionevoli per garantire gli elementi probatori necessari al fine di condurre le indagini e che queste siano indipendenti, sia *de iure* che *de facto*, dai funzionari coinvolti nei fatti della causa. Ciò richiede non solo un'indipendenza gerarchica o istituzionale, ma anche una indipendenza reale⁶³.
47. L'indipendenza *de iure* e *de facto* contempla una doppia dimensione: la prima è istituzionale o sistemica, mentre la seconda è funzionale e si riferisce all'indipendenza

⁵⁶ Si vedano le cause C-648/20, C-206/20 e C-414/20.

⁵⁷ Causa 566/19, paragrafo 52. Si vedano anche le cause C-508/18 e C-82/19 PPU, paragrafi 51 e 74.

⁵⁸ Causa 566/19, paragrafo 58.

⁵⁹ Causa 566/19, paragrafo 74.

⁶⁰ Causa *Tribunal Constitucional c. Perú*, sentenza del 31 gennaio 2001, § 75.

⁶¹ Causa *Corte Costituzionale c. Perú*, 31 gennaio 2001, § 73.

⁶² Causa *Cantoral Huamaní e García Santa Cruz c. Perú*, 10 luglio 2007, §§ 132-133

⁶³ Causa *Zambrano Vélez e altri c. Ecuador*, 4 luglio 2007, §122

individuale degli operatori del sistema giudiziario nell'esercizio delle loro funzioni⁶⁴.

48. La Corte interamericana ha inoltre ritenuto che le garanzie rafforzate di indipendenza che si applicano ai giudici – in ragione della necessaria indipendenza del potere giudiziario, essenziale per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali - devono applicarsi anche ai procuratori sulla base della natura dei doveri da questi esercitati⁶⁵.
49. In riferimento ai doveri specifici dei procuratori, la Corte ha rimarcato il dovere dello Stato di condurre un'indagine indipendente e obiettiva in caso di violazioni di diritti umani e reati in generale, insistendo sul fatto che le autorità incaricate delle indagini siano indipendenti, *de iure* e *de facto*, il che richiede non solo una indipendenza gerarchica o istituzionale, ma anche una indipendenza effettiva⁶⁶.
50. La Corte ha aggiunto che l'indipendenza dei procuratori garantisce che questi non saranno oggetto di pressioni politiche o di improprio intralcio alla loro azione, né subiranno ritorsioni per le decisioni assunte in modo obiettivo. Ciò esige una garanzia di stabilità e un termine prestabilito nel loro incarico. Perciò, le specifiche garanzie per i procuratori, in una equivalente applicazione dei meccanismi di protezione riconosciuti ai giudici, hanno come conseguenza quanto segue: (i) che la revoca deve rispondere solo a giustificati motivi e all'esito sia di una procedura conforme al diritto a un processo equo, sia perché il mandato è scaduto; (ii) che i procuratori possono essere rimossi solo per gravi infrazioni disciplinari o per incapacità e (iii) che tutti i procedimenti nei confronti dei procuratori devono essere conformi a eque procedure che garantiscono oggettività e imparzialità ai sensi della Costituzione o della legge, dato che la rimozione arbitraria dei procuratori favorisce un dubbio oggettivo riguardo alla effettiva possibilità per questi di esercitare le proprie funzioni senza il timore di ritorsioni⁶⁷.

E. Impatto delle decisioni dei tribunali internazionali sull'indipendenza pratica dei procuratori

51. Le sopraccitate sentenze dei tribunali internazionali forniscono elementi utili concernenti l'indipendenza del potere giudiziario in generale e l'indipendenza dei procuratori in particolare. Come spiegato sopra, le garanzie previste per il potere giudiziario possono essere applicabili anche in qualche misura ai pubblici ministeri e ai procuratori.
52. Dunque, i vari elementi di indipendenza sottolineati in tali sentenze potrebbero essere utilizzati per rafforzare l'indipendenza istituzionale del pubblico ministero, nonché l'indipendenza funzionale di singoli procuratori, per quanto riguarda in particolare il quadro normativo dell'autonomia organizzativa del pubblico ministero, il processo di nomina, la valutazione e la rimozione dei procuratori, il termine del loro mandato, la non interferenza nel lavoro dei procuratori e altri importanti aspetti.
53. Il principale valore aggiunto della giurisprudenza della Corte EDU è la sua forza vincolante. Le sentenze della Corte EDU (CtEDU), nelle quali vengono riscontrate violazioni della CEDU, impongono allo Stato convenuto l'obbligo giuridico non solo di

⁶⁴ Rapporto sulle "Guarantees for the independence of justice operators. Towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas" ("*Garanzie per l'indipendenza degli operatori della giustizia. Verso un rafforzamento dell'accesso alla giustizia e dello Stato di diritto nelle Americhe*"), approvato dalla Commissione interamericana sui diritti umani il 5 dicembre 2013, § 25

⁶⁵ Causa *Martínez Esquivia c. Colombia*, 6 ottobre 2020, §§ 84, 86

⁶⁶ Causa *Martínez Esquivia c. Colombia*, §§ 86-88. In tal senso anche la IACHR, Rapporto n. 109/18, Causa 12.840. Merito. *Yenina Esther Martínez Esquivia c. Colombia*, 5 ottobre 2018, approvato dalla Commissione nella seduta n. 126 del 5 ottobre 2018, *169mo Period of Sessions* (Calendario delle sedute), disponibile su: <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/2019/12870FondoEn.pdf>

⁶⁷ Causa *Martínez Esquivia c. Colombia*, §§ 95-96.

pagare agli interessati le somme accordate come equa soddisfazione, ma anche di individuare, sotto il controllo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, misure generali da adottare nel proprio sistema giuridico interno per mettere fine alle violazioni riscontrate dalla Corte e porre rimedio il prima possibile ai loro effetti⁶⁸.

54. Dunque, il requisito di adottare misure generali per mettere fine a violazioni è imperativo ed è supervisionato dal Comitato dei Ministri. Tali misure generali possono includere leggi nuove o emendate, nuove istituzioni, meccanismi, procedure, nuovi criteri di nomina, riassegnazione, promozione, valutazione, rimozione dei procuratori, nuove garanzie nel corso di procedimenti disciplinari nei confronti di procuratori, oppure l'elaborazione di norme etiche e altre misure.
55. Per questo motivo il CCPE ha ritenuto essenziale redigere il presente Parere che mostra espressamente gli elementi di indipendenza dei procuratori elaborati nella giurisprudenza della Corte EDU che possono essere tradotti in pratica nel quadro delle misure obbligatorie generali.
56. Allo stesso tempo vi sono anche importanti strumenti consultivi elaborati dal Consiglio d'Europa e che forniscono una guida approfondita concernente l'indipendenza dei procuratori in tutti gli aspetti sopracitati. Tali strumenti includono in particolare i precedenti Pareri del CCPE e i Rapporti della Commissione di Venezia concernenti l'azione penale. Le raccomandazioni contenute in tali strumenti sono attivamente sostenute dal Comitato dei Ministri per l'implementazione negli Stati membri e spesso sono tradotte in pratica al livello nazionale. Fungono da base per riforme giudiziarie negli Stati membri e le attività di cooperazione del Consiglio d'Europa, sia bilaterale che multilaterale, prendono particolarmente in considerazione tali strumenti consultivi, insieme alla giurisprudenza della Corte EDU.

⁶⁸ Si veda l'Art. 46 della CEDU sulla forza vincolante e l'esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani.

57. Il CCPE rileva che alcune sentenze della Corte EDU contengono riferimenti ai propri Pareri⁶⁹, come ad esempio la sentenza in cui la Corte ha fatto espresso riferimento all'indipendenza dei procuratori⁷⁰. Il CCPE si compiace del fatto che i propri strumenti consultivi siano stati utilizzati, tra le altre fonti, dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nel corso della redazione di sentenze relative a cause specifiche.

F. Decisioni dei tribunali nazionali a sostegno dell'indipendenza pratica dei procuratori

58. Come ha sottolineato il CCPE, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno differenti sistemi giuridici che comprendono pubblici ministeri diversificati. Tuttavia, a prescindere dai sistemi nazionali per l'autorità requirente⁷¹, le decisioni nazionali delle Corti Supreme, Corti di Cassazione, Corti Supreme Amministrative e Corti Costituzionali degli Stati membri hanno trattato la questione dell'indipendenza dei procuratori e degli uffici di Procura in vari contesti.

59. Nel corso degli anni, tali decisioni sono state adottate come risposta a varie situazioni affrontate dagli Stati membri in relazione allo status dei procuratori e a diversi aspetti delle attività dell'ufficio di Procura ed esse sono state ampiamente orientate dalla giurisprudenza della Corte EDU, nonché dalle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e dai Pareri del CCPE, del CCJE, della Commissione di Venezia, dal GRECO e da altri organi chiave del Consiglio d'Europa.

60. Nelle loro risposte al questionario per la preparazione del presente Parere, gli Stati membri hanno indicato in particolare il contesto nel quale tali organi giudiziari di vertice al livello nazionale hanno adottato delle decisioni a sostegno dell'indipendenza e dell'imparzialità dei procuratori. I temi e gli aspetti maggiormente pertinenti analizzati, che dimostrano l'ampia gamma dei temi discussi, sono i seguenti:

- Lo status costituzionale e l'indipendenza dell'Ufficio del pubblico ministero, il ruolo dell'Ufficio del pubblico ministero, l'indipendenza dell'Ufficio del pubblico ministero e dei procuratori, l'autonomia, l'ammissibilità e i limiti della gerarchia all'interno dell'Ufficio di Procura⁷²;
- La nomina e la rimozione dei procuratori e del procuratore generale, il trasferimento del procuratore capo⁷³;
- Le direttive, l'interferenza nell'attività del pubblico ministero e la relazione con il potere esecutivo e legislativo⁷⁴;
- I salari dei procuratori, le restrizioni salariali a causa della pandemia da Covid-19, il ricalcolo delle pensioni⁷⁵;

⁶⁹ Al par. 91 della propria sentenza, resa nella causa *Kovesi c. Romania*, n. 3594/19, la Corte ha citato il Parere del CCPE n. 9 (2014) sulle Norme e i principi europei concernenti il pubblico ministero, che include la Carta di Roma.

⁷⁰ *Kovesi c. Romania*, n. 3594/19, § 208.

⁷¹ Con riferimento al differente status di pubblico ministero all'interno del sistema dei poteri dello Stato in ogni Stato membro, l'Ufficio del pubblico ministero è spesso classificato come un potere esecutivo o giudiziario. Tuttavia, si può ritenere che l'Ufficio del pubblico ministero possa essere definito piuttosto come organo *sui generis*, che si colloca al di fuori della triade classica dei tre poteri dello Stato.

⁷² Armenia, Bulgaria, Cipro, Estonia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Ungheria.

⁷³ Repubblica Ceca, Italia, Lituania.

⁷⁴ Cipro, Ungheria, Lituania, Lussemburgo.

⁷⁵ Repubblica Ceca, Lettonia, Slovenia, Ucraina.

- Il vaglio di costituzionalità di alcune disposizioni di legge sull'Ufficio del pubblico ministero (ad es. procedura di elezione, nomina, rimozione del Procuratore Generale e composizione del Consiglio superiore dei Procuratori, norme sul pensionamento) e altre norme regolamentari⁷⁶;
 - La relazione sulle attività dell'Ufficio del pubblico ministero da parte del Procuratore Generale al Presidente e al Parlamento o al Governo, e al Consiglio Superiore della magistratura; la natura delle relazioni; la fornitura di informazioni su casi pendenti⁷⁷ e la rimozione del Procuratore Generale per la non approvazione della relazione annuale da parte del Parlamento⁷⁸;
 - L'istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta e l'introduzione della responsabilità politica dei funzionari, inclusi procuratori e giudici, coinvolti nell'azione penale e nel processo in diverse cause concernenti l'azione penale e il giudizio di uomini politici per reati di corruzione⁷⁹;
 - La posizione dei procuratori nel procedimento penale (controllo di legalità delle indagini preliminari, relazioni tra organi inquirenti e il procuratore; obbligatorietà dell'azione penale)⁸⁰;
 - Il ruolo del pubblico ministero al di fuori dell'ambito del sistema di giustizia penale⁸¹.
61. Le decisioni dei tribunali nazionali a sostegno dell'indipendenza pratica dei procuratori sono uno degli esempi del positivo e progressivo effetto della giurisprudenza dei tribunali internazionali, in particolare della Corte EDU, sull'indipendenza pratica dei procuratori negli Stati membri. Come dimostrato sopra, tali decisioni riguardano un ampio spettro di aspetti dello status e della professione del procuratore ed essi sono particolarmente necessari laddove le riforme giudiziarie del potere giudiziario non producano risultati pienamente positivi.
62. Le autorità giudiziarie nazionali sono assistite da vicino dal Consiglio d'Europa e fanno affidamento, oltre che sulla giurisprudenza della Corte EDU, sulle norme consultive elaborate dagli organi del Consiglio d'Europa, e in particolare sugli esiti del CCPE che danno voce e prospettiva ai procuratori in servizio in tutta Europa e mirano a garantire che i procuratori possano lavorare in modo indipendente, imparziale ed efficace nell'adempimento delle loro importanti responsabilità all'interno dei rispettivi sistemi giuridici nazionali.
63. Tale combinazione di utili effetti sia da parte della giurisprudenza della Corte EDU sia da parte delle conclusioni consultive degli organi del Consiglio d'Europa fornisce alle autorità giudiziarie nazionali un quadro contestuale pertinente per rafforzare l'indipendenza pratica dei procuratori al livello nazionale. Aiuta notevolmente i procuratori a lavorare in modo imparziale e ad attuare in modo più efficiente le disposizioni della CEDU, la quale a sua volta consente loro di definire più dispute al livello nazionale evitando così l'aumento del numero di cause presentate alla Corte EDU, anche di quelle aventi un carattere ripetitivo.

⁷⁶ Repubblica di Moldavia, Repubblica Slovacca, Ucraina.

⁷⁷ Bulgaria.

⁷⁸ Ungheria, Lituania.

⁷⁹ Ungheria, Slovenia.

⁸⁰ Armenia, Repubblica Ceca, Estonia, Italia, Macedonia del Nord.

⁸¹ Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Federazione Russa.

III. Decisioni degli organi dei trattati per quanto riguarda l'indipendenza pratica del potere giudiziario in generale e dei procuratori in particolare

64. La Commissione per i Diritti Umani (qui di seguito CDU) che è l'organo di esperti indipendenti che monitora l'attuazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici (CIDCP) da parte degli Stati parti, ha emanato una serie di importanti raccomandazioni per quanto riguarda l'indipendenza dei giudici e dei procuratori.
65. Tutti gli Stati parti del CIDCP sono obbligati a trasmettere rapporti periodici alla Commissione per i Diritti Umani su come vengono attuati i diritti previsti dal Patto. In risposta ai rapporti, la Commissione per i Diritti Umani elabora delle osservazioni conclusive nei riguardi dello Stato interessato. Molti dei timori della CDU relativi ai procuratori e al loro lavoro sono stati espressi nelle osservazioni conclusive elaborate dopo l'esame dei rapporti presentati dagli Stati parti.
66. Tali timori sono legati alla riforma del sistema giudiziario e alla piena osservanza delle garanzie a un processo equo, che implicano la necessità di rafforzare l'indipendenza sia della magistratura giudicante che requirente⁸².
67. A tale riguardo, bisogna vegliare sul fatto di garantire l'indipendenza del potere giudiziario, ivi compresa l'indipendenza delle autorità requirenti, rispetto al potere esecutivo⁸³, al Presidente⁸⁴ o al potere legislativo⁸⁵.
68. Un organo indipendente dovrebbe essere responsabile del sistema disciplinare del potere giudiziario e sufficienti garanzie dovrebbero essere messe in atto al fine di evitare che vengano intraprese azioni disciplinari nei confronti di giudici e procuratori per infrazioni minori o per una controversa interpretazione della legge⁸⁶. Un organo indipendente siffatto, ad esempio un Consiglio Superiore dei Procuratori, dovrebbe essere composto da procuratori eletti dagli organi professionali di autogoverno⁸⁷.
69. A tale riguardo, le decisioni relative alla selezione, alla materia disciplinare, alla valutazione e alla nomina in ruolo di giudici⁸⁸ e procuratori⁸⁹, nonché alla rimozione, e dunque alla (garanzia) dell'inamovibilità⁹⁰, dovrebbero essere basate su criteri oggettivi esplicitamente previsti dalla legge⁹¹.

⁸² Osservazioni conclusive sul rapporto dell'Angola, 2019

⁸³ Osservazioni conclusive sul rapporto dell'Azerbaigian, 2016; della Repubblica Centrafricana, 2020; della Repubblica Ceca, 2019, della Guinea Equatoriale, 2019; della Repubblica Popolare Democratica del Laos, 2018; del Niger, 2019; del Paraguay, 2019, della Romania, 2017; dello Swaziland, 2017; del Tagikistan, 2019.

⁸⁴ Osservazioni conclusive sul rapporto della Bielorussia, 2018.

⁸⁵ Osservazioni conclusive sul rapporto della Repubblica Ceca, 2019; del Guatemala, 2018; della Repubblica Popolare Democratica del Laos, 2018; del Paraguay, 2019, della Serbia, 2017; del Tagikistan, 2019; del Vietnam, 2019, dell'Angola, 2019.

⁸⁶ Osservazioni conclusive sul rapporto dell'Azerbaigian, 2016; della Bielorussia, 2018; della Bulgaria, 2018.

⁸⁷ Osservazioni conclusive sul rapporto della Repubblica Ceca, 2019.

⁸⁸ Osservazioni conclusive sul rapporto dell'Azerbaigian, 2016;

⁸⁹ Osservazioni conclusive sul rapporto della Bielorussia, 2018; del Vietnam, 2019.

⁹⁰ Osservazioni conclusive sul rapporto della Repubblica Centrafricana, 2020; della Repubblica Ceca, 2019, della Guinea Equatoriale, 2019; del Guatemala, 2018; della Mongolia, 2017; del Niger, 2019.

⁹¹ Osservazioni conclusive sul rapporto della Guinea Equatoriale, 2019; del Guatemala, 2018; della Repubblica Popolare Democratica del Laos, 2018; della Mongolia, 2017; del Tagikistan, 2019.

70. Sono state espresse preoccupazioni anche in merito alla necessità di combattere efficacemente la corruzione⁹² e di evitare la corruzione nella magistratura, sia da parte dei giudici che dei procuratori⁹³
71. Per quanto riguarda alcuni Paesi, sono state espresse preoccupazioni anche in merito ad una possibile estensione troppo ampia dei poteri del Procuratore generale nel momento in cui ciò potrebbe indebolire la responsabilità oppure interferire con l'attività dei tribunali⁹⁴.
72. Oltre ad esaminare i rapporti degli Stati parti e a rilasciare osservazioni conclusive, il Primo Protocollo opzionale della Convenzione conferisce all'HRC la competenza di esaminare i ricorsi individuali in merito a presunte violazioni della Convenzione da parte degli Stati parti del Protocollo, analogamente all'attività svolta dalla Corte EDU ai sensi della CEDU.⁹⁵
73. Secondo la giurisprudenza consolidata dell'HRC, ai sensi dell'Articolo 39, paragrafo 2, del Patto, lo stesso ha il potere di stabilire le proprie regole procedurali, che gli Stati parti hanno convenuto di riconoscere. Aderendo al Protocollo opzionale, uno Stato parte del Patto riconosce la competenza dell'HRC a ricevere e prendere in considerazione le comunicazioni provenienti da individui che sono soggetti alla sua giurisdizione e che affermano di essere vittime di una violazione di uno dei diritti sanciti nel Patto (Protocollo opzionale, Preambolo e Articolo 1). L'impegno a cooperare in buona fede con la Commissione è implicito nell'adesione di uno Stato al Protocollo opzionale in modo da consentirgli di prendere in considerazione tali comunicazioni e, dopo averle esaminate, di trasmettere le proprie opinioni allo Stato parte ed alla persona interessata (Articolo 5, paragrafi 1 e 4). È incompatibile con i propri obblighi, ai sensi dell'Articolo 1 del Protocollo opzionale, per uno Stato parte il fatto di intraprendere qualsiasi azione che possa impedire o intralciare la Commissione nella valutazione e nell'esame delle comunicazioni e nella formulazione delle proprie considerazioni⁹⁶.
74. L'HRC dispone di un ampio numero di decisioni e considerazioni in merito ai diritti sanciti dal Patto, in particolare sull'indipendenza giudiziaria, che è simile per molti aspetti alla giurisprudenza della Corte EDU⁹⁷.

⁹² Osservazioni conclusive sul rapporto dell'Azerbaijan, 2016; del Guatemala, 2018.

⁹³ Osservazioni conclusive sul rapporto dell'Angola, 2019; della Repubblica Centrafricana, 2022; della Guinea Equatoriale, 2019; della Mongolia, 2017; del Paraguay, 2019.

⁹⁴ Osservazioni conclusive sul rapporto della Bulgaria, 2018; del Tagikistan, 2019.

⁹⁵ Al termine della 132a sessione, nel luglio 2021, la Commissione ha concluso che vi era stata una violazione del Patto in 1.278 (83,4 per cento) delle 1.532 considerazioni che aveva adottato a partire dal 1979.

⁹⁶ Si veda il Commento generale n. 33 (2008), par. 8 e 10; e, tra l'altro, *Levinov c. Bielorussia* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), par. 8.2; e *Poplavny c. Bielorussia* (CCPR/C/115/D/2019/2010), par. 6.2, *Piandiong c. Filippine* (CCPR/C/70/D/869/1999 e Corr.1), par. 5.1; *Maksudov c. Kirghizistan* (CCPR/C/93/D/1461, 1462, 1476 e 1477/2006), parr. 10.1-10.3; e *Yuzepchuk c. Bielorussia* (CCPR/C/112/D/1906/2009), par. 6.2. Come indicato al paragrafo 19 del Commento generale n. 33 (2008) del Comitato sugli obblighi degli Stati parti ai sensi del Protocollo opzionale, la mancata attuazione di misure provvisorie è incompatibile con l'obbligo di rispettare in buona fede la procedura delle comunicazioni individuali stabilita ai sensi del Protocollo opzionale. Pertanto, l'HRC è del parere che, non rispettando la richiesta di misure provvisorie trasmessa ad uno Stato parte, tale Stato parte non adempie ai propri obblighi ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo opzionale.

⁹⁷ Secondo l'HRC, come richiamato nel Commento generale 33 (2008) sugli obblighi degli Stati parti ai sensi del Protocollo opzionale al Patto (si veda paragrafo 11), sebbene la funzione della Commissione per i diritti umani nel considerare le comunicazioni individuali non è, come tale, quella di un organo giudiziario, le considerazioni espresse dalla Commissione nell'ambito del Protocollo opzionale presentano alcune caratteristiche importanti di una decisione giudiziaria. Esse sono il risultato di un esame che si svolge secondo uno spirito giudiziario, compresa l'imparzialità e l'indipendenza dei membri della Commissione, l'interpretazione ponderata del linguaggio del Patto e il carattere determinante delle decisioni.

-
75. L'HRC ha sottolineato⁹⁸ che un tribunale è, secondo il Patto, un organo costituito dalla legge, che è indipendente dal potere esecutivo e legislativo oppure beneficia in casi specifici dell'indipendenza giudiziaria nel decidere questioni giuridiche in un procedimento di natura giudiziaria. Il diritto di accesso a tale organo per tutti coloro che sono accusati di un reato penale non può essere limitato e qualsiasi condanna penale da parte di un organo che non sia un tribunale è incompatibile con tale disposizione⁹⁹.
76. L'HRC ha aggiunto che il requisito di competenza, indipendenza e imparzialità di un tribunale secondo il Patto è un diritto assoluto che non è soggetto ad alcuna eccezione.¹⁰⁰ Il requisito di indipendenza si riferisce, in particolare, alla procedura e ai titoli per la nomina dei giudici, e alle garanzie relative alla loro inamovibilità fino all'età pensionabile obbligatoria oppure alla scadenza del mandato, ove esistente, alle condizioni di promozione, trasferimento, sospensione e cessazione dalle funzioni, nonché all'effettiva indipendenza del potere giudiziario dall'ingerenza politica del potere esecutivo e legislativo¹⁰¹.
77. Secondo l'HRC, gli Stati dovrebbero adottare misure specifiche che garantiscano l'indipendenza del potere giudiziario, proteggendo i giudici da qualsiasi forma di influenza politica nel loro processo decisionale attraverso la costituzione o l'adozione di leggi che stabiliscano procedure chiare e criteri oggettivi per la nomina, la remunerazione, l'inamovibilità, la promozione, la sospensione e la rimozione dei membri del potere giudiziario e le sanzioni disciplinari adottate nei loro confronti.¹⁰² Una situazione in cui le funzioni e le competenze del potere giudiziario e del potere esecutivo non siano chiaramente distinguibili oppure nella quale quest'ultimo sia in grado di controllare o dirigere il primo, tale situazione è incompatibile con la nozione di tribunale indipendente.¹⁰³ È necessario proteggere i giudici dai conflitti di interesse e dalle intimidazioni. Al fine di salvaguardare la loro indipendenza, lo status dei giudici, ivi compreso il loro mandato, la loro indipendenza, la loro sicurezza, l'adeguata remunerazione, le condizioni di servizio, la pensione e l'età pensionabile sono adeguatamente garantiti dalla legge¹⁰⁴.
78. Per quanto riguarda la rimozione dei giudici, l'HRC ha evidenziato¹⁰⁵ che essi possono essere rimossi solo per gravi motivi di cattiva condotta o incompetenza, secondo procedure eque che assicurino l'obiettività e l'imparzialità previste dalla Costituzione o dalla legge. La rimozione dei giudici da parte del potere esecutivo, ad es. prima della scadenza del termine per il quale sono stati nominati, senza alcuna specifica motivazione e senza un'effettiva tutela giurisdizionale a disposizione per impugnare la rimozione è incompatibile con l'indipendenza del potere giudiziario.¹⁰⁶ Lo stesso vale, ad esempio, per la rimozione da parte del potere esecutivo di giudici ritenuti corrotti, senza rispettare nessuna delle procedure previste dalla legge.¹⁰⁷

⁹⁸ Nella propria interpretazione dell'Articolo 14 del Patto concernente l'accesso alle corti ed i relativi principi.

⁹⁹ HRC, Commento Generale 32 (2007) che tratta del diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e a un equo processo, paragrafo 18.

¹⁰⁰ Comunicazione n. 263/1987, *Gonzalez del Rio c. Perù*, paragrafo 5.2.

¹⁰¹ HRC, Commento Generale 21 (2007) che tratta del diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e a un equo processo, paragrafo 19.

¹⁰² Osservazioni conclusive, Slovacchia, CCPR/C/79/Add. 79 (1997), paragrafo 18.

¹⁰³ Comunicazione n. 468/1991, *Oló Bahamonde c. Guinea Equatoriale*, paragrafo 9.4.

¹⁰⁴ HRC, Commento Generale 32 (2007) che tratta del diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e a un equo processo, paragrafo 19.

¹⁰⁵ HRC, Commento Generale 32 (2007) che tratta del diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e a un equo processo, paragrafo 20.

¹⁰⁶ Comunicazione n. 814/1998, *Pastukhov c. Bielorussia*, paragrafo 7.3.

¹⁰⁷ Comunicazione n. 933/2000, *Mundy Busyo e altri c. Repubblica Democratica del Congo*, paragrafo 5.2.

79. Per quanto riguarda il concetto di imparzialità, l'HRC ha individuato due aspetti¹⁰⁸: 1) i giudici non devono permettere che la loro decisione sia influenzata da preconcetti o pregiudizi personali, né agire in modo da favorire impropriamente gli interessi di una delle parti a detrimento dell'altra¹⁰⁹; 2) il tribunale deve apparire imparziale anche ad un ragionevole osservatore. Un processo influenzato sostanzialmente dalla partecipazione di un giudice che, secondo la legislazione interna, avrebbe dovuto essere ricusato non può essere considerato di norma imparziale.¹¹⁰
80. L'HRC ha inoltre richiesto, per quanto riguarda la libertà e la sicurezza delle persone, che un controllo tempestivo e regolare da parte di una corte oppure di un altro tribunale che possieda le stesse caratteristiche di indipendenza e imparzialità del potere giudiziario sia una garanzia necessaria per dimostrare che la detenzione non duri più a lungo dello strettamente necessario, che la durata complessiva dell'eventuale detenzione sia limitata e che i tribunali rispettino pienamente le garanzie previste dal Patto¹¹¹.
81. Inoltre, per quanto riguarda il diritto dell'arrestato o del detenuto ad essere portato tempestivamente dinanzi ad un giudice oppure ad un altro magistrato abilitato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie, tale diritto è volto a portare la detenzione nell'ambito di un'indagine penale o di un'azione penale sotto il controllo giudiziario¹¹².
82. L'HRC ha anche affrontato la questione della protezione dei procuratori nel contesto della loro libertà di espressione e che le leggi sulla diffamazione debbano essere elaborate con cura per garantire che rispettino il Patto e che non servano, in pratica, a soffocare la libertà di espressione. Allo stesso tempo, l'HRC ha riconosciuto che i procuratori non siano alla stessa stregua dei personaggi pubblici e che, come i magistrati, necessitano di ottenere la fiducia dell'opinione pubblica per svolgere efficacemente le loro funzioni¹¹³.
83. L'HRC ha aggiunto che il principio dell'indipendenza giudiziaria, un'essenziale garanzia per l'esercizio indipendente delle funzioni giudiziarie, richiede che i giudici e i procuratori siano in grado di interpretare e applicare la legge e valutare liberamente i fatti e le prove, senza subire intimidazioni, ostacoli o interferenze nell'esercizio delle loro funzioni. I giudici non dovrebbero essere soggetti a sanzioni penali o disciplinari per il contenuto delle proprie decisioni, salvo i casi di reati gravi, corruzione, cattiva condotta o imperizia che li rendano inabili alla carica; in tali casi, ciò dovrebbe avvenire secondo procedure che rispettino le garanzie del giusto processo. Gli errori giudiziari dovrebbero essere corretti mediante il riesame della decisione da parte di un tribunale superiore¹¹⁴.

IV. Conclusioni

A. Principi elaborati dal CCPE per quanto riguarda l'indipendenza dei procuratori e del pubblico ministero

¹⁰⁸ HRC, Commento Generale 32 (2007) che tratta della parità di diritti dinanzi alle corti ed ai tribunali e di un equo processo, paragrafo 21.

¹⁰⁹ Comunicazione n. 387/1989, *Karttunen c. Finlandia*, paragrafo 7.2.

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ HRC, Commento Generale 35 (2014) che tratta del diritto alla libertà ed alla sicurezza, paragrafo 15.

¹¹² HRC, Commento Generale 35 (2014) che tratta del diritto alla libertà ed alla sicurezza, paragrafo 32.

¹¹³ HRC, Commento Generale n. 34, paragrafo 32; HRC Comunicazione n. 2716/2016, *Eglé Kusaitė c. Lituania*, paragrafo 8.7.

¹¹⁴ HRC, Commento Generale n. 34, paragrafo 5.5; HRC Comunicazione n. 2844/2016, *Baltasar Garzón c. Spagna*, paragrafo 5.4.

1. Il CCPE ha elaborato nei suoi precedenti pareri i seguenti elementi chiave di indipendenza dei procuratori e del pubblico ministero:
 - i procuratori devono essere liberi da interferenze illegittime nell'esercizio delle loro funzioni e da pressioni politiche o influenze illegittime di qualsiasi tipo, anche quando agiscono al di fuori del campo del diritto penale, per garantire il pieno rispetto e l'applicazione della legge e del principio dello Stato di diritto;
 - deve essere stabilito un quadro giuridico corrispondente, come quello per il potere giudiziario, che regoli lo status, l'indipendenza, il reclutamento, il mandato e la carriera dei procuratori sulla base di criteri trasparenti ed oggettivi;
 - i procuratori dovrebbero beneficiare di una carriera fino al pensionamento perché le nomine per periodi limitati con possibilità di riconferma comportano il rischio che i procuratori prendano decisioni distorte a seconda delle priorità delle autorità che hanno il potere di nomina;
 - l'indipendenza esterna e interna dei procuratori e del pubblico ministero dovrebbe essere assicurata da un organismo indipendente quale un Consiglio dei procuratori;
 - le direttive impartite ai procuratori e al pubblico ministero, sia esterne che interne, dovrebbero basarsi su linee guida contenenti garanzie specifiche quali la legalità e la trasparenza di tali direttive che dovrebbero sempre perseguire l'obiettivo di applicare la legge nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
 - lo status, la remunerazione e il trattamento dei procuratori, nonché l'allocazione delle risorse finanziarie, umane e di altro tipo assegnate al pubblico ministero, dovrebbero essere regolamentati in funzione dell'importanza della loro missione e del loro lavoro e in maniera analoga a quelli dei giudici;
 - i procuratori e, se del caso, i componenti delle loro famiglie e i loro mezzi di sussistenza, devono essere protetti nell'esercizio delle loro funzioni.

B. Inventario della giurisprudenza pertinente dei tribunali internazionali e degli organi dei trattati per quanto riguarda l'indipendenza del potere giudiziario in generale e dei procuratori e del pubblico ministero in particolare

2. Il diritto ad un tribunale indipendente e imparziale è un valore fondamentale dello Stato di diritto ed è sancito dai principali strumenti giuridici internazionali e regionali, che garantisce il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali ed è vitale per garantire la fiducia dell'opinione pubblica nel sistema giudiziario in una società democratica. Tale diritto ha conosciuto una ricca e consolidata giurisprudenza da parte dei tribunali internazionali e degli organi dei trattati.
3. In tale giurisprudenza, l'indipendenza del potere giudiziario è stata approfonditamente esaminata e la stessa contiene anche riferimenti all'indipendenza e all'autonomia del pubblico ministero. Poiché l'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero costituiscono, secondo il CCPE, un corollario indispensabile all'indipendenza del potere giudiziario, gli orientamenti forniti dalle pertinenti sentenze e decisioni internazionali relative al potere giudiziario possono in una certa misura essere applicabili, *mutatis mutandis*, al pubblico ministero.
4. I sistemi di giustizia penale, radicati in diverse culture giuridiche, variano in tutta

Europa. Nonostante le differenze, negli ultimi anni sta emergendo un importante fattore di convergenza fondato sul requisito dell'indipendenza del pubblico ministero quale prerequisito per lo Stato di diritto e l'indipendenza del potere giudiziario.

5. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sottolinea che in una società democratica, sia i tribunali che le autorità requirenti, debbono rimanere liberi da pressioni politiche. Pertanto, è nell'interesse pubblico mantenere la fiducia nell'indipendenza e nella neutralità politica delle autorità requirenti di uno Stato.
6. Affinché un'indagine sia efficace, le persone incaricate dell'esecuzione dell'indagine debbono essere indipendenti e imparziali, in diritto e di fatto. Ciò significa non solo una mancanza di legame gerarchico o istituzionale con gli indagati, ma anche un'indipendenza pratica.
7. Le garanzie procedurali generali applicabili, negli Stati membri, al pubblico ministero comprendono disposizioni che garantiscono l'indipendenza istituzionale o funzionale dei procuratori, siano essi membri del potere giudiziario o funzionari pubblici.
8. I pubblici ministeri in alcuni Stati membri sono strutturati gerarchicamente con i procuratori di rango superiore che hanno il potere di impartire ordini ed istruzioni ai procuratori di rango inferiore. Nonostante tale struttura, una serie di garanzie sono presenti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri volte ad assicurare l'efficacia e l'indipendenza degli organi preposti alle indagini penali nei confronti dei procuratori di alto rango.
9. La Corte di Giustizia dell'Unione europea, nell'interpretare se un determinato procuratore debba essere considerato un'autorità giudiziaria emittente di un mandato d'arresto europeo, ha affermato che questo è il caso allorché un procuratore soddisfa i seguenti tre criteri: partecipa all'amministrazione della giustizia, agisce obiettivamente, è indipendente e non è esposto ad alcun rischio di essere soggetto, *tra l'altro*, a una direttiva da parte dell'esecutivo in una specifica causa. Tuttavia, la decisione di un procuratore che emette un mandato d'arresto europeo deve essere soggetta ad un controllo giurisdizionale.
10. La Corte interamericana dei diritti umani, in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha affermato che uno degli scopi principali della separazione dei poteri pubblici è garantire l'indipendenza dei giudici. La Corte ha ritenuto, inoltre, che le garanzie rafforzate d'indipendenza applicabili ai giudici, in ragione della necessaria indipendenza del potere giudiziario, essenziale per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, dovrebbero essere applicate anche ai procuratori in base alla natura delle funzioni da loro svolte.
11. La Corte ha ulteriormente precisato che le autorità incaricate delle indagini dovrebbero essere indipendenti, *de iure* e *de facto*, il che richiede non solo un'indipendenza gerarchica o istituzionale, ma anche un'indipendenza effettiva. I procuratori non dovrebbero essere oggetto di pressioni politiche o di impropri impedimenti nelle loro azioni, né dovrebbero subire ritorsioni per le decisioni prese. Ciò richiede una garanzia di stabilità e un termine prestabilito nei loro incarichi, nonché garanzie procedurali per la loro revoca oppure nei procedimenti disciplinari avviati nei loro confronti.
12. La Commissione per i diritti umani (HRC), un organismo di esperti indipendenti che monitora l'attuazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), ha anche emesso una serie di pertinenti raccomandazioni per quanto riguarda l'indipendenza dei giudici e dei procuratori. Molte di queste raccomandazioni sono state espresse nelle osservazioni conclusive emesse dopo l'esame dei rapporti presentati dagli Stati parti e riguardano la riforma del sistema giudiziario e il pieno rispetto delle garanzie del giusto processo, implicando la necessità di rafforzare l'indipendenza sia del potere giudiziario

che del pubblico ministero.

13. A tale riguardo, le decisioni relative alla selezione, disciplina, valutazione e nomina a tempo indeterminato dei procuratori, nonché alla rimozione, garantendone quindi l'inamovibilità, dovrebbero basarsi su criteri oggettivi espressamente previsti dalla legge.
14. Oltre a riesaminare i rapporti degli Stati parti e a formulare osservazioni conclusive, il Primo Protocollo Opzionale dell'ICCPR conferisce all'HRC la competenza per esaminare le doglianze individuali in relazione alle presunte violazioni dell'ICCPR. Tale competenza è riconosciuta da tutti gli Stati parti in virtù della loro adesione al Protocollo. Secondo la giurisprudenza dell'HRC, il principio dell'indipendenza giudiziaria, una garanzia essenziale per l'esercizio indipendente delle funzioni giudiziarie, richiede che i giudici ed i procuratori siano in grado di interpretare e applicare la legge e valutare liberamente i fatti e le prove, senza essere soggetti ad intimidazioni, ostacoli o interferenze nell'esercizio delle loro funzioni.

C. Impatto della pertinente giurisprudenza dei tribunali internazionali e degli organi dei trattati sull'indipendenza pratica dei procuratori

15. L'inventario di cui sopra della pertinente giurisprudenza dei tribunali internazionali e degli organi dei trattati, da molti anni incentratosi sull'indipendenza giudiziaria e negli ultimi anni anche sull'indipendenza del pubblico ministero, fornisce elementi utili che possono avere un effetto importante per l'imparzialità e l'indipendenza, in diritto e di fatto, dei procuratori.
16. I vari elementi di tale giurisprudenza contribuiscono a rafforzare l'indipendenza istituzionale del pubblico ministero, nonché l'indipendenza funzionale dei singoli procuratori, sia nel sistema di giustizia penale che nei Paesi in cui il pubblico ministero ha la responsabilità di altri settori, al di fuori della sistema di giustizia penale.
17. In particolare, il quadro normativo relativo all'autonomia organizzativa del pubblico ministero, al processo di nomina, alla valutazione e alla rimozione dei procuratori, al loro mandato, alla non interferenza nel lavoro dei procuratori e ad altri aspetti importanti relativi alla loro carriera, trarrà sicuramente vantaggio da tale giurisprudenza.
18. Il principale valore aggiunto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) è la sua forza vincolante e l'obbligo di adottare misure generali negli Stati membri per porre fine alle violazioni individuate dalle sentenze della Corte EDU. Tale processo è obbligatorio ed è supervisionato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.
19. Tali misure generali possono includere nuove leggi o leggi emendate, nuove istituzioni, meccanismi, procedure, nuovi criteri per la nomina, il trasferimento, la promozione, la valutazione, la sospensione e la rimozione dei procuratori, nuove garanzie nel corso dei procedimenti disciplinari avviati nei loro confronti, lo sviluppo di norme etiche ed altre misure.
20. Esistono anche importanti strumenti consultivi sviluppati dagli organi e dalle istituzioni del Consiglio d'Europa che forniscono una guida approfondita per quanto riguarda l'indipendenza dei procuratori. Tali strumenti fungono da norme di *soft law* e costituiscono una base per la riforma del potere giudiziario negli Stati membri nel quadro delle attività di cooperazione del Consiglio d'Europa.

-
21. Tali strumenti di *soft law* possono, a loro volta, fungere da fonte di ispirazione ed essere utilizzati come riferimento, sia a livello universale che regionale, dai tribunali internazionali e dagli organi dei trattati nella loro accresciuta ricerca di un sistema giudiziario più equo ed efficace in cui l'indipendenza e l'imparzialità dei procuratori e del pubblico ministero siano stabilite in un quadro giuridico adeguato, simile a quello applicabile ai giudici.

Traduzione 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.