

Europa, Stato di diritto e pubblico ministero: l'incerto futuro del "modello italiano"

Mariarosaria Guglielmi¹

Mentre il dibattito interno prosegue lungo i binari tracciati dell'obiettivo di riformare la Procura con la "definitiva" separazione delle carriere, la riflessione e l'esperienza di crisi dello stato di diritto in ambito europeo confermano la necessità di un modello ordinamentale che assicuri – come nel caso italiano- uno statuto forte di indipendenza del pubblico ministero.

1.L'indipendenza del Pubblico Ministero in Europa: i principi alla prova delle esperienze di regressione democratica

L'indipendenza del Pubblico Ministero- come principio cardine dello Stato di diritto - può considerarsi un valore acquisito da tempo nella riflessione che in questi anni si è sviluppata in ambito europeo ed internazionale. Una ricca produzione di pareri, raccomandazioni e norme di soft -law, risultato di un confronto partito dall'estrema varietà degli assetti ordinamentali del *Prosecution service* nei contesti nazionali², ha permesso di elaborare negli anni principi condivisi su indipendenza statutaria e funzionale del Pubblico Ministero, con crescente attenzione ai profili di *accountability* e di trasparenza nel suo agire.

La visione che si ricava dall'insieme di questi documenti è quella di un Pubblico Ministero all'altezza della complessità del suo ruolo e delle sue responsabilità in una moderna democrazia: da *organo di legalità*, tutore dell'osservanza e dell'applicazione delle leggi penali a *organo di giustizia* e *promotore dei diritti*, il Pubblico Ministero garantisce i principi dello Stato di diritto e il rispetto del principio di eguaglianza; agendo "*in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà, così come sono previsti, in particolare, nella*

¹ M. Guglielmi-Procuratrice europea delegata, presidente MEDEL

² In particolare, nel Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (CCPE) sono rappresentati i sistemi giudiziari di tutti i paesi aderenti al Consiglio d'Europa. Il CCPE, che opera come organo consultivo del Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa, è stato costituito per garantire il follow-up della Raccomandazione Rec (2000)19 sul ruolo del *public prosecution* nel sistema di giustizia penale, a partire dal 2006 si riunisce ogni anno e dal 2007 ha elaborato importanti pareri sul Pubblico Ministero.

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo", il Pubblico Ministero contribuisce ad un'amministrazione della giustizia "equa, imparziale ed efficiente".³

Il ruolo di *garanzia* del Pubblico Ministero rispetto all'insieme dei valori dello Stato di diritto porta in primo piano il legame fra il suo statuto di indipendenza e quello della giurisdizione nel suo complesso. Una connessione anche questa esplicitamente affermata nei documenti e nelle carte sovranazionali che qualificano l'indipendenza dei pubblici ministeri come "un'ulteriore salvaguardia nel mantenimento dell'indipendenza dei giudici", "cruciale in una società democratica" e "condizione essenziale per l'indipendenza dell'intero sistema giudiziario"⁴.

Sin dai primi documenti elaborati negli anni '90⁵ sullo statuto di giudici e pubblici ministeri, MEDEL (*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*) ha affermato la necessità di tradurre i principi in garanzie relative all'ordinamento dei sistemi giudiziari: l'indipendenza del Pubblico Ministero, quale *requisito fondamentale dello Stato di diritto e strumento essenziale dell'indipendenza della giurisdizione*, richiede una condizione statutaria *parallela* per giudici e pubblici ministeri; nello spazio comune di giustizia, il principio di mutuo riconoscimento impone la definizione di standard comuni minimi, come l'esistenza di istituzioni autonome di autogoverno, e un sistema di monitoraggio continuo ed effettivo da parte delle istituzioni europee che ne assicuri l'osservanza.

Ancora una volta lo *sguardo* di MEDEL si è rivelato molto lungo. Il processo di regressione democratica di cui siamo stati testimoni in questi anni ha colpito anche paesi membri dell'Unione Europea, come la Polonia e l'Ungheria, mettendo seriamente a rischio la tenuta di tutto il sistema

³ "In tutti gli ordinamenti giuridici, i membri del pubblico ministero ...contribuiscono ad assicurare che lo stato di diritto sia garantito, in particolare da un'amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente, in tutti i casi e gradi dei procedimenti di loro competenza" (punto I e II della cd. Carta di Roma-parere n. 9 (2014) del CCPE al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su Norme e i principi europei relativi ai Procuratori).

⁴ Cfr. *Relazione congiunta sulle sfide per l'indipendenza e l'imparzialità della giustizia negli Stati membri del Consiglio d'Europa, rapporto redatto congiuntamente nel 2016 dall'Ufficio della Consiglio Consultivo dei Giudici europei (CCJE) e del CCPE*. Cfr. anche la *Magna Carta dei giudici -Principi fondamentali*, adottata durante la riunione plenaria del CCJE a Strasburgo (17-18 novembre 2010), punto 11 "I giudici devono garantire la parità di armi tra accusa e difesa. Uno statuto di indipendenza dei pubblici ministeri costituisce un'esigenza fondamentale dello Stato di diritto".

⁵ Dichiarazione di Palermo "Elementi di uno statuto europeo della magistratura" adottata il 16 gennaio 1993 e Dichiarazione di Napoli "Dichiarazione di principi MEDEL sul pubblico ministero", adottata il 2 marzo 1996, più di recente richiamate nella *dichiarazione di Firenze del 19 settembre 2020*

<https://www.medelnet.eu/images/stories/docs/Palermo.pdf>.

<https://www.medelnet.eu/images/stories/docs/naples%20eng%20rev.pdf>.

<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/669-ca-of-florence-statements-approved>

fondato non solo sul primato del diritto dell'Unione ma anche sui principi della CEDU.

Un processo che ha preso l'avvio con l'attacco all'indipendenza della magistratura e portato alla sua demolizione.

E quello che abbiamo osservato rispetto all'origine ed evoluzione della crisi sistemica dello Stato di diritto in Europa conferma che l'assetto statutario del Pubblico Ministero può rappresentare un *punto di attacco* strategico per modificare gli equilibri istituzionali a vantaggio del potere esecutivo, per garantirgli una salda presa sui sistemi giudiziari e, in definitiva, per arrivare al controllo sulla giurisdizione.

L'esempio più eclatante, ancorché non esaustivo del più ampio quadro di criticità che caratterizza lo statuto del Pubblico Ministero in Europa, è rappresentato dalla Polonia.

La *controriforma* del 2016 ha interrotto un percorso iniziato nel 2009 per introdurre una struttura di Procura compatibile con uno stato democratico: è stato riunificato il ruolo di Ministro della Giustizia e quello di Procuratore Generale, al quale sono stati attribuiti poteri sui presidenti dei tribunali e maggiori poteri di indagine e di intervento diretto in casi specifici; questa concentrazione di potere ha comportato l'eliminazione di qualsiasi forma di indipendenza interna per i singoli procuratori, con la possibilità di assegnarli a funzioni inferiori o a uffici diversi, e con il frequente ricorso procedimenti disciplinari e penali arbitrari.

Unito all'aumento delle prerogative esterne del Procuratore Generale nel *mantenimento dell'ordine pubblico*, tutto ciò ha inciso profondamente sulla separazione dei poteri e, quindi, sulla democrazia in quel paese⁶.

⁶ “Dal 2016, la Polonia si è allontanata dal principio secondo il quale gli Stati dovrebbero agire in modo efficace per garantire l'indipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo, dal legislativo e dalle autorità giudiziarie, istituire meccanismi efficaci e garanzie che ne assicurino l'indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali, e secondo il quale la definizione del loro ruolo e dei loro compiti, nel settore del diritto penale e non solo, dovrebbe essere garantita da norme giuridiche del più alto rango e basata sui principi e valori democratici dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa. L'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero è una condizione necessaria per l'indipendenza del potere giudiziario. Tuttavia, essa non costituisce più un valore su cui si fonda la legge sul pubblico ministero. Inoltre, la prassi del procuratore generale-Ministro della giustizia non riconosce l'esistenza di tali regole, intendendo la funzione della pubblica accusa come uno strumento per combattere gli oppositori politici”. Così Jerzy Iwanicki, pubblico ministero della Procura regionale di Varsavia, in “Un Paese che punisce”, *Questione Giustizia*, n.2/2021 “Pubblico ministero e Stato di diritto in Europa”, <https://www.questionegiustizia.it/rivista/pubblico-ministero-e-stato-di-diritto-in-europa>

Anche dai report sullo Stato di diritto per il 2021 e il 2022, pubblicati dalla Commissione Europea, si traggono significativi ed allarmanti elementi di valutazione sugli effetti delle riforme attuate per smantellare le garanzie di indipendenza funzionale interne alla struttura dell'ufficio di Procura e per giungere alla definitiva attrazione di questo nella sfera dell'esecutivo. Il potere di disporre dei pubblici ministeri, e di esercitare l'azione penale e disciplinare, ha operato nella pratica come uno strumento contro i procuratori critici sul funzionamento della Procura⁷. Ma il nuovo assetto della Procura si è rivelato funzionale al controllo e alle pressioni sui giudici⁸ e più in generale, ad influenzare il controllo di legalità: in questo nuovo assetto, l'esercizio da parte del procuratore generale e del procuratore nazionale del potere di riassegnare discrezionalmente i procedimenti tra i pubblici ministeri può essere condizionato da considerazioni di natura politica, al fine di incidere sul loro svolgimento; secondo il Consiglio nazionale forense, le procure hanno preso di mira anche gli avvocati difensori in procedimenti su questioni sensibili dal punto di vista politico; la situazione è risultata aggravata dal fatto che i pubblici ministeri hanno il potere di sospendere l'abilitazione di un avvocato senza il previo consenso del giudice⁹.

Accanto all'esperienza "estrema" della Polonia, il contesto europeo offre in molti altri contesti la dimostrazione che, dove e quando la condizione dello Stato di diritto si rivela instabile, l'intervento sullo statuto del Pubblico Ministero diventa la chiave per operare un trasferimento occulto di prerogative in favore dell'esecutivo, e per esercitare pressioni sui

⁷Cfr. Il report dell'associazione di pubblici ministeri polacchi Lex Super Omnia *The Stick Method – The "Good change" system of persecuting independent prosecutors*, 21 luglio 2021, <https://lexso.org.pl/2021/07/21/the-stick-method-the-good-change-system-of-persecuting-independent-prosecutors/>

⁸ Sempre il report sullo stato di diritto della Commissione Europea del 2021 segnala che i giudici coinvolti nelle decisioni sulle controversie in cui i distacchi dei procuratori sono contestati, sono stati chiamati dalle procure a testimoniare nell'ambito di indagini penali.

Il «Dipartimento per gli Affari interni», creato per «condurre e sovrintendere ai procedimenti preliminari nei casi di reati intenzionali perseguibili d'ufficio mediante atto della pubblica accusa compiuto da giudici, procuratori, giudici tirocinanti o procuratori tirocinanti», è stato collocato al vertice della struttura organizzativa del Pubblico Ministero e il Ministro della giustizia-Procuratore generale è il supervisore della struttura.

⁹ Relazione sullo stato di diritto della CE 2021- capitolo sulla situazione sullo stato di diritto in Polonia.

giudici. Per averne conferma, basta leggere le osservazioni della Commissione di Venezia, le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e i rapporti della Commissione europea emessi negli ultimi anni nell'ambito del Meccanismo di cooperazione e verifica sulla nomina e le destituzioni dei pubblici ministeri in Romania, e sulla struttura e ruolo della Procura in Bulgaria, funzionali alla fusione piuttosto che alla separazione dei poteri, e sulle sue ampie irragionevoli prerogative, esercitate in assenza di meccanismi di responsabilità, in un contesto di enorme pressione sui giudici.

La “lezione” che ci consegna la storia recente di regressione democratica in Europa è che il Pubblico Ministero rappresenta uno snodo decisivo per un progetto che miri a riconfigurare gli equilibri istituzionali a vantaggio dell'esecutivo e della sua capacità di controllo e di *presa* sui sistemi giudiziari.

Abbiamo avuto la dimostrazione che l'avanzamento nell'elaborazione e condivisione dei principi dello Stato di diritto, sui quali si fonda l'Unione europea, e il ruolo centrale che in questo quadro di valori riveste l'indipendenza del Pubblico Ministero, non hanno impedito riforme e interventi incompatibili con la sua posizione di “organo garante dei diritti e delle libertà”.

Nonostante queste premesse e gli “insegnamenti” della recente esperienza europea, nel nostro paese si è aperta una nuova stagione di riforme che mira a ridefinire quell'assetto forte di indipendenza del Pubblico Ministero, che meglio risponde alla sua funzione di *garanzia* e di salvaguardia dell'indipendenza dell'intero sistema giudiziario.

2. Dall'Europa all'Italia. Il punto sull'annunciata riforma costituzionale per un Pubblico ministero separato

Due aspetti caratterizzano l'attuale dibattito interno sulla riforma del Pubblico Ministero.

Anzitutto un *non detto* su quello che sarà il punto di approdo di questa riforma. Nonostante l'ampiezza dell'intervento che si vuole attuare e le evidenti ricadute sull'assetto di tutta la giurisdizione, il confronto sulle proposte in campo continua ad essere formalmente incentrato sul profilo ordinamentale della *separazione delle carriere*.

Dopo le ulteriori restrizioni e le definitive limitazioni introdotte con la riforma Cartabia al passaggio di funzioni, riproporre nel dibattito il tema della *separazione delle carriere* vuol dire- sempre più chiaramente - continuare ad agitare uno “specchietto per le allodole”.

In gioco c'è infatti molto altro: dal superamento del principio di obbligatorietà dell'azione penale, al rapporto del Pubblico Ministero con la Polizia Giudiziaria, alla struttura e alle funzioni dell'organo di autogoverno. In gioco c'è la tenuta della giurisdizione: tutti gli interventi che compongono la riforma riduttivamente presentata come "separazione delle carriere" sono infatti destinati ad alterare profondamente l'assetto costituzionale della magistratura, con una ridefinizione degli attuali equilibri istituzionali funzionali alla separazione dei poteri.

E, ancora una volta, è agendo sulla leva dello statuto del Pubblico Ministero che questo risultato si può ottenere. Non saranno certo gli *auspici* e le *rassicurazioni* di chi si dice sostenitore della separazione delle carriere ma convinto difensore della indipendenza della magistratura e del pubblico ministero, o *gli slogan per un pubblico ministero separato dai giudici ma indipendente dalla politica* ad allontanare quello che si presenta come il prevedibile ed inevitabile punto di approdo di questa riforma: un Pubblico Ministero nella sfera di controllo dell'esecutivo. D'altra parte, la prospettiva di un Pubblico Ministero *non meno indipendente solo perché separato o pienamente indipendente ancorché separato e non più parte della giurisdizione*, oltre ad essere del tutto illusoria, sarebbe per certi versi addirittura preoccupante: a chi *risponderà* questo corpo *separato*? Come si può configurare in un sistema democratico un "potere" affidato a un gruppo di *funzionari* che risponde solo a se stesso? ¹⁰

E, come si vedrà, le esperienze citate come esempio di Pubblico Ministero "separato e indipendente" – in particolare quella portoghese-contrariamente a ciò che si sostiene, non rappresentano affatto un esempio utile alla "causa" della *separazione delle carriere*.

L'altro aspetto che merita di essere sottolineato è la totale *astrazione* di questo dibattito dal contesto europeo, di cui pure siamo parte, e dai tanti motivi di riflessione che lo sguardo rivolto all'Europa potrebbe offrire: non solo sulla *lezione* che ci viene dalle esperienze di regressione democratica,

¹⁰ Di estrema attualità appare quel che scriveva Alessandro Pizzorusso: "*Quanto poi all'impostazione – solo parzialmente seguita dal progetto della Commissione bicamerale- secondo la quale il pubblico ministero dovrebbe essere bensì rigorosamente indipendente dall'Esecutivo o da chiunque altro, ma dovrebbe essere altresì altrettanto rigorosamente separato dalla magistratura giudicante, onde realizzare una più perfetta "parità delle armi" ne processo, non si può non richiamare quanto molte volte è stato detto circa i rischi di un'eccessiva "separatezza" della magistratura in genere e dei pubblici ministeri in particolare, che farebbe i questi ultimi dei super-poliziotti..... Ma nel dibattito invelenito che è attualmente in corso gli argomenti sembrano avere perso ogni capacità di persuasione e la rivendicazione della separazione delle carriere viene agitata come una clava, senza tener conto nemmeno del fatto che un pubblico ministero assolutamente indipendente e rigorosamente gerarchizzato (con la polizia ai suoi ordini) costituirebbe il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea (e infatti non lo si è mai avuto in alcun paese)", in La Costituzione ferita, editore Laterza, 1999, pagg. 148,149*

e che dovrebbe indurci a preservare un modello ordinamentale funzionale all'indipendenza della giurisdizione, ma sulle implicazioni derivanti dall'esistenza di uno spazio comune di giustizia.

Uno spazio basato sulla fiducia reciproca tra i sistemi giudiziari, che implica una verifica costante dell'effettiva capacità di tutte le giurisdizioni nazionali di garantire lo stesso livello di tutela dei diritti fondamentali e delle libertà fondamentali.

In questo spazio comune, le riforme che incidono sulla capacità di un sistema giudiziario di rendere decisioni in condizioni di indipendenza, e di garantire un'amministrazione della giustizia "*equa, imparziale ed efficiente*", non esauriscono i loro effetti nel contesto di riferimento e si ripercuotono sui requisiti di reciproca affidabilità delle giurisdizioni nazionali.

La garanzia di tutela dei diritti e dello Stato di diritto comporta dunque una riduzione degli spazi di manovra autonomi per interventi che possano compromettere la piena capacità dei sistemi giudiziari nazionali di operare nella loro funzione di effettiva garanzia.

E ogni volta che si "mette mano" a riforme strutturali della Giustizia occorre essere consapevoli che si agisce sulla *componente* di una più complessa architettura giudiziaria sovranazionale, costituita dalle Corti europee e dai giudici nazionali che agiscono come giudici *europei*. Di questa architettura fa parte il Pubblico Ministero, in quanto attore fondamentale dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, e partecipe del *dialogo* tra giurisdizioni nazionali e le Corti europee¹¹.

L'esperienza della Polonia ancora una volta ci ha dato concrete dimostrazioni delle immediate ricadute che le *manomissioni* del sistema interno hanno avuto sull'esercizio della giurisdizione non limitato al contesto nazionale. Basti qui richiamare la vicenda del rinvio pregiudiziale che nel 2018 l'Alta Corte irlandese proponeva alla Corte di Giustizia dell'UE nel corso di una procedura di esecuzione di un mandato di arresto europeo emesso dall'autorità giudiziaria polacca, interrogandosi sugli effetti delle riforme della magistratura e della Procura sulla giurisdizione, sulla separazione dei poteri e sullo Stato di diritto, e, dunque, sull'esistenza in quel paese delle effettive garanzie del giusto processo.

¹¹ "Sta infatti a lui riuscire a suscitare e a far scattare nella riflessione del giudice che ha davanti il cd. «*reflexe communautaire*» (consistente nella capacità di riuscire a intravedere l'eventuale profilo di rilevanza per il diritto dell'Unione in ogni questione giuridica sottoposta al proprio vaglio), contribuendo in tal modo a convincere le corti (anche se superiori...) circa l'opportunità o necessità, nel caso di specie, di formulare un quesito pregiudiziale", Lorenzo Salazar, "La funzione requirente nel rapporto EJTN sullo Stato di diritto in Europa" *Questione Giustizia* n. 2/2021, cit.

La garanzia dell'esercizio indipendente delle funzioni del Pubblico Ministero è dunque una delle lenti attraverso cui oggi dobbiamo leggere il *contesto giuridico* radicalmente nuovo creato dallo spazio comune di giustizia, rispetto al cui corretto funzionamento il Pubblico Ministero ha assunto sempre più centralità¹².

È una lente che dovremmo utilizzare per riconoscere che il nostro modello ordinamentale è in linea con questo ruolo e con le funzioni del Pubblico Ministero quale attore fondamentale di questo spazio comune: un modello concepito dai Costituenti sulla base del nuovo *paradigma costituzionale delle nostre democrazie*, rappresentato dall'introduzione di limiti e vincoli costituzionali imposti alla stessa sfera pubblica a tutela dei diritti e delle libertà¹³; un modello oggi da preservare.

L'*astrazione* dal contesto europeo del nostro dibattito interno si fa ancora più evidente e sorprendente se consideriamo che di questo contesto fa oggi parte la Procura Europea (EPPO): un' istituzione sovranazionale di Procura indipendente che, come è stato sottolineato, *in un quadro europeo per molti profili distante dal modello italiano, è stata disegnata con molti aspetti che si ispirano proprio al nostro modello o che, comunque, appaiono più prossimi ad esso che non ad altri sistemi nazionali di Paesi pur aderenti al progetto EPPO*¹⁴.

Aspetti che riguardano non solo l'indipendenza esterna - individuata dal regolamento istitutivo unitamente all'*accountability*, come principio base dell'EPPO- e le garanzie fondamentali di indipendenza per i componenti dell'ufficio.¹⁵

¹² In questo spazio comune, la capacità di agire in modo indipendente, e al riparo da interferenze dell'esecutivo, diventa il parametro per valutare di volta in volta la compatibilità delle diverse soluzioni ordinamentali con la titolarità di funzioni che incidono sui diritti e sulle libertà, e che chiamano per questo in causa il ruolo del pubblico ministero quale primo garante di decisioni eque e imparziali. Significative sono al riguardo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea che, su rinvio pregiudiziale dei giudici nazionali, si è pronunciata sulla nozione di *autorità giudiziaria* (emittente e di esecuzione) riferita a diverse procure di Paesi membri rispetto all'emissione del MAE, e le decisioni che hanno escluso tale qualifica in ragione di poteri del Ministro di dare istruzioni nei casi individuali. Ma rilevanti sono anche le pronunce più risalenti della Corte Edu sulla capacità del pubblico ministero di esercitare il controllo giudiziario in caso di provvedimenti che incidono sui diritti delle persone.

¹³ Ciò che ha significato l'assunzione di un *ruolo di garanzia* per il pubblico ministero *destinato ad allargarsi, parallelamente a quello della giurisdizione, contro le loro lesioni ad opera di atti invalidi o di atti illeciti o di inadempimenti commessi dai pubblici poteri: "Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia"*, Luigi Ferrajoli, *Questione Giustizia*, n. 1 del 2012, pag. 31 ss.

¹⁴ Antonio Mura, "[Pubblico ministero in Europa. Modelli, esperienze, prospettive](#)", *Questione Giustizia* n. 2/2021, cit.

¹⁵ Garanzie statutarie, in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *che riguardano le modalità di nomina dei procuratori europei, la durata del loro mandato, la loro rimozione e la tutela dell'indipendenza esterna dei procuratori europei delegati: come parte integrante dell'EPPO, essi devono agire nel suo esclusivo interesse, e deve essere loro conferito «uno status funzionalmente e giuridicamente indipendente, diverso da qualunque status conferito a livello di diritto nazionale»* (cons.

Un tratto comune rilevante si rinviene anche nella scelta di un modello operativo che meglio risponde a tale concezione di ufficio indipendente: in particolare, nella configurazione della Procura Europea come *ufficio che conduce e dirige le indagini*, secondo l'esempio del Pubblico Ministero italiano, che non appartiene a molti dei 22 paesi dell'Unione aderenti alla cooperazione rafforzata alla base della istituzione dell'EPPO.

3. Sui modelli alternativi

Sin dalla presentazione nell'ottobre 2017 della proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare "Separazione delle carriere", sostenuta dall'Unione delle Camere Penali, si è più volte richiamato il modello portoghese come esempio di PM *separato e indipendente*.

Quel che ci viene rappresentato e che conosciamo dell'esperienza portoghese ci impone in realtà valutazioni certamente più problematiche di quelle che sono state portate nel nostro dibattito interno.

L'ufficio del Pubblico Ministero portoghese è strutturato secondo un principio di gerarchia interna o funzionale, e di dipendenza dal Procuratore generale¹⁶. La Procura generale è un organo complesso che comprende anche il Consiglio superiore dei pubblici ministeri (CSMP); il Procuratore generale, che ha dunque competenza di direzione funzionale su tutta la magistratura requirente, presiede anche il CSMP, che è composto da 19 membri, dei quali 7 procuratori eletti dai loro pari, 4 viceprocuratori generali regionali, 5 membri eletti dall'Assemblea della Repubblica (il Parlamento), da 2 membri nominati dal Governo; il CSMP, integrato quindi nell'Ufficio del Procuratore Generale, è l'organo superiore di gestione e disciplina della Procura, attraverso il quale si esercita la competenza in tali ambiti verso i pubblici ministeri¹⁷

La nomina del Procuratore generale è un *atto politico*: la designazione avviene infatti sulla base della fiducia accordata sia dal Presidente della Repubblica che dal Governo poiché, come la sua rimozione dall'incarico, la nomina è fatta dal Presidente su proposta del Governo¹⁸.La

32); quali «membri attivi (...) della magistratura dei rispettivi Stati membri (...) [e]ssi offrono tutte le garanzie di indipendenza» (art. 17, comma 2)

¹⁶ P. Ribeiro De Albuquerque, "Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide", *Questione Giustizia* n. 2/2021, cit.

¹⁷ articolo 21 *Estatuto do Ministério Público*.

¹⁸ articolo 133, lettera m), della Costituzione della Repubblica portoghese e articolo 175, paragrafo 1,

scelta della persona non è soggetta a particolari condizioni né richiede specifici requisiti di formazione e il Procuratore non deve necessariamente essere un magistrato.

La procedura di nomina con la fiducia del Presidente della Repubblica - è stato osservato - ha lo scopo di assicurare la relativa autonomia della persona in carica dal potere esecutivo e dai cambiamenti politici che possano determinarsi nel Governo. *Ma in assenza di garanzie costituzionali, controbilanciata unicamente dalla tradizione politica, che vede il Procuratore Generale nominato fra i magistrati, questo regime di legittimazione risulta fragile, proprio rispetto ad un aspetto decisivo nell'assicurare l'indipendenza del Pubblico Ministero, come la procedura di nomina del Procuratore Generale.* E, sotto questo profilo, il sistema portoghese non sembra essere in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia.¹⁹

Un modello, così ideato per precise ragioni storiche che, nella sua complessità e con le sue criticità, non si presta a nessuna equiparazione con quel che si vuole realizzare nel nostro ordinamento. E contrariamente a quel che si afferma, dimostra come un Pubblico Ministero escluso dalla sfera della giurisdizione deve necessariamente disporre di meccanismi di responsabilità e controllo, quale quello interno tipo gerarchico, e finisce per rientrare in altri circuiti di responsabilità e controllo, con momenti di raccordo con la sfera politica.

Aspetti che, anche rispetto ad altri contesti nazionali che compongono il frammentato panorama europeo riguardante l'assetto statutario del Pubblico Ministero, risultano anche più accentuati. È il caso del Parquet francese²⁰ o della Fiscalia spagnola²¹, per restare ad esempi a noi più vicini.

dello Statuto del Pubblico Ministero.

¹⁹ P. Ribeiro De Albuquerque, cit.

²⁰ “...contrariamente all'opinione comune in materia, non vi è stato un singolo governo, né di destra né di sinistra che abbia intrapreso una riforma costituzionale per consentire al pubblico ministero di essere indipendente allo stesso modo di un giudice. Ogni volta, è stato proprio lo status del pubblico ministero ad aver intralciato le riforme. Quando sono al potere, i partiti politici si rendono conto che non è poi così male poter controllare la politica criminale e avere riscontri sulla sua attuazione concreta”, Alexandra Chaumet, “Lo status del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo”, *Questione Giustizia* n. 2/2021cit.

²¹ “Il Procuratore generale/la Procuratrice generale) guida e rappresenta il pubblico ministero. È nominato e revocato dal Re su proposta del Governo, sentito il Consiglio superiore del potere giudiziario e previa valutazione della sua idoneità da parte della competente commissione del Congresso dei deputati. Nella sua nomina, intervengono dunque tutti e tre i poteri dello Stato. La scelta è effettuata fra i giuristi spagnoli di prestigio riconosciuto, con più di quindici anni di esercizio effettivo della

Questo panorama deve oggi confrontarsi con la grande sfida rappresentata dall'istituzione dell'EPPO: ciò che si richiede non è solo l'armonizzazione delle legislazioni nazionali ma anche l'integrazione di strutture e sistemi e norme giuridiche potenzialmente uniformi - anche di rango costituzionale - riguardanti l'indipendenza e la responsabilità dei pubblici ministeri nei diversi sistemi nazionali.

Significative le parole con le quali il Procuratore generale presso la Corte di cassazione francese, François Molins, e di uno dei suoi predecessori, Jean-Louis Nadal, descrivevano questa sfida in occasione dell'imminente avvio della Procura europea: *“ l'arrivo di una Procura europea, con uno status indipendente e integrata nel nostro sistema giudiziario nazionale, solleva ancora una volta la questione della necessaria indipendenza statutaria della Procura francese, sia per ragioni di corretta amministrazione della giustizia che per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. D'ora in poi, le persone soggette alla legge beneficeranno di diverse garanzie sull'indipendenza dell'autorità giudiziaria, a seconda che il reato commesso danneggi o meno gli interessi finanziari dell'Unione”*.²²

Lo spazio comune come garanzia di tutela effettiva dei diritti e di eguaglianza richiede dunque uno statuto comune europeo di indipendenza per giudici e pubblici ministeri, come MEDEL sostiene dal 1993.

E quello che la nostra Costituzione ha disegnato per il Pubblico Ministero e per la giurisdizione è, in questa prospettiva, di straordinaria attualità e rilevanza.

professione. La sua autorità si estende a tutto il territorio spagnolo”, Iria González, “Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna” *Questione Giustizia* n. 2/2021 cit.

²² F. Molins e J.-L. Nadal, *Il est urgent de garantir l'indépendance statutaire des magistrats du parquet*, *Le Monde*, 2 septembre 2020.