

Pubblico ministero in Europa. Modelli, esperienze, prospettive

di Antonio Mura

La variegata concezione ordinamentale del pubblico ministero in Europa, senza che possa individuarsi un modello prevalente, non pregiudica l'individuazione di principi comuni. È diffusamente condiviso il fatto che il pubblico ministero debba agire in un'ottica di promozione attiva dei diritti fondamentali, con una linea d'azione improntata alla *fairness*, in un quadro di effettiva tutela del valore del giusto processo. L'istituzione dell'EPPO costituisce un banco di prova della capacità dei diversi ordinamenti di convergere su valori comuni inerenti (anche) al pubblico ministero.

1. Giudice e pubblico ministero: i principi di riferimento / 2. Varietà degli ordinamenti e azione del pubblico ministero / 3. La nuova Procura europea

1. Giudice e pubblico ministero: i principi di riferimento

L'esperienza in seno agli organismi sovranazionali rappresentativi dei giudici e dei procuratori offre spunti d'interesse per mettere a fuoco gli aspetti cruciali della concezione del pubblico ministero in rapporto allo Stato di diritto.

Non si intende, qui, approfondire la ricerca di principi generali comuni ai diversi protagonisti della giurisdizione e, quindi, ai giudici e al pubblico ministero. Si nota soltanto che tale obiettivo, per quanto attiene ai grandi valori di fondo, è stato in varie sedi perseguito con successo: cito a titolo esemplificativo la "Bordeaux Declaration", «*Judges and Prosecutors in a Democratic Society*», adottata congiuntamente nel 2009 dai Consigli consultivi dei giudici e dei procuratori del Consiglio d'Europa. Interessante, in quel contesto, l'interconnessione tra l'indipendenza dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero, che – si afferma – «debbono essere entrambi indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, e debbono altresì essere ed apparire indipendenti gli uni nei confronti

degli altri»; ma soprattutto, avendo riguardo alle varietà ordinamentali che appresso cercherò di definire, risalta nel *Memorandum* esplicativo del documento la definizione dell'indipendenza del pubblico ministero come «corollario indispensabile dell'indipendenza del giudiziario».

La varietà degli ordinamenti nel panorama internazionale è notevole per quanto attiene a ciascuna delle due figure: è ben noto, quanto al pubblico ministero, che si va da strutture ordinamentali che lo vedono incardinato a pieno titolo nell'ordine giudiziario (quale è il caso dell'Italia), a collocazioni nell'ambito del potere esecutivo. A fronte di ciò sta l'ovvia, pacifica collocazione di tutte le corti, i tribunali e i giudici, di regola, nell'ordine giudiziario. Ad essi (e soltanto ad essi, non anche al pubblico ministero) ci si riferisce nel lessico europeo quando si parla di giurisdizione in senso proprio (*jurisdiction*). Il loro statuto, tuttavia, può variare decisamente: al reclutamento concorsuale tipico della tradizione continentale si contrappongono in alcuni Paesi forme di designazione variegata (da quelle d'autorità a forme peculiari di cooptazione, fino

alla nomina elettiva). L'esistenza o meno di organi di governo autonomo variamente disciplinati e denominati (Consigli superiori, Consigli di giustizia, etc.) non è a sua volta un dato costante (cui, peraltro, corrispondono definizioni differenti di compiti e poteri del Ministro della giustizia); e lo stesso concetto di carriera è applicabile ai giudici professionali soltanto in parte degli ordinamenti, con particolare e limitata previsione, in alcuni di essi, della possibilità di passaggio dal ruolo del pubblico ministero a quello giudicante e viceversa.

La variegatezza delle concezioni ordinamentali tanto del giudice quanto del pubblico ministero è tale da precludere la possibilità di definire un modello prevalente sul piano europeo. Quel che in questa sede soprattutto interessa è che quella varietà non si riflette, però, specularmente sulla problematica dell'individuazione di principi comuni.

Se si guarda all'elaborazione compiuta in seno al Consiglio consultivo dei giudici europei (*Consultative Council of European Judges* – CCJE), emerge immediatamente l'agevole e generale convergenza su indicazioni di principio: dall'imparzialità nell'esercizio della funzione giudiziaria alla piena indipendenza di ogni giudicante, che dell'imparzialità costituisce il presidio, è possibile individuare caratteristiche fondamentali comuni a tutti i sistemi costituzionali e giudiziari – fatte salve le criticità (o, per meglio dire, i momenti di crisi) che si manifestano in situazioni contingenti, qual è quella polacca in questo periodo.

La prospettiva è più complessa quanto al pubblico ministero. Anche riguardo a questa funzione sono stati elaborati testi di sintesi, che hanno riportato il consenso dei rappresentanti di tutti i 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa. Sono tali le raccomandazioni del Comitato dei ministri: penso, per il loro carattere generale, alle raccomandazioni CM/Rec(2000)19 sul pubblico ministero in ambito penale e CM/Rec(2012)11 in ambito extrapenale: esempi tipici e significativi di *soft-law*; così pure i documenti di carattere generale del Consiglio consultivo dei procuratori europei (*Consultative Council of European Prosecutors* – CCPE), tanto sul piano d'insieme (Carta di Roma del 2014, «Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero»), quanto in un'ottica più specialistica. Così, ad esempio, le *opinion* dedicate all'indipendenza, alla responsabilità e all'etica dei procuratori, o alle funzioni del pubblico ministero in rapporto alle indagini penali, al terrorismo e al crimine organizzato, alla corruzione e alla criminalità economica e finanziaria, alla giustizia minorile, ai diritti e alla protezione delle vittime dei reati e dei testimoni, all'amministrazione penitenziaria, ai mezzi di informazione.

La possibile lettura in parallelo dell'elaborazione concernente i giudici e i procuratori non deve, però,

fuorviare. A un'analisi più approfondita si constata infatti come, riguardo al pubblico ministero, sia assai più difficile enunciare principi *effettivamente* comuni ai diversi ordinamenti. *Nulla quaestio* sui valori di riferimento: la convergenza è piena su concetti come l'imparzialità, la soggezione e la fedeltà alla legge, la tutela della legalità (anche in forma cd. proattiva e non solo reattiva), dei soggetti deboli e delle vittime dei reati; e la stessa indipendenza. Ma, quando di tali valori si cerca di proporre una definizione concreta, la declinazione datane dai vari ordinamenti rende il compito assai difficile.

Esemplare il tema dell'indipendenza del pubblico ministero. Il consenso sul concetto di fondo può darsi per scontato, in una generica accezione di non condizionamento o di autonomia valutativa: quello *status* che nei documenti europei viene riferito alle garanzie di non interferenza, che dovrebbero estendersi al reclutamento, alla materia disciplinare, alla regolamentazione della durata e della rimozione dall'incarico e – da un punto di vista funzionale – anche al processo di *decision-making* e alla trattazione di singoli casi. La definizione risulta, invece, ardua quando ci si confronta con le caratteristiche strutturali dei diversi sistemi, ad esempio a proposito di vincolo gerarchico, ammissibilità o meno di direttive provenienti da organi di vertice (nelle varie forme delle istruzioni generali o specifiche, positive o negative), esistenza o meno di tutele quali la garanzia di inamovibilità o l'esistenza di organi a presidio dell'autonomia, di garanzie nell'assegnazione degli affari o nella loro avocazione, e così via sino alle garanzie in ambito disciplinare.

L'obiettivo di definire principi generali relativi al pubblico ministero nello Stato di diritto presuppone, anzitutto, la piena contezza delle profonde diversità di concezione della funzione di procura nei diversi ordinamenti nazionali.

Già ho detto delle differenze strutturali fra essi quanto all'esistenza o meno di una vera gerarchia interna all'apparato di procura ovvero esterna rispetto al Ministro della giustizia o in generale al potere esecutivo. Altri aspetti di rilievo sono costituiti dall'esistenza o meno di una ripartizione di competenze su base essenzialmente territoriale (come quella esistente in Italia), rispetto a sistemi improntati su una strutturazione piramidale a livello nazionale; a sua volta, questa strutturazione è basata in certi casi su una competenza generale, di solito facente capo a un procuratore generale (a volte diversamente denominato, come nel caso del direttore della pubblica accusa – *Director of Public Prosecutions*, DPP, capo del *Crown Prosecution Service*, CPS, dell'Inghilterra e del Galles); in altri casi la strutturazione centralizzata ha riferimento a competenze specialistiche, con procure nazionali (non di mero coordinamento come la

DNAA italiana), per settori quali i reati in materia di terrorismo, di corruzione, di ambiente.

Diversità altrettanto profonde caratterizzano le regole di giudizio e i compiti degli organismi di procura. Per un verso, all'azione penale *obbligatoria* si contrappongono forme di discrezionalità che, seppure sempre in un'ottica di valorizzazione dell'interesse generale, attribuiscono al pubblico ministero la valutazione della *opportunità* di procedere penalmente. A sua volta, la decisione positiva o negativa di esercizio dell'azione è sottoposta nei diversi sistemi nazionali a controlli di natura differente, non sempre propriamente giurisdizionali (come è in Italia l'intervento del giudice per le indagini preliminari a fronte della richiesta di archiviazione), in alcuni Paesi affidata a organi sovraordinati e/o a titolari alternativi dell'azione.

D'altro lato, sulla configurazione del pubblico ministero si riflette in modo significativo l'impostazione del rito penale, nelle sue varie forme inquisitoria, accusatoria o di modello misto.

Quanto ai compiti, mentre è pacifico che il nucleo ineludibile della funzione di procura sia quello di promuovere l'azione penale e sostenerla in giudizio, ben diversa è poi l'ampiezza delle ulteriori funzioni di istituto, potendosi spaziare da compiti esclusivamente riferibili all'esercizio dell'azione in vista del dibattimento (la *prosecution* dei sistemi di *common law*) a una funzione direttamente investigativa e di direzione della polizia giudiziaria, quale si conosce in Italia, con diverse varietà per così dire intermedie, ad esempio riguardo al controllo della legalità dell'attività di polizia giudiziaria.

Un'ulteriore analisi delle possibili altre competenze funzionali imporrebbe l'ampliamento della trattazione, ad esempio per quanto attiene ai compiti (variamente definiti e aventi estensione assai diversificata) in sede di esecuzione della pena, al controllo o meno dell'apparato carcerario e – grande differenza soprattutto tra i sistemi occidentali e quelli della tradizione propria dei Paesi dell'est – riguardo all'ampiezza delle funzioni in ambito extrapenale.

2. Varietà degli ordinamenti e azione del pubblico ministero

La consapevolezza di questa gamma di concezioni alternative della funzione di procura consente di comprendere quanto possa risultare problematico enucleare principi generali effettivamente comuni al pubblico ministero, nel panorama internazionale.

Ciò fa risaltare come particolarmente significativi tutti gli approdi raggiunti in sede sovranazionale europea, dove, a fronte di quella varietà (si potrebbe dire, addirittura, *nonostante* tale variegatezza), 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. Quello dell'imparzialità è un valore che determina la corretta interpretazione anche della cd. concezione "agonistica" del processo, non essendo sostenibile in alcun ordinamento la legittima promozione dell'azione penale o la sua coltivazione se non in presenza di consistenti elementi d'accusa.

I sistemi ordinamentali d'Europa si trovano accomunati anche da altri valori fondamentali. Tale, ad esempio, quello della controllabilità democratica dell'azione penale, che da un lato postula la *trasparenza* nell'organizzazione del sistema di procura, nelle linee del suo operare e nella loro comprensibilità da parte delle istituzioni democratiche e dei cittadini e, d'altro lato, fonda la *accountability* del pubblico ministero: concetto complesso di responsabilità, connesso anche con le garanzie di indipendenza, che include il dovere di dar conto dell'impostazione dell'attività.

È diffusamente condiviso il fatto che il pubblico ministero debba agire 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 il dovere di *discovery* non in forza di una coazione normativa processualmente sanzionata, bensì in un quadro di effettiva tutela del valore del giusto processo; e altrettanto vale per l'osservanza del principio di "parità delle armi" con la difesa.

Se ciò accomuna le diverse prospettive nazionali, in una concezione "alta" della funzione del pubblico ministero quale tutore e promotore dei diritti, in tutta evidenza più critica è la considerazione di uno specifico carattere strutturale a molte concezioni della procura: la *gerarchia*, presente nell'assoluta maggioranza degli ordinamenti del nostro continente.

Nei documenti che a livello europeo trattano della gerarchia in seno al pubblico ministero, il riferimento costante è a una concezione organizzativa funzionale a due obiettivi: il perseguimento della *coerenza* nell'esercizio dell'azione penale e il *coordinamento* a livello nazionale.

Sono ben note le criticità che, soprattutto nell'ottica dell'elaborazione italiana, sono insite nel concetto di subordinazione gerarchica, se riferito a una funzione giudiziaria. Darò quindi per presupposte qui le obiezioni di principio che conducono all'opportuno temperamento che la strutturazione gerarchica del pubblico ministero ha assunto nella legislazione italiana, anche in virtù dell'opera regolatrice svolta dal Consiglio superiore della magistratura, a livello interpretativo e di

normazione secondaria; un temperamento che ha radici nella cultura della giurisdizione, tradizionalmente condivisa nel nostro Paese da tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario.

L'angolo visuale tipico del Consiglio d'Europa è orientato a evitare ogni preferenza tra modelli nazionali alternativi: si concentra, 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 ricchezza. Resta, quindi, esclusa per principio la definizione di un “modello” europeo. Ciò è coerente con il sistema della Cedu, anche nella declinazione datane dalla Corte europea di Strasburgo, costantemente ispirata al principio di effettività nella tutela dei diritti, ossia al rispetto pratico ed effettivo di essi e non a una tutela formalistica: è un sistema che prevede obbligazioni di risultato in capo agli Stati parte, i quali devono concretamente rispettare i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo mediante le forme ordinamentali e le disposizioni processuali da ciascuno Stato liberamente determinate.

Quel che preme in questa sede evidenziare è come, indiscutibilmente, i valori di riferimento – coerenza e coordinamento – risultino rilevanti in qualsiasi ordinamento. Nella nostra ottica nazionale occorre, conseguentemente, prestare ad essi attenzione per evitare che le forti limitazioni (e, per taluni aspetti, la totale esclusione) dell'organizzazione gerarchica del pubblico ministero prestino il fianco alla critica di una scarsa attenzione al principio di eguaglianza ovvero di inadeguata efficienza del sistema giudiziario e del contrasto all'illegalità.

Ciò posto, va dato atto che anche nella concezione italiana – non certo in forma attenuata rispetto all'elaborazione degli altri Paesi europei – la coerenza nell'azione del pubblico ministero è alla base della parità di trattamento di tutti i cittadini davanti alla legge, mentre il coordinamento è funzionale all'efficacia del contrasto al crimine, tanto più nelle attuali dimensioni ampie e spesso addirittura transnazionali di esso. Peraltro, in un panorama così complesso, occorre guardarsi anzitutto dal possibile errore metodologico consistente nel raffrontare singoli aspetti dello *status* o della funzione del pubblico ministero, senza inquadrarli nel complessivo sistema ordinamentale nel quale ciascuno di essi si incardina. Soltanto la visione d'insieme permette infatti di comprendere basi, ragioni, limiti e implicazioni di ogni singola previsione.

Non pare azzardato enucleare nell'elaborazione europea un percorso di progressivo affinamento del concetto di indipendenza del pubblico ministero. Penso, ad esempio, a come determinate istruzioni interne – tipiche del rapporto gerarchico – siano state

nel tempo circondate da prescrizioni di garanzia sempre più efficaci, quale quella di esplicitazione scritta delle disposizioni da parte del procuratore capo o dell'organo sovraordinato competente. Altra significativa acquisizione di garanzia è l'obbligo che le indicazioni del “superiore” gerarchico siano conformi non solo alla legge ma, se del caso, anche alle linee-guida e ai criteri per l'esercizio dell'azione penale, a loro volta previamente resi pubblici. Nello stesso senso va rammentata la progressiva “procedimentalizzazione” della revoca dell'assegnazione di un caso in precedenza affidato a un sostituto procuratore – in tal senso già si esprimeva la richiamata raccomandazione CM/Rec(2000)19. La progressiva messa a fuoco dell'indipendenza del pubblico ministero trova un qualche riflesso anche rispetto ai confini nei quali la Corte Edu ne va definendo funzioni e poteri in materia di libertà personale, peraltro secondo la sua tipica impostazione giurisprudenziale poco orientata a fornire definizioni generali.

Il sistema italiano nega la possibilità di introdurre forme di effettiva stretta gerarchia, in ragione di altri valori essenziali: soprattutto quello di autonomia del singolo rappresentante del pubblico ministero e della sua tutela da ogni possibile condizionamento. Affinché un tale sistema possa preservarsi – pur in un contesto europeo tendenzialmente divergente – occorre che sia assicurato il rispetto e la valorizzazione dei menzionati valori di riferimento: la coerenza e il coordinamento nell'azione.

Quanto alla coerenza, l'obiettivo è in effetti perseguito attraverso forme appropriate di promozione e di controllo della parità di trattamento: una delle manifestazioni significative dell'attenzione del legislatore nazionale, in tale senso, è l'enunciato dell'art. 6 del d.lgs n. 106/2006, che include la verifica del «corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato ed il rispetto delle norme sul giusto processo» tra le materie attribuite alla cd. “vigilanza” del procuratore generale presso la corte d'appello. A sua volta, il coordinamento postula un'adeguata strutturazione del collegamento operativo, quale quello in effetti introdotto negli ultimi anni nel codice di procedura penale italiano in ambito sia distrettuale sia interdistrettuale, di cui è espressione la stessa istituzione della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo.

Già questi riferimenti schematici, che potrebbero ampiamente arricchirsi su diversi versanti normativi e organizzativi, consentono di porre nella dovuta evidenza l'assoluta peculiarità del pubblico ministero nella concezione ordinamentale italiana: il suo statuto di indipendenza interna ed esterna, l'inquadramento nell'ordine giudiziario, il riferimento al Csm quale organo di governo autonomo unitario per

la magistratura giudicante e requirente, l'assenza di strutturazione piramidale e di gerarchia, l'obbligatorietà dell'azione penale e la soggezione anche del suo mancato esercizio al vaglio giurisdizionale. Tutti questi caratteri rendono i tratti fondanti del pubblico ministero italiano di particolare pregio per l'affermazione dello Stato di diritto nel quadro di un ordinamento costituzionale democratico.

3. La nuova Procura europea

L'istituzione dell'ufficio di Procura europea (*European Public Prosecutor's Office* – EPPO) è tema di grande attualità. Intendo qui richiamarlo in una prospettiva particolare (ulteriore rispetto alle ragioni che hanno determinato questa innovazione e alle problematiche sulla sua potenziale efficacia): l'entrata in funzione di un ufficio di procura facente capo all'Unione europea costituisce un banco di prova della capacità dei diversi ordinamenti di convergere su valori comuni inerenti (anche) al pubblico ministero.

La sua realizzazione – in base al regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio adottato il 12 ottobre 2017 – mostra la volontà dei 22 Paesi che, nell'ambito dell'Unione, partecipano alla cooperazione rafforzata di non arroccarsi sui propri rispettivi modelli nazionali, ma di accettare la nuova istituzione in nome di un interesse superiore: il perseguimento migliore e in forma coordinata dei reati finanziari in danno dell'Ue.

Rispetto a tali obiettivi, è condizione basilare che l'istituzione risulti rispettosa dei principi fondamentali di ciascun ordinamento. Si tratta di una sfida particolarmente impegnativa per l'Italia proprio in ragione dell'assoluta peculiarità del suo ordinamento, che – come si è visto – per alcuni caratteri non ha corrispondenza in alcun altro Paese.

Alcune caratteristiche della nuova Procura europea, nella concezione che ha appena visto la luce, a prima vista risaltano quali fonti di criticità: la non appartenenza dell'organismo all'ordine giudiziario, la non riferibilità ad esso di un organo di governo autonomo della magistratura, la non piena obbligatorietà dell'azione penale che l'EPPO è chiamato a esercitare. Si tratta di caratteri che, tuttavia, non vanno fatti oggetto di analisi astratta, ma devono piuttosto essere letti nel contesto complessivo di questa sorta di avanzatissimo esperimento istituzionale.

È addirittura intuitivo il fatto che nessun Paese possa immaginare o pretendere che venga adottato a livello europeo il proprio sistema ordinamentale, dato il contesto di profonda diversificazione – quale sopra si è tratteggiato – per giunta derivante dalla combinazione di ragioni costituzionali, storiche e anche culturali.

Assumono, allora, particolare rilievo una serie di fattori che potrebbero qualificarsi come esigenze condizionanti: che si apprestino efficaci strumenti di tutela dell'effettiva indipendenza della Procura europea nella sua azione rispetto sia ai singoli Stati sia all'Unione e alle sue istituzioni; che si realizzi una forma di designazione dei procuratori imparziale, tutelata anche a livello giudiziario, come in effetti delineata dal regolamento istitutivo; e, ancora, che l'eventuale decisione di non promuovere l'azione penale sia presidiata da strumenti di controllo e di possibile verifica effettiva.

Ciò che non deve sfuggire è quanto sia significativo, in un quadro europeo per molti profili distante dal modello italiano, che la Procura europea sia stata disegnata con molti aspetti che si ispirano proprio al nostro modello o che, comunque, appaiono più prossimi ad esso che non ad altri sistemi nazionali di Paesi pur aderenti al progetto EPPO.

Mi limito a un esempio: la concezione della Procura europea come organo di conduzione dell'indagine. Essa è conforme a un'impostazione certo a noi familiare, ma sostanzialmente sconosciuta alla legislazione di altri Paesi che pure aderiscono alla cooperazione rafforzata.

Questo ordine di considerazioni fonda l'atteggiamento che – a mio avviso – deve costruttivamente caratterizzare l'approccio verso la nuova istituzione: piuttosto che una sorta di difesa di retroguardia del modello italiano in forma insensibile alle esigenze e alle istanze sovranazionali, occorre accettare questa vera e propria sfida culturale, che postula un'evoluzione anche nella nostra concezione della giurisdizione, nella fedeltà ai principi costituzionali che le si riferiscono.

In questo modo, non solo si offre all'Italia l'occasione di essere protagonista dell'evoluzione della collettività dell'Unione, ma la realizzazione della Procura europea potrà essere occasione e veicolo per la diffusione nel continente di quei valori – imparzialità, indipendenza, cultura della giurisdizione – che caratterizzano il pubblico ministero nella tradizione italiana.