

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

**ASPETTI ESSENZIALI DELL'INDIPENDENZA DEI PROCURATORI ; SUA RILEVANZA
RISPETTO ALL'INDIPENDENZA DEI GIUDICI ; RESPONSABILITÀ
(ACCOUNTABILITY) DEL PUBBLICO MINISTERO**

Antonio Mura

Procuratore generale presso la Corte di Appello di Roma, componente del CCPE

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

**ASPETTI ESSENZIALI DELL'INDIPENDENZA DEI PROCURATORI
SUA RILEVANZA RISPETTO ALL'INDIPENDENZA DEI GIUDICI
RESPONSABILITÀ (ACCOUNTABILITY) DEL PUBBLICO MINISTERO**

Antonio Mura

Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma
Membro del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE)

Pubblico ministero e giudici in una società democratica

La *Rule of law* – cardine dello Stato di diritto – presuppone il rispetto di diversi principi fondamentali, tra i quali l'indipendenza e l'imparzialità delle corti. Ma il suo fine ultimo di giustizia potrebbe essere vanificato se l'azione penale sottoposta al giudizio delle corti non fosse, a sua volta, esercitata conformemente ai valori dello Stato di diritto: se essa, cioè, fosse rimessa ad un pubblico ministero che subisce improprie influenze o ingerenze politiche e non agisce in modo indipendente.

L'indipendenza del giudice e quella del pubblico ministero sono interconnesse. La *Dichiarazione di Bordeaux*¹ («Giudici e procuratori in una società democratica», 2009) afferma che essi «debbono essere entrambi indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni e altresì essere ed apparire indipendenti gli uni nei confronti degli altri». Nel *Memorandum* esplicativo del documento risalta la definizione dell'indipendenza del pubblico ministero come «corollario indispensabile dell'indipendenza del giudiziario», indicandosi i rispettivi ruoli – requirente e giudicante – come «distinti ma complementari», a garanzia di un'amministrazione della giustizia «equa, imparziale ed efficace».

Non si afferma, quindi, l'identità dello *status* del giudice e del pubblico ministero². Piuttosto, si delinea per i procuratori una linea tendenziale: una condizione che trae ispirazione dall'indipendenza del giudiziario³ e tende a formare con essa un sistema solidamente coerente con i valori dell'imparzialità del giudizio e dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Il mosaico degli ordinamenti europei

Nel panorama del Consiglio d'Europa lo statuto dei procuratori è assai variegato, per ragioni costituzionali, di tradizioni storiche e di cultura istituzionale. Tale varietà conferisce valore – metodologico e, in un certo senso, politico – al fatto che riguardo al pubblico ministero si concordi, comunque, su molti principi in quanto comuni alla sensibilità dei diversi paesi.

¹ La *Bordeaux Declaration*, approvata nel 2009, è frutto del lavoro collegiale dei due Consigli consultivi (CCJE e CCPE) istituiti presso il Consiglio d'Europa e composti l'uno da giudici e l'altro da rappresentanti del pubblico ministero di tutti gli Stati membri (*CCPE Opinion No. 4(2009), Bordeaux Declaration, «Judges and Prosecutors in a Democratic Society»*).

² Anche la *Venice Commission*, nel rapporto del 2010 (di cui si tratterà appresso), parla di «inevitabile asimmetria» tra il settore giudicante e quello requirente.

³ Secondo l'*Opinion No. 16(2021)* del CCPE (su cui v. *infra*), l'indipendenza dei membri del pubblico ministero va promossa «in parallelo» con quella dei giudici.

Diversità essenziale è quella tra sistemi nei quali il pubblico ministero appartiene all'ordine giudiziario e sistemi che lo inquadrano invece al di fuori di esso e, spesso, nell'esecutivo. Ma differenze profonde si registrano anche rispetto:

- al reclutamento dei procuratori (concorso, elezione, *appointment*), la formazione professionale, la carriera, la durata del mandato, la rimozione dall'incarico, i trasferimenti, le eventuali possibilità di passaggio dal ruolo di procura a quello giudicante e viceversa, le valutazioni periodiche di professionalità, il sistema disciplinare, le frequenti differenziazioni del regime normativo previsto per i vertici dei sistemi di procura rispetto a quello dettato per gli altri procuratori;
- all'esistenza o meno di Consigli superiori o Consigli di giustizia (i quali, ove istituiti, presentano pure diversità notevoli nella composizione, nelle funzioni istituzionali, nell'unitarietà o meno con i corrispondenti Consigli dei giudici);
- ai rapporti con il Ministro della giustizia e con il Parlamento;
- alla strutturazione interna del servizio di procura, con vari gradi e forme di gerarchia;
- al processo di *decision-making* per la trattazione di singoli casi, con eventuale incidenza della strutturazione più o meno gerarchica del servizio e la possibilità di direttive (generali o specifiche, positive o negative).

È pure diversa la portata delle garanzie a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza: rileva, ad esempio, sul piano individuale, la eventuale garanzia di inamovibilità, mentre a livello di sistema sono importanti sia i meccanismi di determinazione del *budget* sia quelli di gestione di esso da parte delle procure.

A rendere il quadro ancora più articolato sono poi le diversità strutturali:

- l'esistenza di un vertice nazionale del pubblico ministero o, invece, la ripartizione paritaria delle competenze tra i diversi uffici del pubblico ministero su base territoriale (come nel caso delle procure italiane);
- l'eventuale competenza centralizzata per determinate materie (procure nazionali antiterrorismo o anticorruzione o di tutela dell'ambiente);
- le diversità nelle regole di giudizio: fondamentale la distinzione tra gli ordinamenti che prevedono l'azione penale obbligatoria e quelli nei quali il pubblico ministero può valutare l'opportunità di procedere penalmente;
- la sottoposizione della decisione di non promuovere l'azione penale a controlli esclusivamente interni all'apparato di procura o, in altri paesi, al controllo del giudice;
- il ruolo dell'accusa nei sistemi processuali di carattere accusatorio, inquisitorio o misto.

Una grande varietà si riscontra, inoltre, nelle funzioni attribuite al pubblico ministero. È pacifico che il nucleo essenziale sia quello di promuovere l'azione penale e sostenerla in giudizio (quando è il caso, anche mediante l'impugnazione delle decisioni delle corti): tutte attività che il pubblico ministero svolge in quanto autorità incaricata di vigilare, a nome della società e nell'interesse generale, sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionata penalmente. È pure pacifico che, in tali prospettive, debbano tenersi in considerazione sia i diritti degli individui sia l'efficacia dell'ordinamento penale: valori, questi, qualificati come «due imperativi di pari importanza» che il pubblico ministero deve rispettare nell'esercizio del suo mandato.

È, però, diversa l'ampiezza delle funzioni: da ordinamenti che prevedono compiti esclusivamente di esercizio dell'azione in vista del dibattimento (la *prosecution* dei sistemi di *common law*) si va ad ordinamenti ove la funzione del pubblico ministero è anche direttamente investigativa e di direzione della polizia giudiziaria (come in Italia); il ruolo "attivo" nella ricerca delle *notitia criminis* è previsto

solo in alcuni ordinamenti; e sono poi diverse le competenze ulteriori, come in tema di esecuzione della pena, di controllo dell'apparato carcerario, di rappresentanza degli interessi dell'erario, delle funzioni in ambito extra-penale.

La consapevolezza di questa gamma di concezioni alternative della funzione di procura fa risaltare gli approdi raggiunti in sede sovranazionale, dove il nucleo forte di una concezione comune viene individuato nel rispetto rigoroso della legge, nella promozione della sua applicazione e in una essenziale *imparzialità* del pubblico ministero nelle sue scelte e nel suo agire concreto, nonostante la sua qualificazione come parte del processo penale: parte processuale pubblica e imparziale.

Le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

La sensibilità per i principi dello Stato di diritto e l'adesione convinta alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali hanno consentito, riguardo al pubblico ministero, un'elaborazione comune nell'ambito del Consiglio d'Europa, pur nel quadro variegato che ho delineato.

Con la Raccomandazione n. 19 del 2000⁴, rivolta dal Comitato dei Ministri agli Stati membri, il Consiglio d'Europa sanciva per la prima volta un complesso di principi condivisi a livello continentale sull'assetto e sull'azione del pubblico ministero in ambito penale. Alle funzioni extra-penali del pubblico ministero – che principalmente rilevano negli ordinamenti dell'Est Europa – è stata successivamente dedicata la Raccomandazione n. 11 del 2012⁵.

È importante che si sia ritenuto meritevole di così attenta considerazione il tema del pubblico ministero, quale snodo imprescindibile per la realizzazione di moderni sistemi di giustizia democratici; ed è significativo che l'obiettivo sia stato perseguito rispettando tutte le peculiarità ordinamentali, che costituiscono il portato delle tradizioni dei diversi paesi.

Quale che sia l'assetto normativo, alla stregua della *Rec(2000)19* gli Stati dovrebbero adottare ogni provvedimento utile per consentire ai membri del pubblico ministero di adempiere alle loro responsabilità in condizioni di *status*, di organizzazione e con i mezzi (in particolare il *budget*) appropriati. Tali condizioni dovrebbero essere determinate dallo Stato in stretta concertazione con i rappresentanti del pubblico ministero. Il rapporto fra il pubblico ministero ed i poteri esecutivo e legislativo è definito «questione chiave». È affermato, in ogni caso, il dovere per il pubblico ministero di cooperare con le altre istituzioni a fini di giustizia e di efficacia della politica penale, nonché di realizzare un'attiva cooperazione internazionale.

Mentre «l'idea di un'armonizzazione europea sulla base di un unico concetto è sembrata alquanto prematura», la Raccomandazione del 2000 delinea le garanzie per il pubblico ministero nell'adempimento del mandato – ad iniziare dal divieto di interferenze ingiustificate e dalla definizione di limiti ragionevoli alla responsabilità – con correlati doveri, quale quello di un periodico resoconto pubblico sull'insieme delle attività svolte. Le garanzie sono tanto più dettagliate quando il sistema prevede la subordinazione del pubblico ministero: in tal caso i poteri del governo devono essere precisati per legge ed esercitati in modo trasparente, le eventuali istruzioni devono avere carattere generale, essere motivate, rispettare l'equità e l'uguaglianza ed essere scritte e pubblicate («affinché la gerarchia ne assuma diretta responsabilità», specifica il *Memorandum* che illustra la Raccomandazione).

⁴ *Rec(2000)19* del 6 ottobre 2000, «*The role of public prosecution in the criminal justice system*». In seguito (2003) l'Assemblea Parlamentare ha approvato la Raccomandazione 1604 sul ruolo del pubblico ministero in una società democratica regolata dal principio del primato del diritto.

⁵ *Rec(2012)11* del 19 settembre 2012, «*The role of public prosecutors outside the criminal justice system*».

Riguardo all'organizzazione della procura, è privilegiata l'impostazione gerarchica assistita da precise garanzie, così da evitare che essa si concretizzi in strutture burocratiche inefficienti o paralizzanti, dovendo piuttosto ispirarsi a scopi di correttezza, coerenza, efficacia dell'azione e coordinamento.

Dei numerosi altri profili oggetto d'attenzione nella Raccomandazione *Rec(2000)19* mi limito qui a menzionare:

- il dovere per il pubblico ministero di ispirare la sua azione processuale a criteri di obiettività e correttezza (*fairness*), in particolare accertandosi che il giudice disponga di tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per una corretta amministrazione della giustizia;
- il complesso di doveri e responsabilità dei membri del pubblico ministero: imparzialità; rispetto e tutela dei diritti della persona come enunciati dalla CEDU; vigilanza attiva sulla «massima celerità possibile» dell'ordinamento penale nonché sull'uguaglianza di ciascuno davanti alla legge; ricerca e considerazione di tutti gli elementi rilevanti (sia a favore sia a carico della persona sospettata), non attivazione né prosecuzione del procedimento quando un'indagine imparziale abbia dimostrato l'infondatezza delle accuse; non utilizzazione di prove che si sa (o si può ragionevolmente supporre) essere state ottenute con metodi contrari alla legge; rispetto del principio c.d. di parità delle armi; tutela del carattere riservato delle informazioni raccolte, in particolare quando è in gioco la presunzione d'innocenza, a meno che tali informazioni debbano essere comunicate nell'interesse della giustizia o in base alla legge; contestazione delle decisioni giurisdizionali solo nelle sedi processuali, attraverso i mezzi di impugnazione previsti dalla legge; considerazione dell'opinione e delle preoccupazioni delle vittime (accertandosi anche che esse siano informate dei loro diritti e dell'andamento della procedura), nonché degli interessi dei testimoni (in particolare tutelando la loro sicurezza).

La Venice Commission

Nel solco tracciato dalla *Rec(2000)19* si colloca la riflessione successivamente condotta dalla c.d. Commissione di Venezia (*European Commission for Democracy through Law*, nota come *Venice Commission*)⁶, la quale – oltre a numerose analisi dedicate a singoli ordinamenti – ha elaborato il documento di carattere generale intitolato «Rapporto sugli *standard* europei circa l'indipendenza del giudiziario» (2010).

Interessa qui soprattutto la Parte II del Rapporto, dedicata al pubblico ministero⁷, che individua un percorso in atto di approssimazione reciproca fra gli ordinamenti, il quale certo non porterà ad una unificazione delle regole, ma piuttosto alla progressiva affermazione di principi comuni.

In tale contesto, è registrata la tendenza all'ampliamento dell'indipendenza dei sistemi di *public prosecution*, rispetto ai tradizionali modelli di subordinazione all'esecutivo: prospettiva rispetto alla quale si indica pure l'esigenza – complementare – di adeguati *checks and balances*.

La costante è costituita dalla qualificazione dell'indipendenza e dell'autonomia «non come fini a sé stesse, bensì giustificate in ogni caso in riferimento agli obiettivi perseguiti»: tant'è che – specie in diversi pareri espressi su progetti di riforma costituzionale in repubbliche ex sovietiche – la Commissione precisa che il principio d'indipendenza, da solo, non è garanzia che il modello di procura sia qualificabile come democratico, potendo condurre ad un pubblico ministero «onnipotente» (*all-powerful*), tale da minacciare il funzionamento democratico degli altri organi dello Stato, comprese le corti (come accaduto appunto in quei sistemi comunisti nei quali esso divenne

⁶ Istituita nel maggio 1990, opera quale organismo consultivo del Consiglio d'Europa su temi costituzionali.

⁷ «Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System. Part II: The Prosecution Service».

strumento di repressione). D'altro lato, correttamente si evidenzia che il carattere democratico dello Stato non basta di per sé a garantire che non vi siano azioni penali politicamente ispirate: la maggioranza può essere influenzata da pressioni populiste, soprattutto se sostenute dai *media*.

Il Rapporto del 2010, specificati alcuni dei principi enunciati nella Raccomandazione del 2000, segna significativi passi avanti nella progressiva conformazione del moderno pubblico ministero rispetto alla *rule of law*. Esemplificativamente, in tema di autonomia d'azione dei membri del pubblico ministero, è importante la distinzione (ben nota all'elaborazione italiana) tra l'indipendenza «interna» ed «esterna».

Il quadro è oggi arricchito dalla recentissima pubblicazione della *Compilation* dei pareri e dei rapporti elaborati dalla *Venice Commission* riguardo al pubblico ministero, il cui primo capitolo è significativamente intitolato «*Independence vs. Autonomy of the Prosecution Service*»⁸.

Il Consiglio consultivo dei Procuratori europei

L'attenzione del Consiglio d'Europa per il pubblico ministero ha recato, nel 2005, all'istituzione di un organismo permanente – il Consiglio consultivo dei Procuratori europei (*Consultative Council of European Prosecutors, CCPE*) – deputato ad esprimere pareri (*Opinions*) a richiesta del Comitato dei Ministri. L'istituzione costituisce lo sviluppo di un percorso intrapreso all'inizio del decennio mediante l'organizzazione di conferenze pan-europee dei vertici del pubblico ministero dei paesi membri⁹.

Nel Consiglio consultivo i rappresentanti nazionali sono designati tra magistrati del pubblico ministero in servizio che si caratterizzino per il più elevato grado d'integrità personale e per una profonda conoscenza del funzionamento del sistema giudiziario.

Tra i temi trattati nei pareri¹⁰ (oltre alla *Dichiarazione di Bordeaux*, di cui s'è detto in apertura, e alla *Carta di Roma*, della quale si tratterà appresso): la cooperazione giudiziaria internazionale in

⁸ «*Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors*» (CDL-PI(2022)023 del 26 aprile 2022). Una cornice di grande interesse sul tema dell'indipendenza è tracciata in due contributi citati nel primo capitolo, tratti dai pareri espressi dalla Commissione riguardo al progetto di Costituzione ungherese (1995) e al sistema giudiziario bulgaro (2017):

CDL(1995)073rev, *Opinion on the Regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic, chapter 11, p. 6*: «*The fundamental principle which should govern the system of public prosecution in a state is the complete independence of the system, no administrative or other consideration is as important as that principle. Only where the independence of the system is guaranteed and protected by law will the public have confidence in the system which is essential in any healthy society*».

CDL-AD(2017)018, *Opinion on the Judicial System Act of Bulgaria, § 40*: «*... While judges should be independent, this concept is not fully applicable to the prosecutors; it is more accurate to speak of "autonomy" rather than full-fledged "independence" of the prosecution service. Certain asymmetry of institutions and procedures applicable to the two branches of the judiciary is inevitable*».

⁹ Da tali conferenze – indicate con l'acronimo CPGE (*Conferences of Prosecutors General of Europe*) – furono prodotti documenti di principio, tra i quali merita menzione quello intitolato «*European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors – The Budapest Guidelines*», approvato nella capitale ungherese nel maggio 2005, che traccia linee-guida sulla funzione del pubblico ministero, sul piano etico, dei doveri fondamentali, della condotta professionale e del comportamento privato.

¹⁰ *Opinion No. 1(2007) on «Ways to Improve International Co-operation in the Criminal Justice Field»; Opinion No. 2(2008) on «Alternatives to Prosecution»; Opinion No. 3(2008) on «The Role of Prosecutors outside the Criminal Field»; Opinion No. 4(2009) on «Relations between Judges and Prosecutors in a Democratic Society – Bordeaux Declaration»; Opinion No. 5(2010) on «Public Prosecution and Juvenile Justice» – Yerevan Declaration; Opinion No. 6(2011) on «Relationship between Prosecutors and the Prison Administration»; Opinion No. 7(2012) on «Management of the Means of Prosecution Services»; Opinion No. 8(2013) on «Relations between Prosecutors and the Media»; Opinion No. 9(2014) on «European Norms and Principles Concerning Prosecutors – Rome Charter»; Opinion No. 10(2015) on «The Role of Prosecutors in Criminal Investigations»; Opinion No. 11(2016) on «The Quality and Efficiency of the Work of Prosecutors, Including when Fighting Terrorism and Serious and Organised Crime»; Opinion No. 12 (2017) on «The*

ambito penale (2007); le alternative all'azione penale (2008); il ruolo dei procuratori al di fuori del campo penale (2008); il pubblico ministero e la giustizia minorile (*Yerevan Declaration*, 2010); i rapporti con l'amministrazione penitenziaria (2011); la gestione delle risorse (2012); i rapporti con i mezzi d'informazione (2013); il ruolo dei procuratori nelle indagini penali (2015); la qualità e l'efficienza del lavoro dei procuratori, inclusa la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata (2016); il ruolo dei procuratori in relazione ai diritti delle vittime e dei testimoni nei procedimenti penali (2017); indipendenza, responsabilità ed etica dei procuratori (2018); il ruolo dei procuratori nel contrasto alla corruzione ed ai reati economici e finanziari (2019); il ruolo dei procuratori nelle situazioni di emergenza, in particolare di fronte ad una pandemia (2020); applicazioni delle decisioni di corti ed organismi internazionali riguardo all'indipendenza dei procuratori (2021).

La vasta gamma di temi sui quali il CCPE si è espresso ha offerto l'opportunità di definire in modo più approfondito, rispetto a materie specialistiche, i principi espressi nella Raccomandazione del 2000, ma anche di confrontarsi su profili che all'epoca della sua approvazione non erano ancora attuali o non ancora maturi per una trattazione unanime nell'ambito del Consiglio d'Europa.

In questo quadro, non posso esimermi dal ricordare che tutta l'elaborazione menzionata in questa relazione ha visto il coinvolgimento attivo e proficuo dei rappresentanti del pubblico ministero della Federazione Russa, oggi non più appartenente al Consiglio d'Europa. Questo aumenta il dolore per il *vulnus* che si è determinato rispetto a quello che appariva a noi tutti come il comune sentire davvero di tutta l'Europa (dei rappresentanti, all'epoca, di 47 paesi), in una dialettica costruttiva sfociata nell'approvazione unanime di tutti i documenti che ho qui illustrato.

La Carta di Roma sul pubblico ministero

L'elaborazione comune a livello continentale è culminata nel 2014 nella *Opinion* dedicata a «Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero»¹¹, redatta dal Consiglio consultivo dei Procuratori europei – che in quell'anno ho avuto l'onore di presiedere – su mandato del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Il documento è denominato «*Carta di Roma*», in ragione dell'approvazione avvenuta presso la sede del Consiglio superiore della magistratura italiano con voto unanime dei rappresentanti dei 47 paesi membri del Consiglio d'Europa. In estrema sintesi, esso può definirsi l'attualizzazione e l'integrazione, a distanza di circa un quindicennio, dei principi enunciati nella Raccomandazione n. 19 del 2000 del Comitato dei Ministri.

In primo luogo, si consolida il concetto che l'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero costituiscono un corollario indispensabile dell'indipendenza del potere giudiziario: sicché va incoraggiata la tendenza generale a rafforzarle e renderle effettive. Segnatamente, tenuto conto dei principi di separazione dei poteri e di responsabilità, occorre che i procuratori siano autonomi nel prendere le loro decisioni e possano svolgere i loro compiti senza pressioni esterne o interferenze.

I procuratori devono attenersi «al più alto *standard* etico e professionale, comportandosi sempre con imparzialità ed obiettività». Il più alto livello di competenza professionale e di integrità è ritenuto «pre-requisito per un'attività efficace del pubblico ministero e per la fiducia del pubblico in tale attività»: fiducia che ciascun procuratore deve meritare anche attraverso la dignità dell'interpretazione del proprio ruolo in ogni circostanza.

Role of Prosecutors in relation to the Rights of Victims and Witnesses in Criminal Proceedings»; Opinion No. 13 (2018) on «Independence, Accountability and Ethics of Prosecutors»; Opinion No. 14 (2019) on «The Role of Prosecutors in Fighting Corruption and Related Economic and Financial Crime»; Opinion No. 15 (2020) on «The Role of Prosecutors in Emergency Situations, in particular when Facing a Pandemic»; Opinion No. 16 (2021) on «Implications of the Decisions of International Courts and Treaty Bodies as regards the Practical Independence of Prosecutors».

¹¹ CCPE Opinion No. 9(2014) on «European Norms and Principles Concerning Prosecutors – Rome Charter».

La «trasparenza» nell'attività dei procuratori è definita come «essenziale in una moderna democrazia». Un valore comune ai sistemi ordinamentali d'Europa è, infatti, quello della controllabilità democratica dell'azione penale. Sono essenziali, in tale prospettiva:

- la trasparenza nell'organizzazione del sistema di procura e nelle linee del suo operare, che devono ispirarsi al principio di legalità e garantire la conoscenza pubblica delle disposizioni d'indirizzo di carattere generale, delle priorità, della *prosecution policy* nonché delle linee-guida stabilite per le valutazioni aventi carattere discrezionale e per le scelte concernenti le alternative all'azione penale (*alternatives to prosecution*);
- la comprensibilità da parte delle istituzioni democratiche e dei cittadini, che si riflette anche nel dovere di motivare con chiarezza i provvedimenti, tanto se basati sul principio di legalità quanto se basati sul principio di opportunità, ossia espressione di valutazioni discrezionali¹²;
- il dovere del pubblico ministero di comunicazione esterna, quando sussiste l'interesse pubblico e sempre in modo imparziale e rispettoso delle persone, dell'indipendenza delle corti e del *duty of restraint*, che comporta la massima attenzione anche nella scelta dei termini espressivi, specie quando sia coinvolta la questione della presunzione di innocenza.

D'altro lato, la controllabilità democratica dell'azione fonda la *accountability* del pubblico ministero¹³: concetto complesso di responsabilità¹⁴, connesso anche con le garanzie di indipendenza, che include il dovere di dar conto periodicamente e pubblicamente dell'impostazione, dei risultati complessivi della sua attività e dell'impiego delle risorse pubbliche.

È diffusamente condiviso il fatto che il pubblico ministero, oltre a reagire doverosamente alle violazioni della legge, debba operare in un'ottica non di mero rispetto ma di *promozione* attiva dei diritti fondamentali della persona umana, ad iniziare da quelli di libertà e di difesa, con una linea d'azione improntata alla correttezza (*fairness*). Il pubblico ministero deve, dunque, adempiere al dovere di *discovery* non in forza di una coazione normativa processualmente sanzionata, bensì in un quadro di effettiva tutela del valore del giusto processo (*fair trial*); e altrettanto vale per l'osservanza del principio di «parità delle armi» con la difesa.

La *gerarchia* nella struttura del pubblico ministero, presente nell'assoluta maggioranza degli ordinamenti del nostro continente, è ritenuta una concezione organizzativa funzionale a due obiettivi: il perseguimento della *coerenza* nell'esercizio dell'azione penale e il *coordinamento* a livello nazionale.

Come tale, il modello organizzativo gerarchico è considerato pienamente legittimo e funzionale, purché rispettoso delle esigenze di garanzia e trasparenza che si sono dianzi prospettate: esigenze che postulano chiarezza nelle linee d'autorità e precisi limiti. Ne offre un esempio la materia delle «istruzioni» da parte della scala gerarchica, le quali sono ritenute improprie quando non hanno

¹² CCPE Opinion No. 13(2018), § 19.

¹³ Secondo la citata *Opinion No. 13(2018)* del CCPE, l'*accountability* consiste nel rispondere appropriatamente del proprio operato alla linea gerarchica, alle altre parti, in modo particolare alle vittime dei reati, all'autorità giurisdizionale e alle altre autorità pubbliche, nonché alla società civile e ai *media*.

¹⁴ La *Venice Commission*, nel Rapporto del 2010 sopra citato, rileva che l'ampia sottoposizione del lavoro dei procuratori allo scrutinio delle corti determina di per sé una forma di *accountability*, che soprattutto rileva nei casi in cui il pubblico ministero decide di non promuovere l'azione penale (§ 45: «*The fact that so much of the prosecutor's work is subject to scrutiny by courts of law also provides a form of accountability. In systems where the prosecutor does not control the investigation, the relationship between the prosecutor and the investigator necessarily creates a degree of accountability. The biggest problems of accountability (or rather a lack of accountability) arise, when the prosecutors decide not to prosecute. If there is no legal remedy - for instance by individuals as victims of criminal acts - then there is a high risk of non-accountability*»).

carattere generale e, in particolare, inammissibili se consistenti in indicazioni specifiche di non promuovere l'azione penale relativamente a un caso determinato¹⁵.

È utile rammentare come, a fronte delle criticità potenzialmente insite nel concetto di subordinazione gerarchica riferito ad una funzione giudiziaria, nell'esperienza italiana sia importante l'opera regolatrice svolta dal Consiglio superiore della magistratura in una prospettiva di temperamento che ha radici nella «cultura della giurisdizione», tradizionalmente condivisa da tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario.

L'angolo visuale tipico del Consiglio d'Europa è rispecchiato nella Carta di Roma, orientata ad evitare ogni preferenza tra i modelli nazionali: concentrata, piuttosto, sulla promozione del loro adeguamento ai principi fondamentali della *rule of law*, in uno sforzo continuo di rispetto delle identità nazionali e di visione delle differenze – finché è possibile – non come una minaccia ma come una ricchezza¹⁶.

Non pare azzardato enucleare nell'elaborazione un percorso di progressivo affinamento del concetto di indipendenza e di autonomia del pubblico ministero. In una prospettiva di sintesi, tra le conclusioni enunciate nella Carta di Roma possono ancora rammentarsi le seguenti:

- in tutti gli ordinamenti giuridici, il pubblico ministero contribuisce ad assicurare che lo Stato di diritto sia garantito, in particolare da un'amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente, in tutti i casi e in ogni grado dei procedimenti;
- i procuratori agiscono in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà, porgendo un'attenzione particolare alle persone vulnerabili, in particolare ai minori e alle vittime dei crimini;
- l'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero – da regolare, per quanto possibile, in una cornice normativa al più alto livello – costituiscono un corollario indispensabile dell'indipendenza del potere giudiziario: pertanto, dovrebbe essere incoraggiata la tendenza generale a rafforzare l'indipendenza e l'effettiva autonomia del pubblico ministero;
- l'indipendenza dei procuratori¹⁷ non costituisce un privilegio bensì una garanzia finalizzata al corretto, imparziale ed efficace espletamento della loro funzione di giustizia: i procuratori dovrebbero essere autonomi nel prendere le loro decisioni e dovrebbero svolgere i loro compiti senza pressioni esterne o interferenze, tenuto conto dei principi di separazione dei poteri e di responsabilità;
- il più alto livello di competenza professionale e di integrità costituisce un pre-requisito per un'attività efficace del pubblico ministero e per la fiducia del pubblico in tale attività; nella stessa logica si iscrivono il diritto-dovere di formazione professionale continua e la specializzazione;
- per i membri del pubblico ministero tanto le valutazioni di professionalità e di *performance* quanto il sistema disciplinare dovrebbero essere regolati dalla legge e prevedere adeguate garanzie giurisdizionali e di contraddittorio;
- i procuratori esercitano l'azione penale in modo fermo ma equo e contribuiscono al raggiungimento di decisioni giuste da parte delle corti e al funzionamento efficiente, rapido

¹⁵ Cfr., *ex multis*, CCPE Opinion No. 13(2018), *Conclusions - Raccomandation iv*.

¹⁶ Di recente, il quadro d'insieme si è ulteriormente arricchito con la istituzione della Procura Europea (*European Public Prosecutor's Office – EPPO*), competente per indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. L'ordinamento UE appresta per l'EPPO – che presenta originali caratteri organizzativi – specifiche garanzie di indipendenza.

¹⁷ Per il riferimento dell'indipendenza non solo al pubblico ministero nel suo insieme ma anche alle sue singole articolazioni e ai procuratori individualmente, cfr. CCPE Opinion No. 16(2021), § 13, e Opinion No. 13(2018), §§ 15-16.

ed efficace del sistema giudiziario: l'azione penale deve basarsi soltanto su prove dotate di solido fondamento, che essi ragionevolmente ritengano affidabili ed ammissibili, rifiutandosi di utilizzare una prova qualora abbiano ragione di ritenere che essa sia stata ottenuta con metodi illegali;

- a livello nazionale ed internazionale è essenziale, per l'efficacia del pubblico ministero, che ci sia una collaborazione leale e reciproca tra le diverse procure ed anche tra i procuratori che fanno parte dello stesso ufficio. I procuratori dovrebbero trattare le richieste di assistenza internazionale nella loro giurisdizione con la stessa diligenza che adoperano in campo nazionale nella loro attività.

Considerazioni conclusive

L'illustrazione svolta consente di affermare che non soltanto non esiste un modello europeo di pubblico ministero, ma neppure è individuabile un modello prevalente.

Sono, invece, significative le affermazioni di principio che accomunano i diversi ordinamenti: anzitutto riguardo alla imparzialità, che deve improntare senza eccezioni l'agire del pubblico ministero; alla sua indipendenza e autonomia, quale linea evolutiva tendenziale degli ordinamenti europei; all'*accountability* del servizio di procura; alla trasparenza e comprensibilità del suo operare.

La *public confidence* nell'azione del pubblico ministero e nell'integrità di ciascun procuratore è vitale per la fiducia dei cittadini nella generale obbedienza alla *Rule of law*.

Un grande giurista italiano, Piero Calamandrei, nel 1947 – mentre si gettavano le fondamenta dello Stato democratico in Italia – disse efficacemente che una Carta costituzionale non va scritta con lo sguardo fisso agli eventi vicini e appassionati: «... *la Costituzione deve essere presbite, deve guardare lontano ...*»¹⁸.

Con lo stesso sguardo ampio, questa conferenza di Palermo costituisce un passaggio essenziale nel percorso di maturazione della fiducia e del rispetto reciproci e dei valori di giustizia condivisi da tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa.

La valorizzazione dei principi basilari dello Stato di diritto è la strada maestra per perseguire quell'equilibrio istituzionale da cui dipendono in gran parte la democrazia e il primato del diritto in Europa.

¹⁸ Piero Calamandrei, intervento all'Assemblea costituente, 4 marzo 1947: «... è un errore formulare gli articoli della Costituzione collo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionanti, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope ...».



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