



Strasburgo, 11 dicembre 2012

**CONSIGLIO CONSULTIVO DEI PROCURATORI EUROPEI  
(CCPE)**

**PARERE (2012) N. 7  
DEL CONSIGLIO CONSULTIVO DEI PROCURATORI EUROPEI  
SULLA GESTIONE DELLE RISORSE DEL PUBBLICO MINISTERO**

**adottato dal CCPE in occasione della sua VII riunione plenaria  
(Strasburgo, 26-27 novembre 2012)**

La presente traduzione in lingua italiana è stata coordinata dal presidente del CCPE,  
dott. Antonio Mura, e curata dal funzionario linguistico dott.ssa Maria Giuseppina Cesari  
presso la Procura generale della Corte di cassazione

## I. INTRODUZIONE

1. Il Consiglio consultivo dei Procuratori europei (CCPE) è stato creato nel 2005 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che ha definito come suo compito la formulazione di pareri sulle questioni relative al funzionamento dei servizi di procura e la promozione dell'effettiva attuazione della Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei Ministri rivolta agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale<sup>1</sup>.

2. Nel 2012 il Comitato dei Ministri ha incaricato il CCPE di adottare un parere sulla gestione delle risorse delle procure.

3. Il CCPE ha redatto questo parere sulla base delle risposte fornite da 30 Stati membri ad un questionario<sup>2</sup>. Secondo queste risposte, il livello di autonomia finanziaria sembra avere un'incidenza sugli strumenti a disposizione dei pubblici ministeri nella gestione delle loro risorse. La preparazione del bilancio preventivo è, nella maggior parte dei casi, una competenza condivisa tra le procure ed il Ministero della Giustizia, spesso accompagnata da un coinvolgimento diretto del Ministero delle Finanze. Circa la metà degli Stati sottolinea come i bilanci delle procure siano regolati da un sistema di "gestione per risultati" (*management by results*) che comprende obiettivi di efficienza e di produttività.

4. Inoltre, secondo un gran numero di Stati, i bilanci stanziati per le procure sono ritenuti insufficienti. Tale aspetto si è accentuato in questo periodo di crisi. L'attuale situazione economica costituisce una sfida all'efficienza della giustizia, ma allo stesso tempo un'opportunità per l'introduzione di cambiamenti relativi al modo in cui si utilizzano le risorse delle procure. In ogni caso, le procure dovrebbero tenere in considerazione la necessità di utilizzare le risorse disponibili nel modo più efficiente.

### A. Testi di riferimento

5. Il CCPE sottolinea l'importanza di fare riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDH) e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (la Corte)<sup>3</sup>.

6. Il CCPE ha preso in considerazione la Raccomandazione Rec(2000)19, specialmente nella parte che riguarda le garanzie riconosciute al pubblico ministero per l'esercizio delle sue attività. Ha anche tenuto conto delle conclusioni e delle raccomandazioni sulla materia contenute nei pareri precedenti del CCPE, in particolare il Parere n. 3(2008) sul "Ruolo del pubblico ministero al di là del sistema di giustizia penale" ed il Parere n. 4(2009) sulle relazioni tra i giudici ed i procuratori in una società democratica.

7. Il CCPE ha anche tenuto in considerazione le linee direttrici europee sull'etica ed il comportamento dei pubblici ministeri – "Le linee direttrici di Budapest"<sup>4</sup> -, il Parere n. 2(2001) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) relativo al finanziamento e alla gestione dei tribunali in merito all'efficacia della magistratura e alle disposizioni dell'art. 6

---

<sup>1</sup> La 1127° riunione dei Delegati dei Ministri (23 novembre 2011).

<sup>2</sup> Vedasi le risposte degli Stati membri al questionario sul sito del CCPE ([www.coe.int/ccpe](http://www.coe.int/ccpe)) alla voce "Lavori preparatori – Elaborazione del 7° parere del CCPE".

<sup>3</sup> Vedasi in particolare *Broniowski c. la Polonia* (22 giugno 2004), § 183.

<sup>4</sup> Adottate durante la 6° Conferenza dei Procuratori generali europei a maggio 2005.

della CEDH, così come la Relazione della Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia (CEPEJ) dal titolo "Sistemi giudiziari europei: edizione 2010"<sup>5</sup> e la Relazione della Commissione di Venezia sulle norme europee relative all'indipendenza del sistema giudiziario: Parte II- il pubblico ministero<sup>6</sup>.

8. Infine, il CCPE ha anche preso nota degli strumenti adottati da altre organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e l'Associazione internazionale dei procuratori, oltre al documento finale della 5° Riunione plenaria della Rete dei Procuratori generali o Istituzioni equivalenti presso le Corti supreme giudiziarie degli Stati membri dell'Unione europea, adottato a Budapest il 26 maggio 2012<sup>7</sup>.

## **B. Campo di applicazione e scopo di questo Parere**

9. Il presente Parere si applica al pubblico ministero nell'esecuzione di tutte le funzioni che gli spettano in base alla legge. Laddove egli espliciti delle funzioni al di fuori del sistema di giustizia penale<sup>8</sup>, i principi e le disposizioni citate si applicano *mutatis mutandis* a tutte le sue funzioni. Il pubblico ministero assume un ruolo determinante nel sistema giudiziario e assicura il rispetto dei diritti dell'uomo, anche (in alcune giurisdizioni) nei luoghi di detenzione. In particolare, nella sua veste di autorità incaricata di sorvegliare l'applicazione della legge e di perseguire qualsiasi comportamento criminale, il pubblico ministero deve rispondere all'esigenza comune di combattere la criminalità nazionale ed internazionale.

10. Attualmente il pubblico ministero deve fronteggiare una delinquenza in aumento che fa nascere un sentimento crescente di insicurezza. A causa del grave pericolo che rappresenta per la società, l'espansione del crimine organizzato, inclusi gli atti terroristici, il traffico di droga e la cyber-criminalità, impone un aumento di efficienza nelle attività del pubblico ministero ed un rafforzamento della salvaguardia dei diritti dell'uomo e dell'interesse pubblico.

11. Anche se i poteri del pubblico ministero di gestire in modo autonomo il suo bilancio e le sue risorse variano da uno Stato membro all'altro, l'autonomia gestionale costituisce una delle garanzie della sua indipendenza ed efficienza. Pertanto, è indispensabile affidarsi a personale professionalmente competente in materia di gestione e definire principi comuni in materia di gestione delle risorse, in particolare quelli finanziarie.

12. Il presente Parere ha come scopo quello di elaborare delle raccomandazioni che permettano di identificare i bisogni, di stanziare ed utilizzare le risorse del pubblico ministero in modo più efficace.

## **II. LE ESIGENZE DEL PUBBLICO MINISTERO**

### **A. La preparazione del bilancio**

13. Il bilancio di ogni pubblico ministero dovrebbe essere integrato nel bilancio dello Stato come voce autonoma. È importante assicurarsi che le procedure per definire i bilanci delle procure e per stanziare delle ulteriori risorse finanziarie siano previste dalla legge di bilancio o da altri regolamenti finanziari. Nonostante si ritenga che lo stanziamento di fondi per il

---

<sup>5</sup> Vedasi il sito internet della CEPEJ : [http://www.coe.int/int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

<sup>6</sup> Adottata alla 85° sessione plenaria della Commissione di Venezia (17-18 dicembre 2010).

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/ccoperation/ccpe/opinioins/travaux/OP\\_7\\_ref\\_doc\\_network\\_pros\\_gen\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/ccoperation/ccpe/opinioins/travaux/OP_7_ref_doc_network_pros_gen_en.asp)

<sup>8</sup> Vedasi in particolare la Raccomandazione CM/Rec(2012)11 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero al di fuori del sistema di giustizia penale.

pubblico ministero sia una decisione politica, il potere legislativo ed il potere esecutivo non dovrebbero essere in grado di influenzare impropriamente il pubblico ministero quando prende una decisione sul suo bilancio. La decisione in merito all'attribuzione delle risorse al pubblico ministero dovrebbe essere presa nel pieno rispetto dell'indipendenza del pubblico ministero e dovrebbe assicurare le precondizioni necessarie al compimento della sua missione.

14. Il pubblico ministero dovrebbe essere coinvolto con l'esecutivo, nell'elaborazione del suo bilancio. Nei paesi in cui il sistema giuridico lo permette, il diritto ad entrare direttamente in contatto con il Parlamento al fine di fargli conoscere le valutazioni dei suoi bisogni può essere un mezzo per partecipare attivamente all'elaborazione del suo bilancio. Comunque, la procedura di adozione del bilancio del pubblico ministero in Parlamento dovrebbe prevedere che l'opinione del pubblico ministero fosse presa in considerazione.

15. Affinché il Parlamento (o altra autorità pubblica competente) possa attribuire le risorse sufficienti, i costi stimati devono essere calcolati in anticipo. Ciò rende necessario dei piani finanziari affidabili, che si tratti di un bilancio operativo o di investimento. Le statistiche penali ed altre statistiche pertinenti degli anni precedenti, così come le linee di tendenza e le attività del pubblico ministero, in particolare i progetti pianificati e quelli in corso, possono servire come base all'elaborazione di un bilancio globale minimo per l'anno successivo o il periodo successivo. La "gestione per risultati" (*management by results*) offre alcuni strumenti utili per stabilire i bilanci dei periodi futuri.

16. In ogni modo, è importante che le decisioni amministrative inerenti lo stanziamento di risorse che incidono direttamente sulle attività del pubblico ministero siano prese dal pubblico ministero stesso.

17. La gestione delle risorse finanziarie dovrebbe essere realizzata dallo stesso pubblico ministero in modo responsabile ed efficace, in base a dei criteri di buon governo (*good governance*). Pertanto, tra le altre misure, si dovrebbe realizzare una formazione appropriata dei procuratori. Il pubblico ministero dovrebbe anche, se del caso, essere fornito di personale specializzato che abbia esperienza in finanze, auditing e gestione, in modo tale che possa adempiere a queste funzioni ed assicurare il buon utilizzo delle risorse. Il pubblico ministero dovrebbe essere consapevole che ha la possibilità di ricorrere a questo personale specializzato e che può disporre delle risorse necessarie a tal fine. Dovrebbe avere l'ultima parola e la responsabilità delle scelte essenziali.

18. Il bilancio del pubblico ministero deve, in qualsiasi circostanza, permettergli di reagire rapidamente ad eventi e sviluppi imprevisti.

## **B. Le esigenze del pubblico ministero**

19. Le nuove sfide in materia penale e l'aumentata complessità di alcune forme di criminalità sono anche dovute al rapido sviluppo delle nuove tecnologie, ad una crescita dell'integrazione internazionale e della globalizzazione, degli scambi commerciali internazionali e della circolazione dei dati. Questa realtà ha fatto sì che si creassero nuovi strumenti per commettere i reati, il che comporta una necessità di cooperare, anche a livello internazionale, per individuarli e perseguire i criminali. Allo stesso modo, si rivela necessario avere una formazione specifica che riesca a far fronte alle minacce che questi fenomeni creano.

20. In tempi di crisi economica, la povertà e le diseguaglianze tra le persone possono provocare un aumento del disagio sociale e della delinquenza e rendere più insopportabile per

la popolazione tutti i tipi di frode e di ingiustizie causate da coloro che violano la legge. In tale quadro, le risorse attribuite al pubblico ministero devono essere mantenute, o persino aumentate, in modo che quest'ultimo possa svolgere a fondo il suo ruolo di guardiano (*watchdog*) dell'interesse pubblico, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

21. Le procure mostrano un bisogno crescente di risorse umane, materiali e finanziarie per portare avanti i loro compiti. Questa esigenza è ancora più evidente se si tiene conto del fatto che in alcuni paesi il pubblico ministero interviene anche nelle materie non penali, anche con finalità di diminuire i problemi sociali ed ambientali<sup>9</sup>.

22. Nell'esercizio delle loro funzioni penali così come in quelle non penali, i procuratori devono essere sottoposti a misure che ne garantiscano la sicurezza. A questo scopo, gli Stati membri devono fare in modo che i procuratori, e all'occorrenza, i familiari, siano fisicamente protetti, nel caso di minaccia alla loro sicurezza personale che derivi dal corretto espletamento delle loro funzioni di procuratori<sup>10</sup>.

23. La partecipazione dei procuratori alla cooperazione internazionale in materia penale comporta delle spese in costante crescita. Affinché essa possa essere esercitata rapidamente ed efficacemente, devono essere utilizzate le nuove tecnologie (ad esempio le videoconferenze ed i sistemi di crittografia). Ulteriori risorse finanziarie ed umane devono essere disponibili, ad esempio per elaborare delle convenzioni internazionali, per distaccare degli ufficiali di collegamento (in particolare procuratori) presso le ambasciate nazionali all'estero, per finanziare delle squadre investigative comuni e per partecipare agli organismi di coordinamento preposti<sup>11</sup>.

24. Tenuto conto dell'importanza della protezione dei diritti dell'uomo nei luoghi di privazione della libertà, dovrebbero essere destinate risorse sufficienti a permetterne il controllo, qualora ciò rientri nelle competenze del pubblico ministero.

## **1. Nell'ambito penale (indagini ed azioni penali)**

25. Lo stanziamento di risorse appropriate per le attività del pubblico ministero è una condizione preliminare necessaria al rispetto del principio di indipendenza dei procuratori e/o del pubblico ministero nel suo complesso, soprattutto in campo penale.

26. L'indipendenza finanziaria del pubblico ministero costituisce una garanzia di equità nei procedimenti penali, nella protezione efficace di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nei procedimenti penali in generale ed infine per la buona amministrazione della giustizia penale.

27. La gestione delle risorse finanziarie stanziare per le indagini in corso varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Avviene lo stesso per quanto riguarda il ruolo del pubblico ministero durante le indagini: in alcuni Stati membri, il pubblico ministero dispone di un potere d'inchiesta totale o parziale; in altri, non ha potere d'inchiesta ma può avere il diritto di ordinare alle autorità competenti di portare avanti delle indagini ed altri atti di procedura, anche se non dispone di un proprio potere d'inchiesta.

---

<sup>9</sup> Risoluzione (77)28 del Consiglio dell'Europa sul contributo del diritto penale alla salvaguardia dell'ambiente.

<sup>10</sup> Vedasi in particolare la "Dichiarazione sulle norme minime in materia di sicurezza e protezione dei procuratori e delle loro famiglie" adottata dall'Associazione Internazionale dei Procuratori nel marzo 2005.

<sup>11</sup> Per esempio *Eurojust*, la Rete giudiziaria europea, la Rete europea dei Procuratori generali o Istituzioni equivalenti presso le Corti supreme giudiziarie dei Paesi membri dell'Unione europea, il Forum consultivo dei Procuratori generali e dei Capi delle Procure, il Consiglio consultivo dei procuratori europei ed il Consiglio di coordinamento dei Procuratori generali degli Stati membri della Comunità degli Stati indipendenti o uno delle altre numerose reti di procuratori create un giorno dopo l'altro.

28. I costi legati alle indagini e ad altri atti di procedura sono di solito anticipati dalle autorità che ne sono incaricate. In numerosi Stati membri, il pubblico ministero deve affrontare il problema per cui l'autorità incaricata dell'inchiesta, invocando risorse finanziarie insufficienti, non può o esita ad eseguire i provvedimenti del pubblico ministero in campo investigativo o procedurale. Questo problema è particolarmente rilevante nel caso in cui l'inchiesta comporti delle spese supplementari, come per alcune perizie (ad esempio perizie omogenetiche, in materia economica ecc.), per le analisi sul DNA o per le speciali tecniche di inchiesta.

29. Gli Stati membri dovrebbero prevedere delle risorse sufficienti per tutte le indagini ordinate dal pubblico ministero. Un tale approccio contribuirebbe, in modo significativo, ad assicurare che tali indagini siano complete e ad evitare lacune nei procedimenti penali che possano ostacolare il corso della giustizia.

30. Quando le indagini fanno parte dei compiti devoluti al pubblico ministero, gli Stati membri dovrebbero:

- far sì che il pubblico ministero abbia un accesso immediato e libero alle risorse fondamentali per ogni attività necessaria ad una investigazione efficace ed imparziale;
- permettere che il pubblico ministero possa utilizzare in modo appropriato le nuove tecnologie per condurre le indagini e per assicurarsi che durante le inchieste le leggi siano rispettate (strumenti di ricerca via computer, materiale per le perizie medico-legali, base dati elettronici, videoconferenze, strumenti di crittografia, intercettazioni delle telecomunicazioni, sorveglianza audio e video ecc..).

Gli stessi principi dovrebbero essere applicati alle risorse necessarie alle attività del pubblico ministero durante il processo.

31. Inoltre, si dovrebbe prestare particolare attenzione al pagamento completo e, quando ciò sia previsto dalla legge, al recupero delle spese sostenute dalle diverse autorità durante i procedimenti penali. Dovrebbero essere attuati i meccanismi necessari a realizzare tale recupero. Questo aspetto è particolarmente rilevante per gli Stati membri e le loro strutture giudiziarie in tempi di crisi economica.

32. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare delle politiche di confisca allo scopo di privare i criminali dei proventi del crimine e di finanziare il perseguimento dei reati, nel rispetto, al contempo, del ruolo e dell'indipendenza dei procuratori.

33. Il pubblico ministero non dovrebbe essere impropriamente limitato nella gestione delle risorse stanziare per le indagini. L'utilizzo delle risorse deve essere razionale, effettivo e trasparente.

## **2. Al di fuori dell'ambito penale.**

34. Le attività affidate al pubblico ministero al di fuori dell'ambito penale esistono nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa a diversi livelli e talvolta esigono, tra l'altro, esami medico-legali e l'intervento di specialisti per la realizzazione di perizie in diversi campi (ad esempio psicologi nelle questioni di diritto di famiglia, contabili ed esperti finanziari nei fallimenti, chimici e biologi nei casi legati alla protezione dell'ambiente, ecc.).

35. A seconda dello scopo e della varietà delle funzioni, può sorgere l'esigenza di creare, nell'ambito del pubblico ministero, unità specializzate o specifici posti di procuratore per le attività non penali o relative a particolari settori. La natura specifica di tali attività può rendere necessaria una specifica formazione professionale.

### **III. LE SOLUZIONI PROPOSTE**

#### **A. Le risorse umane**

36. La situazione attuale fa sì che i bisogni di risorse umane siano adattati in conformità alle necessità dell'azione pubblica, che si tratti di una remunerazione sufficiente o di una formazione appropriata<sup>12</sup>, che sia iniziale oppure continua.

37. In generale, nelle moderne strutture del pubblico ministero si distinguono tre diversi livelli professionali:

- le funzioni di esercizio dell'azione penale sono svolte dai procuratori. In caso di necessità (e se è compatibile con il sistema giuridico), degli specialisti in campo giuridico possono essere chiamati ad esercitare specifiche funzioni legali;
- gli esperti in campi specifici possono essere essenziali: psicologi o psichiatri nei casi di delinquenza minorile o di delinquenti che soffrono di handicap mentali o ancora per l'assistenza alle vittime; possono essere molto utili sociologi e statistici, quando i dati statistici sono necessari, informatici per portare avanti delle ricerche legate alla cyber-criminalità, biologi o chimici per svolgere delle indagini sui reati ambientali ecc.;
- il personale amministrativo è un elemento indispensabile della Procura. Deve essere qualificato per affrontare il carico di lavoro legato alla trattazione dei casi che inevitabilmente aumenta in parallelo con la specializzazione o con la complessità dei temi di cui si occupa il Procuratore.

38. Dovrebbe essere elaborato un sistema in grado di calcolare il carico di lavoro dei procuratori per individuare l'evoluzione delle loro esigenze. Questo sistema dovrebbe anche poter misurare i fattori che influenzano o incidono sull'esecuzione dei loro compiti, in modo tale che le azioni da loro intraprese possano essere portate a compimento in modo adeguato.

#### **B. Le risorse finanziarie**

39. I principi generali che regolano l'utilizzo di queste risorse pubbliche devono essere rispettati, in particolare: il principio di opportunità, il principio di efficienza ed il principio di legalità. Se l'utilizzo delle risorse riguarda più di un organo contemporaneamente (per esempio il pubblico ministero, la polizia e le autorità fiscali), il rispetto di questi principi deve essere accompagnato da un coordinamento rigoroso per evitare doppi utilizzi dei mezzi e far sì che le risorse finanziarie siano messe al servizio del conseguimento dell'obiettivo finale dell'efficiente amministrazione della giustizia.

40. Per realizzare delle economie, ferma restando la sua indipendenza, il pubblico ministero è incoraggiato a concludere degli accordi con altre autorità statali per condividere le strutture ed i servizi amministrativi o per partecipare ad azioni comuni. Il coordinamento è uno strumento essenziale che permette di evitare lo spreco delle risorse e la duplicazione degli sforzi, anche a livello dello stesso procura, per esempio nei casi in cui più di un procuratore (con competenze locali) conduca indagini su fatti connessi.

---

<sup>12</sup> Vedasi "La Relazione sulle norme europee relative all'indipendenza del sistema giudiziario : parte II, il pubblico ministero", adottata dalla Commissione di Venezia.

41. Il principio di legalità nell'utilizzo di fondi pubblici implica che la gestione finanziaria svolta dal pubblico ministero in modo indipendente dovrebbe essere oggetto di supervisione da parte delle autorità statali competenti in materia di controllo e revisione, come avviene per i tribunali.

### **C. Strutture e risorse materiali.**

42. I pubblici ministeri sono sollecitati ad installare e ad utilizzare dei sistemi informatici compatibili per la pianificazione, il monitoraggio ed il confronto delle spese nell'ambito delle loro procure. Questo può essere un modo pratico ed efficiente di conciliare l'utilizzo delle risorse ed il carico di lavoro delle loro procure territoriali, di produrre indicatori sull'utilizzo delle risorse a livello dei diversi uffici, di facilitare la redistribuzione veloce delle risorse in caso di necessità ed infine di garantire il controllo delle spese.

43. Gli Stati membri sono incoraggiati a mettere in grado le procure di utilizzare le attrezzature informatiche nella loro attività quotidiana, con l'introduzione di strumenti di "e-justice", sistemi di gestione elettronica dei procedimenti e di scambio dei dati con le altre autorità competenti all'applicazione della legge con le quali i procuratori sono in contatto nello svolgimento dei loro compiti. Ciò dovrebbe permettere una gestione più efficiente dei procedimenti, di ridurre la durata dei processi ed assicurare l'applicazione delle misure per la protezione dei dati e della privacy.

44. Si richiede agli Stati membri di soddisfare le esigenze dei pubblici ministeri nel gestire i loro siti internet e nel disporre di locali adeguati per ricevere il pubblico, così da assicurare un livello di trasparenza appropriato ed informare il pubblico, oltre che promuovere e facilitare l'accesso alla giustizia.

### **D. Le risorse del pubblico ministero ed i piani governativi di austerità**

45. Le crisi economiche possono incidere, se non sono adeguatamente risolte, sul funzionamento delle procure. Gli effetti della crisi sono variabili da uno Stato membro all'altro: attuazione di una politica generale del risparmio e di redistribuzione delle risorse destinate alle attività fondamentali a scapito degli investimenti da un lato e riduzioni drastiche degli stipendi dei procuratori dall'altro. Numerosi Stati membri considerano una priorità il fatto di ottenere personale e risorse finanziarie supplementari, migliori attrezzature, un migliore accesso alla formazione del personale e alle perizie tecniche necessarie a sostenere le prove utilizzate nei tribunali.

46. Il pubblico ministero deve aver un ruolo nel compensare o almeno nel minimizzare gli effetti delle crisi economiche sulle attività quotidiane. A tal fine, si dovrebbe trovare un equilibrio tra le risorse disponibili ed i risultati da ottenere. Una migliore collaborazione ed un accresciuto coordinamento tra gli attori europei e quelli nazionali che si interessano della lotta alla criminalità permetterebbero un notevole miglioramento della situazione. A livello europeo, converrebbe sfruttare di più le nuove possibilità di cooperazione internazionale in materia penale (ad esempio grazie a *Eurojust* o attraverso delle indagini congiunte). A livello nazionale, degli accordi con le altre autorità locali, regionali e nazionali per condividere i servizi amministrativi, i locali ed il personale, oppure una migliore cooperazione con le altre autorità di controllo (ad esempio quelle incaricate di effettuare ispezioni ambientali) contribuirebbero a superare i problemi legati alle crisi economiche.

47. Se il pubblico ministero dispone dei mezzi adeguati per la gestione delle risorse umane e finanziarie, la qualità del suo lavoro non subirà delle ripercussioni negative. Per mantenere il



livello qualitativo di professionalità, un notevole contributo può venire dalla realizzazione di nuove strutture all'interno delle procure (per esempio la creazione di unità specializzate nella lotta contro la criminalità economica o la cyber-criminalità) oppure dal sistema di finanziamento del pubblico ministero (ad esempio con l'attribuzione di autonomia finanziaria nei paesi in cui essa non esiste).

48. In un periodo di crisi economica, in effetti per il pubblico ministero è particolarmente importante perfezionare la sua organizzazione e migliorare la sua gestione per assicurare un utilizzo ottimale delle risorse finanziarie ed umane. Inoltre, la distribuzione delle procure nel paese e l'attribuzione razionale delle competenze possono essere utili.

## **E. Migliorare la gestione del pubblico ministero**

### **a. Auditing e controllo**

49. Il controllo e la revisione contabile sono degli elementi essenziali che permettono di assicurare una gestione responsabile dei fondi pubblici. Devono essere adattati ai compiti specifici attribuiti al pubblico ministero. A causa della sua specifica missione, l'utilizzo dei fondi stanziati, ad esempio per le indagini penali, non può essere stimato attraverso un normale calcolo di rendimento dei costi; le indagini non dovrebbero essere valutate solo sulla base di un rapporto costi-benefici. Il controllo può costituire uno strumento utile a realizzare migliori prassi all'interno del pubblico ministero, a confrontare la trattazione dei fascicoli da parte delle diverse unità e nelle diverse materie, ma non dovrebbe essere utilizzato come strumento di governo del pubblico ministero in quanto tale.

50. Solamente in circostanze eccezionali i pubblici ministeri possono essere portati a dare la priorità ad alcuni tipi di procedimenti o di reati per controbilanciare la limitazione di risorse. Nondimeno, non si dovrebbe fare una tale scelta di priorità a scapito dell'attività del pubblico ministero nella sua totalità e soprattutto non a scapito di un'azione penale efficace nei confronti di altri tipi di reati; e tale scelta non dovrebbe mai incidere sul principio generale dell'uguaglianza di fronte alla legge.

### **b. La “gestione per risultati” (*management by results*)**

51. Quale che sia il sistema di gestione adottato nei diversi Stati membri, il pubblico ministero dovrebbe sempre assicurarsi che le risorse a sua disposizione siano utilizzate in modo efficace ed economico e che siano realizzati dei meccanismi di controllo e di monitoraggio adeguati.

52. Nella misura in cui ciò è compatibile con i loro sistemi giuridici, gli Stati membri potrebbero anche prevedere di introdurre o di rafforzare un modello che permetta una “gestione per risultati” (*management by results*) nelle attività del pubblico ministero. Questo concetto consiste in un modello di direzione interattivo e basato sul consenso in cui le risorse sono stanziare in funzione dell'attività concordata e prevista. L'idea principale della “gestione per risultati” è quella di aiutare le parti a realizzare un equilibrio adeguato tra le risorse disponibili ed i risultati da raggiungere (ad esempio la riduzione dei termini di procedura oppure il miglioramento dell'accesso alla giustizia, pur sempre rispettando il ruolo e l'indipendenza del pubblico ministero e del principio di legalità).

53. Questo modello (concetto) consiste in uno strumento di direzione fondato sulla negoziazione della *performance*, tra un corpo governativo di rilievo (come il Ministero delle

Finanze, il Ministero della Giustizia o il Parlamento) ed il pubblico ministero. Quest'ultimo dovrebbe partecipare a questi negoziati, dal momento che si trova nella posizione migliore per fissare gli obiettivi della propria attività, così da guidare i procuratori nel loro lavoro concreto. Il pubblico ministero dovrebbe poter fissare i suoi obiettivi con una sufficiente libertà per raggiungere i migliori risultati possibili.

54. Gli *outcomes* e gli *outputs* servono da base per valutare i rendimenti e per stanziare le risorse. Gli *outcomes* del pubblico ministero consistono nel modo in cui sono raggiunti gli obiettivi sociali (ad esempio il rafforzamento della responsabilità penale). Gli *outputs* riguardano gli obiettivi sui quali lo stesso pubblico ministero può influire con le sue attività ed il modo in cui esse sono gestite, ad esempio l'efficienza operativa, la qualità dei controlli e la gestione delle risorse umane.

55. Gli *outputs* e gli *outcomes* del pubblico ministero dovrebbero essere strettamente collegati alle sue attività fondamentali e alle risorse disponibili in modo tale che la realizzazione degli obiettivi dipenda completamente da ciò che le autorità preposte realizzano e dal modo in cui lo gestiscono. Si deve prestare attenzione al fatto che la definizione degli *outputs* influisce sulle attività dei procuratori.

56. La gestione per risultati esige da parte delle autorità interessate che esse si rendano conto della realizzazione dei loro obiettivi. In concreto, le autorità locali del pubblico ministero redigono delle relazioni per l'ufficio del Procuratore generale che le trasferisce all'ente governativo che stanziava le risorse o al Parlamento. La valutazione e la misurazione chiara ed affidabile dei risultati sono vitali, ma possono rappresentare una sfida. Degli indicatori di buon rendimento mostrano ciò che è stato raggiunto e non ciò che è stato portato avanti.

57. La fissazione degli obiettivi e lo stanziamento delle risorse stanziate per il successivo periodo d'esercizio saranno influenzati dal modo in cui i precedenti obiettivi sono stati raggiunti. La valutazione o meno circa il raggiungimento degli obiettivi dovrebbe essere sempre seguita da decisioni sulle concrete misure che devono essere adottate dallo stesso pubblico ministero.

#### **IV. RACCOMANDAZIONI**

- I. I procuratori devono disporre delle risorse sufficienti per assolvere i loro diversi compiti, tenendo in considerazione le nuove minacce e le sfide nazionali ed internazionali, comprese quelle che derivano dallo sviluppo delle tecnologie e dai processi di globalizzazione.**
- II. Il pubblico ministero deve avere pieno controllo sulla valutazione dei suoi bisogni, la negoziazione dei suoi bilanci e l'utilizzo delle risorse finanziarie stanziate.**
- III. Per preparare il bilancio preventivo, il pubblico ministero dovrebbe basarsi su indicatori precisi ed affidabili che provengono dalle statistiche penali o da altre statistiche pertinenti.**
- IV. La difficile contingenza economica e finanziaria rappresenta una sfida professionale che sottolinea la necessità di una gestione più razionalizzata. L'indipendenza, l'imparzialità, l'autonomia finanziaria e l'efficienza del pubblico ministero sono valori che devono essere garantiti in qualsiasi situazione economica.**

- V. **Il pubblico ministero dovrebbe utilizzare moderni metodi di gestione in modo efficiente e trasparente. La realizzazione di indicatori di rendimento e di un sistema di “gestione per risultati” (*management by results*) può essere utile a tal fine. Il pubblico ministero deve anche avere libertà sufficiente per poter scegliere le azioni da intraprendere per raggiungere i risultati auspicati. Il pubblico ministero non dovrebbe far fronte ad una eccessiva rigidità di bilancio.**
- VI. **Dovrebbero essere attuati dei controlli interni ed esterni ed una revisione contabile sull’utilizzo del bilancio del pubblico ministero. I controlli esterni e la revisione dovrebbero corrispondere a quelli che sono applicati nei tribunali.**
- VII. **Deve essere assicurata una formazione specifica per i procuratori che ricoprono funzioni gestionali. Le procedure per la collaborazione tra il pubblico ministero ed i professionisti esterni in materia finanziaria e gestionale dovrebbero essere regolamentate in modo chiaro.**
- VIII. **Le procure devono essere consultate sui risparmi da attuare, così come sulle iniziative da intraprendere per attirare nuove risorse o incrementare quelle già esistenti.**
- IX. **Al fine di spiegare l’utilizzo delle risorse necessarie alle sue azioni, il pubblico ministero dovrebbe assicurare un livello appropriato di trasparenza ed informazione al pubblico in merito al suo lavoro, anche attraverso i propri siti internet e la pubblicazione di rapporti annuali. La sua immagine di imparzialità deve essere in ogni caso conservata.**
- X. **Si raccomanda uno scambio di esperienze e di buone prassi (*good practices*) in materia di gestione delle risorse da parte del pubblico ministero, a livello sia nazionale che internazionale.**