

European Conference of Prosecutors Conférence européenne des procureurs Conferenza europea dei procuratori

ESPERIENZA DEI CONSIGLI SUPERIORI DELLA MAGISTRATURA IN EUROPA E NELL'AREA DEL MEDITERRANEO

Filippo Donati

Componente del Consiglio superiore della magistratura italiana e Presidente della Rete Europea dei Consigli della Magistratura

Tema I

L'indipendenza, l'autonomia e
l'accountability dei Procuratori:
modelli diversi, sfide comuni nella
Protezione dei diritti dell'uomo?

Palermo, 5-6.05.2022



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione



Presidency of Italy
Council of Europe
November 2021 - May 2022

Présidence de l'Italie
Conseil de l'Europe
Novembre 2021 - Mai 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Pubblico Ministero e Stato di diritto in Europa
Conferenza europea dei procuratori

Palermo, 5-6 maggio 2022

L'indipendenza, l'autonomia e la responsabilità dei procuratori: modelli diversi, sfide comuni nella protezione dei diritti dell'uomo?

Esperienza dei Consigli superiori della magistratura in Europa e nell'area del mediterraneo

Filippo Donati

European Network of Councils for the Judiciary

1. Premessa

Tra i paesi del Consiglio d'Europa non esiste un modello unico di pubblico ministero. È tuttavia sempre più diffusa la convinzione che, al di là delle differenze tra i sistemi giudiziari nazionali, l'indipendenza dei procuratori costituisca un presupposto indispensabile per l'attuazione dei principi dello Stato di diritto.

Il Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE) e la Commissione di Venezia hanno più volte evidenziato la necessità di una disciplina volta a garantire i pubblici ministeri contro indebite interferenze, esterne o interne, e l'opportunità di affidare il controllo sull'applicazione di tale disciplina ad un organo autonomo, come ad esempio un Consiglio dei procuratori¹. La Rete europea dei Consigli della magistratura (ENCJ) ha pubblicato un rapporto sull'indipendenza e la responsabilità dei pubblici ministeri, nel quale ha concluso che l'istituzione di un Consiglio della magistratura con competenze anche per i procuratori, ovvero di un apposito Consiglio dei procuratori, può contribuire a rendere effettiva l'indipendenza funzionale ed organizzativa degli uffici di procura².

Il modello del governo autonomo, incentrato sull'istituzione di Consigli della magistratura o di altri analoghi organi³, non appare però replicabile in maniera automatica anche per il servizio di

¹ Cfr. CCPE-BU(2020)4, *Report on the Independence and Impartiality of the prosecution services in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, 30 March 2020, §§ 27, 29; CCPE(2018)2, *Opinion n. 13(2018)of the CCPE: Independence, accountability and ethics of prosecutors*, Strasbourg, 23 November 2019, § 24; CDL-AD(2014)029, *Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia*, §§ 13-14. Per una raccolta di tutti i pareri resi dalla Commissione di Venezia sul servizio di procura cfr. CDL-PI(2022)023, *Compilation of Venice commission opinions and reports*, Strasbourg, 26 April 2022, dove un'apposita sezione è dedicata ai Consigli dei procuratori.

² Cfr. *Independence and Accountability of the Prosecution. ENCJ Report 2014-2016*.

³ Gli organi di governo autonomo comprendono non soltanto i tradizionali Consigli della magistratura o Consigli di giustizia, ma anche altri organi comunque espressione del potere giudiziario, che partecipano all'amministrazione della giustizia, come i *Court Service* o i *Court administration* in Danimarca, Irlanda e Scozia, che sono membri dell'ENCJ.

procura. I Consigli della magistratura nascono infatti per i giudici, per garantire quell'indipendenza da ogni forma di condizionamento esterno che è ritenuta un presupposto indispensabile per il corretto esercizio della funzione giudicante. Ai pubblici ministeri, invece, spetta l'esercizio dell'azione penale e la rappresentanza dell'accusa in giudizio nonché, in alcuni paesi, la supervisione o la diretta conduzione delle indagini. Essi non svolgono quindi funzioni giudicanti. Anche quando dispongono ispezioni, sequestri e intercettazioni, è generalmente richiesta la convalida da parte di un giudice. Inoltre, assai diversa è l'organizzazione degli organi giudicanti rispetto a quella dei procuratori: soltanto i secondi sono inseriti in una struttura di tipo gerarchico, giustificata dall'esigenza di assicurare l'uniformità e la coerenza nell'esercizio dell'azione penale. Da ciò discende la difficoltà di assimilare l'indipendenza dei giudici a quella che invece può essere riconosciuta ai pubblici ministeri.

In che limiti, dunque, l'istituzione di un sistema di governo autonomo, tradizionalmente concepito per gli organi giudicanti, può contribuire a garantire il buon funzionamento del servizio di procura e assicurare l'indipendenza dei pubblici ministeri?

Il mio intervento è diviso in tre parti. Nella prima farò un cenno all'indipendenza del pubblico ministero. Nella seconda richiamerò i principi cui dovrebbero ispirarsi i Consigli dei procuratori, ove istituiti. Nella terza farò cenno ai principali rischi che possono discendere dall'estensione del sistema di governo autonomo anche al servizio di procura.

2.- Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri

La Corte EDU ha escluso che al pubblico ministero, che nel processo penale agisce in qualità di parte, possano essere automaticamente applicate le stesse garanzie di indipendenza e di imparzialità che la CEDU richiede per le autorità giudiziarie chiamate a decidere sul merito di una accusa in materia penale⁴. Tuttavia, nella sua più recente giurisprudenza, la Corte EDU non ha mancato di sottolineare che, in ogni società democratica, sia i giudici sia i pubblici ministeri devono essere protetti contro interferenze politiche⁵. In particolare, nella sentenza resa nel caso *Kövesi*, ha affermato che l'indipendenza dei pubblici ministeri costituisce un presupposto indispensabile per garantire l'indipendenza del potere giudiziario nel suo complesso⁶.

La Commissione europea ha condiviso i principi sanciti dalla Corte EDU nella sentenza *Kövesi*. Nel rapporto sullo Stato di diritto per il 2020⁷, in particolare, la Commissione ha espresso forti preoccupazioni per il fatto che, in Polonia, il ministro della Giustizia, rivestendo anche la carica di procuratore generale, abbia il potere di impartire istruzioni in singole cause e di trasferire i procuratori⁸. La Commissione ha inoltre ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte di

⁴ Corte EDU, decisione 8 dicembre 2009, *Previti c. Italia*, ricorso n. 45291/06, § 255.

⁵ Corte EDU, Grande camera, sentenza 12 febbraio 2008, *Guja c. Moldova*, ric. n. 14277/04, § 86.

⁶ Corte EDU, Grande camera, sentenza 5 maggio 2020, *Kövesi c. Romania*, ric. 3594/19, § 208.

⁷ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Bruxelles, 30.9.2020, COM(2020) 580 final, pagg. 10 ss.

⁸ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Polonia*, Bruxelles, 30.9.2020 SWD(2020) 320 final, pag. 8.

giustizia, soltanto il pubblico ministero che offra adeguate garanzie di indipendenza può essere considerato come “autorità giudiziaria emittente” ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 sul mandato di arresto europeo. Il requisito dell’indipendenza, secondo la Corte di giustizia, non può dirsi soddisfatto in presenza di norme che permettano all’esecutivo di impartire istruzioni formali alle procure su casi individuali⁹. Possono invece rientrare nella nozione di “autorità giudiziaria emittente” quei “magistrati della procura di uno Stato membro, incaricati dell’azione pubblica e collocati sotto la direzione e il controllo dei loro superiori gerarchici, qualora il loro *status* conferisca loro una garanzia di indipendenza, in particolare rispetto al potere esecutivo, nell’ambito dell’emissione del mandato d’arresto europeo”¹⁰.

Nel successivo rapporto sullo Stato di diritto, la Commissione ha invitato gli Stati membri a rafforzare l’autonomia e l’indipendenza delle procure, evidenziando tra l’altro che “l’indipendenza delle procure ha implicazioni importanti per la capacità di combattere la criminalità e la corruzione”¹¹.

Che un certo grado di indipendenza dei procuratori sia un presupposto indispensabile dello Stato di diritto e dell’indipendenza dell’intero sistema di giustizia è stato più volte ribadito dalla Commissione di Venezia¹², dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)¹³, dal CCPE¹⁴, dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa¹⁵ e dall’ENCJ nel suo rapporto sull’indipendenza e la responsabilità dei procuratori¹⁶.

In effetti, è opinione diffusa che i pubblici ministeri, per poter svolgere adeguatamente il ruolo loro affidato, debbano agire in modo equo ed imparziale, mettendo a disposizione del giudice

⁹ L’autorità giudiziaria emittente, ha osservato la Corte, “deve poter assicurare all’autorità giudiziaria dell’esecuzione che, alla luce delle garanzie offerte dall’ordinamento giuridico dello Stato membro emittente, essa agisce in modo indipendente nell’esercizio delle sue funzioni inerenti all’emissione di un mandato d’arresto europeo” e di non essere esposta, nell’esercizio di tali funzioni, “a un qualsivoglia rischio di essere soggetta, in particolare, a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo”, cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 27 maggio 2019, *OG e PI (Procure di Lubeca e Zwickau)*, C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, punto 74, nonché sentenza 27 maggio 2019, *PF (Procuratore generale di Lituania)*, C-509/18, EU:C:2019:457.

¹⁰ Cfr. Corte di giustizia, I Sez., sentenza 12 dicembre 2019, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg (Procureurs de Lyon et Tours)*, cause riunite C-566/19 PPU e C-626/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1077, nella quale la Corte ha considerato, in particolare, che gli elementi che le erano sottoposti erano sufficienti a dimostrare che, “in Francia, i magistrati della procura dispongono del potere di valutare in modo indipendente, segnatamente rispetto al potere esecutivo, la necessità e la proporzionalità dell’emissione di un mandato d’arresto europeo ed esercitano tale potere in modo oggettivo, tenendo conto di tutti gli elementi a carico e a discarico” (punto 55).

¹¹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2021 La situazione dello Stato di diritto nell’Unione europea*, Bruxelles, 20.7.2021 COM(2021) 700 final

¹² La Commissione di Venezia ha precisato che “the rule of law requires independence of decision making, but not necessarily full institutional independence”: cfr. CDL-AD(2018)029, *Georgia - Opinion on the provisions on the Prosecutorial Council in the draft Organic Law on the Prosecutor’s Office and on the provisions on the High Council of Justice in the existing Organic Law on General Courts*, § 19. Al riguardo cfr. CDL-AD(2010)040, *Report on European Standards as regards the independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service*, Strasbourg, 3 January 2011.

¹³ *Quarto rapporto sulla prevenzione della corruzione con riguardo a membri del parlamento, giudici e procuratori*, adottato nella seduta plenaria del 25 marzo 2021 e pubblicato il 5 maggio 2021, § 50 segg.

¹⁴ Cfr. CCPE-BU(2020)4, *Report on the Independence and Impartiality of the prosecution services in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, 30 March 2020.

¹⁵ Raccomandazione Rec(2000)19 su *The role of public prosecution in the criminal justice system*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 6 ottobre 2000.

¹⁶ *ENCJ Report 2014-2016 on Independence and Accountability of the Prosecution*.

tutti gli elementi di prova attendibili acquisiti nel corso delle indagini anche se, in ipotesi, favorevoli all'indagato¹⁷. È tuttavia evidente che l'indipendenza dei pubblici ministeri non possa essere assimilata a quella dei giudici. I pubblici ministeri, infatti, possono essere assoggettati a direttive, orientamenti e istruzioni dei loro superiori anche se, a garanzia della loro indipendenza, le istruzioni siano impartite in forma scritta, in maniera da consentire all'interessato di muovere contestazioni, laddove le istruzioni non siano conformi alla legge o ai criteri per l'esercizio dell'azione penale previamente resi pubblici¹⁸. Fermo il divieto di dettare istruzioni specifiche con riguardo a singoli procedimenti, Parlamento e del Governo possono inoltre formulare criteri di carattere generale in materia di priorità nel perseguimento di certi tipi di reato¹⁹.

L'indipendenza non può essere disgiunta, però, dalla responsabilità. I pubblici ministeri, come i giudici, sono responsabili del modo in cui esercitano il potere loro conferito e debbono rendere conto del loro operato dinanzi ai cittadini. In ogni Stato democratico, la titolarità di un potere implica l'obbligo di rendere conto del modo in cui lo stesso viene esercitato²⁰. La responsabilità, per i pubblici ministeri come per i giudici, implica non solo il rispetto della legge e degli obblighi professionali, ma anche un dovere trasparenza nei confronti della collettività con riguardo all'attività svolta e ai programmi di lavoro. I pubblici ministeri, come i giudici, possono infatti conquistare la fiducia della società soltanto se dimostrano, all'esterno, che operano con indipendenza, imparzialità ed efficienza²¹.

Laddove la responsabilità del servizio di procura non sia interamente attribuita all'esecutivo, l'istituzione di un Consiglio della magistratura competente anche per i procuratori o di un apposito Consiglio dei procuratori è generalmente considerata una soluzione utile a rafforzare l'indipendenza e la responsabilità dei pubblici ministeri²².

3.- Consigli della magistratura e Consigli dei procuratori

L'autonomia di cui ciascuno Stato dispone nell'organizzazione del proprio ordinamento giudiziario rende inevitabili differenze in ordine alla composizione e ai poteri dei Consigli della magistratura. Il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), nel recente parere

¹⁷ Venice Commission, *Report on European Standards as regards the independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service*, cit., § 15.

¹⁸ Cfr. CCPE, *Dichiarazione di Bordeaux*, cit., § 9; CCPE(2018)2, *Opinion n. 13(2018) of the CCPE; Independence, accountability and ethics of prosecutors*, cit., §§ 38 ss.

¹⁹ CCPE(2018)2, *Opinion n. 13(2018) of the CCPE; Independence, accountability and ethics of prosecutors*, cit., §§ 34-36; CCPE, *Dichiarazione di Bordeaux*, cit., § 9.

²⁰ CDL-AD(2010)040, *Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The prosecution service*, cit., §§ 41 ss.

²¹ CDL-AD(2014)008, *Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina*, §§ 71-72.

²² Cfr. CCPE, CCPE(2018)2, *Opinion n. 13(2018) of the CCPE; Independence, accountability and ethics of prosecutors*, cit., § 24; CCPE-BU(2020)4, *Report on the Independence and Impartiality of the prosecution services in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, 30 March 2020, §§ 27, 29; CDL-AD(2014)029, *Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia*, §§13-14; *Independence and Accountability of the Prosecution. ENCJ Report 2014-2016*.

sull'evoluzione dei Consigli della magistratura e sul loro ruolo nei sistemi giudiziari imparziali e indipendenti, non ha voluto suggerire uno specifico modello, ma piuttosto individuare una serie di principi e di standard comuni che tutti i Consigli della magistratura dovrebbero rispettare, per poter adempiere al proprio ruolo di garanti dell'indipendenza dei giudici²³.

Per il servizio di procura le differenze sono, evidentemente, ancora più marcate. Tre sono i modelli oggi prevalenti, che riflettono il maggiore o minore grado di separazione tra i giudici e i pubblici ministeri. In alcuni Stati è stato istituito un Consiglio della magistratura competente sia per i giudici sia per i pubblici ministeri (ad es. Italia, Belgio e Grecia). Altri Stati hanno previsto, all'interno del Consiglio della magistratura, una apposita Sezione per i giudici ed una per i pubblici ministeri (ad esempio Francia, Bulgaria, Romania, Marocco e Algeria). In altri ordinamenti, infine, è stato costituito un apposito Consiglio dei procuratori (ad esempio Spagna e Portogallo).

Quale che sia il modello adottato, l'obiettivo perseguito con l'istituzione di tali organi è sempre quello di assicurare il rispetto dei principi dello Stato di diritto, contribuendo a garantire l'indipendenza, la responsabilità e il buon funzionamento del servizio di procura. Molti dei principi e degli standard applicabili ai tradizionali Consigli della magistratura possono quindi, in linea di massima, valere anche per i Consigli dei procuratori²⁴.

Più volte la Commissione di Venezia ha evidenziato la necessità di una copertura costituzionale anche per i Consigli dei procuratori, al fine di garantirli contro possibili interferenze da parte della maggioranza di governo²⁵. Il principio di stabilità del mandato, che impedisce al Governo e al Parlamento di disporre l'anticipata cessazione dalla carica dei componenti dei Consigli della magistratura, si applica evidentemente anche ai Consigli dei procuratori²⁶. Anche per i procuratori si pone l'esigenza di evitare situazioni di incompatibilità che possano pregiudicare l'immagine di indipendenza e l'imparzialità dell'organo o di un suo componente²⁷. Anche i Consigli dei procuratori, infine, devono rendere conto del modo in cui esercitano i poteri loro affidati²⁸.

Non possono però essere dimenticate le differenze sostanziali che esistono tra l'organizzazione delle procure e quella degli uffici giudicanti. Secondo la Commissione di Venezia, il carattere gerarchico degli uffici di procura potrebbe indurre i pubblici ministeri a votare in blocco insieme

²³ *CCJE Opinion No. 24 (2021): Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*, Strasbourg, 5 November 2021, CCJE(2021)11.

²⁴ L'ENCJ, nel compendio sui Consigli di giustizia approvato il 29 ottobre 2021, ha specificato che i principi e i standard ivi indicati possono applicarsi anche a quei Consigli della magistratura che hanno una competenza tanto per i giudici quanto per i pubblici ministeri.

²⁵ CDL-AD(2021)015, *Bosnia and Herzegovina: opinion on the draft law on amendments to the law on the high judicial and prosecutorial council (HJPC)*, § 13

²⁶ Cfr. CDL-AD(2021)030, *Montenegro - Urgent Opinion on the revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service*, § 46; CDL-AD(2021)051, *Kosovo - Opinion on the draft amendments to the Law on the prosecutorial Council of Kosovo*, §§ 59-64.

²⁷ CDL-AD(2015)039, *Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia*, §§ 60-64.

²⁸ CDL-AD(2017)013, *Opinion on the draft revised Constitution of Georgia*, § 82.

al Procuratore generale²⁹. La Commissione di Venezia ha quindi ritenuto che, mentre nei tradizionali Consigli della magistratura i componenti togati devono essere la maggioranza, nei Consigli dei procuratori l'esigenza di evitare il rischio di corporativismo può giustificare una maggioranza dei componenti laici. Per evitare l'opposto rischio di politicizzazione del Consiglio dei procuratori, tuttavia, la nomina dei componenti laici, ove affidata al Parlamento, deve essere effettuata con maggioranze qualificate o altri meccanismi volti ad evitare che la maggioranza di governo possa condizionare l'operato dell'organo³⁰.

Infine, l'autonomia di cui ciascuno Stato dispone nell'organizzazione del proprio ordinamento giudiziario rende inevitabili differenze con riguardo alle competenze dell'esecutivo nell'organizzazione del servizio di procura e, conseguentemente, ai poteri conferiti agli organi autonomi istituiti a tutela dell'indipendenza dei pubblici ministeri. Il Consiglio dei procuratori istituito in Portogallo, ad esempio, esercita significative competenze sulle nomine, promozioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità e provvedimenti disciplinari, mentre quello istituito in Spagna svolge un ruolo di natura essenzialmente consultiva. Il Consiglio della magistratura francese, che è diviso in due sezioni, esercita poteri decisivi sulle nomine degli organi giudiziari, mentre si limita a fornire un parere non vincolante al Ministro della giustizia per quanto riguarda le nomine dei procuratori.

4.- Le procure tra rischi di politicizzazione e rischi di corporativismo

I sistemi di governo autonomo della magistratura hanno, nel complesso, dato prova di buon funzionamento. Essi sono tuttavia costantemente esposti a forti pressioni, interne o esterne. L'esperienza più recente insegna che tali pressioni costituiscono un rischio da non sottovalutare. In alcuni Stati dell'Unione europea, infatti, il potere politico è riuscito a conquistare il controllo del Consiglio per la magistratura. In altri Stati, si sono realizzate forme di controllo e condizionamento del Consiglio da parte di esponenti della magistratura, che hanno creato un diverso, ma non meno grave, pericolo per l'indipendenza dei giudici.

Quello della Polonia è il più noto esempio di "cattura" di un Consiglio della magistratura da parte del potere politico. Il Consiglio Nazionale della Magistratura (*Krajowa Rada Sądownictwa o KRS*) è composto da tre membri di diritto - il primo presidente della Corte suprema, il presidente della Corte suprema amministrativa e il Ministro della giustizia – sei parlamentari e quindici giudici. Il legislatore ha stabilito nel 2017 che i quindici togati non debbano più essere eletti dai magistrati, come era avvenuto sino ad allora, ma dalla Camera bassa (*Sejm*), e ha disposto l'immediata decadenza dall'ufficio dei consiglieri in carica, indipendentemente dal fatto che avessero esaurito o meno il mandato quadriennale previsto dalla Costituzione. In tal modo è

²⁹ Cfr. CDL-AD(2021)012, *Montenegro - Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption*, § 36.

³⁰ Cfr. CDL-AD(2021)012, *Montenegro - Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption*, §§ 36- 43; CDL-AD(2021)051, *Kosovo - Opinion on the draft amendments to the Law on the prosecutorial Council of Kosovo*, § 25-26; CDL-AD(2021)030, *Montenegro - urgent opinion on the revised draft amendments to the law on the state prosecution service*, § 13.

stato, di fatto, alterato l'equilibrio tra le diverse componenti del KRS previsto dalla Costituzione, facendo prevalere quella di nomina politica. Il KRS, ormai controllato dalla maggioranza di governo, non è più in grado di tutelare l'indipendenza della magistratura polacca³¹.

Se in Polonia il Consiglio della magistratura è stato "catturato" dal potere politico, in altri Stati, invece, è stato "catturato" dallo stesso potere giudiziario. È cioè accaduto che gruppi di magistrati sono riusciti a costruire all'interno del Consiglio una maggioranza e a far approvare scelte ispirate a logiche di appartenenza. Si è verificato, in altri termini, il paradosso di un ordinamento giudiziario che, pur essendo nel complesso autonomo dal potere politico, non è riuscito a garantire l'indipendenza dei singoli giudici. Casi del genere si sono verificati ad esempio nella Repubblica Slovacca³² e, da ultimo, in Italia³³.

L'esperienza insegna quindi che gli organi di governo autonomo della magistratura sono costantemente sottoposti a pressioni da parte sia del potere politico sia dello stesso corpo giudiziario. Pericoli simili possono evidentemente riguardare anche i Consigli dei procuratori.

6. Considerazioni conclusive

Le considerazioni sin qui svolte permettono di dare una risposta all'interrogativo iniziale.

I procuratori sono inseriti in un sistema gerarchico, in molti casi collegato al potere esecutivo, e possono essere chiamati ad attuare criteri di priorità connessi alle scelte di politica criminale dello Stato. L'indipendenza da riconoscere ai pubblici ministeri non può, quindi, essere identica a quella dei giudici. Un certo grado di indipendenza dei pubblici ministeri, quantomeno in ordine alla scelta se avviare o meno l'azione penale nei singoli casi concreti, è tuttavia indispensabile per garantire la corretta applicazione dei principi dello Stato di diritto.

L'istituzione di un Consiglio della magistratura con competenza anche per i pubblici ministeri o di un Consiglio dei procuratori può certamente contribuire a garantire il buon funzionamento e l'indipendenza del servizio di procura. L'esperienza comparata indica, tuttavia, che organi del genere sono costantemente esposti a rischi di condizionamento esterno, da parte del potere politico, o interno, da parte di istanze corporative.

Occorre dunque tutelare i Consigli dei procuratori dal duplice pericolo derivante dalle pressioni della politica e delle istanze corporative. La costante ricerca di un punto di equilibrio tra queste opposte spinte costituisce il presupposto indispensabile per assicurare l'indipendenza e il buon funzionamento del servizio di procura e del sistema di giustizia nel suo complesso.

³¹ Cfr. al riguardo Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 3 febbraio 2022, *Advance Pharma sp.z o.o c. Polonia*, ric. n. 1469/20; 22 luglio 2021, *Reczkowicz c. Polonia*, ric. n. 43447/19 e 8 novembre 2021, *Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia*, ricc. nn. 49868/19 e 57511/19.

³² Molto conosciuta è la vicenda di Štefan Arabin, ex ministro della giustizia e presidente della Corte suprema, che riuscì a formare all'interno del Consiglio di giustizia una compatta maggioranza e quindi ad esercitare un ferreo controllo sulle decisioni dello stesso.

³³ Tutti i media hanno diffuso la notizia di un incontro nel maggio 2019 in cui due parlamentari, dei quali uno sotto processo, avrebbero discusso con cinque consiglieri strategie sulla imminente scelta da parte del CSM del vertice della procura di Roma. Il Capo dello Stato, in un intervento svolto il 21 giugno 2019 dinanzi al plenum del CSM, ha parlato di "un quadro sconcertante e inaccettabile", che incide sul prestigio e l'autorevolezza del Consiglio e dell'intero ordine giudiziario, "la cui credibilità e la cui capacità di riscuotere fiducia sono indispensabili al sistema costituzionale e alla vita della Repubblica".



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



UNIONCAMERE
SICILIA



www.coe.int/ccpe

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 46 member states, including all members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE