



IL RUOLO DEL PUBBLICO MINISTERO NELL'ORDINAMENTO PENALE

Raccomandazione Rec(2000)19

*Adottata dal Comitato dei Ministri
del Consiglio d'Europa
il 6 ottobre 2000*

e Nota esplicativa

*I testi sono disponibili sul sito <http://cm.coe.int>
cliccando su "Documents", e poi "Texts adopted / Recommendations"*

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)*

Il Comitato dei Ministri, in forza dell'art. 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,
Ricordando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una maggiore unione fra i suoi membri;

Tenendo a mente che il Consiglio d'Europa ha anche lo scopo di promuovere la prevalenza del diritto, fondamento di qualsiasi vera democrazia;

Considerando che l'ordinamento penale ha un ruolo predominante per la salvaguardia dello Stato di diritto;

Consapevole della necessità comune a tutti gli Stati membri di meglio combattere la criminalità a livello nazionale ed internazionale;

Considerando che a tal fine conviene accrescere l'efficacia sia degli ordinamenti penali nazionali sia della cooperazione penale internazionale, nel rispetto dei principi definiti nella Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Consapevole inoltre che il Pubblico Ministero ha un ruolo determinante nell'ordinamento penale come pure nella cooperazione penale internazionale,

Convinto che a tal fine occorre promuovere la definizione di principi comuni per i Pubblici ministeri degli Stati membri;

Tenendo conto dell'insieme di principi e di norme che emergono dai testi che ha adottato nel settore dei problemi penali,

Raccomanda ai governi degli Stati membri di ispirarsi nelle loro legislazioni e nelle prassi relative al ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale, ai seguenti principi:

Mandati del Pubblico Ministero

1. Per « Pubblico ministero » s'intende l'autorità incaricata di vigilare, a nome della società e nell'interesse generale, sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionatoria a livello penale, in considerazione da un lato dei diritti degli individui e d'altro lato della necessaria efficacia dell'ordinamento penale.

2. In tutti gli ordinamenti penali, il Pubblico Ministero:

— decide se è il caso d'intentare o di continuare l'azione giudiziale;

— esercita l'azione giudiziale dinanzi ai tribunali

— può ricorrere contro tutte o alcune decisioni di giustizia;

3. In alcuni ordinamenti penali, il Pubblico Ministero, inoltre attua la politica penale nazionale, adattandola se del caso alle realtà regionali o locali;

— conduce, dirige o sovrintende all'inchiesta

— si accerta che le vittime ricevano un aiuto ed un'assistenza effettive;

— decide riguardo a misure alternative all'azione legale

— sovrintende all'esecuzione delle decisioni giudiziali

—ecc.

Garanzie riconosciute al Pubblico Ministero per l'esercizio delle sue attività

4. Gli Stati devono prendere ogni provvedimento utile per consentire ai membri dell'ufficio del Pubblico Ministero di adempiere ai loro doveri ed alle loro responsabilità professionali in condizioni di statuto, di organizzazione e con i mezzi, in particolare quelli budgetari, appropriati. Tali condizioni devono essere determinate in stretta concertazione con i rappresentanti del Pubblico Ministero.

5. Gli Stati devono prendere provvedimenti affinché:

a) il reclutamento, la promozione ed il trasferimento dei membri del Pubblico Ministero avvengano secondo procedure eque ed imparziali che consentano di evitare l'intervento di qualsiasi elemento di parte o corporativo, escludendo qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra situazione;

b) lo svolgimento della carriera, le promozioni e la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero siano fondati su criteri noti ed obiettivi quali la competenza e l'esperienza;

c) la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero tenga conto anche delle esigenze di servizio;

d) la legge garantisca per i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero ragionevoli condizioni di servizio, con in particolare uno statuto, una retribuzione ed una pensione conformi all'importanza dei mandati esercitati, nonché un'età di quiescenza adeguata;

e) la legge preveda una procedura disciplinare per i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero che garantisca loro una valutazione e decisioni giuste ed obiettive sottoposte ad un controllo indipendente ed imparziale;

j) i Pubblici Ministeri abbiano accesso ad una procedura di ricorso soddisfacente, comprese se del caso il diritto di adire un tribunale quando il loro statuto giuridico viene pregiudicato,

g) i membri del Pubblico Ministero e le loro famiglie siano fisicamente protetti dalle autorità quando la loro sicurezza personale è minacciata per via dell'esercizio delle loro funzioni.

6. Gli Stati devono inoltre fare in modo che i membri del pubblico ministero si vedano riconoscere un diritto effettivo alla libertà di espressione, di opinione, di associazione e di riunione. In particolare essi hanno diritto a partecipare a dibattiti pubblici relativi a questioni inerenti al diritto, all'amministrazione della giustizia ed alla promozione e protezione dei diritti dell'uomo; di aderire a qualsiasi organizzazione locale, nazionale o internazionale e di istituirla, e di partecipare a titolo privato alle relative riunioni senza che lo svolgimento della loro carriera possa essere pregiudicato per via della loro appartenenza ad un'organizzazione riconosciuta dalla legge o di qualsiasi azione lecita esercitata in relazione a tale organizzazione. I diritti di cui sopra possono essere oggetto di limitazioni solo se la legge lo dispone, e quando ciò è necessario per garantire il ruolo statutario del Pubblico Ministero. In caso di violazione di tali diritti, vi deve essere la disponibilità di un ricorso effettivo.

7. La formazione professionale è un dovere come pure un diritto per i Pubblici ministeri, sia prima dell'assunzione delle loro mansioni che in modo permanente. Di conseguenza, gli Stati devono prendere misure efficaci per garantire che i membri del Pubblico ministero ricevano un'adeguata formazione prima di entrare in servizio e durante l'esercizio del loro mandato. In particolare, I pubblici ministeri dovrebbero essere debitamente informati su:

a) i principi ed i doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;

b) la protezione garantita dalla Costituzione e dalla legge agli indiziati, alle

vittime ed ai testimoni;

c) i diritti dell'uomo e le libertà quali enunciate dalla Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in particolare i diritti enunciatati agli artt. 5 e 6 di detta Convenzione;

d) la teoria e la prassi dell'organizzazione del lavoro, della gestione e delle risorse umane in un contesto giudiziario;

e) i meccanismi e gli elementi che contribuiscono a dar coerenza alle loro attività.

Inoltre, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti in vista di fornire una formazione addizionale su questioni o settori specifici, alla luce delle circostanze attuali, in considerazione soprattutto delle caratteristiche e dello sviluppo della criminalità e della cooperazione internazionale in materia penale.

8. Per far fronte in modo ottimale alle forme di sviluppo della criminalità, in particolare quella organizzata, la specializzazione dovrebbe essere considerata prioritaria, nell'ambito dell'organizzazione degli uffici del Pubblico ministero, come pure in termini di formazione e di carriera. Va anche sviluppato il ricorso ad équipes di specialisti, comprese squadre pluridisciplinari per assistere il Pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni.

9. L'organizzazione ed il funzionamento interno del Pubblico Ministero, in particolare per quanto riguarda la distribuzione delle cause e l'assegnazione dei fascicoli, devono corrispondere a condizioni d'imparzialità ed essere guidate dal solo fine di una corretta applicazione dell'ordinamento penale, vigilando sul livello di qualifica giuridica e di specializzazione.

10. Ogni membro dell'ufficio del Pubblico Ministero ha diritto di chiedere che le istruzioni che riceve siano per iscritto. Qualora talune istruzioni dovessero sembrargli illegali o contrarie alla sua coscienza, dovrebbe essere disponibile un'adeguata procedura interna il cui esito potrebbe comportare un'eventuale sostituzione.

Relazioni fra il pubblico ministero ed i poteri esecutivo e legislativo

11. Gli Stati devono fare in modo che i membri dell'ufficio del Pubblico ministero possano adempiere al loro mandato senza ingiustificate interferenze e senza rischiare di incorrere, al di là di quanto ragionevole, in responsabilità civili, penali o di altra natura. Il Pubblico Ministero deve rendere conto, periodicamente e pubblicamente, dell'insieme delle sue attività, in particolare delle modalità di attuazione delle priorità che gli competono.

12. Il Pubblico ministero non deve interferire nelle competenze del potere legislativo e del potere esecutivo.

13. Nei paesi dove il Pubblico ministero da parte del governo o è subordinato a quest'ultimo, gli Stati dovrebbero prendere provvedimenti per garantire che:

a) la natura e la portata dei poteri del governo nei confronti del Pubblico ministero siano precisate dalla legge;

b) il governo eserciti i suoi poteri in modo trasparente ed in conformità ai trattati internazionali, alla legislazione nazionale ed ai principi generali del diritto;

c) tutte le istruzioni di carattere generale emanate dal governo siano per iscritto e pubblicate secondo adeguate modalità;

d) se il governo è abilitato a fornire istruzioni per un'azione giudiziaria in un caso specifico, tali istruzioni siano accompagnate da sufficienti garanzie di trasparenza e di equità secondo le condizioni previste dalla legge nazionale, il governo essendo ad esempio, tenuto:

— a richiedere preliminarmente il parere scritto del Pubblico ministero competente o dell'organo rappresentativo del corpo;

— a debitamente motivare le sue istruzioni scritte, in particolare quando divergono da tale parere ed ad inoltrarle per via gerarchica;

— prima dell'udienza, a depositare nel fascicolo della procedura penale le istruzioni ed i pareri e sottoporre al contraddittorio;

e) il Pubblico Ministero conservi la facoltà di sottoporre alla giurisdizione qualsiasi argomento giuridico, anche nei casi in cui, avendo investito la giurisdizione per iscritto, egli ha l'obbligo di farlo in conformità alle istruzioni ricevute;

I) le istruzioni di non procedere in un determinato caso, siano in linea di massima vietate; in ogni caso, tali istruzioni, del resto eccezionali, devono essere sottoposte non solo alle regole enunciate ai paragrafi d) ed e) ma anche ad un controllo specifico, allo scopo, in particolare, di garantirne la trasparenza.

14. Nei paesi dove il Pubblico ministero è indipendente dal governo, lo Stato dovrebbe prendere provvedimenti affinché la natura e la portata dell'indipendenza del Pubblico Ministero siano specificate dalla legge.

15. Per favorire l'equità e l'efficacia della politica penale, il Pubblico ministero deve cooperare con i servizi e le istituzioni dello Stato, in conformità alla legge.

16. Il pubblico ministero deve comunque essere in grado di esercitare senza impedimenti procedimenti contro agenti dello Stato per reati commessi dagli stessi, in particolare reati di corruzione, di abuso di potere, evidenti violazioni dei diritti dell'uomo ed altri reati ammessi dal diritto internazionale.

Relazioni fra il Pubblico ministero ed i giudici

17. Gli Stati prendono provvedimenti affinché lo *status* giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. In particolare, gli Stati garantiscono che nessuno possa contestualmente esercitare le funzioni di Pubblico ministero e di giudice.

18. Tuttavia, se l'ordinamento giuridico lo consente, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di Pubblico ministero e quelle di giudice, o viceversa. Tali cambiamenti di funzione possono intervenire solo su richiesta formale della persona interessata e nel rispetto delle garanzie.

19. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono rispettare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici; in particolare essi non possono esprimere dubbi sulle decisioni giudiziali o ostacolare la loro esecuzione, salvo quando esercitano i loro diritti di appello o invocano altre procedure declaratorie.

20. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono far prova di obiettività e di equità durante i procedimenti giudiziari. In modo particolare devono accertarsi che il tribunale disponga di tutti gli elementi di fatto o di diritto necessari per una corretta amministrazione della giustizia.

Relazioni fra il Pubblico Ministero e la polizia

21. In linea di massima il Pubblico ministero deve controllare la legalità delle inchieste di polizia, almeno quando decide d'intentare o di proseguire l'azione pubblica. A tale riguardo deve anche controllare il modo in cui la polizia rispetta i diritti dell'uomo.

22. Nei paesi dove la polizia è posta sotto l'autorità del Pubblico Ministero o quando le inchieste di polizia sono dirette o controllate da quest'ultimo, lo Stato prende provvedimenti affinché il Pubblico ministero possa:

a) dare istruzioni utili ai servizi di polizia per un'applicazione effettiva delle funzioni di politica penale ove si tratti in particolare della delucidazione di determinate

questioni, delle modalità di ricerca delle prove, degli effettivi da utilizzare, della durata delle inchieste, dell'informazione del Pubblico ministero, ecc.;

b) in caso di pluralità di servizi, assegnare un'inchiesta individuale al servizio di polizia che ritiene adeguato;

c) procedere alle valutazioni ed ai controlli necessari per monitorizzare l'osservanza delle sue istruzioni e della legge;

d) sanzionare o se del caso far sanzionare eventuali violazioni.

23. Gli Stati, in cui la polizia è indipendente dal Pubblico Ministero prendono provvedimenti affinché il Pubblico ministero e la polizia cooperino in modo adeguato ed efficace.

Doveri e responsabilità del Pubblico ministero nei confronti dei singoli giudicabili

24. Nell'esercizio del suo mandato, il Pubblico ministero deve in particolare:

a) agire in modo equo, imparziale ed obiettivo;

b) rispettare e far proteggere i diritti dell'uomo come enunciati dalla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c) vigilare affinché l'ordinamento penale funzioni con la massima celerità possibile.

25. Il Pubblico ministero si astiene da ogni discriminazione fondata su qualsiasi motivo, come il sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita, la salute, l'invalidità o ogni altra qualità.

26. Il Pubblico ministero vigila sull'uguaglianza di ciascuno davanti alla legge, tiene debitamente conto della situazione dell'indiziato, considera tutti gli elementi del caso suscettibili di rilevare, a prescindere che tali elementi siano a favore o a carico della persona sospetta.

27. Il Pubblico ministero non può intentare o proseguire procedimenti quando un'istruttoria imparziale ha dimostrato che le accuse erano infondate.

28. Il Pubblico ministero non può utilizzare contro gli indiziati le prove che sa, o che può ragionevolmente supporre siano state ottenute avvalendosi di metodi contrari alla legge. In caso di dubbio, il Pubblico ministero deve chiedere al tribunale di pronunciarsi sulla liceità di questa prova.

29. Il Pubblico ministero vigila sul rispetto del principio dell'uguaglianza delle armi, in particolare trasmettendo alle altre parti. — salvo eccezioni previste dalla legge — le informazioni in suo possesso eventualmente suscettibili di incidere su un equo svolgimento del processo.

30. Il Pubblico ministero mantiene nei confronti di terzi la confidenzialità delle informazioni raccolte, in particolare quando sia in causa una presunzione d'innocenza, a meno che tali informazioni debbano essere comunicate nell'interesse della giustizia o in base alla legge.

31. Quando il Pubblico ministero è abilitato a prendere provvedimenti che interferiscono nei diritti e nelle libertà fondamentali dell'indiziato tali provvedimenti devono poter essere assoggettati ad un controllo giudiziario.

32. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto degli interessi dei testimoni, in particolare decidere o favorire misure per tutelare la loro integrità fisica e la loro vita privata, o accertarsi che tali misure siano state adottate.

33. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto dell'opinione e delle preoccupazioni delle vittime quando i loro interessi personali sono stati danneggiati e accertarsi che le vittime siano informate dei loro diritti e dell'andamento della procedura, o favorire

questa informativa.

34. Le parti interessate al caso quando sono riconosciute in quanto tali o sono identificabili, in modo particolare le vittime, devono avere la possibilità di contestare la decisione adottata dal Pubblico ministero di non intentare procedimenti, detta contestazione può avvenire se del caso dopo un controllo gerarchico sia nell'ambito di un controllo giurisdizionale sia autorizzando le parti ad intentare esse stesse i procedimenti.

35. Gli Stati devono vigilare affinché l'esercizio delle funzioni di membro del Pubblico ministero sia regolamentato da un « codice di condotta ». Le inadempienze a questo codice possono dar luogo a sanzioni appropriate in conformità al punto 5 di cui sopra. Il modo in cui i membri del Pubblico ministero esercitano le loro funzioni deve peraltro essere oggetto di un regolare controllo interno.

36. a) Per favorire l'equità la coerenza e l'efficacia dell'azione del pubblico ministero, gli Stati devono fare in modo di:

- privilegiare un'organizzazione gerarchica senza che tuttavia tale organizzazione comporti la costituzione di strutture burocratiche inefficienti o paralizzanti;
- definire linee direttrici generali relative all'attuazione della politica penale;
- stabilire principi e criteri generali che servano da riferimento alle decisioni nei singoli casi, al fine di evitare qualsiasi arbitrio nel processo decisionale.

b) Tale organizzazione, come pure queste linee direttrici, principi e criteri sono decisi dal Parlamento o dal Governo, oppure, se il diritto nazionale sancisce l'indipendenza del Pubblico Ministero, dagli stessi rappresentanti del Pubblico ministero.

c) Il pubblico è informato di questa organizzazione e di tali linee direttrici, principi e criteri che possono altresì essere comunicati ad ogni singola persona giudicabile dietro richiesta.

Cooperazione internazionale

37. A prescindere dal ruolo che può essere impartito ad altri organi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale, devono essere favoriti i contatti diretti fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero nei vari paesi nel quadro di convenzioni internazionali in vigore o, a difetto, in forza di intese pratiche.

38. Dovrebbero essere prese misure in un certo numero di settori al fine di favorire i contatti diretti fra i Pubblici ministeri nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale. Tali misure, in particolare dovrebbero consistere nel:

- a) diffondere la documentazione;
- b) compilare una lista di contatti e di indirizzi indicando i nomi degli interlocutori competenti nelle varie Procure nonché la loro specializzazione, il loro settore di responsabilità, ecc.;
- c) istituire contatti personali e periodici fra i Pubblici ministeri dei vari paesi, in particolare lo svolgimento di riunioni regolari fra i Procuratori generali;
- d) organizzare sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione;
- e) creare e potenziare l'incarico di magistrato di collegamento, in sede all'estero;
- f) insegnare le lingue straniere;
- g) sviluppare trasmissioni per via elettronica;
- h) organizzare seminari di lavoro con altri Stati sia sulle questioni di assistenza giudiziaria che sulle questioni penali comuni.

39. Al fine di migliorare la razionalizzazione ed ottenere il coordinamento delle procedure di reciproca assistenza giudiziaria, occorre fare ogni sforzo per:

- a) promuovere fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, la consapevolezza di dover attivamente partecipare alla cooperazione internazionale;

b) favorire la specializzazione di alcuni membri del Pubblico ministero nel settore della cooperazione internazionale.

A tal fine gli Stati devono fare in modo che il Pubblico ministero dello Stato richiedente, quando è incaricato della cooperazione internazionale, possa rivolgere domande di assistenza giudiziaria direttamente all'autorità dello Stato richiesto, competente per l'attuazione e che quest'ultima possa rimandargli direttamente gli elementi di prova raccolti.

ESPOSIZIONE DEI MOTIVI

Introduzione

Sotto l'autorità del Comitato europeo per i problemi penali (CDPC), il Comitato di esperti sul ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale (PC-PR) è stato incaricato di studiare lo statuto del Pubblico ministero ed il suo ruolo nell'ordinamento penale in vista dell'elaborazione di raccomandazioni.

Il PC-PR si è riunito sette volte fra ottobre 1996 e novembre 1999.

Il Comitato ha sfilato un questionario che è stato distribuito a tutti gli Stati membri. Le risposte hanno costituito la base dei lavori. Una sintesi di tali risposte è allegata al presente esposto dei motivi.

Nella sua ultima riunione, il Comitato ha adottato il progetto di raccomandazione ed il progetto di esposizione dei motivi. Durante la 48^a sessione plenaria (giugno 2000) il CDPC ha esaminato questi testi, ha approvato il progetto di raccomandazione e lo ha sottoposto al Comitato dei Ministri. Ha inoltre adottato l'esposizione dei motivi.

Nella 724^a riunione dei Delegati dei Ministri di ottobre 2000, il Comitato dei Ministri ha adottato il testo della raccomandazione ed ha autorizzato la pubblicazione dell'esposto dei motivi.

Considerazioni generali

Sin dalla sua creazione il Consiglio d'Europa ha effettuato sforzi costanti a favore dell'armonizzazione delle leggi, delle strutture e degli usi dei vari Stati membri, in materia di lotta contro la criminalità.

Innanzitutto perché i problemi penali costituiscono un settore in cui sono direttamente messi in pratica i principi che sono le fondamenta del Consiglio d'Europa e che quest'ultimo si prefigge di difendere, vale a dire la predominanza del diritto, la democrazia ed i diritti dell'uomo.

In secondo luogo poiché « l'efficacia delle risposte date alla criminalità dipende ampiamente dalla loro armonizzazione nell'ambito di una politica europea coerente e concertata »¹. Tale esigenza è oggi ancor più significativa per via dell'esistenza di fenomeni

criminali, quali la criminalità organizzata e la corruzione, le cui dimensioni internazionali sono sempre più importanti, e rispetto ai quali i dispositivi nazionali rischiano di rivelarsi insufficienti². Tale situazione richiede, oltre ad una definizione della cooperazione repressiva,

¹ Preambolo della Raccomandazione R (96) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla politica penale in un'Europa in fase di trasformazione.

² Vedere in particolare la Risoluzione (97) 24 vertente sui Venti Principi Direttivi per la Lotta contro la Corruzione.

principi e modalità d'azione sempre più armonizzati, nonché comuni.

Se l'Europa giudiziaria è sempre divisa fra due culture sia che si tratti dell'organizzazione della procedura penale (accusatoria o inquisitoria) o d'intentare procedimenti (il cosiddetto sistema di « legalità » odì « opportunità ») — tale divisione storica tuttavia tende a ridursi, in considerazione delle modifiche normative apportate dai vari Stati membri a ben noti principi europei, in particolare quelli della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda gli operatori della repressione, nel caso di specie l'Autorità incaricata di procedere contro presunti delinquenti, l'esigenza di armonizzazione si è manifestata solo in una fase successiva, ciò è probabilmente dovuto al fatto che la questione coinvolge le istituzioni e l'organizzazione dei poteri pubblici di ciascun Stato.

Tuttavia vari testi del Consiglio d'Europa hanno già definito gli orientamenti nei settori attinenti alla presente Raccomandazione, e di questi testi il Comitato ha tenuto debitamente conto:

Raccomandazione n. R (80) 11 relativa alla detenzione preventiva;

Raccomandazione n. R (83) 7 sulla partecipazione del pubblico alla politica penale;

Raccomandazione n. R (85) 11 sulla posizione della vittima nell'ambito del diritto penale e della procedura penale;

Raccomandazione n. R (87) 18 relativa alla semplificazione della giustizia penale, in particolare nella parte relativa all'opportunità dei procedimenti;

Raccomandazione n. R (87) 21 sull'assistenza alle vittime e la prevenzione della vittimizzazione;

Raccomandazione n. R (92) 17 relativa alla coerenza nella pronuncia delle pene;

Raccomandazione n. R (94) 12 sull'indipendenza, l'efficacia ed il ruolo dei giudici;

Raccomandazione n. R (95) 12 sulla gestione della giustizia penale;

Raccomandazione n. R (97) 13 sull'intimidazione dei testimoni ed i diritti della difesa;

Raccomandazione n. R (99) 19 sulla mediazione penale.

Occorre constatare che sino ad ora lo statuto, il ruolo ed il modo di operare dell'autorità incaricata di procedere contro i presunti delinquenti non sono stati oggetto di un esame globale approfondito in vista dell'armonizzazione europea.

I rivolgimenti politici avvenuti in Europa centrale ed orientale, e le approfondite riforme intraprese da alcuni altri Stati (Italia, Paesi Bassi, Francia) hanno fornito al Consiglio d'Europa l'occasione per iscrivere questa questione fra le sue attuali priorità. 11 numero di Stati (25) che hanno designato un loro delegato a far parte del Comitato ristretto di esperti incaricato d'istruire il problema, testimonia il valore e l'attualità dello sforzo di armonizzazione da intraprendere.

Tuttavia sarebbe illusorio ritenere facile una tale armonizzazione, e ciò per varie ragioni.

Innanzitutto in Europa il concetto di autorità incaricata di procedere contro presunti delinquenti è duplice, in quanto discende storicamente da due grandi ordinamenti di diversa ispirazione:

— il modello francese del « Pubblico Ministero », che affida il quasi monopolio dell'azione giudiziaria ad agenti pubblici in un ambito inquisitorio;

— il modello anglosassone, in cui i procedimenti sono tradizionalmente intentati dietro sollecitazione sia della vittima, sia della polizia, in un ambito accusatorio.

Oggi tutti gli Stati membri riconoscono una pubblica autorità qualificata a procedere, secondo i casi, in quanto « procuratore legale », « procuratore generale » o « Pubblico ministero »³ il quale svolge un ruolo chiave nell'insieme degli ordinamenti penali, ancorché a vari livelli, in funzione del carattere antico o recente dell'istituzione. Del resto lo statuto ed

³ E' quest'ultima denominazione che sarà privilegiata in tutto il corpo della Raccomandazione.

il ruolo dei Pubblici ministeri sono in continua evoluzione, in considerazione dell'importanza delle riforme intraprese nell'ultimo decennio in numerosi Stati membri.

In secondo luogo la collocazione istituzionale riconosciuta al Pubblico Ministero varia notevolmente da uno Stato all'altro, da un lato per quanto concerne le sue relazioni con il potere esecutivo, che vanno dalla subordinazione all'indipendenza e d'altro lato nei confronti dei giudici stessi, alcuni sistemi privilegiando l'appartenenza ad un corpo unico, altri a due corpi interamente distinti.

Il Comitato ha considerato che il suo ruolo non era di estrapolare sulla base degli ordinamenti attuale per definire un'eventuale terza via o proporre l'unificazione degli ordinamenti in vigore, nè di suggerire un modello sopranazionale. Non ha neppure inteso limitare i suoi lavori sulla base di un minimo comune denominatore. Privilegiando invece una prospettiva dinamica, ha voluto estrapolare i grandi principi direttivi che dovrebbero regolamentare i Pubblici ministeri all'alba del terzo millennio, raccomandando al contempo gli obiettivi concreti da conseguire per giungere ad un equilibrio istituzionale da cui dipendono in gran parte la democrazia e la predominanza del diritto in Europa.

Il testo della Raccomandazione non essendo giuridicamente vincolante, ogni formulazione che potrebbe essere interpretata nel senso di imporre agli Stati un qualsiasi obbligo, indica in sostanza che incombe allo Stato di attuare il principio in questione.

Commenti su ciascun punto della raccomandazione

Mandati del pubblico ministero

1. Per « Pubblico ministero » s'intende l'autorità incaricata di vigilare, a nome della società e nell'interesse generale, sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionatoria a livello penale, in considerazione da un lato dei diritti degli individui e d'altro lato della necessaria efficacia dell'ordinamento penale.

Per quanto riguarda il mandato del comitato di esperti, la presente raccomandazione verte esclusivamente sul ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale. Tuttavia in alcuni paesi il Pubblico Ministero può vedersi affidare missioni rilevanti in materia commerciale o civile.

L'espressione « legge sanzionatoria a livello penale » indica il diritto penale in senso ampio. La ragione per la quale quest'ultimo concetto è stato scartato è che fa riferimento, come lo intendono molte persone, ad una fonte normativa prevista (il codice penale), mentre oggi una parte crescente e sempre più eterogenea della legislazione può essere qualificata come penale non tanto perché s'incarna in un testo giuridico di cui si ammette la natura penale, ma perché la violazione delle norme che comporta è sistematicamente sanzionata penalmente.

Alla stregua dei giudici, i membri del Pubblico ministero hanno come mandato quello di applicare e di fare applicare la legge: i primi in modo reattivo nelle questioni di cui sono investiti; i secondi in maniera pro-attiva « vigilando » su tale applicazione i giudici siedono e statuiscono. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero osservano, agiscono e investono il giudice.

Non agendo a nome di qualsiasi potere politico o economico nè a nome proprio, ma in quello della società, il Pubblico Ministero deve essere guidato nell'esercizio dei suoi mandati dalla preoccupazione dell'interesse generale. La sua azione deve rispettare due imperativi di pari importanza: uno inerente ai diritti individuali delle persone, l'altro alla necessaria efficacia dell'ordinamento penale di cui il Pubblico ministero è in qualche modo garante. Il Comitato ha inteso in tal modo insistere su tale concetto di efficacia, nella misura in cui spetta ai giudici pronunciarsi sui singoli casi che mettono in causa le libertà in generale ed i

diritti della difesa in particolare, mentre incombe al Pubblico ministero la responsabilità di vigilare sull'efficacia della giustizia penale nel suo insieme con riferimento alla nozione d'interesse generale.

In tutta la presente Raccomandazione, il termine « legge » è utilizzato nella sua più ampia accezione, quella di un insieme di regole giuridiche emananti da varie fonti scritte o non scritte.

2. In tutti gli ordinamenti penali, il Pubblico ministero:

- decide se sia il caso d'intraprendere o di continuare l'azione giudiziale
- esercita l'azione giudiziale dinanzi ai tribunali
- può ricorrere contro tutte o alcune decisioni di giustizia;

Quando si analizzano i specifici mandati conferiti ai Pubblici ministeri dai vari Stati membri, si constata che essi procedono per cerchi concentrici. Il primo cerchio raggruppa le competenze che si ritrovano nell'insieme degli ordinamenti penali, il « nocciolo duro », su cui il Comitato orienta l'essenziale della sua riflessione.

Innanzitutto il Pubblico Ministero svolge un ruolo preponderante per intentare o continuare le cause anche se questo ruolo differisce a seconda che si applichi il principio di legalità o quello di opportunità.

In secondo luogo, la trattazione formale delle cause ed il sostegno dell'accusa dinanzi ai tribunali sono appannaggio del Pubblico ministero.

Infine il diritto di formare ricorsi contro le decisioni di giustizia è inseparabile dal mandato generale del Pubblico ministero in quanto costituisce uno dei mezzi per 'vigilare sull'applicazione della legge, concorrendo contestualmente a ricercare l'efficacia dell'ordinamento, in modo particolare la coerenza della giurisprudenza e dunque della repressione. A tale riguardo, il Comitato ha auspicato che siano riconosciute al Pubblico Ministero ampie possibilità di ricorso, ciò che non avviene sempre in alcuni ordinamenti dell'Europa centrale ed orientale, questa proposta è inseparabile dalle disposizioni della raccomandazione relative alle relazioni fra i membri del Pubblico Ministero ed i giudici.

3. In alcuni ordinamenti penali il Pubblico Ministero, inoltre

- attua la politica penale nazionale, adattandola se del caso alle realtà regionali o locali
- conduce, dirige o sovrintende all'inchiesta
- si accerta che le vittime ricevano un aiuto ed un'assistenza effettive;
- decide riguardo a misure alternative all'azione legale;
- sovrintende all'esecuzione delle decisioni giudiziali;
- ecc.

Sono qui raggruppate, anche se in modo non esauriente, le competenze del Pubblico Ministero che dipendono dal secondo cerchio, le quali non si ritrovano in tutti gli ordinamenti per ragioni istituzionali, le quali ragioni impediscono lo sviluppo di un consenso a favore della loro generalizzazione.

Tuttavia esse rivestono un aspetto assai importante per vari grandi ordinamenti continentali dell'Europa.

L'attuazione della politica penale definita dal potere legislativo e (o) dal potere esecutivo rappresenta uno dei principali mandati di molti Pubblici ministeri. L'adattamento della politica nazionale alle realtà regionali e locali non significa che il Pubblico ministero sia libero di allontanarsi dalle priorità definite a livello centrale e di pregiudicarne la coerenza; al contrario, questo adattamento alle specificità territoriali è fra le condizioni della corretta applicazione di tali priorità.

Trattandosi del ruolo devoluto al Pubblico Ministero in materia d'inchieste, tutte le situazioni sono contenute fra due estremi, vale a dire l'assenza totale di poteri d'iniziativa da un lato ed il riconoscimento di un potere generale d'investigazione d'altro lato. In alcuni

paesi, il Pubblico ministero agisce in generale solo quando la sua attenzione viene attirata, in genere dall'autorità di polizia incaricata dell'inchiesta, su situazioni in cui la legge penale appare violata. In altri paesi, il Pubblico ministero può prendere l'iniziativa e svolgere esso stesso un ruolo attivo nella ricerca delle illegalità, dirigendo l'azione dei servizi d'investigazione. La Raccomandazione tuttavia non si limita a prendere atto di queste differenze, e contiene alcune elaborazioni su questo punto (v. punto 21 e seguenti).

In quanto all'aiuto alle vittime, è specificamente trattato ai punti 33 e 34 della Raccomandazione.

Circa il ruolo del Pubblico Ministero nella scelta delle alternative ai procedimenti giudiziari, che in tutti gli ordinamenti — compresi quelli regolamentati dal principio di legalità — hanno un posto sempre più impegnativo, non si prevedono al riguardo particolari sviluppi, poiché il Comitato preferisce riferirsi alla Raccomandazione n. R (87) 18 sulla semplificazione della giustizia penale che descrive in modo preciso gli obiettivi da conseguire e le modalità da rispettare.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, il ruolo del Pubblico Ministero si differenzia a seconda dei sistemi. In alcuni casi, esso ordina l'esecuzione, in altri casi, la controlla; in tutti i casi il suo ruolo si manifesta particolarmente importante per le pene restrittive della libertà.

Infine, in numerosi Stati membri, il Pubblico ministero ha altre competenze sostanziali, come:

- la requisitoria, trattandosi della pena suscettibile di essere pronunciata⁴;
- in materia di cooperazione penale internazionale, la cui importanza giustifica le raccomandazioni 37, 38 e 39.

Garanzie riconosciute al pubblico ministero per l'esercizio delle sue attività

4. Gli Stati devono prendere ogni provvedimento utile per consentire ai membri dell'ufficio del Pubblico ministero di adempiere ai loro doveri ed alle loro responsabilità professionali in condizioni di statuto, di organizzazione e con i mezzi, in particolare quelli budgetari, appropriati. Tali condizioni devono essere determinate in stretta concertazione con i rappresentanti del Pubblico ministero.

Come per i giudici, la possibilità per i Pubblici ministeri di adempiere pienamente ai loro doveri e responsabilità professionali è direttamente in funzione del loro statuto, dell'organizzazione adottata e dei mezzi disponibili, sia che si tratti di personale, di locali, di mezzi di trasporto, di mezzi finanziari stanziati. La determinazione di queste condizioni, in concertazione con i rappresentanti del corpo, garantisce l'esatta conoscenza dei bisogni esistenti.

5. Gli Stati devono fare in modo che:

(a) il reclutamento, la promozione ed il trasferimento dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero avvengano secondo procedure eque ed imparziali che consentano di evitare l'intervento di qualsiasi elemento di parte o corporativo, escludendo qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o qualsiasi altro *status*;

(b) lo svolgimento della carriera, le promozioni e la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero siano fondati su criteri noti ed obiettivi quali la competenza e

⁴ In alcuni paesi di «common law», il procuratore non propone una determinata pena, né prima, né dopo la dichiarazione di colpevolezza. Il procuratore può decidere di accettare una confessione di colpevolezza per alcuni capi di accusa. Ciò non implica che vi sia un dibattito sulla pena, quest'ultima essendo di competenza del giudice di merito. Anche se il Pubblico ministero può formare un ricorso contro pene che ritiene lievi, il procuratore si limita a far valere che la pena è troppo lieve, senza raccomandare alla Corte d'appello una determinata pena.

l'esperienza;

(c) la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero tenga conto anche delle esigenze di servizio;

(d) la legge garantisca per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero ragionevoli condizioni di servizio, con in particolare uno statuto, una retribuzione ed una pensione conformi all'importanza dei mandati esercitati, nonché un'età di quiescenza adeguata;

(e) la legge preveda una procedura disciplinare per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero che garantisca loro una valutazione e decisioni giuste ed obiettive sottoposte ad un controllo indipendente ed imparziale;

(f) i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero abbiano accesso ad una procedura di ricorso soddisfacente, compreso se del caso il diritto di adire un tribunale quando il loro statuto giuridico viene pregiudicato,

(g) i membri dell'ufficio del Pubblico ministero e le loro famiglie siano fisicamente protette dalle autorità quando la loro sicurezza personale è minacciata per via dell'esercizio delle loro funzioni.

Sono qui precisate le principali garanzie necessarie al buon funzionamento del Pubblico ministero, alle quali ogni Stato membro dovrebbe ispirarsi in quanto corrispondono ad una preoccupazione condivisa all'unanimità e motivata non da ragioni di parte ma dalla volontà di porre fine ad alcune prassi illegittime, in particolare ad opera delle autorità politiche.

Le prime garanzie (a, b, c) sono inerenti alla necessaria imparzialità che deve presiedere, in varie forme, al reclutamento ed alla carriera dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero. I concorsi di accesso alla professione, nonché la creazione di Consigli superiori della magistratura o del Pubblico ministero *stricto sensu* contribuiscono a questa esigenza d'imparzialità. Ciò non significa che i membri del Pubblico ministero non possano essere inamovibili, diversamente dai giudici, ma la loro mobilità deve essere fondata oltre che sulla competenza e l'esperienza, su esigenze di servizio e non deve dipendere da atti arbitrari del governo. La ricerca di mobilità non può incitare a privilegiare reclutamenti o nomine temporanee, che possono dar luogo ad effetti nefasti.

Lo statuto, la retribuzione e la pensione (d) vanno definite in considerazione della necessità di garantire un certo equilibrio fra i giudici ed i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, i quali, malgrado la diversità dei loro mandati, dipendono tutti dall'ordinamento penale. Inoltre, le condizioni materiali per l'esercizio delle funzioni devono riflettere l'importanza e la dignità dell'incarico, nonché il rispetto che vi è attinente. Infine, il miglioramento delle condizioni dei magistrati dell'ufficio del Pubblico ministero eviterebbe il passaggio di questi ultimi al settore privato, come avviene in particolare in Europa centrale ed orientale.

In quanto alle decisioni disciplinari (e) esse devono essere oggetto di un controllo finale da parte di un organo indipendente ed imparziale, il che non vieta un controllo amministrativo o gerarchico preliminare.

Nel paragrafo .1), il termine tribunale è utilizzato ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'esigenza di protezione dei membri del Pubblico ministero (g) fa riferimento al contenuto della Raccomandazione (94) 12.

6. Gli Stati devono inoltre fare in modo che i membri del pubblico ministero si vedano riconoscere un diritto effettivo alla libertà di espressione, di opinione, di associazione e di riunione. In particolare essi hanno diritto a partecipare a dibattiti pubblici relativi a questioni inerenti al diritto, all'amministrazione della giustizia ed alla promozione e protezione dei diritti dell'uomo; di aderire a qualsiasi organizzazione locale, nazionale o internazionale e di istituirla e di partecipare a titolo privato alle relative riunioni senza che lo svolgimento della loro carriera possa essere pregiudicato per via della loro appartenenza ad un'organizzazione

riconosciuta dalla legge od qualsiasi azione lecita esercitata in relazione a tale organizzazione. I diritti di cui sopra possono essere oggetto di limitazioni solo se la legge lo dispone, e quando ciò è necessario per garantire il ruolo statutario del Pubblico ministero. In caso di violazione di tali diritti, vi deve essere la disponibilità di un ricorso effettivo.

Questa raccomandazione s'ispira in modo particolare all'art. 10 della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Essa deve essere interpretata alla luce dei doveri del Pubblico ministero, in particolare il suo dovere di riservatezza. A questo titolo, in alcuni Stati membri, i membri dell'ufficio del pubblico ministero non possono né aderire a partiti politici né essere attivi in politica.

7. La formazione professionale è un dovere come pure un diritto per i Pubblici ministeri, sia prima dell'assunzione delle loro mansioni che in modo permanente. Di conseguenza gli Stati devono prendere misure efficaci per garantire che i membri del Pubblico ministero ricevano un'adeguata formazione sia prima che dopo la loro entrata in servizio. In particolare i Pubblici ministeri dovrebbero essere debitamente informati su:

- a) i principi ed i doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;
- b) la protezione garantita dalla Costituzione e dalla legge agli indiziati, alle vittime ed ai testimoni;
- c) i diritti dell'uomo e le libertà quali enunciate dalla Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in particolare i diritti enunciatigli artt. 5 e 6 della Convenzione;
- d) la teoria e la prassi dell'organizzazione del lavoro, della gestione e delle risorse umane nel contesto giudiziario;
- e) i meccanismi e gli elementi che contribuiscono a dar coerenza alle loro attività.

Inoltre, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti in vista di fornire una formazione addizionale su questioni o settori specifici, alla luce delle circostanze attuali, in considerazione soprattutto delle caratteristiche e dello sviluppo della criminalità e della cooperazione internazionale in materia penale.

11 Comitato parte dal presupposto che in tutti gli Stati europei, la formazione dei membri dell'ufficio del pubblico ministero è un elemento fondamentale nell'ambito dell'organizzazione, e che occorre rafforzarla dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, prima dell'entrata in servizio come pure a titolo permanente, rendendola un vero e proprio diritto. Allo stesso modo occorre creare la convinzione fra i membri che la formazione professionale costituisce un dovere, in particolare riguardo ai singoli giudicabili.

I membri dell'ufficio del Pubblico Ministero devono avere una maggiore consapevolezza:

- degli ideali e dei doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;
- della protezione costituzionale e giuridica dei diritti dell'indiziato e della vittima;
- dei diritti dell'uomo e delle libertà sancite nella Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, in particolare i diritti enunciatigli artt. 5 e 6 di detta Convenzione, alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Occorre anche tenere conto del ruolo devoluto ai Capi delle Procure in termini di lesione, di amministrazione e di animazione di squadre pluridisciplinari (*d*). L'espressione « in un contesto giudiziario » si riferisce ai vari ordinamenti in cui il Pubblico Ministero, i giudici ed altri operatori sono chiamati a lavorare insieme in seno alle stesse strutture amministrative operative o a strutture differenti ma vicine, sviluppando numerose interrelazioni.

La gestione e l'amministrazione giudiziaria presentano caratteristiche specifiche rispetto alla classica gestione, di cui va tenuto conto.

Ai fini di una migliore uguaglianza di trattamento fra i giudicabili, l'azione dei vari membri dell'ufficio del Pubblico ministero a livello locale, regionale e centrale, al di là della

decisione individuale, deve essere improntata ad una maggiore coerenza⁵. Pertanto occorre che la formazione vetta sui vari meccanismi suscettibili di favorire tale coerenza (*e*); questo concetto è esplicitato al punto 36 (a).

In generale, le seguenti due ultime raccomandazioni considerano e precisano gli obiettivi della Raccomandazione (95) 12 sulla « gestione della giustizia penale », la quale dispone che:

« I principi, le strategie e le tecniche di gestione possono contribuire in modo notevole al funzionalmente efficace ed obiettivo della giustizia penale. A tal fine, i servizi interessati dovrebbero determinare gli obiettivi relativi alla gestione dei rispettivi carichi di lavoro, alle finanze, alle infrastrutture, alle risorse umane ed alla comunicazione ».

La realizzazione di una giustizia penale più efficace ed efficiente può essere notevolmente agevolata se gli obiettivi dei vari servizi sono oggetto di una concertazione nel contesto più ampio delle politiche relative al controllo della criminalità ed alla giustizia penale ».

A livello tecnico, ed in considerazione dell'andamento della criminalità, appare auspicabile una formazione supplementare in particolari settori, quali:

- la criminalità transfrontaliera ed altre forme di criminalità di portata internazionale;
- la criminalità organizzata;
- la criminalità informatica;
- il traffico internazionale di sostanze psicotrope;
- i delitti relativi a complesse transazioni finanziarie quali il riciclaggio del denaro e le frodi su vasta scala;
- la cooperazione internazionale in materia penale;
- gli ordinamenti di giustizia penale comparati ed il diritto comparato;
- le strategie di azione penale;
- i testimoni vulnerabili e le vittime;
- il contributo del diritto penale alla protezione dell'ambiente, in particolare i testi del Consiglio d'Europa in questo settore, per esempio, la Risoluzione (77) 28 e la Convenzione sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale (STE 172);
- i mezzi di prova scientifici, in particolare il ricorso a recenti tecnologie quali le impronte genetiche.

8. Per far fronte in modo ottimale alle forme di sviluppo della criminalità, in particolare quella organizzata, la specializzazione dovrebbe essere considerata prioritaria, nell'ambito dell'organizzazione degli uffici del Pubblico ministero, come pure in termini di formazione e di carriera. Va anche sviluppato il ricorso ad équipes di specialisti, compresi i gruppi pluridisciplinari destinati ad assistere il Pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni.

Tutti i membri dell'Ufficio del Pubblico Ministero devono avere una buona conoscenza della maggior parte dei settori del diritto, a livello generico e non necessariamente specialistico. Tuttavia, per ragioni di efficacia, la specializzazione è indispensabile nei settori altamente tecnici (ad esempio la delinquenza economica e finanziaria) come pure nei settori attinenti alla grande criminalità organizzata.

Si auspicano quindi due tipi di specializzazione:

— una, di tipo classico, che consiste nel prevedere in seno all'organizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero (nelle grandi Procure o a livello regionale, ovvero nazionale) squadre di procuratori specializzati in determinati settori. A tal fine, la dissociazione dal grado e dalla funzione può essere di natura tale da incoraggiare la specializzazione, come lo enuncia la Raccomandazione (95) 12, al punto 13, così formulato: “in particolare agevolando la specializzazione e dissociando, se del caso, il grado e la funzione, « Occorre adoperarsi

⁵ V. 8° colloquio criminologico del Consiglio d'Europa (1987) sulle « disuguaglianze nella pronuncia delle pene: cause e soluzioni ».

attivamente per pianificare lo svolgimento delle carriere, in particolare fornendo al personale altre possibilità di acquisire nuove conoscenze teoriche e pratiche[../] »;

— l'altra, che andrebbe favorita, consiste nel creare, sotto l'egida di procuratori già specializzati, vere e proprie squadre pluridisciplinari composte da persone con svariate competenze (ad esempio, per la lotta contro la delinquenza finanziaria ed il riciclaggio: esperti contabili, doganieri, specialisti bancari...); tale raggruppamento di competenze in un unico polo essendo uno dei requisiti per l'efficace intervento del sistema.

9. L'organizzazione ed il funzionamento interno dell'ufficio del Pubblico Ministero, in particolare per quanto riguarda la distribuzione delle cause e l'assegnazione dei fascicoli, devono corrispondere a condizioni d'imparzialità ed essere guidate dal solo fine di una corretta applicazione dell'ordinamento penale, vigilando sul livello di qualifica giuridica e di specializzazione da consacrare a ciascun caso.

Il buon funzionamento di ogni ufficio del Pubblico Ministero si svolge, in considerazione dei mandati conferiti a quest'ultimo, attraverso un'organizzazione gerarchica. È importante che i rapporti fra i vari livelli della gerarchia siano improntati a regole chiare e trasparenti al fine di evitare ingiustificate considerazioni personali. Tale è la *ratio* delle Raccomandazioni 9 e 10, che saranno completate dalla 36.

La prima di queste raccomandazioni stabilisce in linea di massima che l'esigenza d'imparzialità che deve presiedere allo statuto dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero deve comparire anche nelle modalità di organizzazione e disfunzionamento interno di ciascuna Procura.

10. Ogni membro dell'ufficio del Pubblico Ministero ha diritto di chiedere che le istruzioni che riceve siano per iscritto. Qualora talune istruzioni dovessero sembrargli illegali o contrarie alla sua coscienza, dovrebbe essere disponibile un'adeguata procedura interna il cui esito potrebbe comportare un'eventuale sostituzione.

In materia di istruzioni gerarchiche — quest'ultima questione essendo particolarmente delicata quando l'ordinamento giuridico riconosce alla gerarchia il diritto di emanare istruzioni in casi individuali o in relazione alla politica penale da applicare — vanno evitati due eccessi.

Da un lato, il fatto di riconoscere genericamente ad ogni membro dell'ufficio del Pubblico ministero un « diritto di disubbidienza » produrrebbe eccessi che non potrebbero essere rimediati dalla creazione di organismi di ricorso, i quali, inoltre, darebbero luogo ad una « giudiziizzazione » dei rapporti gerarchici, suscettibile d'intralcio a una corretta applicazione dell'ordinamento.

D'altro lato, non è umanamente accettabile e scevro di pericoli per le libertà pubbliche il fatto di costringere qualsiasi magistrato dell'ufficio del Pubblico ministero ad seguire un'istruttoria che gli sembra contraria alla legge o alla sua coscienza.

Pertanto si raccomanda, in queste ipotesi, di prevedere due tipi di garanzie:

— una, di cui già beneficiano qualsiasi amministrato o individuo giudicabile, consistente nella possibilità di chiedere che le istruzioni impartite siano in forma scritta, affinché la gerarchia si assuma senza ambiguità le sue responsabilità. Essendo la gamma delle istruzioni gerarchiche oltremodo eterogenea — poiché spaziano dalla decisione corrente e anodina fino alla decisione di principio — non è apparso né auspicabile né fattibile trascriverle tutte per iscritto in modo sistematico, a meno che non si voglia trasformare il Pubblico Ministero in una vasta burocrazia (V. raccomandazione n. 13 *c*) e *d*) relativa alle istruzioni del potere esecutivo, la quale differisce su questo punto).

— l'altra, consistente nell'elaborazione di una procedura interna dell'ufficio del Pubblico ministero, che prevede l'eventuale sostituzione del sottoposto che ne fa richiesta al fine di procedere all'esecuzione dell'istruzione contestata.

Le garanzie in oggetto vanno intese nel senso di corrispondere all'interesse sia dei

membri dell'ufficio del Pubblico ministero, sia della società in generale. Vale a dire che si applicano solo a titolo eccezionale e che non devono essere utilizzate per fini abusivi, ad esempio per intralciare il buon funzionamento del sistema. È del resto evidente che l'organizzazione gerarchica deve lasciare ampio spazio alla concertazione ed allo spirito di gruppo.

In ogni caso, l'esercizio di tali garanzie da parte di un membro dell'ufficio del Pubblico Ministero, non deve comportare, per quel che lo riguarda, conseguenze nefaste per la sua carriera.

Rapporti fra il pubblico ministero ed i poteri esecutivo e legislativo

In questa questione chiave, l'Europa giudiziaria è divisa fra gli ordinamenti giuridici che preservano la totale indipendenza del Pubblico ministero nei confronti dei poteri legislativo ed esecutivo, e quelli in cui il Pubblico ministero rimane subordinato all'uno o all'altro di questi poteri, pur beneficiando di un margine di autonomia più o meno ampio.

Poiché la questione è di natura istituzionale — concernendo la fondamentale ripartizione dei poteri dello Stato — e si trova attualmente al centro delle varie riforme interne motivate sia dall'evoluzione del contesto storico sia dalle difficoltà incontrate nei rapporti fra giustizia e politica, l'idea di un'armonizzazione europea sulla base di un unico concetto è sembrata alquanto prematura.

Il comitato si è quindi sforzato, analizzando i due tipi di ordinamenti in vigore, di definire le condizioni per creare un equilibrio, al fine di evitare eccessi da entrambe le parti. Oltre a determinare regole comuni per ogni Pubblico ministero (V. raccomandazioni n. 11 e 12), esso ha cercato di porre dei « paletti » sia per gli ordinamenti in cui è predominante una certa subordinazione (V. raccomandazioni n. 13 e 16) sia per quelli che favoriscono l'indipendenza (V. raccomandazioni n. 14 e 15).

11. Gli Stati devono fare in modo che i membri dell'ufficio del Pubblico ministero possano adempiere alloro mandato senza ingiustificate interferenze e senza rischiare di incorrere, al di là di quanto ragionevole, in responsabilità civili, penali o di altra natura. Il Pubblico Ministero deve rendere conto, periodicamente e pubblicamente, dell'insieme delle sue attività, in particolare delle modalità di attuazione delle priorità che gli competono.

Due condizioni sono poste per il buon funzionamento di ogni ufficio del pubblico ministero:

— da un lato, i suoi membri devono beneficiare dell'indipendenza o dell'autonomia richiesta per l'esercizio delle loro funzioni⁶ ed in particolare poter agire indipendentemente dagli interessi in causa, « senza ingiustificata ingerenza » (vale a dire in casi diversi da quelli previsti dalla legge) da parte di ogni altro potere, a prescindere che si tratti di quello esecutivo o legislativo — soprattutto per gli ordinamenti in cui è in vigore il regime della subordinazione — ma anche da parte del potere economico o del potere politico locale. Questa protezione è in genere garantita dalla legge stessa, l'ingiustificata ingerenza essendo a volte sanzionata penalmente. Tuttavia tale ingerenza può assumere forme insidiose e derivare ad esempio da risorse insufficienti per il Pubblico ministero, che renderebbero quest'ultimo dipendente da fonti di finanziamento non statali.

— d'altro lato se i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, in considerazione dei rilevanti poteri loro attribuiti e delle conseguenze che l'esercizio di questi ultimi può avere per le libertà individuali, devono poter vedere la loro responsabilità impegnata in caso di colpa personale sul piano disciplinare, amministrativo, civile o penale, questa responsabilità deve rimanere in un ambito ragionevole, al fine di non intralciare il buon funzionamento

⁶ V. in particolare la Risoluzione (97) 24 sui Venti principi direttivi per la lotta contro la corruzione.

dell'ordinamento; andranno privilegiati il ricorso gerarchico o dinanzi a commissioni *ad hoc*, come pure il procedimento disciplinare, fermo restando che spetta all'agente rispondere, come qualsiasi altro cittadino, dei reati commessi. Appare tuttavia evidente che la responsabilità è maggiore nella misura in cui il membro dell'ufficio del Pubblico ministero gode di una totale indipendenza.

Queste condizioni vanno di pari passo con una esigenza di trasparenza. Al di là delle singole decisioni che sono soggetto di particolari raccomandazioni, ogni Pubblico ministero in quanto agisce a nome della società, deve rendere conto delle sue attività a livello locale, regionale ovvero centrale, se è organizzato a quest'ultimo livello. Questo resoconto periodico è diretto al pubblico nell'insieme — sia direttamente tramite i mezzi d'informazione o una pubblicazione, sia dinanzi alle assemblee elette; può essere sotto forma di rapporto, di statistiche che spiegano l'attività pregressa, gli obiettivi conseguiti, se del caso il modo con cui la politica penale è stata messa in opera rispetto ai poteri di opportunità di cui dispone, i fondi pubblici spesi, ed enuncia le priorità future. Spesso già messo in opera negli ordinamenti in cui il Pubblico ministero beneficia di una vasta indipendenza, tale resoconto pubblico presenta vantaggi anche negli altri ordinamenti, permettendo una migliore percezione dell'azione del Pubblico ministero.

12. Il Pubblico ministero non deve interferire nelle competenze del potere legislativo e del potere esecutivo.

Corollario della precedente raccomandazione, si tratta della ripresa del noto principio della separazione dei poteri.

In particolare, salvo quando la legge disponga diversamente, l'interpretazione dei testi normativi ed il controllo della loro costituzionalità non spettano al Pubblico ministero ma sono riservati ai giudici. Anche se il Pubblico ministero può raccomandare modifiche legislative — in determinate circostanze — rilasciare pareri interpretativi, egli non può, di sua propria autorità, interpretare la legge.

13. Nei paesi dove il Pubblico ministero fa parte del governo o è subordinato a quest'ultimo, gli Stati dovrebbero prendere provvedimenti per garantire che:

- (a) la natura e la portata dei poteri del governo nei confronti del Pubblico ministero siano precisate dalla legge;
- (b) il governo eserciti i suoi poteri in modo trasparente ed in conformità ai trattati internazionali, alla legislazione nazionale ed ai principi generali del diritto;
- (c) tutte le istruzioni di carattere generale emanate dal governo siano per iscritto e pubblicate secondo adeguate modalità;
- (d) se il governo è abilitato a fornire istruzioni per un'azione giudiziaria in un caso specifico, tali istruzioni siano accompagnate da sufficienti garanzie del rispetto della trasparenza e dell'equità secondo le condizioni previste dalla legge nazionale, il governo essendo ad esempio, tenuto:
 - a richiedere preliminarmente il parere scritto del Pubblico ministero competente o dell'organo rappresentativo del corpo;
 - a debitamente motivare le sue istruzioni scritte, in particolare quando divergono da tale parere, ed ad inoltrarle per via gerarchica;
 - prima dell'udienza, a depositare nel fascicolo della procedura penale le istruzioni ed sottoporle al contraddittorio;
- (e) il Pubblico ministero conservi la facoltà di sottoporre alla giurisdizione qualsiasi argomento giuridico anche nei casi in cui, avendo investito la giurisdizione per iscritto egli ha l'obbligo di farlo in conformità alle istruzioni ricevute;
- (f) le istruzioni di non procedere in un determinato caso, siano in linea di massima vietate; in ogni caso, tali istruzioni, del resto eccezionali, devono essere sottoposte non solo alle regole enunciate ai paragrafi *d)* ed *e)* ma anche ad un adeguato controllo

specifico, allo scopo in particolare di garantire la trasparenza.

Questa raccomandazione concerne in modo specifico gli ordinamenti in cui il Pubblico Ministero è subordinato al potere esecutivo. Essa specifica il modo in cui devono articolarsi i due organi non già a livello istituzionale, ma nelle loro modalità pratiche affinché la subordinazione rispetti l'autonomia indispensabile per il funzionamento di qualsiasi Pubblico ministero, in particolare quando quest'ultimo tratta casi individuali.

Le istruzioni di carattere generale - ad esempio in materia di politica penale da attuare - devono sempre essere per iscritto e pubblicate *8 (c)*, non tanto per la garanzia dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero, ma soprattutto al fine di fornire ai giudicabili un'informativa. Occorre in ogni caso accertare che tali istruzioni, in particolare ove si tratti di non procedere per l'una o l'altra categoria difatti, rispettino rigorosamente l'equità e l'uguaglianza e che, col pretesto delle istruzioni generali, non s'intenda invece fornire la copertura per la soluzione di un determinato caso.

Le istruzioni di natura individuale pongono maggiori difficoltà, in particolare negli ordinamenti che ammettono il principio dell'opportunità dei procedimenti legali; esse hanno suscitato problemi in questi ultimi anni in vari Stati membri, con il rischio che il potere esecutivo privilegi soluzioni di parte.

Il Comitato ha innanzitutto considerato che il potere d'impartire istruzioni di carattere individuale non era co-sostanziale agli ordinamenti che ammettono il principio della subordinazione: alcuni Pubblici ministeri, benché collegati all'esecutivo, ovvero al legislativo possono ricevere solo istruzioni di carattere generale. Se tali istruzioni sono possibili, il loro principio deve dunque risultare da un'espressa disposizione legislativa (a) e (d).

Tuttavia il Comitato ha ritenuto, dopo lunga riflessione, che tali istruzioni individuali dovevano limitarsi a quelle destinate ai procedimenti giudiziari, ed ha raccomandato di vietare le istruzioni che ingiungono l'archiviazione del caso ~ in considerazione dei rischi che pongono per il principio dell'uguaglianza dei giudicabili, a difetto di controllo giurisdizionale. Occorre quindi riservare al Pubblico ministero ed a lui solo, di valutare l'opportunità dell'archiviazione. Per gli ordinamenti che ammettono tale possibilità, il rafforzamento delle garanzie esistenti è come minimo raccomandato mediante l'istituzione di un controllo specifico *a posteriori* delle istruzioni date, al fine di garantire la trasparenza ⁷.

Trattandosi d'istruzioni relative ai procedimenti giudiziari, esse dovrebbero essere accompagnate da tutte o da alcune delle garanzie particolari menzionate in (d): consultazione preliminare del Pubblico ministero; motivazione delle istruzioni; libertà di parola del Pubblico ministero in udienza.

14. Nei paesi dove il Pubblico ministero è indipendente dal governo, lo Stato dovrebbe prendere provvedimenti affinché la natura e la portata dell'indipendenza del pubblico ministero siano specificate dalla legge.

Quando il Pubblico ministero è indipendente dal potere esecutivo, la legge deve precisare la natura e l'estensione della sua indipendenza, al fine di evitare sia prassi clandestine tali da

⁷ A titolo di esempio: la legge entrata in vigore nei paesi Bassi il 1° giugno 1999, stabilisce le seguenti garanzie:

— quando prevede di emanare un'istruzione, il Ministro della Giustizia è tenuto a consultare il Consiglio degli avvocati generali (che sono a capo del Pubblico ministero). Il Ministro può non seguire il parere di detto Consiglio ma deve motivare ciò.

— l'istruzione ed il parere devono essere presentati per iscritto. Il procuratore interessato è tenuto a depositare questi documenti nel fascicolo in modo che il giudice e l'imputato possano averne conoscenza e formulare ogni osservazione al riguardo.

— benché l'istruzione sia di natura vincolante, il Pubblico Ministero è libero di sottoporre ogni altro argomento giuridico al tribunale;

— quando il Ministro rilascia un'istruzione di non procedere, deve informarne il Parlamento. Questa informativa è accompagnata dal parere scritto del Pubblico ministero sulla questione. È quindi previsto un esauriente controllo pubblico.

— Le vittime e le altre parti interessate possono fare appello dinanzi alla giustizia per ogni decisione di non procedere.

pregiudicare questo principio, sia ogni rischio di deviazione di parte dello stesso Pubblico ministero.

15. Per favorire l'equità e l'efficacia della politica penale, il Pubblico ministero deve cooperare con i servizi e le istituzioni dello Stato, in conformità alla legge.

L'indipendenza del Pubblico Ministero può causare una scissione all'interno dell'apparato dello Stato, nei confronti delle amministrazioni che intervengono anch'esse nella conduzione o nella messa in opera della politica penale. Ecco quindi l'esigenza di una buona cooperazione fra il Pubblico Ministero e questi servizi che ordinariamente dipendono dal potere esecutivo, il cui principio e le cui modalità sono sotto il dominio della legge.

La cooperazione con queste amministrazioni presuppone che il Pubblico Ministero disponga di una rigorosa organizzazione interna e di rappresentanti abilitati a contrattare. Tali meccanismi interni sono indispensabili per assicurare la coerenza globale dell'azione dei vari membri dell'ufficio del Pubblico ministero in particolare per quanto riguarda la politica penale effettivamente messa in opera degli stessi, nei quadro dei poteri d'opportunità loro riconosciuti⁸.

16. Il Pubblico ministero deve comunque essere in grado di esercitare senza impedimenti procedimenti contro agenti dello Stato per reati commessi dagli stessi, in particolare reati di corruzione, di abuso di potere, evidenti violazioni dei diritti dell'uomo ed altri reati ammessi dal diritto internazionale.

Nonostante la sua portata generale, questa raccomandazione concerne soprattutto gli ordinamenti in cui il Pubblico Ministero è subordinato all'esecutivo, tale subordinazione non dovendo frapporre ostacoli ai procedimenti giudiziari contro agenti dello Stato — e, per estensione, candidati eletti o membri di organi politici — che commettono reati, in particolare in caso di corruzione.

Per « ostacoli » s'intendono non solo l'ostruzionismo eventualmente esercitato contro i procedimenti giudiziari in oggetto, ma anche eventuali rappresaglie di cui potrebbero essere oggetto i membri del Pubblico ministero.

Rapporti fra il pubblico ministero ed i giudici

Il Comitato ha inteso enunciare chiaramente che malgrado la loro comune appartenenza all'ordinamento giudiziario e le analogie fra i loro statuti ed alcuni dei loro mandati, i membri dell'ufficio del Pubblico ministero non sono dei giudici ed ogni equivoco in materia deve essere censurato, così come va proibita ogni forma d'influenza dei primi sui secondi. Al contrario, le relazioni fra i titolari delle due funzioni, inevitabilmente frequenti, devono essere contrassegnate dal rispetto e dall'obiettività e regolamentate dalla procedura.

17. Gli Stati prendono provvedimenti affinché lo *status* giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. In particolare, gli Stati garantiscono che nessuno possa contestualmente esercitare le funzioni di Pubblico ministero e di giudice.

Innanzitutto si raccomanda di eliminare qualsiasi ambiguità circa lo statuto ed il rispettivo ruolo dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero e dei giudici, affinché gli uni e gli altri possano essere chiaramente identificati dal pubblico e non si crei confusione per i giudicabili. A tal fine, appare fondamentale stabilire chiare regole procedurali relative al diritto d'azione del Pubblico ministero.

In secondo luogo, si richiama il principio fondamentale secondo il quale non si possono

⁸Si intendono tutti i poteri d'opportunità riconosciuti al Pubblico ministero e non semplicemente le sue prerogative in materia di opportunità dei procedimenti giudiziari.

cumulare le funzioni di pubblico ministero e di giudice per la stessa fattispecie. Ciò non è in contrasto con la raccomandazione n. 5 h destinata a favorire la creazione di « passerelle » fra le due funzioni al fine di consentire ad un membro dell'ufficio del Pubblico ministero, nel corso della sua carriera, di divenire giudice o viceversa. Non è neppure contrario al principio enunciato, il fatto che all'inizio della carriera alcuni procuratori siano utilizzati come giudice temporanei in vista di valutare le loro qualifiche.

18. Tuttavia, se l'ordinamento giuridico lo consente, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di Pubblico ministero e quelle di giudice, o viceversa. Tali cambiamenti di funzione possono intervenire solo su richiesta formale della persona interessata e nel rispetto delle garanzie.

La possibilità di « passerelle » fra le funzioni di giudice e quelle di Pubblico ministero si basa sulla constatazione della complementarità dei mandati degli uni e degli altri, ma anche sulla similitudine delle garanzie che devono essere offerte in termini di qualifica, di competenza e di statuto. Ciò costituisce una garanzia anche per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero.

19. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono rispettare rigorosamente l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici; in particolare essi non possono rimettere in causa le decisioni giurisdizionali o ostacolare la loro esecuzione, fatto salvo l'esercizio di mezzi di ricorso o procedure assimilate.

La prossimità dei magistrati del Pubblico ministero e dei giudici non deve pregiudicare l'imparzialità di questi ultimi. Spetta ai primi vigilare, in quanto garanti dell'applicazione della legge, nel scrupoloso rispetto delle decisioni giurisdizionali che spesso debbono far eseguire, fatto salvo il normale meccanismo dei mezzi di ricorso.

E' ovvio che esiste anche una reciprocità ed i giudici devono rispettare i rappresentanti della società che sono i membri del Pubblico ministero, e non immischiarsi nell'esercizio delle loro funzioni.

Per « procedure assimilate » s'intendono tutte le procedure aventi gli stessi effetti di un ricorso, senza esserlo tecnicamente.

20. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono far prova di obiettività e di equità durante i procedimenti giudiziari. In modo particolare devono accertarsi che il tribunale disponga di tutti gli elementi di fatto o di diritto necessari per una corretta amministrazione della giustizia.

La terza raccomandazione su questo capitolo attiene alla necessaria obiettività dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero ed alla trasparenza di cui questi ultimi sono tenuti a far prova nei confronti dei giudici per consentire a questi ultimi di giudicare in modo ottimale. Tale trasparenza, d'importanza prioritaria, si ottiene grazie alla comunicazione di tutti gli elementi utili al processo. Sarebbe anche opportuno che al di là dei singoli casi, i giudici fossero informati delle priorità generali stabilite dal Pubblico ministero e dei criteri d'azione prescelti dallo stesso.

Relazioni fra il pubblico ministero e la polizia

I collegamenti istituzionali fra il Pubblico ministero e la polizia sono lo scoglio che si frappone alla volontà di armonizzazione europea. Da un lato, in alcuni Stati la polizia è indipendente dal Pubblico ministero e dispone di ampie prerogative non solo per condurre le indagini, ma a volte anche per decidere riguardo ai procedimenti giudiziari, mentre altri Stati sottopongono l'azione poliziesca al controllo o alla direzione del Pubblico ministero. Anche in questo caso, le esigenze dei diritti dell'uomo e del rispetto delle libertà individuali hanno

determinato nuove situazioni le quali, in considerazione del fatto che l'autocontrollo della polizia è insufficiente rispetto ai considerevoli poteri che detiene ed alle conseguenze particolarmente nefaste di eventuali illegalità — hanno favorito una certa convergenza a livello generale, incitando il Comitato ad enunciare un principio generale comune a tutti gli ordinamenti, prima di emanare raccomandazioni proprie a ciascuno di essi.

21. In linea di massima il Pubblico ministero deve controllare la legalità delle inchieste di polizia, almeno quando decide d'intentare o di proseguire l'azione pubblica. Deve inoltre controllare il modo in cui la polizia rispetta i diritti dell'uomo.

Ogni Pubblico ministero deve avere come minimo un doppio mandato per quanto riguarda l'azione poliziesca: innanzitutto verificare la legalità delle indagini intraprese prima di prendere qualsiasi decisione di attivazione dell'azione pubblica, successivamente controllare, in tale occasione, in che modo sono rispettati i diritti dell'uomo⁹.

22. Nei paesi dove la polizia è posta sotto l'autorità del Pubblico Ministero o quando le inchieste di polizie sono dirette o controllate da quest'ultimo, lo Stato prende provvedimenti affinché il Pubblico ministero possa:

a) dare istruzioni utili ai servizi di polizia per un'applicazione effettiva delle priorità di politica penale ove si tratti in particolare di delucidare determinate questioni, delle modalità di ricerca delle prove, degli effettivi da utilizzare, della durata delle inchieste, dell'informazione da fornire al Pubblico ministero, ecc.;

b) in caso di pluralità di servizi, assegnare un'inchiesta individuale al servizio di polizia che ritiene adeguato;

c) procedere alle valutazioni ed ai controlli necessari per monitorizzare l'osservanza delle sue istruzioni e della legge;

d) sanzionare o se del caso far sanzionare eventuali violazioni.

Tale raccomandazione concerne esclusivamente gli ordinamenti che riconoscono almeno un diritto di sorveglianza del Pubblico ministero sulla polizia e la sua azione. In questo contesto, benché il Comitato non abbia voluto decidere circa la questione ricorrente del collegamento di tutta od parte della polizia con il Pubblico ministero, esso ha inteso tuttavia esprimere le sue preoccupazioni circa l'effettività dei poteri direttivi e di controllo riconosciuti a quest'ultimo, in quanto si constata che spesso le competenze legali sono sfasate rispetto al loro quotidiano esercizio.

L'effettività di tali competenze presuppone innanzitutto che oltre alle istruzioni da impartire ai servizi d'inchiesta in occasione di ciascun singolo caso, Pubblico ministero sia pienamente abilitato ad impartire istruzioni di carattere generale affinché le priorità della politica penale siano rispettate. Tali priorità richiedono ad esempio di concentrare gli sforzi per individuare l'una o l'altra forma di delinquenza, in considerazione delle scelte effettuate dallo Stato (v. ad esempio gli sforzi da fare per individuare la quotidiana delinquenza in materia di appropriazione, o i reati di riciclaggio), di privilegiare talune modalità di ricerca delle prove (ad esempio le inchieste da svolgere in caso di furti con scasso o di ricorso alle impronte genetiche); di destinare taluni tipi di mezzi a particolari inchieste per la ricerca di questi tipi di reati; di limitare la durata delle inchieste (spesso eccessiva), d'informare sistematicamente il Pubblico ministero di ogni infrazione di un certo rilievo, nonché della progressione delle inchieste.

Inoltre, quando vari servizi d'inchiesta avrebbero la capacità d'intervenire in una singola indagine, il Pubblico ministero può rivolgersi a quello che ritiene più adeguato, nel rispetto, s'intende, delle competenze territoriali e materiali di ciascuno, nonché degli obblighi materiali e operativi.

⁹ La formulazione adottata corrisponde ad un compromesso che da un lato riflette il massimo ammesso da alcuni ordinamenti che s'ispirano alla *common law* e, d'altro lato, un minimo rispetto di quanto altri ordinamenti avrebbero auspicato.

Infine, i poliziotti saranno tanto più in grado di applicare effettivamente le istruzioni del Pubblico ministero quanto più quest'ultimo parteciperà al loro addestramento.

Se lo scambio e la concertazione devono presiedere alle relazioni fra pubblico ministero e polizia, occorre anche che il primo possa disporre dei mezzi per vigilare sull'applicazione delle sue istruzioni e sanzionare eventuali violazioni.

23. Gli Stati in cui la polizia è indipendente dal Pubblico Ministero prendono provvedimenti affinché il Pubblico ministero e la polizia cooperino in modo adeguato ed efficace.

Quando il Pubblico ministero e la polizia non sono vincolati da rapporti di tipo istituzionale, spetta allo Stato definire le modalità di una cooperazione, che rimane sempre indispensabile.

Doveri e responsabilità del pubblico ministero nei confronti dei singoli giudicabili

Le garanzie riconosciute al Pubblico ministero per l'esercizio delle sue attività sono controbilanciate dai doveri che questo stesso Pubblico ministero deve avere nei confronti dei giudicabili, a prescindere se si tratta dell'indiziato, del teste o della vittima.

24. Nell'esercizio del suo mandato, il Pubblico ministero deve in particolare:

- a) agire in modo equo, imparziale ed obiettivo;
- b) rispettare e far proteggere i diritti dell'uomo come enunciati dalla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- c) vigilare affinché l'ordinamento penale funzioni con la massima celerità possibile.

Ritroviamo qui i due imperativi già menzionati nella raccomandazione n. i, vale a dire il rispetto dei diritti degli individui e la ricerca dell'efficacia considerata sotto il profilo della celerità, di cui il Pubblico ministero, per parte propria, tiene la contabilità.

25. Il Pubblico ministero si astiene da ogni discriminazione fondata su qualsiasi motivo, come il sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita, la salute, l'invalidità o ogni altra qualità.

Il fatto che il Pubblico ministero sia incaricato dell'accusa non deve far dimenticare che egli è innanzitutto il custode della legge e che pertanto deve comportarsi in modo imparziale; le conseguenze pratiche di questo principio sono dettagliate nelle seguenti raccomandazioni.

26. Il Pubblico ministero vigila sull'uguaglianza di ciascuno davanti alla legge, tiene debitamente conto della situazione dell'indiziato, considera tutti gli elementi del caso suscettibili di rilevare, a prescindere che tali elementi siano a favore o a carico della persona sospetta.

27. Il Pubblico ministero non può intentare o proseguire procedimenti quando un istruttoria imparziale ha dimostrato che le accuse erano infondate.

28. Il Pubblico ministero non può utilizzare contro gli indiziati le prove che sa, o che può ragionevolmente supporre siano state ottenute avvalendosi di metodi contrari alla legge. In caso di dubbio, il Pubblico ministero deve chiedere al tribunale di pronunciarsi sulla ricevibilità di questa prova.

Garante dell'applicazione della legge, il Pubblico ministero deve tenere conto del modo in cui le prove contro gli indiziati sono state ottenute.

Per « *metodi contrari alla legge* » s'intendono non tanto i reati minori di natura formale che spesso non hanno incidenza sulla validità della procedura globale, quanto le illegalità che attentano ai diritti fondamentali.

Possono presentarsi due casi di fattispecie: sia l'illegalità della prova non è dubbia ed il Pubblico ministero deve scartare d'ufficio la prova litigiosa; sia il dubbio sussiste e spetta al

Pubblico ministero chiedere al tribunale di deliberare sulla ricevibilità della prova in questione, prima dell'esercizio del procedimento giudiziario o contestualmente allo stesso.

29. 11 Pubblico ministero vigila sul rispetto del principio dell'uguaglianza delle armi, in particolare trasmettendo alle altre parti, — salvo eccezioni previste dalla legge — le informazioni in suo possesso eventualmente suscettibili di incidere su un equo svolgimento del processo.

Corollario della raccomandazione a. 20 che impone al Pubblico ministero di comportarsi lealmente nei confronti dei giudici, il dovere d'informazione delle parti condiziona il carattere contraddittorio del dibattito giudiziario. 11 Comitato ha tuttavia inteso riservare i casi in cui un interesse pubblico fondamentale giustifica di preservare la confidenzialità del documento e dell'informazione (ad esempio quando la legge prevede la protezione di alcune fonti d'informazione per motivi di sicurezza) ma questi casi possono solo essere eccezionali.

11 principio dell'uguaglianza delle armi è contenuto nell'art. 6.1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; esso costituisce un aspetto del concetto più ampio di equo processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale (caso Delcourt, sentenza del 17.01.70, § 28).

« in forza del principio dell'uguaglianza delle armi, (...) a ciascuna parte è offerta ogni ragionevole possibilità di sottoporre il suo caso in condizioni non svantaggiose rispetto alla controparte. In questo contesto, la Corte dà importanza tanto alle apparenze quanto ad una maggiore sensibilizzazione per quanto riguarda le garanzie di una buona giustizia » (caso Bulut, sentenza 22.02.96, § 47).

30. 11 Pubblico ministero mantiene nei confronti di terzi la confidenzialità delle informazioni raccolte, in particolare quando sia in causa una presunzione d'innocenza, a meno che tali informazioni debbano essere comunicate nell'interesse della giustizia o in base alla legge.

Il Pubblico ministero deve preservare la presunzione d'innocenza riconosciuta in tutti i sistemi democratici, rimanendo inteso che vi possono essere dei casi — tuttavia eccezionali — in cui risulta necessario abolire la confidenzialità dell'informazione raccolta, ad esempio durante l'indagine: ciò deve essere autorizzato o richiesto dalla legge.

31. Quando il Pubblico ministero è abilitato a prendere provvedimenti che interferiscono sui diritti e nelle libertà fondamentali dell'indiziato tali provvedimenti devono poter essere assoggettati ad un controllo giudiziario.

A seconda degli ordinamenti giuridici, il Pubblico ministero può essere autorizzato a prendere sia direttamente, sia tramite i servizi posti sotto la sua direzione o il suo controllo, misure che attentano alle libertà individuali. Pur non ritenendo utile dettagliare i principi e le garanzie stabilite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o da altri testi internazionali, il Comitato ha inteso ricordare l'esigenza del controllo giurisdizionale, il giudice essendo, in ultima analisi, il solo garante delle libertà.

32. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto degli interessi dei testimoni, in particolare decidere o favorire misure per tutelare la loro integrità fisica e la loro vita privata, o accertarsi che tali misure siano state adottate. La lotta contro la criminalità organizzata, rende sempre più necessaria l'adozione di misure per la protezione dei testimoni. Spetta di solito al pubblico ministero incaricato dell'accusa, di enunciare le misure utili, o accertarsi che vi provveda la polizia. A tale riguardo è opportuno far riferimento alla Raccomandazione n. R (97) 13 sull'intimidazione dei testimoni ed i diritti della difesa.

33. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto dell'opinione e delle preoccupazioni delle vittime quando i loro interessi personali sono stati danneggiati e accertarsi che le vittime siano informate dei loro diritti e dell'andamento della procedura, o favorire questa informativa.

La collocazione riservata alla vittima nell'ambito del processo penale varia in funzione degli ordinamenti giuridici, a seconda se l'azione legale civile può o meno essere intentata dinanzi alla giurisdizione repressiva. Nell'ambito delle politiche penali svolte in Europa, si dà molta importanza alla situazione delle vittime. Di conseguenza il Comitato ha ritenuto opportuno iscrivere nella Raccomandazione, a prescindere dall'ordinamento di riferimento, i principali doveri del Pubblico ministero nei confronti della vittima.

In ogni caso, vi sono altri ordinamenti più ambiziosi: è opportuno far riferimento ai principali strumenti già adottati dal Consiglio d'Europa in materia, vale a dire:

- Risoluzione (77) 27 sul risarcimento delle vittime di reati;
- Raccomandazione a^o R (85) 11 sulla posizione della vittima nell'ambito del diritto penale della procedura penale;
- Raccomandazione a^o R (87) 21 sull'assistenza alle vittime e la prevenzione della « vittimizzazione »;
- Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti.
- Raccomandazione n. R (99) 19 sulla mediazione penale.

34. Le parti interessate al caso quando sono riconosciute in quanto tali o sono identificabili, in modo particolare le vittime, devono avere la possibilità di contestare la decisione adottata dal Pubblico ministero di non intentare procedimenti; detta contestazione può avvenire se del caso dopo un controllo gerarchico sia nell'ambito di un controllo giurisdizionale sia autorizzando le parti ad intentare esse stesse i procedimenti.

In tutti gli ordinamenti giuridici, in particolare quelli che riconoscono al Pubblico ministero un potere di opportunità per quanto riguarda l'esercizio dell'azione pubblica, le decisioni di archiviazione definitiva di reati — che pure erano stati costituiti — decisioni spesso accompagnate da alternative ai procedimenti giudiziari (transazione, mediazione, richiamo alla legge, avvertimento, condizioni...) — pongono problemi quando gli interessati vi si oppongono o (e) presentano interrogazioni riguardo alla loro *ratio*.

A titolo di complemento della raccomandazione n. 13 e relativa al divieto d'istruzioni di archiviazione emananti dal potere esecutivo, il Comitato ha inteso contribuire a rafforzare l'insieme dei controlli e degli equilibri volti a garantire che l'ordinamento penale non sia dirottato dai suoi obiettivi, fatti salvi gli altri diritti attribuiti alle parti in forza della legge nazionale.

Ciò facendo, due categorie di difficoltà si sono manifestate: se la maggior parte dei reati provoca delle vittime dirette, individuali o collettive, ma pur sempre identificabili, altri reati — quali la corruzione o i danni agli interessi finanziari dello Stato o di una collettività territoriale — non hanno questo carattere. Concedere un diritto di riapertura alle sole vittime vorrebbe dire privare del controllo democratico l'azione del Pubblico ministero in settori particolarmente sensibili. Da un altro lato, il fatto di riconoscere indistintamente a qualsiasi persona che si ritiene pregiudicata dal reato il diritto di contestare l'archiviazione sopravvenuta significherebbe paralizzare l'operato del Pubblico ministero ed accrescere i ricorsi dilatori.

Pertanto il Comitato ha inteso riconoscere dei diritti non solo alle vittime, ma anche a quelle che ha denominato « *le parti interessate al caso, quando sono riconosciute tali o identificabili* », ad esempio la persona che sottopone i fatti all'attenzione della giustizia (a certe condizioni) o un'associazione abilitata o eccezionalmente autorizzata a difendere un interesse di natura generale.

La seconda difficoltà attiene ai meccanismi di controllo da instaurare, rimanendo inteso che questi ultimi non devono produrre risultati indesiderabili — come la paralisi del sistema o l'introduzione di un controllo giudiziario generalizzato su decisioni giustamente e legalmente adottate dal Pubblico ministero. D'altra parte, spesso il controllo o il ricorso gerarchico sono apparsi insufficienti e a volte inopportuni, in particolare quando la decisione di un

membro dell'ufficio del Pubblico ministero è stata adottata in base alle istruzioni dei suoi superiori.

Ispirandosi alla Raccomandazione n. R (87) 18 sulla semplificazione della giustizia penale, il Comitato raccomanda sia d'instaurare il controllo giurisdizionale — rimanendo inteso che tale concetto può variare da uno Stato all'altro — sia di autorizzare le parti, in tal modo definite, a intentare esse stesse dei procedimenti; in tal caso l'autorizzazione può essere generica o specificamente indirizzata al caso di specie.

In alcuni paesi, anche se sono previsti mezzi simili a quelli sopra descritti, la loro portata è nondimeno limitata.

35. Gli Stati devono vigilare affinché l'esercizio delle funzioni di membro del Pubblico ministero sia regolamentato da un « codice di condotta ». Le inadempienze a questo codice possono dar luogo a sanzioni appropriate in conformità al punto 5 di cui sopra. Il modo in cui i membri del Pubblico ministero esercitano le loro funzioni deve peraltro essere oggetto di un regolare controllo interno.

I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono, in particolare, dar prova di eccellenza nelle loro decisioni e nella loro condotta professionale.

In un'epoca in cui l'indipendenza e l'autonomia dell'ufficio del Pubblico ministero si rafforzano continuamente ed in considerazione della necessaria responsabilizzazione che va di pari passo, le regole statutarie e procedurali non sembrano sufficientemente precise a regolamentare la deontologia e la condotta dei suoi membri.

In ogni modo per « codice di condotta » i redattori non intendono proporre un codice formale, ma piuttosto un insieme di prescrizioni relativamente flessibili relative al modo di fare, miranti senza ambiguità a stabilire i limiti di ciò che è accettabile e di ciò che non lo è nella condotta professionale dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero.

Un controllo effettivo sul rispetto di queste regole di condotta presuppone ispezioni regolari.

36. (a) Per favorire l'equità, la coerenza e l'efficacia dell'azione del Pubblico ministero, gli Stati devono fare in modo di:

- privilegiare un'organizzazione gerarchica senza che tuttavia tale organizzazione comporti la costituzione di strutture burocratiche inefficienti o paralizzanti;
- definire linee direttrici generali relative all'attuazione della politica penale;
- stabilire principi e criteri generali che servano da riferimento alle decisioni nei singoli casi, al fine di evitare qualsiasi arbitrio nel processo decisionale.

(b) Tale organizzazione, come pure queste linee direttrici, principi e criteri sono decisi dal Parlamento o dal Governo, oppure, se il diritto nazionale sancisce l'indipendenza del Pubblico Ministero, dagli stessi rappresentanti del Pubblico ministero.

(c) Il pubblico è informato di questa organizzazione e di tali linee direttrici, principi e criteri che possono altresì essere comunicati dietro richiesta, ad ogni giudicabile.

L'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge e l'efficacia dell'ordinamento penale esigono un'azione univoca ed una ricerca di coerenza, al di là della trattazione dei singoli casi. Tali esigenze sono tanto più sentite quanto più il pubblico ministero è assunto ad autorità indipendente o dispone di una forte autonomia.

A tal fine tre mezzi vanno privilegiati:

- un'intelligente organizzazione gerarchica, che bandisca ogni effetto perverso di tipo burocratico, ciascun membro dell'ufficio del Pubblico ministero dovendosi sentire responsabile delle proprie decisioni ed in grado di prendere le iniziative richieste dall'esercizio dei suoi specifici mandati (v. anche, in questo senso, le raccomandazioni a. 9 e 10);

- linee direttrici generali per quanto riguarda l'attuazione della politica penale che definisce le priorità ed i mezzi per conseguirle. In considerazione dei poteri di opportunità riconosciuti al Pubblico ministero;

— criteri di riferimento volti a guidare l'adozione di decisioni nei singoli casi, affinché ad esempio, lo stesso tipo di causa non sia sistematicamente trattato in una Procura ed invece archiviato in un'altra Procura, oppure sia oggetto di procedure dissimili o sia qualificato in maniera diversa.

Questi criteri devono essere determinati in modo che possano effettivamente produrre gli effetti attesi, senza presentare rigidità tali da ostacolare la valutazione richiesta in ogni caso di specie in funzione di situazioni locali, ed in modo da non poter essere utilizzati da delinquenti per agire impunemente ai margini del sistema.

A titolo prioritario, il Comitato ritiene che queste linee direttrici, principi e criteri devono essere approvati dal Parlamento o dal Governo. Solo nell'ipotesi in cui la legislazione nazionale sancisca l'indipendenza del Pubblico ministero, quest'ultimo dovrebbe essere abilitato a stabilire tali criteri di condotta.

Poiché la *ratio* primaria di tali strumenti è di garantire non tanto membri dell'ufficio del Pubblico ministero, quanto piuttosto i giudicabili stessi, è necessario che il pubblico o qualsiasi interessato ne vengano a conoscenza. Ciò è particolarmente importante quando il Pubblico ministero è indipendente o dispone di un ampio potere discrezionale.

Cooperazione internazionale

In considerazione del numero di strumenti e di raccomandazioni internazionali già disponibili in questo settore e dell'esistenza di una riflessione specifica all'interno del Consiglio d'Europa, il Comitato ha inteso definire mezzi concreti per migliorare la situazione attuale, in considerazione del rilevante ruolo svolto dal Pubblico ministero nella cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale.

37. A prescindere dal ruolo che può essere impartito ad altri organi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale, devono essere favoriti i contatti diretti fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero nei vari paesi nel quadro di convenzioni internazionali in vigore o, a difetto, in forza di intese pratiche.

Il Comitato non ignora che attualmente, ed in forza degli accordi internazionali esistenti, alcuni Stati fanno appello ad autorità centrali. Occorre tuttavia privilegiare i contatti diretti, in particolare nell'ambito dei rapporti fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

38. Dovrebbero essere prese misure in un certo numero di settori al fine di favorire i contatti diretti fra i Pubblici ministeri nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale. Tali misure, in particolare, dovrebbero consistere nel:

- a) diffondere la documentazione;
- b) compilare una lista di contatti e di indirizzi indicando i nomi degli interlocutori competenti nelle varie Procure, nonché la loro specializzazione, il loro settore di responsabilità, ecc.;
- c) istituire contatti personali e periodici fra i Pubblici ministeri dei vari paesi, in particolare lo svolgimento di riunioni regolari fra i Procuratori generali;
- d) organizzare sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione;
- e) creare e potenziare l'incarico di magistrato di collegamento, in sede all'estero;
- i) insegnare le lingue straniere;
- g) sviluppare trasmissioni per via elettronica;
- h) organizzare seminari di lavoro con altri Stati sia sulle questioni di assistenza giudiziaria che sulle questioni penali comuni.

La documentazione dovrebbe ad esempio includere documenti contenenti informazioni sulla legislazione applicabile nei vari paesi.

Le sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione consistono nell'organizzare ad intervalli regolati, sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, seminari di formazione

internazionali per i membri degli uffici del Pubblico ministero nei vari paesi ed anche formazioni linguistiche.

L'obiettivo a medio termine dovrebbe essere di creare una rete giudiziaria pan-europea.

39. Al fine di migliorare la razionalizzazione ed ottenere il coordinamento delle procedure di reciproca assistenza giudiziaria, occorre fare ogni sforzo per:

(a) promuovere fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, la consapevolezza di dover attivamente partecipare alla cooperazione internazionale;

(b) favorire la specializzazione di alcuni membri del Pubblico ministero nel settore della cooperazione internazionale.

(c) A tal fine, gli Stati devono fare in modo che il Pubblico ministero dello Stato richiedente, quando è incaricato della cooperazione internazionale, possa rivolgere domande di assistenza giudiziaria direttamente all'autorità dello Stato richiesto, competente per l'attuazione e che quest'ultima possa rimandargli direttamente gli elementi di prova raccolti.

Fra le misure che potrebbero essere prese utilmente, citiamo le seguenti:

- il Pubblico ministero è abilitato a ricevere le domande di assistenza giudiziaria reciproca che pervengono nella sua giurisdizione
- il Pubblico ministero è abilitato a coordinare le inchieste, se del caso;
- nel suo ruolo di custode degli interessi propri della cooperazione internazionale, il Pubblico ministero è abilitato a partecipare (direttamente o per mezzo di note e di memorie) a tutte le procedure inerenti alla messa in opera di domande di assistenza giudiziaria reciproca;
- infine, occorrerebbe studiare la possibilità di estendere i dispositivi esistenti ¹⁰, favorendo lo scambio spontaneo d'informazioni fra gli uffici del Pubblico ministero dei vari paesi.

Al fine di rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria in questo settore, quando l'ordinamento giuridico lo consente, il Pubblico ministero deve avere accesso e, se del caso, essere rappresentato nelle istanze nazionali che gestiscono le informazioni utili per la reciproca assistenza giudiziaria internazionale, nonché nelle organizzazioni internazionali di cooperazione poliziesca.

¹⁰ Convenzione relativa al riciclaggio, al depistaggio, al sequestro ed alla confisca dei prodotti del crimine, Strasburgo, 09.11.90; Progetto di Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la reciproca assistenza giudiziaria in materia penale, ecc.