

Osce, pubblico ministero e Stato di diritto: alcune osservazioni¹

di Ola Quarnström¹

L'«*Office for Democratic Institutions and Human Rights*» (ODIHR), che opera nell'ambito dell'Osce, ha storicamente svolto un importante ruolo nel sottolineare la centralità dello *status* del pubblico ministero nella promozione dello Stato di diritto. Il *Needs Assessment Report* pubblicato nel 2020 pone in evidenza una serie di problemi persistenti in vari ordinamenti dell'Europa dell'Est, formulando alcune raccomandazioni.

L'Osce rappresenta un foro per il dibattito sulla pace e la sicurezza. Vi partecipano 57 Stati, da Vladivostok a Vancouver. Fondato nel 1990, l'ufficio Osce per le istituzioni democratiche e i diritti umani – «*Office for Democratic Institutions and Human Rights*» (ODIHR) – è uno dei principali organismi regionali per i diritti umani. L'ODIHR ha sede a Varsavia, in Polonia, e svolge la sua attività in tutta Europa, nel Caucaso, in Asia Centrale e in Nord America. Offrendo il proprio supporto ai 57 Stati aderenti, l'Ufficio promuove la democraticità dei processi elettorali, il rispetto per i diritti umani, la tolleranza e la non discriminazione, e lo Stato di diritto.

L'Osce è basato su impegni di natura politica piuttosto che su obblighi pattizi. In questo modo, gli Stati aderenti possono ritenersi reciprocamente responsabili da un punto di vista politico per l'adempimento di tali impegni. Tutti gli Stati aderenti all'Osce si sono impegnati politicamente a definire in modo chiaro i poteri relativi alle funzioni del pubblico ministero e le misure che precedono e che accompagnano l'esercizio dell'azione penale. Il pubblico ministero dovrebbe essere un individuo dotato di integrità morale e di capacità, che assicura in ogni

occasione l'onore e la dignità della professione che svolge e il rispetto per lo Stato di diritto. Il pubblico ministero dovrebbe anche assumere un ruolo fondamentale nel garantire e proteggere l'indipendenza della magistratura.

Venendo al tema di oggi, ci si potrebbe chiedere se questi impegni potrebbero rappresentare la base per un "modello europeo". Credo che sarebbe difficile unire diversi modelli di pubblico ministero appartenenti a sistemi giuridici di *common law* e di *civil law*. Dobbiamo anche considerare che, in alcuni Stati, il pubblico ministero appartiene alla magistratura, mentre in altri può essere ritenuto parte di quelle autorità che assicurano l'adempimento e l'applicazione della legge, e, come possiamo leggere nello scritto di Alexandra Chaumet², ci sono anche sistemi misti nei quali il pubblico ministero ha sia un piede nel potere giudiziario che uno nel potere esecutivo. In alcuni Paesi il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale laddove vi siano prove sufficienti, mentre in altri la legge ne conferisce al pubblico ministero solo l'opportunità. Tuttavia, possiamo quantomeno unire queste caratteristiche in un modello secondo il quale il pubblico ministero sia:

* Traduzione di Sara Cocchi, avvocato in Firenze, dottore di ricerca in Diritto comparato.

1. Le opinioni qui riportate sono da ascrivere esclusivamente all'Autore e non riflettono necessariamente la posizione o la linea politica di ODIHR.

2. A. Chaumet, *Lo status del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo*, in questo fascicolo.

- indipendente;
- guidato da principi deontologici;
- responsabile.

Quando si tratta dello sviluppo di un modello europeo di pubblico ministero, credo sia doveroso, per noi che apparteniamo alla comunità dei giuristi, sottolineare questi principi. Non è sufficiente discutere solo delle questioni tecniche, come professionalità ed efficienza. Se si è efficienti ma non deontologicamente corretti, si è solo efficaci nella propria mancanza di deontologia.

Parlando invece di terminologia classificatoria, forse il linguaggio che utilizziamo all'Osce è leggermente differente da quello di altri organismi. Occorre infatti notare che, quando noi parliamo di indipendenza del pubblico ministero, operiamo una distinzione fra *autonomia* della procura, *indipendenza* del pubblico ministero in generale e *indipendenza funzionale*, che generalmente si riferisce alla possibilità per il procuratore assegnato a uno specifico caso di prendere decisioni senza alcuna indebita influenza da parte dei procuratori superiori.

L'ODIHR è orgoglioso del lavoro storicamente svolto sul ruolo del pubblico ministero. Quest'anno è stato pubblicato un rapporto sull'indipendenza funzionale del pubblico ministero nell'Europa dell'Est³, che mostra come l'indipendenza del pubblico ministero sia spesso protetta dalla legge. In realtà, si riscontrano spesso dei problemi. Tra questi, una lunga tradizione di sottomissione dei procuratori subordinati, capi delle procure che mantengono una rigida catena di comando, organi di autogoverno deboli o inesistenti, etc. Un procuratore intervistato per il rapporto ha affermato: «I casi sono distribuiti manualmente. Se un procuratore subordinato è disobbediente, il capo dell'ufficio può assegnargli così tanti casi che questi sarà fisicamente impossibilitato a gestirli. Il capo dell'ufficio non avrà alcun problema. In ogni caso, il procuratore subordinato sarà in difficoltà con i suoi casi e sarà lui ad essere ritenuto responsabile delle sue mancanze».

Il rapporto ha anche rilevato che il sistema degli incentivi può avere un impatto problematico sull'indipendenza funzionale dei procuratori. In alcuni

Paesi la remunerazione spesso non è corrisposta come salario di base, ma in forma di incentivo. Gli incentivi possono arrivare a costituire anche la metà della remunerazione di un singolo procuratore. L'incentivo può essere attribuito, ridotto o persino cancellato dal procuratore superiore. Esso diventa, così, uno strumento potente per il controllo dei procuratori subordinati.

La mancanza di indipendenza degli organi di autogoverno è un altro dei problemi individuati dal rapporto ODIHR. In alcuni Paesi i membri di tali organi sono scelti dall'esecutivo, e ciò può creare la percezione che l'organo di autogoverno sia più incline a decidere in senso favorevole all'esecutivo. In altri Paesi, i membri possono essere selezionati personalmente dal procuratore generale. In tal modo, l'organo di autogoverno può apparire come un'estensione della Procura generale, anziché un'istituzione indipendente.

L'ODIHR esprime alcune raccomandazioni, che includono:

- condurre una valutazione a livello nazionale dell'indipendenza del pubblico ministero, prendendo in considerazione le misure e le prassi attualmente applicate e confrontandole con le buone pratiche internazionali;
- assicurare che tutte le istruzioni provenienti dai procuratori superiori siano inviate per iscritto e inserite nel fascicolo del caso. Qui l'indipendenza del procuratore è diversa dall'indipendenza del giudice, poiché le fonti di *soft law* internazionalmente riconosciute non proibiscono qualunque direttiva da parte dei procuratori superiori, fintantoché queste rispettino questi requisiti. Simili istruzioni da giudice a giudice sarebbero inaccettabili;
- rafforzare gli organi di autogoverno;
- dare attuazione a metodi imparziali di assegnazione dei casi.

Un altro modo di conseguire un modello europeo è quello di riunire gli attori di questo processo, come nell'encomiabile evento organizzato da MEDEL e dall'Università di Firenze, da cui queste pagine prendono le mosse.

3. Osce, *Needs Assessment Report. Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern European participating States*, 4 marzo 2020, www.osce.org/odihr/447859.