

# Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna

di Iria González

L'articolazione istituzionale del pubblico ministero in Spagna, così come delineata nella Costituzione del 1978, nella legge del 2007 e in altre norme (alcune delle quali di epoca pre-costituzionale) è particolarmente complessa, e presenta tuttora componenti che richiedono un ulteriore intervento riformatore, volto in particolare a rafforzare l'autonomia funzionale degli organi requirenti.

**1. Statuto / 2. Principi regolatori / 3. Organi del pubblico ministero / 4. Configurazione statutaria / 5. Autonomia / 5.1 Autonomia funzionale / 5.2. Autonomia organica / 6. Statuto personale del pubblico ministero / 6.1. Accesso alla carriera / 6.2. Dipendenza gerarchica: le funzioni direttive / 6.3. Funzioni / 6.4. Competenze / 6.5. Inamovibilità / 6.6. Distribuzione del lavoro / 6.7. Incompatibilità e divieti / 7. Responsabilità del pubblico ministero / 7.1. Regime disciplinare / 8. Conclusioni**

## 1. Statuto

Il pubblico ministero è un organo costituzionale istituito con l'art. 124 della Costituzione spagnola:

*«Il Pubblico Ministero, senza pregiudizio per le funzioni conferite ad altri organi, ha per missione di promuovere l'azione della giustizia a difesa della legalità, dei diritti dei cittadini e dell'interesse pubblico tutelato dalla legge, d'ufficio o su istanza degli interessati, così come di vigilare per l'indipendenza*

*dei Tribunali e ottenere di fronte a questi la soddisfazione dell'interesse sociale»<sup>1</sup>.*

Contemporaneamente, l'art. 2 dello «Statuto Organico del Pubblico Ministero» (EOMF) dispone che:

*«Il pubblico ministero è un organo di rilevanza costituzionale dotato di personalità giuridica propria, integrato, con autonomia funzionale, all'interno del potere giudiziario, ed esercita la propria missione attraverso organi propri, in conformità ai principi di unità d'azione e dipendenza gerarchica,*

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

1. Costituzione spagnola, art. 124:

«1. Il Pubblico Ministero, senza pregiudizio per le funzioni conferite ad altri organi, ha per missione di promuovere l'azione della giustizia a difesa della legalità, dei diritti dei cittadini e dell'interesse pubblico tutelato dalla legge, d'ufficio o su istanza degli interessati, così come di vigilare per l'indipendenza dei Tribunali e ottenere di fronte a questi la soddisfazione dell'interesse sociale.

2. Il Pubblico Ministero esercita le proprie funzioni tramite organi propri conformemente ai principi di unità di azione e di dipendenza gerarchica e con rispetto, in ogni caso, di quelli di legalità e imparzialità.

3. La legge disciplinerà lo statuto organico del Pubblico Ministero.

4. Il Procuratore Generale dello Stato sarà nominato dal Re su proposta del Governo, sentito il Consiglio Generale del Potere Giudiziario». La traduzione della Costituzione spagnola del 1978 è tratta dalla versione italiana predisposta dal *Congreso de los Diputados* e consultabile alla pagina web: [www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons\\_ital.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ital.pdf) (ndT).

e in ogni caso nel rispetto dei principi di legalità e imparzialità».

## 2. Principi regolatori

Per quanto riguarda i principi che regolamentano il pubblico ministero, l'art. 124 della Costituzione prevede quelli di legalità, imparzialità, dipendenza gerarchica e unità di azione:

- il *principio di legalità* comporta la sottoposizione del pubblico ministero alle norme dell'ordinamento giuridico;

- il *principio di imparzialità* implica che il pubblico ministero agisca con piena obiettività in difesa degli interessi dei quali gli è stata affidata la tutela;

- il *principio di unità di azione* implica che il pubblico ministero è unico per tutto lo Stato; i suoi membri agiranno sempre in rappresentanza di tale istituzione e su delega del proprio capo. D'altra parte, il principio di unità di azione è garantito mediante meccanismi quali la convocazione periodica dei Consigli di Procura (*Juntas de Fiscalía*) per lo studio di questioni di particolare rilevanza o complessità;

- il principio di dipendenza gerarchica costituisce uno strumento necessario per il mantenimento del principio precedente. In questo senso, il principio di dipendenza gerarchica si manifesta sotto questi differenti aspetti:

- in primo luogo, l'esistenza di una struttura piramidale che vede al vertice il Procuratore generale dello Stato, dal quale dipendono direttamente la Procura del Tribunal Supremo e la Procura presso il *Tribunal Constitucional* e, mediante i rispettivi procuratori capo, la Procura presso la *Audiencia Nacional*, le procure delle Comunità autonome e le procure provinciali.

- in secondo luogo, la potestà del Procuratore generale dello Stato di impartire ordini e istruzioni ai propri subordinati; convocarli in presenza affinché essi facciano direttamente rapporto e per impartire loro le opportune istruzioni e incaricare un membro del pubblico ministero di occuparsi di un determinato caso.

- in terzo luogo, l'obbligo dei membri del pubblico ministero di portare a conoscenza del proprio procuratore capo i fatti relativi all'attività svolta, che questi debba conoscere per la loro importanza e rilevanza.

Da un lato, lo statuto organico del pubblico ministero prevede, per questi principi, una serie di contemperamenti.

Infatti, l'art. 24 dispone che i procuratori capo dovranno sottoporre all'attenzione dei propri superiori i contrasti che possano intercorrere con il Consiglio della Procura. Tuttavia, se la divergenza in questione

dovesse prodursi all'interno della Procura del *Tribunal Supremo*, sarà competente a risolverla il Procuratore generale dello Stato, sentito il *Consejo Fiscal* o il Consiglio dei procuratori di sezione, a seconda della materia di cui si tratta.

Dall'altro lato, l'art. 27 prevede che il pubblico ministero destinatario di un ordine o un'istruzione che egli ritenga illegittima o contraria alla legge, è tenuto a informare di ciò il proprio procuratore capo mediante rapporto motivato. Da parte sua, quest'ultimo sottoporrà la questione al *Consejo Fiscal* qualora ritenga che le ragioni addotte non siano sufficienti. Infine, il procuratore capo deciderà come riterrà legittimo, ratificando o rivedendo l'ordine o l'istruzione. In tal modo, qualora il procuratore capo decidesse per la ratifica, lo farà per iscritto e in maniera motivata, sollevando espressamente il procuratore contrario dalle responsabilità che potrebbero derivargli o affidando la conclusione della questione ad altro procuratore.

## 3. Organi del pubblico ministero

L'organizzazione del pubblico ministero è stata oggetto dell'importante riforma del suo statuto organico, intervenuta con legge n. 24/2007. A questo riguardo, l'articolo 12 fa riferimento ai seguenti organi:

1. il Procuratore generale dello Stato;
2. il *Consejo Fiscal*;
3. il Consiglio dei procuratori di sezione;
4. il Consiglio dei procuratori superiori delle Comunità autonome;
5. la Procura del *Tribunal Supremo*;
6. la Procura presso il *Tribunal Constitucional*;
7. la Procura della *Audiencia Nacional*;
8. la Procura speciale antidroga e la Procura speciale anticorruzione e contro la criminalità organizzata;
9. la Procura della Corte dei conti;
10. la Procura militare, che costituisce parte integrante del pubblico ministero, sebbene le sue funzioni non siano svolte da procuratori di carriera, ad eccezione di un procuratore di sezione;
11. le procure delle Comunità autonome;
12. le procure provinciali;
13. le procure distrettuali.

Si propongono qui i tratti principali di questi organi, mentre la figura del Procuratore generale dello Stato sarà approfondita nel paragrafo relativo all'autonomia.

Il *Consejo Fiscal* è composto, da un lato, dall'alta gerarchia del pubblico ministero; dall'altro, da consi-

glieri eletti da tutti i procuratori in un unico collegio elettorale<sup>2</sup>.

Le competenze fondamentali del *Consejo Fiscal*, enumerate dall'articolo 14 dello statuto organico del pubblico ministero, sono:

- elaborare i criteri generali per assicurare l'unità di azione del pubblico ministero, per quanto riguarda la struttura e il funzionamento dei suoi organi;
- fornire pareri al Procuratore generale dello Stato sulle materie che questi ponga alla sua attenzione;
- riferire sulle proposte relative alle nomine per i vari incarichi;
- elaborare rapporti relativi alla promozione dei procuratori di carriera;
- statuire nei procedimenti disciplinari e di merito che siano di sua competenza e valutare le incompatibilità previste dallo statuto;
- pronunciarsi sui ricorsi proposti contro le decisioni emesse nei procedimenti disciplinari dai procuratori capo dei vari organi del pubblico ministero;
- dare impulso alle opportune riforme relative al servizio e all'esercizio della funzione del pubblico ministero;
- esaminare i piani annuali del Servizio ispettivo (*Inspección Fiscal*);
- esaminare e riferire sui programmi di formazione e selezione dei procuratori;
- riferire sui progetti di legge o di regolamento relativi alla struttura, all'organizzazione e alle funzioni del pubblico ministero;
- inviare al Procuratore generale dello Stato le richieste e le interrogazioni che consideri opportune, in materie di sua competenza.

Stante il disposto dell'art. 14.4.a EOMF e dell'art. 110 ROEMF, il pubblico ministero ha inoltre il potere di controllo e ispezione sulle decisioni dei procuratori capo in materia di distribuzione del carico di lavoro.

Il Consiglio dei procuratori di sezione<sup>3</sup> è un organo consultivo che supporta il Procuratore generale dello Stato, che lo presiede, ed è formato dal vice-procuratore del *Tribunal Supremo*, dai procuratori di sezione e dal procuratore capo della segreteria tecnica della Procura generale dello Stato, che svolge le funzioni di segretario.

Per quanto riguarda le funzioni, il Consiglio ha il compito di supportare il Procuratore generale dello Stato in materia dottrinale e tecnica nell'elaborazione di relazioni e circolari, risoluzione di quesiti o elaborazione di progetti o studi, quando il Procuratore generale ritenga opportuno avvalersi della sua collaborazione.

Da un altro lato, l'articolo 25 dispone che il Procuratore generale dello Stato dovrà preliminarmente acquisire il parere del Consiglio dei procuratori di sezione ogni qual volta indirizzi ordini o istruzioni ai propri subordinati in casi che riguardino direttamente un qualunque membro del Governo.

Il Consiglio dei procuratori superiori delle Comunità autonome<sup>4</sup>: una delle principali novità della riforma dello statuto del pubblico ministero operata dalla legge n. 24/2007 del 9 ottobre è stata quella di adeguare l'organizzazione territoriale del pubblico ministero allo Stato autonomico, attraverso la creazione del procuratore superiore della Comunità autonoma. Il procuratore superiore assume la rappresentanza istituzionale nell'ambito della Comunità autonoma e si occupa della direzione effettiva del pubblico ministero sul territorio di quest'ultima. Il Procuratore generale dello Stato presiede il Consiglio dei procuratori superiori delle Comunità autonome, al quale partecipano il viceprocuratore del *Tribunal Supremo*, i procuratori superiori e il procuratore capo della segreteria tecnica, con compiti di segretario. La funzione del Consiglio è quella di assicurare l'unità e il coordinamento dell'azione delle procure su tutto il territorio dello Stato.

La Procura del *Tribunal Supremo*<sup>5</sup>: opera sotto la direzione del Procuratore generale dello Stato e si compone altresì del viceprocuratore, dei procuratori di sezione e dei procuratori del *Tribunal Supremo*.

Oltre alla Procura del *Tribunal Supremo*, le altre Procure nazionali sono<sup>6</sup>: la Procura presso il *Tribunal Constitucional*, la Procura della Corte dei conti, la Procura della Audiencia Nacional e le Procure specializzate (Procura antidroga e Procura anticorruzione e contro la criminalità organizzata) – composte, queste

2. L'art. 14 dello «Statuto Organico del Pubblico Ministero» (EOMF) stabilisce che «Il *Consejo Fiscal* è presieduto dal Procuratore Generale dello Stato ed è costituito dal vice-procuratore del *Tribunal Supremo*, dal Procuratore Capo Ispettore e da nove procuratori appartenenti a qualunque categoria. Tutti i membri del *Consejo Fiscal*, ad eccezione del Procuratore Generale dello Stato, del vice-procuratore del *Tribunal Supremo* e del Procuratore Ispettore, saranno eletti, per un periodo di quattro anni, dai membri del Pubblico Ministero in servizio attivo, costituiti in un unico collegio elettorale secondo le modalità che saranno determinate con regolamento».

3. Art. 15 EOMF.

4. Art. 16 EOMF.

5. Art. 17 EOMF.

6. Art. 18 EOMF.

ultime, da un procuratore di sezione, un viceprocuratore e da tanti procuratori quanti ne preveda la dotazione organica – e la Procura militare.

Le Procure delle Comunità autonome<sup>7</sup>, che hanno sede presso il rispettivo Tribunale superiore di giustizia, esercitano le proprie funzioni nel medesimo ambito di competenza di esso.

Le Procure provinciali hanno sede presso l'*Audiencia Provincial* ed estendono le proprie funzioni a tutti gli organi giurisdizionali della provincia.

Le Procure distrettuali esercitano le proprie funzioni entro un ambito territoriale meno esteso rispetto a quello della provincia.

La Procura generale dello Stato, diretta dal Procuratore generale, è articolata come segue:

- il Servizio ispettivo (*Inspección Fiscal*): esercita competenze ispettive su delega permanente del Procuratore generale dello Stato, senza pregiudizio delle funzioni ispettive ordinarie dei procuratori superiori e di quelle dei procuratori capo nei confronti dei procuratori che da questi dipendano. Presso di esso è presente una Sezione permanente per la valutazione, che gestisce in maniera centralizzata le informazioni relative a merito e capacità dei procuratori, con l'obiettivo di offrire supporto al *Consejo Fiscal* nel riferire sulle nomine discrezionali nell'ambito della carriera requirente;

- l'Unità di supporto: svolge compiti di rappresentanza e intrattiene relazioni istituzionali con i poteri pubblici; si occupa inoltre della comunicazione ed offre assistenza ai cittadini. È incaricata dell'analisi e della predisposizione di studi in materia di organizzazione e funzionamento del pubblico ministero in materia di statistica, informatica, personale, strumentazione e materiali, informazione e documentazione. In generale, svolge quelle funzioni di supporto e assistenza al Procuratore generale dello Stato, ai procuratori di sezione assegnati alla Procura generale, al *Consejo Fiscal* e al Consiglio dei procuratori di sezione, che non siano di competenza del Servizio ispettivo o della Segreteria tecnica;

- la Procura generale dello Stato comprende inoltre una Segreteria Tecnica diretta da un procuratore capo e composta da un viceprocuratore e da tanti procuratori quanti ne preveda la dotazione organica, che svolgono i lavori preparatori ad essi affidati in quel-

le materie nelle quali il Consiglio dei procuratori di sezione abbia il compito di supportare il Procuratore generale dello Stato, nonché tutti gli altri studi, indagini e rapporti che questi ritenga opportuni.

Occorre, infine, ricordare la figura dei procuratori di sezione specializzati<sup>8</sup>: essi sono responsabili del coordinamento e della supervisione dell'attività del pubblico ministero nelle seguenti materie: violenza sulle donne, ambiente e urbanistica, protezione e correzione dei minorenni, infortuni sul lavoro, sicurezza stradale, immigrazione, cooperazione internazionale in materia penale e criminalità informatica.

#### 4. Configurazione statutaria

La configurazione statutaria dei procuratori è oggi regolamentata essenzialmente da due fonti: l'EOMF, approvato con legge del 30 dicembre 1981, n. 50, e il «Regolamento organico dello Statuto del pubblico ministero» (ROEMF), approvato con decreto del 27 febbraio 1969, n. 437, nella sua parte ancora vigente. Proprio questa è una questione in primo luogo rilevante, poiché la disposizione finale I dell'EOMF<sup>9</sup> autorizza il Governo ad adottare, entro un anno, il regolamento di attuazione di tale legge; e la disposizione finale II conferma l'abrogazione dello «Statuto del pubblico ministero» del 21 giugno 1926, e che «fino a quando non sarà adottato il regolamento al quale si riferisce la disposizione precedente, continuerà ad applicarsi quello oggi in vigore in quanto non in contrasto con la presente legge».

Da quanto detto sopra, si conclude facilmente che, tralasciando una chiara impostazione pre-costituzionale correlata alla discutibile vigenza del regolamento del 1969, la regolamentazione interna del pubblico ministero è incompleta e indefinita. Lo sviluppo regolamentare non si è verificato né entro l'anno stabilito dalla legge, né nei quasi quaranta trascorsi successivamente, generando in tal modo un vuoto normativo in un ampio settore di attività e funzionamento delle procure e nello svolgimento, da parte dei procuratori, del proprio lavoro e della propria carriera professionale.

La riforma dell'istituzione del pubblico ministero, un nuovo statuto organico e il relativo regolamento attuativo sono a tutt'oggi una sfida aperta.

7. Art. 21 EOMF.

8. Art. 20 EOMF.

9. «Disposizione Finale Prima. Si autorizza il Governo a:

A. Adottare il Regolamento di attuazione della presente legge, entro un anno e su proposta del Ministro della Giustizia.

B. Redistribuire fra le diverse Procure la dotazione organica tanto del personale della carriera requirente che vi presta servizio quanto del personale ausiliario ad esse assegnato, purché ciò non comporti un incremento delle relative dotazioni finanziarie».

È attualmente in corso di esame parlamentare un progetto di nuova legge di procedura penale<sup>10</sup> che prevede lo svolgimento da parte del pubblico ministero dell'istruttoria dei procedimenti penali. Per l'entrata in vigore della legge, il progetto preliminare prevede una *vacatio legis* di sei anni dall'approvazione. È dunque ancor più urgente, se possibile, la necessità di garantire la piena autonomia del pubblico ministero, e quindi una piena riforma del suo statuto organico.

## 5. Autonomia

L'autonomia del pubblico ministero è un presupposto necessario per la Riforma del processo penale e per l'attribuzione a un pubblico ministero autonomo rispetto al Governo del compito di condurre le indagini penali.

Il pubblico ministero che vogliamo dipende dal modello di giustizia penale al quale aspiriamo.

Il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) raccomanda che il sistema preveda garanzie di autonomia (funzionale e organica) tali che le decisioni concrete di ciascun procuratore circa l'esercizio dell'azione penale possano essere percepite come completamente obiettive e accurate, non soggette a ragioni di convenienza di parte.

Questa autonomia si raggiunge a partire da due fondamenti essenziali: autonomia funzionale e autonomia organica, fondamenti che, a mio parere, ad oggi non sono ancora stati assicurati dal sistema spagnolo. Per ciascuno analizzerò quindi, per sommi capi, la situazione attuale e le disposizioni della nuova disciplina attualmente all'esame del Parlamento.

### 5.1. Autonomia funzionale

Il Procuratore generale/la Procuratrice generale (d'ora in avanti: FGE, *Fiscal General del Estado*) guida e rappresenta il pubblico ministero. È nominato e revocato dal Re su proposta del Governo, sentito il Consiglio superiore del potere giudiziario e previa valutazione della sua idoneità da parte della competente commissione del Congresso dei deputati. Nella sua nomina, intervengono dunque tutti e tre i poteri dello Stato. La scelta è effettuata fra i giuristi spagnoli di prestigio riconosciuto, con più di quindici anni di esercizio effettivo della professione. La sua autorità si estende a tutto il territorio spagnolo<sup>11</sup>.

L'attuale disciplina della nomina (o della proposta di nomina) non è incompatibile con la necessità di

assicurare che il pubblico ministero appaia indipendente. Il problema è dato dalla cessazione dalle funzioni o dalla destituzione, nonostante sia auspicabile una maggior chiarezza sul ruolo della "comparizione" del Procuratore generale davanti alla Commissione giustizia del Congresso, che risulta una vera e propria udienza per la "ratifica" di un candidato espresso dal Governo. In tal modo, il Congresso non può scegliere né nominare il Procuratore generale (ciò non è previsto dalla Costituzione), ma può esprimere (a maggioranza semplice) il proprio veto sul candidato proposto dal Governo qualora il risultato dell'audizione di quest'ultimo non fosse soddisfacente.

La Costituzione prevede la forma della nomina, ma tace sulla revoca, affidandone la regolamentazione al legislatore.

L'articolo 31 EOMF stabilisce che la durata del mandato del Procuratore generale coincide con quella del Governo, affermando in primo luogo che questi rimarrà in carica per quattro anni (invece dei cinque previsti per altre posizioni di vertice del Pubblico Ministero) e, in seguito, che questi cesserà dalle proprie funzioni quando il Governo che lo ha proposto non sarà più in carica (art. 31.1.e).

Le altre cause di cessazione dall'incarico menzionate nella norma citata sono:

- a) su propria richiesta;
- b) per il verificarsi di una delle incompatibilità o di uno dei divieti previsti in questa legge;
- c) in caso di incapacità o di infermità che lo renda inabile alla carica;
- d) per violazione grave e reiterata delle sue funzioni;

L'esistenza delle cause di cessazione dall'incarico menzionate sub a), b), c) e d) sarà valutata dal Consiglio dei Ministri.

Una delle riforme più volte proposte per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità del Procuratore generale dello Stato è la determinazione, nel regolamento in vigore, di una durata in carica specifica e tassativa, ad esempio sei anni, mentre secondo il regolamento attualmente in vigore questi cessa dalle funzioni al cessare del Governo, generando così l'impressione di un incarico fiduciario.

La possibilità di un FGE in chiaro disaccordo con il Governo – una disfunzione certo non desiderabile – svanisce inserendo come causa di cessazione anticipata del mandato una mozione parlamentare a maggioranza assoluta.

Quanto alle funzioni, è opportuno evidenziare le seguenti:

10. Progetto preliminare della legge di procedura civile, approvata dal Consiglio dei ministri in data 24 novembre 2020.

11. Regolamentato negli artt. 29, 30 e 31, capitolo I, titolo III dell'EOMF.

1. la direzione e il controllo dell'istituzione su tutto il territorio nazionale (art. 22);
2. l'emissione di ordini e istruzioni finalizzati al buon funzionamento del servizio e dell'ordinamento interno dell'istituzione (art. 25);
3. la formulazione di proposte al Governo su nomine e promozioni, previo parere del *Consejo Fiscal* e sentito il Procuratore superiore della Comunità autonoma quando si tratti di cariche relative alle procure del suo territorio;
4. la designazione e la sostituzione dei membri della Segreteria tecnica, dell'Unità di supporto e delle Procure di sezione facenti parte della Procura generale dello Stato;
5. la presidenza del Consiglio dei procuratori del *Tribunal Supremo* e la risoluzione dei contrasti fra procuratori capo appartenenti ai Consigli di sezione e la maggioranza dei membri di questi;
6. l'esercizio del potere disciplinare, la definizione di questioni amministrative e la concessione di congedi nei casi di sua competenza.

Per quanto riguarda le relazioni con gli altri poteri dello Stato, l'articolo 7 EOMF sancisce il principio di obiettività nell'azione del pubblico ministero.

L'articolo 8 EOMF evidenzia, a sua volta, che il Governo può richiedere al FGE lo svolgimento di azioni specifiche. Il FGE deve sottoporre la richiesta del Governo al parere del Consiglio dei procuratori di sezione e decidere secondo quanto prevede il diritto: ciò significa che discostarsi dall'opinione tecnica del Consiglio dei procuratori di sezione è il sintomo preminente della "decadenza" del Procuratore generale, che emerge così come un soggetto che ricopre una carica al servizio delle necessità del Governo.

Da parte sua, l'articolo 9.2 EOMF sottolinea che «Il Procuratore Generale dello Stato informa il Governo, qualora esso vi abbia interesse e non vi sia alcun impedimento di natura giuridica, sulle questioni nelle quali sia previsto l'intervento del Pubblico Ministero, così come sul funzionamento generale dell'Amministrazione della Giustizia. In casi eccezionali, egli potrà essere chiamato a riferire di fronte al Consiglio dei Ministri».

Per quanto concerne invece le relazioni con il parlamento, l'articolo 10 EOMF dispone che «Il Pubblico Ministero collabora con le *Cortes Generales* su loro richiesta e sempre che non vi sia alcun impedimento di natura giuridica, salva comunque la possibilità di comparire di fronte ad esse per riferire su quelle questioni per le quali sia stata avanzata una specifica richiesta. Le *Cortes Generales* comunicano con il Pubblico Ministero tramite i Presidenti delle Camere».

## 5.2. Autonomia organica

In Spagna, la dipendenza dal Ministero della giustizia e la protezione che esso esercita nei confronti del pubblico ministero comportano una notevole fragilità istituzionale.

Le decisioni organiche relative all'istituzione sono nelle mani del Ministero della giustizia. A esserne incaricato è un dipartimento governativo, appendice organica del Ministero della giustizia, nel quale si adottano tutte le decisioni di rilievo relative all'organizzazione interna, all'allocatione di risorse finanziarie, alla gestione della strumentazione e del materiale e del personale, e all'organizzazione della carriera dei pubblici ministeri.

L'intera capacità di spesa del pubblico ministero è assoggettata al controllo del Ministero della giustizia.

Lo «Statuto organico» riconosce al pubblico ministero capacità giuridica propria. L'articolo 72.3 EOMF stabilisce che «Il Bilancio generale dello Stato e quello delle Comunità Autonome che abbiano assunto competenze in materia di Amministrazione della Giustizia prevedono, nella sezione corrispondente e previa valutazione delle necessità funzionali del Pubblico Ministero proposte dal Procuratore Generale dello Stato, sentite, se del caso, le Comunità Autonome con competenza in materia, le corrispondenti voci di bilancio adeguatamente individuate al fine di farvi fronte».

L'articolo pare affermare l'autonomia economica del pubblico ministero, sebbene, nella pratica, essa non si verifichi.

Il pubblico ministero non ha risorse finanziarie sufficienti, dipende dal Governo nazionale e, al tempo stesso, anche dai vari Governi autonomici per quanto riguarda la disponibilità di mezzi materiali e di personale.

Una previsione di risorse indipendente è, pertanto, vitale. Nel maggio 2017, *Transparencia Internacional*<sup>12</sup> ha formulato al riguardo dodici raccomandazioni, fra le quali spicca l'eliminazione della dipendenza finanziaria del pubblico ministero dal potere esecutivo, che ostacola la sua necessaria indipendenza e trasparenza.

La Procura generale ha bisogno di risorse proprie, sufficienti, gestite e distribuite autonomamente, adeguate alle proprie funzioni, individuate tanto nel bilancio generale dello Stato quanto in quello delle Comunità autonome.

L'assenza di un bilancio proprio e ben individuato, che ostacola un processo decisionale efficace, comporta una seria limitazione alla sua autonomia.

12. Vds. <https://transparencia.org.es/estudios-e-informes-3/>.

In questo senso, il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)<sup>13</sup> del Consiglio d'Europa ha indirizzato una serie di raccomandazioni al Governo spagnolo al fine di promuovere l'indipendenza del pubblico ministero.

È ugualmente significativo che il pubblico ministero, pur essendo unico per tutto il Paese, non sia dotato di un sistema informatico proprio. È inammissibile che una persona giuridica, pubblica o privata, posseda una dozzina di sistemi giuridici diversi e fra loro incompatibili.

La dipendenza dal Ministero della giustizia è, inoltre, assoluta per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa. Il pubblico ministero non possiede capacità normativa per ciò che concerne la propria organizzazione, ovvero non ha capacità o potere regolamentare con riferimento ad ambiti diversi dall'attività che esso svolge in ottemperanza alle finalità costituzionalmente stabilite e che vada a incidere sul proprio funzionamento interno, ad esempio il regime disciplinare, l'organizzazione amministrativa, etc.

## 6. Statuto personale del pubblico ministero

### 6.1. Accesso alla carriera

L'accesso alla carriera avviene mediante libero concorso, indetto congiuntamente a quello per la carriera giudicante, al quale partecipano coloro che soddisfino requisiti di capacità e titoli previsti dalla «Legge organica sul Potere giudiziario», e che abbiano superato il corso di formazione iniziale del CEJ.

Per poter partecipare al concorso ed essere nominato membro del pubblico ministero è necessario possedere la cittadinanza spagnola, avere più di diciotto anni, avere la laurea o il dottorato in giurisprudenza e non trovarsi in una delle condizioni di incapacità stabilite nell'art. 43 EOMF.

Secondo l'art. 44 di detta legge, presentano una condizione di incapacità all'esercizio delle funzioni requirenti coloro che vi siano inabili fisicamente o intellettivamente, coloro che siano stati condannati per delitto doloso, qualora non siano stati successivamente riabilitati. Nei casi in cui la pena non sia stata superiore ai sei mesi, il Procuratore generale dello Stato, in forma motivata e in ragione della natura del delitto commesso, potrà sostituire la perdita della

qualità di pubblico ministero con la sospensione fino a tre anni. Versano altresì in tale condizione i partecipanti al concorso non riabilitati e coloro che abbiano perduto la cittadinanza spagnola.

L'art. 45 completa il sistema regolamentando le formalità e i termini.

Le cause legali di perdita della qualità di membro del pubblico ministero sono elencate tassativamente nell'art. 46. Esse sono: la rinuncia, la perdita della nazionalità spagnola; la sanzione disciplinare della rimozione dal servizio; la sanzione accessoria dell'inabilitazione alle cariche pubbliche, l'essere incorsi in una delle cause di incapacità.

Sarebbe opportuno valutare la possibilità di istituire delle "passerelle" fra la carriera giudicante e quella requirente per favorire il passaggio dall'una all'altra in funzione delle necessità che possono emergere nell'ordinamento giudiziario penale.

Un mutamento nell'individuazione dell'organo incaricato di istruire i procedimenti penali, con l'attribuzione di questa funzione al pubblico ministero, comporterebbe inevitabilmente la previsione di un simile passaggio tra carriere.

### 6.2. Dipendenza gerarchica: le funzioni direttive

Il principio di dipendenza gerarchica è solitamente individuato come il più tradizionale e discusso tra i principi che sorreggono l'azione del pubblico ministero; esso è un tutt'uno con il principio di unità di azione ed è inerente all'intera istituzione.

Dal punto di vista interno, i poteri dei superiori rispetto ai propri sottoposti sono amplissimi<sup>14</sup>.

A questo riguardo, l'art. 22 EOMF sancisce che «al FGE spetta la direzione superiore del Pubblico Ministero e la sua rappresentanza su tutto il territorio spagnolo. È di sua competenza l'emanazione di ordini e istruzioni opportuni per il servizio e l'ordinamento interno dell'istituzione e, in generale, la direzione e la supervisione del Pubblico Ministero».

Gli artt. 25 e 26 EOMF disciplinano il potere del Procuratore generale dello Stato, dei procuratori superiori delle Comunità autonome e dei procuratori capo di impartire, all'indirizzo dei propri sottoposti, ordini e istruzioni di natura sia generale che specifica, riguardanti il servizio e l'esercizio delle proprie funzioni; ciò significa che il principio di dipendenza gerarchica si dispiega in tutta la sua intensità per mezzo degli articoli sopra menzionati, impedendo di

13. GrecoRC4(2019)12 – pubblicato il 13 novembre 2019 (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-re-spect-of-members-of/168098c67d>).

14. Questi sono regolamentati dagli artt. 22-28, capitolo II, titolo II dell'EOMF.

agire a titolo particolare e senza seguire i criteri fissati dai superiori, salva la possibilità per i procuratori di utilizzare il meccanismo previsto dall'art. 27 EOMF.

Tutto ciò è finalizzato al mantenimento di una logica interna diretta ad assicurare la coerente applicazione del principio di unità di azione, sebbene possa dar luogo ad alcuni problemi in casi o questioni specifiche.

Gli ordini di natura generale, con efficacia *erga omnes* all'interno del pubblico ministero, rappresentano la manifestazione e l'espressione di poteri di direzione della politica criminale e hanno l'obiettivo di garantire l'unità di azione dell'istituzione nel suo complesso, senza che si verifichino problemi correlati all'autonomia del procuratore che si occupi di un caso particolare.

Al contrario, gli ordini di natura specifica sono piuttosto circoscritti alla possibilità del superiore gerarchico di intervenire in un caso concreto, stante il dovere del sottoposto di attenersi a quanto stabilito nei medesimi, con riferimento sia all'obbligo di tenere determinati comportamenti che quello di astenersi da essi.

Riguardo a tali ordini o istruzioni relativi al caso concreto o particolare, è opportuno precisare quanto segue:

- sarà il procuratore subordinato incaricato del caso, quale esecutore della decisione ordinata, ad apparire, quantomeno all'esterno (nei confronti dei cittadini, degli avvocati, dell'organo giudiziario, etc.), responsabile di essa;

- sebbene lo statuto organico non imponga che l'ordine sia dato per iscritto o con una forma determinata che assicuri che ne resti traccia, colui che lo impartisce potrà non ritenerlo o considerarlo assolto nei termini in cui esso è stato eseguito;

- nella catena di comando, può non sapersi chi ha preso la decisione inizialmente, poiché l'ordine si trasmette per gradi successivi discendenti, senza che necessariamente resti traccia di ogni passaggio;

- il contenuto dell'ordine e il suo fondamento non può essere oggetto di conoscenza e controllo, poiché non si richiede che esso sia motivato;

- l'ordine può essere di carattere tanto positivo (indagare, accusare, perseguire) che negativo (non investigare, non accusare, non perseguire).

Il contrappeso di questo vastissimo potere del superiore gerarchico si trova nell'articolo 27 EOMF, autentica chiave di volta dell'autonomia interna del pubblico ministero in Spagna.

L'art. 27 dispone che il procuratore che riceva un ordine o un'istruzione che egli ritenga per qualsiasi ragione illegittimo/a, porterà la questione all'attenzione del Consiglio della Procura, che si esprimerà al riguardo, con decisione finale affidata al superiore gerarchico (quello che ha emanato l'ordine oppure un

altro, a seconda dei casi), esigendo la forma scritta e la motivazione nel caso in cui si procedesse alla ratifica dell'ordine o dell'istruzione impugnata.

La redazione dell'art. 27 ha la funzione di garantire l'autonomia del procuratore che si occupa di uno specifico caso e che riceve istruzioni particolari promananti dal vasto potere del Procuratore generale dello Stato o del proprio procuratore capo corrispondente, e che lo obbligano a seguirle, permettendo il ricorso a questo meccanismo e la possibilità che il procuratore si avvalga di questo "freno", consentendo che il suo superiore riconsideri l'ordine o, quantomeno, di essere sostituito, nel caso inizialmente assegnatogli, da un collega che, al contrario, segua il criterio giuridico definito dal superiore.

Tuttavia, sussiste un problema circa l'autonomia del Consiglio della Procura, ogni volta che i suoi membri si trovino in una situazione professionale di forte dipendenza dal procuratore capo.

D'altra parte, secondo l'art. 25, il procuratore subordinato, nelle sue decisioni, dovrà attenersi agli ordini ricevuti, ma potrà svolgere liberamente i propri interventi orali, secondo quanto egli ritenga conveniente per il buon andamento della giustizia. Ciò risulta dunque essere un contrappeso di fronte a possibili ordini non corretti o illegittimi, sebbene esso abbia carattere puramente simbolico, poiché l'ordine è stato eseguito e ha comunque prodotto effetto, e che, in una certa maniera, esso equivalga alla motivazione inversa dell'ordine ricevuto, rendendosi note oralmente le ragioni per cui non lo si ritenga legittimo.

Questa libertà del procuratore subordinato, nei confini dell'esecuzione di un ordine che si consideri apertamente illegittimo, genera incoerenze materiali e processuali.

Infine, è opportuno evidenziare che lo statuto offre una garanzia nei confronti delle interferenze provenienti da autorità amministrative esterne. L'art. 55 vieta che si possano ricevere ordini non promananti dai propri superiori, disponendo che «Nessun membro del Pubblico Ministero potrà essere obbligato a comparire personalmente, in ragione della propria carica o funzione, di fronte alle autorità amministrative, fatti salvi gli obblighi di collaborazione o assistenza fra autorità. Ugualmente, nessun membro del Pubblico Ministero potrà ricevere ordini o indicazioni relativi al modo di assolvere le proprie funzioni da altri salvo che dai propri superiori gerarchici».

### 6.3. Funzioni

Le funzioni del pubblico ministero sono previste dall'art. 3 del suo statuto organico, all'interno del quale è possibile operare una distinzione in base alla relativa giurisdizione.

· Per quanto riguarda le *funzioni all'interno dell'ordinamento civile*, il pubblico ministero interviene nei seguenti casi:

1. nei procedimenti in materia di capacità delle persone, così come quelli per prodigalità e ricovero non volontario in ospedale psichiatrico;
2. nei procedimenti in materia di nullità del matrimonio ed efficacia civile delle sentenze dei tribunali ecclesiastici in materia di nullità del matrimonio canonico e decisioni pontificie in materia di matrimonio rato e non consumato;
3. nei procedimenti in materia di filiazione (riconoscimento e impugnazione);
4. nei procedimenti in materia di capacità, filiazione, matrimonio e minori, quando uno degli interessati sia minorenne, incapace, o si trovi in situazione di assenza legale;
5. nei procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di stato civile;
6. nelle questioni pregiudiziali penali emergenti in procedimenti civili.

· Si distinguono poi le seguenti *funzioni all'interno dell'ordinamento penale*:

1. intervenire in tutti i procedimenti per delitti pubblici e semipubblici (in quest'ultimo caso, sempreché vi sia stata denuncia);
2. esercitare l'azione penale od opporsi all'azione penale indebitamente esercitata da altre parti;
3. esercitare l'azione per la responsabilità civile derivante dal delitto salvo rinuncia o riserva della persona offesa dal reato;
4. occuparsi dell'istruzione e della direzione del procedimento nell'ambito della giurisdizione minorile;
5. intervenire in tutte le materie correlate alla sorveglianza penitenziaria.

· Quanto alle *funzioni svolte nell'ordinamento contenzioso-amministrativo*, il pubblico ministero interverrà nei seguenti procedimenti:

1. conflitti di giurisdizione o questioni di competenza;
2. procedimenti per espropriazione forzata in caso di mancata comparizione o incapacità del proprietario o in caso di proprietà controversa;
3. contenzioso elettorale;
4. protezione dei diritti fondamentali in difesa della legalità.

· Circa le *funzioni nell'ordinamento lavoristico*, il pubblico ministero interviene nelle questioni di competenza e nei procedimenti aventi ad oggetto la protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento del diritto del lavoro.

· Per quanto riguarda le *funzioni relative all'ordinamento costituzionale*, il pubblico ministero interviene nei ricorsi di *amparo* e, secondo la modifica introdotta con la legge n. 24/2007, nelle questioni di incostituzionalità.

#### 6.4. Competenze

L'articolo 4 dello statuto organico attribuisce al pubblico ministero una serie di competenze finalizzate all'esercizio delle funzioni appena descritte. Esse sono:

1. interessarsi alla notifica di qualsiasi risoluzione giudiziale e informazione circa lo stato dei procedimenti; a tale scopo, egli potrà richiedere di essere informato o che gli sia trasmessa copia di qualunque decisione;
2. visitare i centri o le strutture di detenzione o reclusione di qualsiasi categoria presenti sul proprio territorio di competenza, esaminare i fascicoli dei detenuti e raccogliere le informazioni che reputi necessarie;
3. richiedere il supporto delle autorità di qualsiasi categoria e dei relativi agenti;
4. impartire le istruzioni necessarie ai funzionari della polizia giudiziaria;
5. informare l'opinione pubblica circa gli eventi di rilievo nel proprio ambito di competenza e nel rispetto del segreto istruttorio, dei doveri di riservatezza e non divulgazione inerenti alla propria funzione e dei diritti di coloro che sono coinvolti dalla sua attività;
6. istituire centri per le relazioni con le vittime e le persone offese dal reato presso le sedi delle procure provinciali e altrove, qualora lo si ritenga necessario, al fine di accertare il danno e il pregiudizio da questi subito e raccogliere la documentazione e gli altri mezzi di prova dei quali essi dispongano.

Per quanto riguarda gli *adempimenti relativi alle indagini preliminari*, l'art. 5 dello statuto organico dispone che il pubblico ministero potrà ricevere denunce e trasmetterle alle autorità giudiziarie, oppure disporre l'archiviazione, quando rilevi l'assenza di fondamenti che giustifichino l'esercizio di qualsivoglia azione.

Da un lato, il pubblico ministero potrà effettuare quelle attività di indagine preliminare il cui svolgimento gli sia consentito per legge al fine di chiarire i fatti denunciati o che emergano dalle testimonianze di cui è a conoscenza. Tuttavia, queste attività non comportano l'adozione di misure cautelari o limitative di diritti, con la sola eccezione della carcerazione preventiva.

Dall'altro lato, tali attività si svolgono in ossequio ai principi del contraddittorio e di proporzionalità e

nel rispetto del diritto di difesa. Pertanto, la persona sottoposta a indagine rilascerà dichiarazioni al pubblico ministero con l'assistenza di un difensore e potrà essere informata delle attività svolte.

### 6.5. Inamovibilità

L'inamovibilità del pubblico ministero dalla propria sede di destinazione, così come – in gran parte – il rispetto dei criteri di assegnazione dei fascicoli nel quadro della distribuzione del carico di lavoro all'interno di ciascun organo inquirente, rappresentano garanzie ulteriori della sua obiettività e imparzialità.

· *Trasferimento obbligatorio*: è attualmente regolato negli artt. 39 e 40 EOMF:

- su richiesta dell'interessato secondo quanto stabilito nello statuto;
- per promozione;
- per incompatibilità relative, come stabilito dalla medesima legge;
- per gravi divergenze con il proprio procuratore capo per cause a quest'ultimo imputabili;
- per gravi conflitti con il Tribunale, per cause a questo imputabili.

· *Perdita della qualità di pubblico ministero*:

- rinuncia;
- perdita della nazionalità spagnola;
- sanzione disciplinare della rimozione dal servizio;
- sanzione penale principale o accessoria della interdizione dai pubblici uffici;
- sussistenza di una delle cause di incapacità.

### 6.6. Distribuzione del lavoro

Il regolamento organico dello statuto del pubblico ministero, approvato con decreto del 27 febbraio 1969, n. 437, prevede che i funzionari requirenti adempiranno quanto disposto dal procuratore capo relativamente alla distribuzione del carico di lavoro. In ogni caso, potranno presentare al suddetto osservazioni fondate al riguardo, qualora considerassero che, a causa della mancanza di equità in tale distribuzione, possa derivare loro un pregiudizio. Al verificarsi di tale eventualità, il procuratore valuterà le osservazioni formulate, sentendo se necessario gli altri funzionari della Procura, e riferirà sulla decisione adottata davanti al Consiglio della Procura, il quale potrà a sua volta modificarla, statuendo inoltre come ritenga opportuno (art. 110).

La distribuzione del carico di lavoro sarà dunque stabilita dal procuratore capo, ma sottoposta al procedimento di risoluzione delle divergenze insorte.

### 6.7. Incompatibilità e divieti<sup>15</sup>

Fra le incompatibilità, rilevano quelle relative allo svolgimento contemporaneo di funzioni giurisdizionali o di altri incarichi presso tribunali di giustizia od organi arbitrali, di incarichi di rappresentanza o designazione politica, di impieghi o incarichi sovvenzionati o retribuiti da enti pubblici, salvo quelli di docenza o ricerca in materie giuridiche, così come quelli consistenti nello svolgimento di attività di produzione o creazione letteraria, artistica, scientifica e tecnica, l'esercizio della professione forense, salvo quando abbia come oggetto questioni personali del procuratore o di suoi familiari prossimi. Sono altresì vietati l'esercizio di qualsivoglia attività commerciale, eccezion fatta per la trasformazione e la vendita di prodotti propri, che non potranno essere effettuate in locali aperti al pubblico, e lo svolgimento delle funzioni di direttore, gestore, amministratore, consigliere, socio accomandatario, nonché qualunque altra funzione implichi un intervento diretto, amministrativo o economico in società o imprese commerciali, pubbliche o private, di qualsiasi tipologia.

Oltre ai divieti tradizionali, fondati sullo svolgimento delle proprie funzioni nello stesso territorio o nella stessa procura in cui le svolgono anche alcuni familiari (quando vi sia dipendenza gerarchica fra tali ambiti), è altresì vietato appartenere a partiti politici o sindacati o essere impiegati al servizio di questi ultimi, così come esprimere plauso o dissenso nei confronti degli atti compiuti da poteri, funzionari o enti ufficiali, né partecipare ufficialmente a qualsivoglia riunione pubblica che non sia correlata all'esercizio delle proprie funzioni. Ugualmente, è vietato partecipare alle elezioni legislative, autonome o locali se non per esercitare il proprio diritto di voto.

## 7. Responsabilità del pubblico ministero

La responsabilità civile e penale dei membri del pubblico ministero e la rivalsa nei loro confronti da parte dell'amministrazione dello Stato, quando se ne dia il caso, seguono le regole stabilite nella «Legge organica sul Potere giudiziario» per i giudici e i magistrati, in quanto applicabili. Per quanto riguarda la responsabilità disciplinare, questa si verificherà per le inadempienze previste dallo statuto organico<sup>16</sup>.

15. Artt. 57 e 58 EOMF.

16. Artt. 60 ss. EOMF.

- Quanto alla *responsabilità civile*, l'art. 411 della legge organica dispone che giudici e magistrati risponderanno dei danni cagionati per dolo o colpa nello svolgimento delle proprie funzioni;

- quanto alla *responsabilità penale*, l'art. 406 prevede che il procedimento sia avviato d'ufficio su impulso del tribunale competente o su istanza del pubblico ministero o della persona offesa, o mediante esercizio dell'azione popolare;

- in accordo con il regime disciplinare dei procuratori, i membri del pubblico ministero incorrono nella *responsabilità disciplinare* qualora commettano una delle violazioni previste dallo statuto organico del pubblico ministero.

### 7.1. Regime disciplinare

Per quanto riguarda la responsabilità disciplinare, si distinguono violazioni gravissime, gravi e lievi.

- Le *violazioni gravissime* previste dall'art. 62 sono, fra le altre, le seguenti:

- l'inadempimento consapevole del dovere di fedeltà alla Costituzione accertato con sentenza passata in giudicato;

- l'affiliazione a partiti politici o sindacati o lo svolgimento di incarichi al loro servizio;

- l'inadempimento di ordini specifici o richieste personali conferiti per iscritto, se da essi sia derivato un pregiudizio nel procedimento o un'alterazione rilevante nel funzionamento della Procura;

- l'inosservanza del dovere di astensione nei casi previsti dalla legge;

- azioni od omissioni che abbiano dato luogo all'accertamento, mediante sentenza passata in giudicato, della responsabilità civile per dolo o colpa grave nell'esercizio delle proprie funzioni.

- Le *violazioni gravi* previste dall'art. 63 sono, fra le altre, le seguenti:

- l'evidente mancanza di rispetto nei confronti dei superiori gerarchici, alla presenza di questi ultimi, pubblicamente espressa o mediante atto scritto a loro indirizzato;

- l'inadempimento di ordini o richieste ricevute;

- l'abuso della propria autorità o l'eccesso nell'esercizio di essa, o la grave mancanza di rispetto nei confronti dei propri pari o dei propri sottoposti gerarchici, nei confronti di cittadini, giudici, magistrati, avvocati, rappresentanti, e funzionari al servizio dell'amministrazione della giustizia;

- il non avere promosso l'azione disciplinare nei confronti dei Segretari o del personale ausiliario, quando si venga a conoscenza di una violazione grave nell'adempimento dei loro doveri, o quando se ne debba essere a conoscenza;

- il ritardo ingiustificato nella trattazione dei casi assegnati, sempre che ciò non costituisca violazione gravissima.

- Le *violazioni lievi* previste dall'art. 64 sono, fra le altre, le seguenti:

- la mancanza di rispetto verso i propri superiori, quando non ricorrano le circostanze che permettano di qualificare tale condotta come violazione grave;

- la mancanza di rispetto o considerazione nei confronti dei propri pari o sottoposti gerarchici, di cittadini, giudici, magistrati, avvocati, rappresentanti e funzionari al servizio dell'amministrazione della giustizia;

- l'inadempimento ingiustificato o immotivato dei termini di legge nella trattazione dei casi assegnati.

Quanto alla *prescrizione*, le violazioni gravissime si prescrivono in due anni, quelle gravi in un anno e quelle lievi nel termine previsto dal codice penale per le contravvenzioni.

Le violazioni lievi sono sanzionate con avvertimento o con multa fino a euro 300, o con entrambi; quelle gravi con multa da euro 300 a euro 3000 e quelle gravissime con la sospensione, il trasferimento obbligatorio (presso una procura avente sede ad almeno 100 chilometri da quella di origine) o la rimozione dal servizio<sup>17</sup>.

La competenza sul procedimento sanzionatorio si attribuisce in funzione del tipo di sanzione. Saranno, pertanto, competenti: per l'avvertimento, il proprio procuratore capo; fino alla sospensione, il Procuratore generale dello Stato; il Ministero della giustizia, su proposta del Procuratore generale dello Stato, previo parere favorevole del *Consejo Fiscal*, per quanto riguarda la rimozione dal servizio<sup>18</sup>.

L'avvertimento potrà essere comminato *de plano*, previa audizione dell'interessato.

L'imposizione delle restanti sanzioni dovrà essere obbligatoriamente preceduta dalla istruzione di un procedimento in contraddittorio, con audizione dell'interessato<sup>19</sup>.

Il ricorso contro la decisione che definisce un procedimento disciplinare è ammesso dallo statuto secondo quanto segue: le decisioni del procuratore

17. Art. 66 EOMF.

18. Art. 67 EOMF.

19. Art. 68 EOMF.

capo saranno impugnabili presso il Consiglio della Procura; le decisioni del Procuratore generale dello Stato saranno impugnabili in via gerarchica presso il Ministro della giustizia; le decisioni del Consiglio della Procura e presso il Ministro della giustizia, che esauriscono i rimedi amministrativi, saranno impugnabili con ricorso contenzioso amministrativo presso la competente sezione della *Audiencia Nacional*.

## 8. Conclusioni

- Affinché il pubblico ministero possa vedersi attribuita la competenza relativa all'istruzione di tutti i procedimenti penali, un simile mutamento richiederà necessariamente la predisposizione di un sistema nel quale possa prodursi il passaggio dalla carriera giudicante a quella requirente e viceversa. Inoltre, occorrerà garantire l'inalterabilità del procuratore che sia incaricato dell'istruzione di uno specifico procedimento. Se non si adottasse questa precauzione di sistema, quantomeno *a priori*, verrebbe meno qualsiasi garanzia oggi sancita dalla Costituzione.

- L'attuale regolamentazione della nomina e cessazione dalle funzioni del Procuratore generale dello Stato ne trasmette un'immagine fortemente vincolata al Presidente del Governo che lo nomina. Stabilirne una durata in carica per un periodo di tempo superiore a quello della legislatura rafforzerebbe ancor di più l'autonomia del pubblico ministero, poiché permetterebbe che questo fosse percepito come istituzione pri-

va di vincoli nei confronti del potere esecutivo, nella misura in cui, normalmente, il suo mandato abbracci quello di due governi almeno.

- L'attuale situazione dei procuratori, a livello statutario e regolamentare, inadeguata per un Paese di elevata qualità democratica, pregiudica ingiustamente, da un punto di vista generale, e più nello specifico in quei casi che abbiano rilevanza mediatica, il duro e spesso meritorio sforzo profuso dai procuratori semplici, dai dirigenti intermedi, dai procuratori capo e dai procuratori generali che, tuttavia, proiettano all'interno come all'esterno del pubblico ministero un'immagine di parzialità, di sottomissione a interessi, influenze e pressioni nello svolgimento della loro attività professionale.

Le principali necessità di riforma si evidenziano dunque con riferimento a:

- regime di nomina, disciplina e assetto amministrativo all'interno del pubblico ministero;
- capacità di auto-organizzazione attraverso l'esercizio di una potestà regolamentare interna;
- autonomia finanziaria nella determinazione del proprio *budget*.

Non può esserci, infatti, un pubblico ministero autonomo senza che ad esso sia permesso organizzare il proprio funzionamento e quello del proprio personale, tanto dei procuratori quanto di tutto il personale amministrativo che presta servizio presso le procure.