

Competenze del Consiglio nazionale dei pubblici ministeri e *status* dei suoi componenti in Serbia¹

di Goran Ilić

Il Consiglio nazionale dei pubblici ministeri previsto dalla Costituzione della Repubblica di Serbia del 2006 presenta numerosi profili di interesse, anche in comparazione con le soluzioni adottate negli altri Paesi dell'area, in particolare per quanto concerne la sua composizione e le competenze attribuite. Alcune criticità meritano speciale attenzione alla luce del dibattito sull'architettura della funzione re-quirente nel contesto del processo di riforma costituzionale in corso.

1. Introduzione / 2. Poteri di nomina / 3. Competenze finanziarie / 4. Competenze organizzative / 5. Competenze normative / 6. Composizione del Consiglio e metodo di designazione dei suoi componenti / 7. Elezione dei candidati al CNPM tra le file dei pubblici ministeri / 8. Il pubblico ministero nella futura Costituzione della Repubblica di Serbia / 9. Conclusioni

1. Introduzione

La Costituzione della Repubblica di Serbia (*Ustav Republike Srbije*), adottata nel 2006², definisce il pubblico ministero come «autonomo organo dello Stato che persegue i responsabili di reati e di altri fatti punibili e provvede alla tutela di legittimità costituzionale e legalità». Questa è una definizione «storica», in quanto ripresa con piccole variazioni da costituzioni previgenti, la quale non stabilisce la natura giuridica del pubblico ministero.

Sebbene la Costituzione provveda alla definizione del pubblico ministero mediante tale definizione «storica», essa allo stesso tempo vi introduce una se-

rie di elementi nuovi. Il più importante è rappresentato dall'introduzione nell'ordine costituzionale del Consiglio nazionale (letteralmente «statale») dei pubblici ministeri (*Državno veće tužilaca*, nel prosieguo CNPM o «Consiglio»), organo speciale dell'Assemblea nazionale (*Narodna skupština*) chiamato ad assicurare e salvaguardare l'autonomia dei pubblici ministeri (procuratori³ e sostituti procuratori). L'articolo 164 della Costituzione statuisce che il CNPM è un organo autonomo che assicura e salvaguarda l'autonomia dei pubblici ministeri titolari (*javni tužioci*) e sostituti (*zamenici javnih tužilac* o *zamenici javnog tužioca*). Dalle disposizioni così formulate si potrebbe inferire che si tratti di un organo di autogoverno

¹ Traduzione dal serbo di Aleksandar Simonović, dottorando di ricerca in Diritto comparato, Università di Firenze.

² *Službeni glasnik Republike Srbije*, n. 98/2006.

³ Ancorché vi sia previsto che il Consiglio nazionale dei pubblici ministeri assicura e salvaguarda l'indipendenza dei pubblici ministeri, la Costituzione stessa non dispone niente sul ruolo di quest'organo nella procedura di proposta e nomina dei titolari degli uffici di pubblico ministero.

della magistratura requirente. Tuttavia, il fatto che secondo la lettera della Costituzione i pubblici ministeri non abbiano nessuna influenza sull'elezione dei componenti del CNPM e che questi, invece, siano tutti eletti dall'Assemblea nazionale³, ci mostra come si tratti in termini costituzionali di un organo specializzato dell'Assemblea nazionale i cui componenti sono in maggioranza pubblici ministeri.

In verità, la soluzione costituzionale risulta "migliorata" dalla «Legge sul Consiglio nazionale dei pubblici ministeri» (*Zakon o Državnom veću tužilaca*)⁴, la quale prevede una prima procedura di elezione dei candidati per la componente elettiva del Consiglio tra le file dei pubblici ministeri titolari e sostituti, intendendo che la successiva elezione da parte dell'Assemblea nazionale debba rappresentare una sorta di conferma politica, ossia la legittimazione parlamentare di candidati che abbiano già ottenuto la fiducia dei propri colleghi nella tappa preliminare della procedura di elezione.

L'estensione delle competenze costituzionali e legislative del CNPM e le modalità di elezione dei suoi componenti saranno trattati qui di seguito.

2. Poteri di nomina

Al primo comma dell'art. 2 della legge sul Consiglio nazionale dei pubblici ministeri, il legislatore ha fatto ricorso a un'insolita tecnica legislativa, riprendendo solo in parte la disposizione costituzionale⁵. Del passaggio del testo costituzionale che recita «Il Consiglio nazionale dei pubblici ministeri è un organo autonomo che assicura e salvaguarda l'autonomia dei pubblici ministeri titolari e sostituti conformemente alla Costituzione» sono state omesse le parole «conformemente alla Costituzione». La ragione di tale intervento del legislatore probabilmente è da cercare nell'assurdità della stessa disposizione dell'art. 164, comma 1 della Costituzione, in cui si legge che il Consiglio nazionale «assicura e salvaguarda» l'autonomia anche dei titolari degli uffici di pubblico ministero

(*javni tužioc*) «conformemente alla Costituzione», sebbene quest'ultima non conferisca al CNPM alcuna competenza con riguardo ai titolari di tali uffici. Per di più, la procedura di proposta e nomina dei titolari degli uffici di pubblico ministero, la quale dovrebbe servire ad «assicurare e salvaguardare» la loro autonomia, è affidata al Governo (*Vlada*) e all'Assemblea nazionale, cosicché il Consiglio, pur non avendo competenza costituzionale in ordine alla procedura di proposta e nomina di tali titolari, ha il compito di assicurarne l'"autonomia"⁶.

La legge sul CNPM ha "inserito" il Consiglio anche nel processo di nomina dei titolari degli uffici di pubblico ministero, accordandogli un ruolo di carattere tecnico e una competenza di modesta portata, più precisamente il compito di stabilire l'elenco dei candidati all'ufficio di procuratore generale della Repubblica (*Republički javni tužilac*) e a quelli di pubblico ministero territoriale (*javni tužilac*, forma singolare dei suddetti *javni tužioc*). Cioè, il Consiglio è investito del compito di formulare una "proposta preliminare" di uno o più candidati tra quelli già presenti nella graduatoria degli aspiranti che soddisfano i presupposti di legge (legge sul pubblico ministero *Zakon o javnom tužilaštvu*, art. 82)⁷, per poi sottoporre tale proposta preliminare al Governo, il quale in seguito propone all'Assemblea nazionale il candidato definitivo a titolare di un determinato ufficio del pubblico ministero (*javno tužilaštvo*, termine impiegato anche per designare la funzione di pubblico ministero in generale).

L'assenza di una sostanziale competenza del Consiglio con riguardo ai titolari degli uffici di pubblico ministero contrasta in qualche misura con la posizione al riguardo della Commissione di Venezia espressa in uno dei suoi principali documenti di riferimento. Nel documento intitolato «Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario. Parte II – Il pubblico ministero», il quale è stato adottato alla 85° sessione plenaria della Commissione, si legge che sarebbe «ideale» se i pubblici ministeri fossero nominati da un collegio

3. L'Assemblea nazionale elegge direttamente i membri eletti del CNPM, ma anche quelle cariche che assicurano la partecipazione quale membro di diritto al Consiglio.

4. *Službeni glasnik Republike Srbije*, nn. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

5. Le regole di tecnica normativa richiedono che nelle leggi non vengano ripetute né interpretate disposizioni di principi costituzionali (vds. M. Trifunović - S. Radosavljević - Z. Dimić - D. Radojičić, *Metodologija izrade zakona*, Agencija za unapređenje državne uprave, Belgrado, 2002, p. 10).

6. Il CNPM ha competenza costituzionale solo in ordine alla nomina dei sostituti pubblici ministeri, i quali sono appunto nominati su proposta del Consiglio. Nello specifico, su una siffatta proposta sono nominati dall'Assemblea nazionale soltanto inizialmente, allorché la loro nomina permanente, che ha luogo dopo un triennio di "prova", è interamente affidata alla competenza del CNPM.

7. *Službeni glasnik Republike Srbije*, nn. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 (decisione della Corte costituzionale), 121/2012, 101/2013, 111/2014 (decisione della Corte costituzionale), 117/2014, 106/2015, 63/2016 (decisione della Corte costituzionale).

indipendente provvisto di «legittimazione democratica», quale un «consiglio della magistratura requirente» o una «commissione di pubblici ministeri di rango superiore». Ciò implica che la Commissione di Venezia assume una posizione inequivoca secondo cui la nomina dei pubblici ministeri in Parlamento non rappresenta la soluzione «ideale».

L'estensione dei poteri di nomina dei consigli della magistratura requirente che operano in Europa varia da un Paese all'altro. Nei Paesi dell'area dell'ex-Jugoslavia sembra essersi formato un peculiare «modello di articolazione della competenza di nomina» dei consigli della magistratura requirente. Questo «modello» implica che al Consiglio della magistratura requirente spettano la nomina di tutti i pubblici ministeri e di tutti i titolari di uffici di pubblico ministero, a eccezione del procuratore generale, nominato attraverso una procedura eminentemente politica. Così la selezione dei pubblici ministeri si lascia, solo apparentemente, a un organo collegiale di autogoverno della magistratura requirente, nell'intenzione di preservare un controllo politico su tale magistratura mediante il suo funzionario apicale. L'idea di assicurare tale controllo per il solo tramite del magistrato posto all'apice della piramide organizzativa dei pubblici ministeri pare essere di facile realizzazione, in considerazione della rigida organizzazione gerarchica degli uffici del pubblico ministero nei Paesi dell'area dell'ex-Jugoslavia, modellata su quella della *prokuratura* sovietica, nonché della peculiare cultura giuridica che il rigore di tale gerarchia ha prodotto nelle procure dell'area. A tale «modello» ha fatto ricorso la Croazia. In questo Paese il Consiglio della magistratura requirente (*Državnoodjetničko vijeće*, letteralmente «Consiglio degli avvocati dello Stato») nomina tutti i sostituti pubblici ministeri, così come tutti i capi delle procure municipali e regionali (*općinski i županijski državni odujetnici*), cioè tutti i magistrati con funzione di pubblico ministero tranne il procuratore generale (*Glavni državni odujetnik*, letteralmente «principale avvocato dello

Stato») della Repubblica di Croazia, il quale è nominato dal *Sabor* (il Parlamento unicamerale croato, il cui nome riprende quello dell'antica Dieta) su proposta del Governo per un quadriennio. In Montenegro, il Consiglio della magistratura requirente (*Tužilački savjet*) nomina e destituisce i capi e i restanti magistrati delle varie procure dello Stato (*državna tužilaštva*) allorché, con riguardo al Procuratore superiore («supremo») dello Stato (*Vrhovni državni tužilac*), il Consiglio si limita a proporre un candidato all'Assemblea, la quale può confermarlo o meno¹⁵. Nella Repubblica di Macedonia del Nord vige una soluzione simile. Il Consiglio dei pubblici ministeri (*Совет на јавни обвинители*, letteralmente «Consiglio degli accusatori pubblici») nomina e destituisce tutti i pubblici ministeri, a eccezione del procuratore generale della Repubblica di Macedonia del Nord (*Јавниот обвинител на Република Северна Македонија*). Con riguardo a quest'ultimo, il Consiglio ha competenza meramente consultiva; nello specifico, rende un parere al Governo sulla sua proposta di nomina ovvero di destituzione del procuratore generale della Repubblica¹⁶.

L'assenza di competenze in capo al Consiglio nazionale dei pubblici ministeri in relazione alla nomina dei titolari degli uffici di pubblico ministero può essere considerata, oltreché sotto il profilo dell'estensione delle competenze di quest'organo, anche sotto quello della loro disarmonia con i documenti internazionali. Si legge, così, nelle Linee-guida delle Nazioni Unite sul ruolo dei pubblici ministeri che l'avanzamento di carriera dei pubblici ministeri «*deve basarsi su criteri oggettivi (...) qualificazione professionale, competenza, integrità ed esperienza, nonché essere oggetto di una procedura giusta ed imparziale*»¹⁸. Poi, secondo la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa Rec(2000)19, gli Stati devono «*prendere provvedimenti affinché (...) il reclutamento, la promozione ed il trasferimento dei magistrati del pubblico ministero avvengano secondo procedure eque ed imparziali che consentano*

. . Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), Studio n. 494/2008, CDL-AD(2010)040, *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010) on the basis of comments by Mr. James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr. Jørgen Steen Sørensen (Member, Denmark), Ms Hanna Suchocka (Member, Poland)*, Strasburgo, 2011, p. 10, (<https://rm.coe.int/1680700a60>).

. . www.dorh.hr/Default.aspx?sec=648 (2 febbraio 2021).

15. www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b5EB8A47D-5973-4B17-811A-0492E674F769%7d (27 febbraio 2016).

16. www.pravo.org.mk/ (1° marzo 2021).

18. *Linee guida sul ruolo dei pubblici ministeri. Approvate dall'Ottavo congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento del delinquente, tenutosi all'Avana (Cuba) dal 27 agosto al 7 settembre 1990 (Guidelines on the Role of Prosecutors. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990).*

di evitare l'intervento di qualsiasi elemento di parte o corporativo»¹³. Nonostante la loro genericità, i due documenti appena citati stabiliscono chiaramente lo standard di una procedura di nomina dei pubblici ministeri equa, giusta e imparziale. Di contro, la Costituzione serba, affidando la nomina dei capi delle procure alla decisione dell'Assemblea su una proposta del Governo, esclude praticamente sin dall'inizio la possibilità di una procedura politicamente imparziale, giacché «la decisione sulla nomina è un atto discrezionale del Parlamento nella cui adozione prevalgono le ragioni politiche (partitiche) su quelle oggettive e sostanziali»¹⁴.

La competenza del Consiglio nazionale dei pubblici ministeri relativa alla nomina dei pubblici ministeri non è allineata neanche al documento che il Consiglio consultivo dei pubblici ministeri europei ha adottato nel 2018. Nel parere n. 13(2008), intitolato «Indipendenza, responsabilità ed etica dei pubblici ministeri», il Consiglio consultivo dei pubblici ministeri europei raccomanda che l'indipendenza interna ed esterna dei pubblici ministeri sia garantita da «un organo indipendente quale un consiglio dei pubblici ministeri», collegando al contempo tale loro indipendenza con le modalità riguardanti la loro nomina, le loro carriere e il loro ordinamento disciplinare. Con ciò il Consiglio consultivo dei pubblici ministeri europei raccomanda che le nomine e i procedimenti disciplinari siano nelle mani del consiglio dei pubblici ministeri, per cui si può concludere che la competenza del Consiglio nazionale dei pubblici ministeri non è conforme alle raccomandazioni di quest'organo consultivo¹⁵.

Dato che la competenza disciplinare del Consiglio deriva dalla sua competenza di nomina, i suoi poteri disciplinari rientrano conseguentemente nell'ambito dei suoi poteri di nomina in senso lato. L'estensione della competenza disciplinare del Consiglio risulta assai importante poiché il Consiglio nomina tutti gli organi disciplinari (il procuratore disciplinare, i suoi sostituti, il presidente e i membri della commissione disciplinare e i loro sostituti) e decide in secondo grado sui ricorsi presentati avverso le decisioni assunte dall'autorità disciplinare di primo grado.

Il Consiglio nazionale dei pubblici ministeri decide altresì, in primo grado e poi eventualmente in secondo grado (opposizione), nella procedura di destituzione

di un pubblico ministero, titolare (*javni tužilac*) o sostituto (*zamenik javnog tužioca*) che sia. Visto che tale procedura di destituzione è oggetto di una disciplina separata, diversa da quella applicabile al procedimento disciplinare, si può concludere che la procedura di destituzione rappresenta forma peculiare di procedimento di accertamento di responsabilità professionale, scaturente dalla responsabilità disciplinare. Per maggior chiarezza va sottolineato che la procedura di destituzione prende avvio solo dopo la conclusione di un procedimento disciplinare ove sia accertata una grave infrazione disciplinare. La decisione sulla destituzione di un pubblico ministero, sia titolare sia sostituto, diventa inoppugnabile ove sia confermata a seguito di opposizione, ovvero, in assenza di opposizione, alla scadenza del termine per l'opposizione.

L'effetto della decisione di destituzione varia a seconda che si tratti di un titolare di ufficio di pubblico ministero o di un sostituto pubblico ministero. Nel caso dei titolari, la decisione di destituzione costituisce mero presupposto per la procedura successiva in cui il Governo propone la destituzione all'Assemblea nazionale e questa decide su tale proposta. Invece, nel caso dei sostituti, la decisione del Consiglio ha effetto costitutivo e in base a essa il sostituto pubblico ministero cessa dalla funzione. È vero, inoltre, che avverso ogni decisione di destituzione di un pubblico ministero è consentito ricorso alla Corte costituzionale (*Ustavni sud*); in tal senso è riservato ai pubblici ministeri destituiti, titolari e sostituti, uno speciale ricorso a questa corte.

3. Competenze finanziarie

A norma dell'art. 3 della legge sul Consiglio nazionale dei pubblici ministeri, i mezzi finanziari per l'attività del Consiglio gli sono assegnati dal bilancio della Repubblica di Serbia, su proposta del Consiglio stesso, il quale allora ne dispone autonomamente in conformità della legge. Inoltre, l'art. 13, comma 2, della stessa legge prevede che il Consiglio, da un lato, formula una proposta sull'entità e la struttura dei mezzi finanziari da assegnare agli uffici del pubblico ministero mediante il bilancio dello Stato, necessari per le spese correnti inerenti al loro funzionamento,

13. Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri, raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale (adottata dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000, nella 724^o riunione dei Delegati dei Ministri, www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5002).

14. R. Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Belgrado, 2012, p. 513.

15. Consiglio d'Europa, Consiglio consultivo dei pubblici ministeri europei (CCPE), CCPE(2018)2, parere n. 13(2018) del CCPE: «Indipendenza, responsabilità ed etica dei pubblici ministeri», Strasburgo, 2018, <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independen-ce-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>.

dall'altro, vigila sull'impiego di tali mezzi, conformemente alla legge. Quindi, i suddetti articoli 3 e 13 istituiscono una sorta di autonomia finanziaria del Consiglio, visto che l'entità delle risorse finanziarie per il lavoro del Consiglio è determinata sulla base di una proposta del Consiglio stesso e che questo progetta anche i bilanci dei singoli uffici del pubblico ministero e veglia alla loro esecuzione. Si può constatare che questa è una soluzione piuttosto evoluta, poiché la prassi normativa comparata in materia di autonomia finanziaria del Consiglio della magistratura requirente e di tale magistratura stessa offre soluzioni svariate. Così in Austria il pubblico ministero non dispone di un bilancio proprio. In Danimarca e Norvegia, invece, esso condivide con la polizia le risorse finanziarie loro assegnate. Nei Paesi seguenti l'assegnazione di risorse finanziarie avviene a richiesta o previo parere del pubblico ministero: Repubblica Ceca, Finlandia, Islanda, Spagna, Svezia, Scozia (parte del Regno Unito)¹⁶.

Pur essendo autorizzato a presentare un progetto del proprio bilancio, il CNPM non si è mai avvalso di questa competenza e lo stesso può dirsi con riguardo ai bilanci delle procure. Fino ad oggi i progetti dei bilanci del CNPM e degli uffici del pubblico ministero sono sempre stati unilateralmente stabiliti dal ministero competente. In sede di elaborazione ministeriale di tali progetti, qualche volta sono stati consultati rappresentanti del Consiglio in maniera informale.

4. Competenze organizzative

Le competenze sull'organizzazione del pubblico ministero sono ripartite tra il CNPM e il ministro competente per la materia della giustizia.

La designazione dell'ufficio di pubblico ministero (*javno tužilaštvo*) in cui il titolare (*javni tužilac*) di un ufficio di pubblico ministero soppresso e i suoi sostituti (*zamenici javnog tužioca*) continueranno a esercitare la funzione di pubblico ministero in qualità di sostituti pubblici ministeri e il trasferimento

di un sostituto pubblico ministero senza il suo consenso rappresentano le due fondamentali competenze organizzative del Consiglio (artt. 13, comma 1, trattino 7, legge sul CNPM, e 62, comma 2, legge sul pubblico ministero)¹⁷.

Allo scopo di completare il quadro delle competenze organizzative del Consiglio, occorre raffrontarle con quelle del procuratore generale della Repubblica. Essendo il più alto magistrato del pubblico ministero nel Paese, il procuratore generale della Repubblica dispone di numerose competenze gerarchiche. I poteri gerarchici vastamente ramificati del procuratore generale della Repubblica confermano la tesi secondo cui questi è un pubblico ministero *sui generis* dotato di estesi e speciali poteri gerarchici. L'estensione dei suoi poteri gerarchici potrebbe ovviamente contribuire a giustificare una restrizione delle sue competenze organizzative. In tal caso, apparrebbe meno convincente l'osservazione di un esperto del Consiglio d'Europa, formulata nella fase preparatoria dell'approvazione della legge sul pubblico ministero, secondo la quale alcuni poteri istituzionali del procuratore generale della Repubblica potrebbero avere per conseguenza un «*potere eccessivo, non proprio compatibile con la divisione dei poteri in una società democratica*»¹⁸.

Tuttavia, si deve evidenziare anche il fatto particolarmente problematico che il procuratore generale della Repubblica sia investito anche di competenze organizzative non riconducibili ai suoi poteri gerarchici. Sono così di sua competenza tanto il trasferimento consensuale quanto ogni specie di distacco (artt. 63 e 64 della legge sul pubblico ministero), ancorché non si tratti di competenze di carattere gerarchico, bensì di competenze di tipo personale. Molti ordinamenti mostrano infatti maggiore cautela nel conferimento di poteri organizzativi al più alto magistrato del pubblico ministero. Potrebbe esserne un buon esempio la Slovenia, ove al Consiglio della magistratura requirente (*Državno-tožilski svet*) spetta generalmente decidere sui trasferimenti e le assegnazioni di pubblici ministeri¹⁹.

Appare particolarmente problematico anche il fatto che la legge sul pubblico ministero configuri in

16. Consiglio d'Europa, (PC-PR\Docs 2000\synthe.7) PC-PR (97) 1 REV 5, Comitato europeo per i problemi della criminalità (CDPC), *Rezime odgovora na upitnik na temu: Status i uloga javnog tužilaštva*, Strasburgo, 2000, p. 113. L'idea dell'autonomia finanziaria del Consiglio è d'altronde sostenuta dalla maggioranza dei pubblici ministeri titolari e sostituti. L'indagine sulle loro opinioni relative a questo e alcuni altri temi è stata condotta nel quadro del progetto di «Rafforzamento dell'autonomia e dell'integrità dei pubblici ministeri». Il progetto ha incluso infatti un sondaggio svolto dall'Associazione dei pubblici ministeri della Serbia e l'agenzia per sondaggi di opinione pubblica CeSID. Nel quadro di questo sondaggio sono stati intervistati 521 magistrati del pubblico ministero. Ben il 57 per cento degli intervistati considera che il Consiglio debba assumere quanto prima i compiti di pianificazione ed esecuzione dei bilanci degli uffici di pubblico ministero, allorché solo l'8 per cento ritiene che il Consiglio non debba assumere tali funzioni.

17. *Službeni glasnik Republike Srbije*, nn. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 (decisione della Corte costituzionale), 121/2012, 101/2013, 111/2014 (decisione della Corte costituzionale), 117/2014, 106/2015, 63/2016 (decisione della Corte costituzionale).

18. P. Cornu (procuratore generale del Cantone di Neuchâtel), *Komentari na nacrt Zakona o Državnom veću tužilaca i nacrt Zakona o javnom tužilaštvu*, Neuchâtel, 2007, p. 18.

19. www.drzavnotozilski-svet.si/pristojnosti.html.

maniera assai larga il potere del procuratore generale della Repubblica di distaccare un sostituto pubblico ministero (*zamenik javnog tužioca*) presso un altro ufficio di pubblico ministero, giacché tale decisione non necessita né particolare motivazione né un previo procedimento volto alla determinazione delle ragioni per l'applicazione di questo istituto. Il distacco, oltreché una temporanea riassegnazione ad altro ufficio di pubblico ministero, rappresenta per il sostituto pubblico ministero coinvolto un trasferimento di domicilio. In assenza di una precisa regolamentazione delle spettanze, della situazione alloggiativa e di altre questioni concernenti lo *status* del sostituto procuratore distaccato, l'applicazione di questo istituto può assai facilmente assumere i connotati di un provvedimento punitivo nei confronti di magistrati non graditi al procuratore generale della Repubblica.

Il potere ampiamente discrezionale del procuratore generale della Repubblica in ordine alle decisioni di distacco rappresenta fondamentalmente anche una minaccia per la proclamata autonomia dei sostituti pubblici ministeri²⁰. Nondimeno, va osservato che in relazione ai trasferimenti di pubblici ministeri non si trovano *standard* precisi e chiari neanche nei documenti internazionali. Infatti, l'unico documento che ne parli è la sopra menzionata raccomandazione Rec(2000)19: nel punto 5, lett. c, si sottolinea la necessità di assicurare la «mobilità dei pubblici ministeri» in conformità alle «necessità del servizio», nonché di evitare che essa sia «arbitraria», meramente fondata su una scelta dell'autorità decidente²¹.

La determinazione del numero di sostituti pubblici ministeri, apparentemente, compete in via concorrente al CNPM e al Ministro competente per la materia della giustizia, dato che la decisione sul numero di sostituti pubblici ministeri è presa dal Consiglio previo assenso del ministro competente (art. 75 legge sul pubblico ministero). Tale competenza è solo apparentemente concorrente, trattandosi nella sostanza di un concorso apparente, giacché il Ministro della giustizia esercita duplice influenza sulla struttura organizzativa della magistratura requirente, prima prestando il proprio assenso alla proposta di decisione e poi decidendo al Consiglio, di cui fa parte di diritto, in virtù della propria posizione istituzionale.

5. Competenze normative

La legge sul Consiglio nazionale dei pubblici ministeri elenca (all'art. 13) le seguenti competenze normative del Consiglio: questo rende parere sulle modifiche di leggi esistenti e sull'approvazione di nuove leggi che disciplinino lo *status* o l'agire dei pubblici ministeri titolari e sostituti, o l'organizzazione del pubblico ministero, nonché sulle modifiche e approvazione di leggi la cui applicazione spetti al pubblico ministero, e approva il codice deontologico dei pubblici ministeri e il regolamento dei criteri di valutazione del loro operato. A norma della legge sul pubblico ministero (art. 65), il Consiglio è inoltre competente per la determinazione delle funzioni e mansioni incompatibili con la dignità del pubblico ministero, ovvero lesive della sua autonomia o del suo decoro. L'accertamento di incompatibilità tra una funzione o mansione e la funzione di pubblico ministero dovrebbe essere preceduta da un atto contenente un elenco di mansioni e funzioni o di tipi di mansioni e funzioni ritenute contrarie alla dignità o tali da mettere a repentaglio l'autonomia o il decoro di un pubblico ministero.

Il Consiglio adotta altresì un regolamento interno recante disciplina più specifica delle modalità del suo lavoro (a norma dell'art. 18 legge sul CNPM). Oltre a contenere disposizioni tipiche di un regolamento interno, il regolamento interno attualmente in vigore prevede che il vicepresidente del Consiglio svolge contemporaneamente la funzione di delegato per l'autonomia del pubblico ministero (*poverenik za samostalnost javnog tužilaštva*)²².

L'istituzione del delegato per l'autonomia rappresenta un passo necessario, ma insufficiente sul piano normativo, nella costruzione di meccanismi di tutela dell'autonomia dei pubblici ministeri. All'art. 9 del regolamento interno si legge che, «*in presenza di un'influenza indebita di natura politica o di altra natura, il vicepresidente ne informa il Consiglio, agendo in tal caso in qualità di delegato per l'autonomia*». A seguito dell'approvazione del regolamento interno, il CNPM ha adottato anche un'ordinanza relativa al delegato per l'autonomia²³ ove si precisano le sue competenze e modalità d'azione, perfezionando così la cornice normativa necessaria per l'istituzione

20. Disposizioni simili erano contenute anche in uno dei disegni della legge sul pubblico ministero e tale soluzione è stata oggetto di critiche da parte di esperti del Consiglio d'Europa. Gli esperti erano dell'opinione che, per i casi di distacco senza il consenso del sostituto procuratore interessato, si dovesse alternativamente prevedere la possibilità di opposizione al distacco o abbreviare la durata del distacco. D'altronde, il distacco di pubblici ministeri era molto similmente disciplinato dalla legge sul pubblico ministero del Regno di Jugoslavia, approvata nel lontano 1929 (vds. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, n. 73/1929).

21. P. Cornu, *Mišlje nja eksperata o Zakonu o javnom tužilaštvu Republike Srbije*, p. 10 (senza data, documento in possesso dell'Autore).

22. www.dvt.jt.rs/akti-veca/.

23. Consiglio nazionale dei pubblici ministeri (Državno veće tužilaca), decisione A, n. 393/17, 7 aprile 2017, www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2017/09/Odluka-DVT-A-br.-39317-od-7.4.2017.pdf.

e l'attività del delegato per l'autonomia del pubblico ministero. Tale ordinanza consente a questo delegato di agire sulla base di una "delega generale" del Consiglio, rimediando così in qualche misura alla contraddizione tra la composizione del Consiglio e le sue competenze. Cioè, esso protegge e assicura l'autonomia dei pubblici ministeri titolari e sostituti nonostante ne facciano parte anche dei politici "attivi", esponenti della coalizione governante da cui naturalmente arrivano frequenti attentati all'autonomia del pubblico ministero. Al fine di evitare che l'intero procedimento di tutela di tale autonomia sia affidato al Consiglio in composizione plenaria, ove siedono anche esponenti di coloro da cui spesso provengono minacce per l'autonomia del pubblico ministero, la suddetta ordinanza riserva al delegato per l'autonomia il compito di informare il pubblico generale e il Consiglio delle violazioni dell'autonomia del pubblico ministero e delle pressioni a ciò tendenti. In tal modo il "procedimento di tutela" è distolto dalla composizione plenaria del Consiglio e la tutela è resa più effettiva.

6. Composizione del Consiglio e metodo di designazione dei suoi componenti

Il Consiglio nazionale dei pubblici ministeri si compone di undici membri, come si può leggere all'art. 5 della legge sul CNPM. Di diritto ne fanno parte il procuratore generale della Repubblica, il ministro competente per la materia della giustizia e il presidente della commissione competente dell'Assemblea nazionale, allorché i restanti otto membri sono eletti dall'Assemblea nazionale conformemente a questa legge. I componenti eletti comprendono sei pubblici ministeri, titolari o sostituti in ruolo permanente, di cui almeno uno provenga dal territorio di una provincia autonoma, e due rinomati ed eminenti giuristi con più di 15 anni di esperienza professionale, di cui uno sia avvocato e l'altro professore in una facoltà giuridica. Dunque, la componente elettiva del Consiglio è eletta dall'Assemblea nazionale.

Il maggior numero di obiezioni della comunità professionale riguarda, per l'appunto, la composi-

zione e il metodo di designazione dei componenti del CNPM. Sulla composizione si obietta che la presenza di politici attivi compromette la neutralità politica del CNPM. È la Costituzione stessa a prevedere che il Consiglio si compone di membri eletti tra le file dei pubblici ministeri titolari e sostituti, nonché di membri esterni che ne fanno parte di diritto, in virtù del proprio incarico istituzionale. Con riguardo alla composizione dei consigli della magistratura, non v'è dubbio che la maggioranza o una parte significativa dei componenti dovrebbe essere eletta dalla magistratura stessa, così come un certo numero dei componenti dovrebbe senz'altro essere eletto dal Parlamento al fine di assicurare la legittimazione democratica del Consiglio. Il Parlamento dovrebbe eleggere i membri estranei alla magistratura «fra persone aventi adeguate competenze giuridiche, tenendo conto degli eventuali conflitti di interesse»²⁵. È, infine, consigliabile che l'elezione di questi membri avvenga a maggioranza qualificata, il che implicherebbe un «compromesso tra maggioranza e opposizione nell'individuazione dei candidati»²⁵.

D'altronde, a favore della conclusione che l'elezione di componenti del Consiglio, così come avviene all'Assemblea nazionale, è inappropriata e osta a che il Consiglio espliciti il proprio ruolo costituzionale – di difensore dell'autonomia del pubblico ministero – depone anche il parere dei membri della Commissione di Venezia reso sui progetti di leggi sull'ordinamento giudiziario serbo, ove si legge che il Consiglio superiore della magistratura dovrebbe essere «*organo indipendente della magistratura, democraticamente eletto da tutti i magistrati senza distinzione alcuna*»²⁶. La Commissione di Venezia, nel parere sulla Costituzione della Serbia reso nel 2006, non si è espressa esattamente sulla composizione e il modo di designazione del CNPM²⁷. Nondimeno, ha manifestato in maniera esauriente la propria opinione sul Consiglio superiore della giurisdizione (*Visoki savet sudstva*, letteralmente "Alto consiglio della giurisdizione") della Repubblica di Serbia e, visto che la composizione e la designazione dei due consigli si conforma allo stesso modello, i commenti relativi al Consiglio superiore della giurisdizione valgono anche

24. Commissione di Venezia, CDL-JD(2007)001rev, *Judicial Appointments. Adopted by the Sub-Commission on the Judiciary*, Venezia, 14 marzo 2007, p. 6, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2007\)001rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2007)001rev-e).

25. V. Petrov, *Predlozi za reformu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe*, in *Zbornik radova Pravog fakulteta u Nišu*, anno LIII, n. 68, Niš, 2014, p. 104.

26. G. Oberto, *Mišljenja eksperta o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova Republike Srbije*, 2007, pp. 14-15 (documento in possesso dell'Autore).

27. Commissione di Venezia, parere n. 405/2006, CDL-AD(2007)004, *Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007) on the basis of comments by Mr C. Grabenwarter (Member, Austria), Mr J. Jowell (Member, United Kingdom), Ms H. Suchocka (Member, Poland), Mr K. Tuori (Member, Finland), Mr J. Velaers (Member, Belgium)*, Strasburgo, 2007, p. 17, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb).

per il CNPM. Gli esperti della Commissione di Venezia hanno concluso che la composizione del Consiglio è «difettosa» e «solo apparentemente pluralistica», poiché tutti i componenti sono direttamente o indirettamente eletti dall'Assemblea nazionale. I giudici non sono eletti dai loro colleghi, bensì dall'Assemblea nazionale. I rappresentanti degli avvocati e dei professori non sono eletti dalle corrispondenti corporazioni od organizzazioni professionali, bensì sempre dal Parlamento. In relazione al Consiglio superiore della giurisdizione, gli esperti giungono alla conclusione che la procedura di nomina dei magistrati giudicanti (lo stesso potendosi affermare anche a proposito dei pubblici ministeri) è doppiamente controllata dall'Assemblea nazionale. Infatti, le proposte di candidati su cui essa ha da decidere le sono sottoposte dal Consiglio da essa eletto e tale combinazione, come concludono gli esperti, equivale a una «ricetta per la politicizzazione» della magistratura²⁸.

La «Dichiarazione di principi concernenti il pubblico ministero» (nota anche come «Dichiarazione di Napoli») dell'Associazione *Magistrats européens pour la démocratie et les libertés* (MEDEL) è l'unico documento che descriva con notevole precisione le auspicabili composizioni e modalità di designazione dei consigli della magistratura requirente. Vi si sostiene inoltre che le nomine, l'organizzazione e i provvedimenti disciplinari dovrebbero essere affidati alla competenza del consiglio, cioè del consiglio comune a tutta la magistratura oppure al separato consiglio dei soli pubblici ministeri. Tale consiglio dovrebbe comporsi di pubblici ministeri eletti dai pubblici ministeri stessi per un periodo determinato, si legge nella stessa dichiarazione²⁹.

Da un'analisi comparata delle soluzioni nazionali e dai pareri di esperti del Consiglio d'Europa, si evince che il modo di designazione dei componenti del CNPM non è conforme all'auspicabile modo di designazione dei membri di un organo di autogoverno della magistratura requirente, poiché un siffatto organo dovrebbe comporsi per la maggior parte o almeno per una parte significativa di pubblici ministeri eletti dai loro colleghi. Il fatto che ai pubblici ministeri la Costituzione non assegni nessun ruolo nella designazione dei componenti del CNPM e che la compo-

nente elettiva del Consiglio sia eletta dall'Assemblea nazionale ci porta a suggerire, in luogo del modello di designazione attuale, che la maggioranza dei componenti del Consiglio dovrebbe essere eletta dai pubblici ministeri stessi.

A norma dell'art. 6 della legge sul CNPM, il procuratore generale della Repubblica è di diritto presidente del Consiglio. Il presidente del CNPM rappresenta il Consiglio, ne dirige il lavoro e svolge altre mansioni conformemente alla legge. Il fatto che il procuratore generale della Repubblica presieda al contempo il Consiglio potrebbe influenzare la percezione del carattere giuridico di tale organo. Nelle democrazie giovani, quale è la Serbia, ove i consigli dei giudici e dei pubblici ministeri sono istituzioni di recente introduzione, non di rado si ha un'erronea comprensione del ruolo e della natura di tali organi. Un gran numero di giudici e pubblici ministeri, compresi componenti di tali consigli, concepisce questi ultimi come «organi nuovi del vecchio sistema» con il compito di dirigere «dall'alto» e «alla vecchia maniera» i sistemi della giurisdizione e del pubblico ministero. Ebbene, dato che l'attribuzione di presidenza e direzione del Consiglio nazionale dei pubblici ministeri al magistrato posto all'apice della piramide della magistratura requirente rafforza la convinzione secondo cui il CNPM sarebbe una sorta di «*praesidium* del pubblico ministero», si dovrebbe prevedere invece che il presidente sia eletto tra i componenti del Consiglio con funzione di pubblico ministero, come soluzione più consona alla concezione del Consiglio quale organo di autogoverno della magistratura requirente³⁰.

7. Elezione dei candidati al CNPM tra le file dei pubblici ministeri

L'elezione dei candidati per la componente elettiva del CNPM tra le file dei pubblici ministeri titolari e sostituti è dettagliatamente disciplinata dalla legge sul Consiglio nazionale dei pubblici ministeri. Sebbene si tratti di «elezione di candidati», essendo l'elezione di componenti del Consiglio tra i candidati proposti di competenza dell'Assemblea nazionale, è comunque opportuno formulare osservazioni critiche

28. *Ivi*, pp. 15-16.

29. *MEDEL Declaration of Principles Concerning the Public Prosecutor*, Napoli, 2 marzo 1996, <http://medelnet.eu/images/stories/docs/naples%20eng%20rev.pdf>.

30. La Commissione di Venezia ritiene, nel proprio parere, che i componenti del Consiglio potrebbero eleggere il presidente, ma che in tal caso sarebbe raccomandabile che questi fosse eletto tra i membri non giudici, in modo da evitare «eventuali tendenze corporativiste in seno al Consiglio» – vds. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, parere n. 403/2006, CDL-AD(2007)028, *Judicial Appointments. Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session*, Venezia, 16-17 marzo 2007, p. 8, [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx).

sulle applicabili regole elettorali alla stregua dei documenti internazionali, della prassi comparata e dei requisiti di una procedura democratica.

All'art. 24, comma 1, è stabilito che «*i pubblici ministeri titolari e sostituti eleggono candidati al Consiglio Nazionale dei Pubblici Ministeri sulla base di un diritto di voto libero, generale, uguale e diretto, mediante votazione segreta*». Sebbene la legge sancisca la libertà di espressione del voto in sede di elezione di candidati, alcune regole della procedura elettorale potrebbero compromettere tale libertà. In particolare, il rischio per la libertà del voto deriva dalla circostanza dell'attribuzione ai titolari degli uffici del pubblico ministero di un ruolo particolare³¹ nel procedimento di elezione, in specie nel compimento di talune operazioni elettorali, il che potrebbe permettere di influenzare la volontà elettorale dei votanti avuto riguardo all'organizzazione gerarchica del pubblico ministero.

Pur sancendo un diritto di voto uguale, la legge sul CNPM prevede al contempo, all'art. 24, comma 4, che «*[c]iascun pubblico ministero titolare o sostituto vota solamente per un candidato compreso nell'elenco dei candidati relativo al settore, ovvero al livello del pubblico ministero ove egli esercita la propria funzione*». Ora, dato che il numero di magistrati con funzione di pubblico ministero varia a seconda del livello del pubblico ministero, la appena citata disposizione del comma 4 dell'art. 24 infrange sostanzialmente il principio di eguaglianza del voto e introduce una differenza di valore tra i singoli voti. Ad esempio, in questo momento nella Procura generale della Repubblica (*Republičko javno tužilaštvo*) vi sono dodici magistrati cui spetta eleggere un candidato, allorché nelle procure circondariali (letteralmente “di base” – *osnovna javna tužilaštva*) troviamo diverse centinaia di magistrati che eleggono due candidati. Oltre a prevedere un diritto di voto diseguale, la disposizione dell'art. 24, comma 4, legge sul CNPM pregiudica anche la rappresentatività della composizione del Consiglio. Infatti, giacché i pubblici ministeri titolari e sostituti facenti parte del Consiglio decidono con uguale autorità sui pubblici ministeri di ogni livello, essi non rappresentano soltanto i pubblici ministeri del proprio livello, bensì tutti i pubblici ministeri con diritto di elettorato attivo. Il modello in cui tutti i pubblici ministeri con diritto di elettorato attivo possono votare per qualunque candidato, a prescindere dal settore e dal livello del pubblico ministero cui il candidato in questione appartenga, è noto alla legislazione comparata.

La legge sul CNPM disciplina in gran dettaglio l'elezione dei candidati da selezionare tra le file dei

pubblici ministeri e il modo di certificazione dell'esito delle elezioni. In breve, è previsto che nel giorno delle elezioni l'approvato elenco dei candidati deve essere visibilmente esposto in tutti i seggi elettorali e in tutti gli uffici del pubblico ministero che, secondo il loro livello o il loro settore, ovvero sulla base della loro situazione nel territorio di una provincia autonoma, si compongono di magistrati autorizzati a votare per un candidato compreso in quell'elenco. Il giorno e l'orario di svolgimento delle elezioni sono fissati dalla commissione elettorale, la quale ne informa tutti i titolari di uffici di pubblico ministero dieci giorni prima delle elezioni. Tali titolari (*javni tužioci*) sono a loro volta tenuti a comunicare il giorno e l'orario di svolgimento delle elezioni ai sostituti pubblici ministeri (*zamenici javnih tužilaca*) sette giorni prima del giorno di svolgimento delle elezioni. Le votazioni per candidati tra le file dei pubblici ministeri titolari e sostituti per la componente elettiva del Consiglio si svolge nei seggi elettorali presso gli uffici del pubblico ministero designati dalla commissione elettorale (art. 31). Ciascun pubblico ministero vota personalmente e in segreto. L'ufficio elettorale soprintende alla votazione nel locale dell'ufficio di pubblico ministero tempestivamente designato dal titolare dell'ufficio di pubblico ministero.

Il potere della commissione elettorale di stabilire senza alcun limite il numero di seggi elettorali le consente, in ipotesi, di istituire un seggio elettorale presso ogni ufficio del pubblico ministero, il che comprometterebbe la segretezza della procedura elettorale, giacché la votazione avverrebbe in sezioni elettorali con non più di qualche elettore.

8. Il pubblico ministero nella futura Costituzione della Repubblica di Serbia

Immancabilmente, la nuova Costituzione della Repubblica di Serbia dovrebbe definire il pubblico ministero in maniera del tutto diversa. A differenza della Costituzione del 2006, la futura Costituzione della Repubblica di Serbia dovrebbe contenere una “definizione funzionale” del pubblico ministero idonea a stabilire la posizione del pubblico ministero nel sistema dei pubblici poteri (“organo indipendente nell'esercizio della propria funzione”). Egualmente, la futura Costituzione dovrebbe definire la natura giuridica del pubblico ministero sulla base della sua competenza preponderante (“organo giudiziario dello Stato”).

Secondo la disciplina legale vigente, il pubblico ministero è un'autorità con ordinamento interno

31. Artt. 27, comma 3, e 31, comma 2, legge sul Consiglio nazionale dei pubblici ministeri.

monocratico. L'essenza del principio monocratico sta nel fatto che il pubblico ministero titolare (*javni tužilac*) sia appunto titolare di tutte le funzioni, allorché i sostituti pubblici ministeri (*zamenici javnog tužioca*) sono affidatari di una sorta di “delega generale”. Quindi, essi agiscono in rappresentanza dei titolari dei loro uffici (*javni tužioc*), esercitando poteri delegati, processuali o di altro tipo. La futura Costituzione potrebbe annunciare e la conseguente legislazione ordinaria potrebbe disciplinare in dettaglio un modello completamente diverso di ordinamento interno del pubblico ministero. Secondo tale nuovo modello la funzione di pubblico ministero apparterebbe egualmente a tutti i magistrati esercenti questa funzione (pubblici ministeri titolari e sostituti). Il nuovo modello comporterebbe idealmente anche nuove denominazioni dei magistrati con funzione di pubblico ministero. Alla denominazione di *zamenik javnog tužioca* (letteralmente “sostituto pubblico ministero”) potrebbe sostituirsi quella di “pubblico ministero” *tout court*, ossia *javni tužilac* o anche solo *tužilac*, mentre l'attuale *javni tužilac* potrebbe diventare *glavni javni tužilac* o solo *glavni tužilac*, letteralmente “pubblico ministero principale” o “pubblico ministero capo”. In un ufficio del pubblico ministero organizzato secondo le nuove modalità appena proposte, lo *javni tužilac*, ovvero, se assumiamo l'accoglimento delle nuove denominazioni appena proposte, *glavni [javni] tužilac*, dirigerebbe il lavoro dell'ufficio, lo rappresenterebbe e disporrebbe di poteri gerarchici, ma non sarebbe titolare esclusivo della funzione di pubblico ministero. Tale trasformazione dell'ordinamento del pubblico ministero, cioè il passaggio da uffici con una struttura monocratica a uffici con più titolari e una chiara gerarchia interna, implicherebbe anche qualche cambiamento nel modo di designazione dei capi degli uffici del pubblico ministero. Inoltre, il pubblico ministero capo dovrebbe essere scelto tra i pubblici ministeri e al termine del suo mandato, conferitogli mediante nomina o elezione, potrebbe continuare a esercitare le funzioni di pubblico in qualità di “semplice” pubblico ministero nel proprio ufficio di provenienza.

L'eccesso di gerarchia e accentramento determinato dalla legge sul pubblico ministero attualmente in vigore non è corollario dell'esigenza di assicurare che il pubblico ministero eserciti efficacemente l'azione penale e le restanti sue funzioni. La subordinazione gerarchica che caratterizza il pubblico ministero serbo si deve piuttosto alla persistente applicazione del modello organizzativo della *prokuratura* sovietica. Il rigore di tale gerarchia e accentramento produce plurimi effetti negativi per il sistema del pubblico ministero, principalmente in quanto mette in secondo piano le capacità individuali, riducendo i pubblici ministeri ti-

tolari e sostituti a personale amministrativo *sui generis*. Pertanto, la nuova Costituzione dovrebbe attenuare i principi di gerarchia e accentramento, e sancire quelli di collaborazione e coordinamento nell'esplicazione delle competenze del pubblico ministero.

Un'esplicita consacrazione costituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero dai poteri esecutivo e legislativo sarebbe egualmente necessaria. D'altra parte, siccome il pubblico ministero svolge la propria attività processuale in misura preponderante davanti ai giudici, soltanto a questi ultimi potrebbe essere consentita un'influenza sugli atti del pubblico ministero, sicché il pubblico ministero si “profilerebbe” quale parte dell'ordinamento giudiziario.

Il futuro consiglio superiore dei pubblici ministeri potrebbe essere definito come organo giudiziario indipendente, con il compito di impedire ogni influenza esterna sul pubblico ministero, specialmente quella che potrebbe provenire da altri organi dello Stato. Dunque, quest'organo assicurerebbe l'indipendenza funzionale e l'autonomia del pubblico ministero serbo. La maggioranza dei componenti del consiglio dovrebbe essere scelta dai pubblici ministeri stessi mediante elezioni generali, dirette e segrete, sulla base di un diritto di voto uguale, da elenchi di candidati separati per ogni livello del pubblico ministero.

Sotto un altro profilo, la sopra citata raccomandazione Rec(2000)19 del Consiglio d'Europa non si pronuncia sulla questione se i pubblici ministeri debbano essere nominati o eletti a tempo indeterminato o per un periodo determinato. Nondimeno, è assai diffuso nella comunità professionale il punto di vista secondo cui la permanenza nella funzione sarebbe il presupposto più importante dell'autonomia del pubblico ministero, ragion per cui una disposizione sulla permanenza nella funzione del pubblico ministero dovrebbe essere inserita nel testo della futura Costituzione della Repubblica di Serbia.

Sarebbe egualmente opportuna una prescrizione costituzionale delle condizioni di accesso alla professione di pubblico ministero, nonché dei presupposti per la destituzione di pubblici ministeri; si tratterebbe di una sorta di “clausola costituzionale di garanzia” con cui la Costituzione obbligherebbe il legislatore a inserire tali condizioni nella legge sul pubblico ministero.

Infine, la nuova concezione costituzionale del pubblico ministero lo definirebbe come indipendente e autonomo organo giudiziario investito del dovere di provvedere alla “disseminazione della giustizia” nel quadro delle proprie competenze e nei limiti impostigli dalla competenza del giudice. Tale collocamento nel quadro costituzionale dovrebbe riflettersi anche sullo *status* degli appartenenti alla professione di pubblico ministero. La Costituzione stessa dovrebbe disporre che i pubblici ministeri capi e i semplici

pubblici ministeri godano in quanto funzionari giudiziari dello stesso trattamento economico e generalmente dello stesso *status* dei giudici del grado corrispondente.

9. Conclusioni

Nonostante la genericità dei documenti internazionali e la varietà di soluzioni offerta dall'analisi comparata di legislazioni nazionali con riguardo ai consigli della magistratura requirente, non v'è dubbio che tanto i documenti internazionali quanto le legislazioni più avanzate permettono di concludere che i poteri di nomina attribuiti al Consiglio nazionale dei pubblici ministeri e il metodo di designazione dei suoi componenti risultano inadeguati. I poteri di nomina ad esso attribuiti appaiono assai limitati, persino in paragone a quelli dei consigli della magistratura requirente nell'area dell'ex-Jugoslavia. D'altra parte, il CNPM dispone di un'ampia gamma di competenze normative e finanziarie, comparabile alle analoghe competenze di un gran numero di consigli della magistratura requirente in Europa.

A proposito della designazione dei componenti degli organi di autogoverno della magistratura requi-

rente, si è imposto il punto di vista secondo cui un numero considerevole di componenti del consiglio provenienti da tale magistratura deve essere designato dai pubblici ministeri stessi, titolari e sostituti, mediante elezioni democratiche, e la maggioranza dei componenti deve essere selezionata appunto tra le file dei pubblici ministeri.

Uno sguardo sulle competenze e lo *status* del CNPM conduce immancabilmente alla conclusione che l'attesa riforma costituzionale dovrebbe trasformare il pubblico ministero in un organo giudiziario indipendente nell'esercizio della propria funzione, e ampliare contestualmente, in misura significativa, i poteri di nomina da attribuire all'organo collegiale successore del Consiglio nazionale dei pubblici ministeri.

Le modifiche della disciplina costituzionale del pubblico ministero, oltre a una differente composizione e un diverso assetto di competenze dell'organo successore del Consiglio nazionale dei pubblici ministeri, dovrebbero comprendere anche un cambiamento nell'ordinamento interno del pubblico ministero, nel senso di un affievolimento dei poteri gerarchici, così come una nuova definizione del pubblico ministero come organo giudiziario caratterizzato da pluri-titolarità.