

### ***L'indipendenza del pubblico ministero nel difendere la regola di legge***

Sono particolarmente lieto dell'invito all'odierna cerimonia, che celebra l'istituzione di questo Ufficio importantissimo per il Vostro Paese. È un onore per me restituire la visita della delegazione Armena ricevuta in Italia il 26 ottobre 2022. Saluto e ringrazio pertanto il Procuratore generale e rivolgo un augurio di buon lavoro a tutte le Autorità presenti.

L'indipendenza del pubblico ministero (P.M.), diversamente da quanto accade per il giudice, non sempre è affermata in modo netto. La diversità dei sistemi di giustizia penale in Europa e nel mondo ed il loro fondamento in culture giuridiche differenti danno ragione dell'inesistenza di un modello uniforme per tutti gli Stati. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il P.M. è un membro del potere giudiziario (i pubblici ministeri sono «*civil servants whose task it is to contribute to the proper administration of justice. In this respect they form part of the judicial machinery in the broader sense of this term*», sentenza *Lesnik c. Repubblica slovacca*, 11 marzo 2003) e, tuttavia, anche ad avviso della Corte di giustizia dell'UE, la scelta in ordine alla garanzia dell'indipendenza – data la sua posizione di parte e l'inesistenza di un modello unico di P.M. – spetta agli ordinamenti nazionali. Nondimeno, quest'ultima ha affermato che l'indipendenza dal potere politico e dal potere esecutivo rileva al fine di considerare il P.M. autorità giudiziaria emittente, ai sensi dell'art. 6, par. 1 della decisione quadro 2002/584 sul mandato di arresto europeo (tra le molte, sentenze in C-508/18 e C-82/19 PPU del 27 maggio 2019; C- 509/18 del 27 maggio 2019) ed autorità di esecuzione, ai sensi dell'art. 6, par. 2 (sentenza C-510/19, 24 novembre 2020). Sotto la spinta della giurisprudenza di dette Corti, anche a seguito dell'istituzione della Procura europea, pur nella complessità delle differenti esperienze, emerge l'obiettivo comune della realizzazione dell'indipendenza del P.M.

Nell'ordinamento italiano l'indipendenza *esterna* del P.M. rinviene sicuro fondamento nella Costituzione, la quale stabilisce che il giudice è soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma), con formula che enuclea i limiti inerenti alla funzione ed esclude interferenze, dirette o indirette, provenienti dall'autorità di governo o da qualsiasi altro soggetto; appunto per questo, la magistratura costituisce «un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere» (art. 104). Autonomia ed indipendenza presidiata anche dal Consiglio superiore della magistratura (artt. 104-107 Cost.) che, per composizione e raccordi con gli altri poteri, esclude la separatezza dell'ordine giudiziario all'interno dello Stato unitario.

Dell'ordine giudiziario, nell'ordinamento italiano, è parte anche il P.M. Pacifico è che per Costituzione, se non ogni magistrato è giudice, il P.M. è necessariamente un magistrato. Alcuni dei principi fondanti le garanzie del giudice si riferiscono tuttavia soltanto al giudice (artt. 25, comma 1, art. 101, comma 2, Cost.); una cesura è posta altresì dall'art. 107 Cost. («il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario»). Proprio tale previsione tiene tuttavia assieme le figure del giudice e del P.M. all'interno dell'ordine giudiziario, omologandone per ciò stesso l'indipendenza *esterna* ed escludendo che la legge ordinaria possa realizzare modelli di organizzazione che lo assoggettino a forme di controllo/condizionamento esterni e lo riducano al rango di funzionario amministrativo o di *'avvocato della polizia'*. L'indipendenza *esterna* del P.M. costituisce altresì corollario del principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.; Corte cost. sentenza n. 420 del 1995), «punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale» (Corte cost., sentenza n. 88 del 1991), che ne implica l'assoggettamento soltanto alla legge, come il giudice e, quindi, postula identità delle garanzie di funzione.

Profili di problematicità ha connotato il contenuto dell'indipendenza *interna*, a causa della complessità del bilanciamento degli interessi in gioco. Da un canto, il principio di legalità dell'accusa, portato dell'obbligatorietà dell'azione penale, sembrerebbe non tollerare forme di organizzazione gerarchica dell'ufficio requirente. Dall'altro, la trama delle disposizioni costituzionali, le esigenze di uniformità dell'esercizio dell'azione penale ed una rilettura del principio di obbligatorietà alla luce dell'introduzione dei "criteri di priorità", sembrerebbero consentire un modello di organizzazione improntato alla gerarchia interna che, in parte, era stato realizzato dal d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106. Tale modello è stato tuttavia attenuato dall'applicazione datane dal CSM, vertice organizzativo dell'ordine giudiziario, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata volta a garantire autonomia e professionalità dei singoli magistrati requirenti. Da ultimo, il modello è stato rimeditato dalla legge 17 giugno 2022, n. 71, che, allineando la procedura di approvazione dei progetti organizzativi degli uffici requirenti a quella degli uffici giudicanti, ha stabilito regole in grado di garantire ad un tempo il corretto esercizio delle scelte del capo dell'ufficio (tra queste, di attribuzione degli affari, di distribuzione delle risorse) – quindi, la funzionalità ed efficienza, la certezza e prevedibilità che devono connotare anche l'esercizio dell'azione penale (dall'iscrizione della notizia di reato alla gestione delle indagini) – e le esigenze dell'indipendenza *interna*.

La configurazione in detti termini dell'indipendenza sia *esterna* sia *interna* ha realizzato, in Italia, all'esito di una complessa evoluzione che qui non è possibile riassumere, la transizione del P.M. da «organo di legalità» ad «organo di giustizia» (Corte cost., sentenza n. 88 del 1991), chiamato a garantire il rispetto del principio di eguaglianza, l'effettività delle garanzie e delle tutele, a contribuire ad un'amministrazione della giustizia equa ed imparziale. Dette finalità postulano l'indipendenza del P.M., primo baluardo giudiziario a prendere

in esame la notizia di reato, che deve conseguentemente esercitare le funzioni senza condizionamenti di sorta provenienti dalle altre Istituzioni, dai privati, dalla politica, dalle lobby, dalla stampa, dalla grande imprenditoria. In tal senso sono anche le affermazioni contenute in molti documenti internazionali, tra questi, a livello europeo: la raccomandazione del Consiglio d'Europa Rec(2009)19 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema della giustizia penale; la raccomandazione 1896(2010) e la risoluzione 1685(2009) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; il *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II –The Prosecution Service*, adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 85a sessione plenaria, nel 2010; la *Dichiarazione di Bordeaux su «Giudici e procuratori in una società democratica»* (adottata dal CCPE e dal CCJE il 18 novembre 2009), in cui è sottolineato che giudici e pubblici ministeri devono essere «entrambi indipendenti e imparziali». Detti documenti delineano gli standard minimi dell'indipendenza *esterna* (sintetizzabili nell'indipendenza dal potere esecutivo e politico con riguardo a casi specifici) ed *interna* (riassumibili nelle garanzie di non interferenza, se non motivata e regolamentata, da parte dei superiori) del P.M.

L'indipendenza si spiega e giustifica perché l'interesse perseguito dall'azione processuale del P.M. è di carattere generale; benché nella dialettica del processo rivesta il ruolo formale di parte, suo compito è cooperare con il giudice in vista della corretta attuazione del diritto, per garantire i valori di legalità che fanno capo all'intera comunità sociale. La finalità che si impone al P.M. è accertare la verità mediante la corretta applicazione della legge: deve agire in modo equo ed imparziale, non perseguire necessariamente l'obiettivo della condanna dell'imputato (art. 358 c.p.p.).

Ragione dell'indipendenza, ma anche stella polare per conservarla, è l'osservanza della legge, alla quale i magistrati requirenti, come quelli giudicanti, sono soggetti, da interpretare alla luce della Costituzione e delle Carte sovranazionali ed internazionali, instando, ove necessario, affinché sia sollevato incidente di costituzionalità. L'indipendenza si radica nell'esigenza di corretta applicazione della legge e si mantiene con la sua corretta osservanza, costituendo strumento necessario per difendere la regola di legge; legge, indipendenza e democrazia sono a loro volta legate da una relazione inscindibile, coesistono, vivono e cadono insieme.

L'indipendenza non può tuttavia essere affrancata dalla polarità che al potere si associa, la responsabilità, declinata nell'ordinamento italiano in più ambiti, mediante meccanismi necessari a garantirla, assicurando la soggezione del P.M. alla legge, che vuol dire corretto esercizio delle funzioni ed osservanza dei doveri inerenti allo *status* di magistrato, anche deontologici, stabiliti, con diversità di effetti, dal codice disciplinare, dalle direttive consiliari e dal codice etico dell'Associazione Nazionale magistrati. L'indipendenza costituisce dunque un'imprescindibile garanzia, da conquistare e difendere quotidianamente con il rigore nelle condotte funzionali ed extrafunzionali, con la scrupolosa osservanza della legge, con attenzione e coraggio per evitare che sia penetrata e distrutta.

L'accennata, *nuova*, dimensione della figura del P.M., in cui è centrale la garanzia dell'indipendenza, connota peculiarmente la Procura generale della Corte di cassazione (P.G.). Collocata al vertice requirente del sistema processuale, ma non in senso gerarchico, coopera con detta Corte all'affermazione dell'interpretazione corretta ed uniforme; è portatrice dell'interesse pubblico alla difesa del diritto e della sua unità e veicola nel processo un punto di vista autenticamente indipendente. Nella materia penale, alla P.G. non spettano funzioni di avvio e di impulso del processo mediante le

impugnazioni ed interviene nei giudizi dinanzi alla Corte di cassazione con libertà di formulare le conclusioni, senza essere tenuta a sostenere le ragioni del P.M. ricorrente. E' altresì titolare di una funzione decidente in ordine ai contrasti tra pubblici ministeri appartenenti a distretti diversi, anche a giurisdizioni diverse (ordinaria e militare), nonché in ordine ai conflitti di competenza tra l'EPPO e le procure italiane e per le determinazioni richieste in particolari ipotesi, svolgendo una funzione di contenuto nomofilattico, ispirata a custodire ed applicare gli orientamenti della Corte di cassazione. La P.G. costituisce poi l'organo promotore della fisiologia del sistema di vigilanza sull'attività del P.M., per garantire, mediante un sistema non gerarchico e cooperativo con le Procure generali di appello, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell'esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato (art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006), esercitando altresì «la sorveglianza» sul Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Nell'intervento della P.G. nei giudizi civili di legittimità, anche mediante la proposizione del ricorso «nell'interesse della legge» (art. 363 c.p.c.), nei casi e nei modi previsti dal codice di procedura civile, risultano esaltati i caratteri di organo di giustizia. Detto intervento costituisce infatti la modalità con cui l'ordinamento soddisfa la necessità di attribuire ad una parte pubblica il compito di fornire, al di là degli interessi dei litiganti, ogni elemento utile per la corretta applicazione della legge, svolgendo la P.G. una funzione omologa a quella degli Avvocati generali nel processo dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE.

Rilevante è altresì l'attività in ambito internazionale e pregnante importanza ha quella in materia disciplinare. Il P.G. è titolare dell'azione disciplinare (come anche il Ministro della giustizia) nei confronti dei magistrati ordinari (giudicanti e requirenti) professionali e svolge le relative indagini in vista dell'eventuale

dibattimento dinanzi alla Sezione disciplinare del CSM, i cui provvedimenti sono impugnabili dinanzi alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione. In tale ambito la P.G. svolge una funzione non soltanto inquirente e requirente, ma anche decidente, assommando l'esercizio di funzioni propulsive (ricercando la prova come il P.M. nelle indagini preliminari del procedimento penale) e di garanzia, potendo altresì pronunciarsi sulla notizia disciplinare, adottando un provvedimento di archiviazione, uscendo in tal modo esaltato il carattere di organo di giustizia e garanzia. Si tratta di compito complesso e delicato, da svolgere nel rispetto dei principi di tipicità e di legalità e dei valori costituzionali che governano la giurisdizione, costituendo indipendenza ed autonomia guarentigie preordinate a garantire la soggezione dei magistrati soltanto alla legge, ciò che postula l'esigenza di assicurare la rigorosa osservanza dei doveri che loro si impongono.

In definitiva, e mi avvio alla conclusione, l'occasione odierna è propizia per ricordare e ribadire che l'indipendenza del P.M. costituisce uno dei capisaldi dello stato costituzionale e di diritto, un valore da tutelare e realizzare, nella consapevolezza che nostro obiettivo è cooperare affinché tutti gli Stati, ferma l'autonomia ed indipendenza di ciascuno, concorrano a dare vita ad una "Comunità di diritto", in cui centrale deve essere il rispetto della *Rule of Law* – al cui conseguimento è essenziale l'opera di un P.M. indipendente –, garanzia di mantenimento della pace e di tutela dei diritti fondamentali.

Grazie per l'attenzione. Auguro a Tutti buon proseguimento dei lavori

Yerevan, 1° luglio 2023

Luigi Salvato, Procuratore generale della Corte di cassazione