

# Il rapporto fra Pubblico Ministero e Ministro della Giustizia nei Paesi Bassi \*

di Paul van der Lee

*La questione è se l'azione penale possa divenire una spada  
nelle mani della Funzione amministrativa o politica,  
brandita ovvero tenuta nel fodero a seconda delle opinioni di tale Funzione.*

J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Nei Paesi Bassi, in seguito alla modifica della legge sull'ordinamento giudiziario (*Wet op de Rechterlijke Organisatie*, abbreviata in prosieguo RO) risalente alla fine degli anni novanta del secolo scorso, la spada della Dea Giustizia<sup>2</sup> si trova *expressis verbis* nelle mani del Ministro della Giustizia. L'incisività delle sue 'opinioni' rimane tuttavia temperata dalla 'moderazione', generalmente considerata un requisito imprescindibile: quale effetto sortisce tutto ciò nel rapporto fra il Ministro e l'*Openbaar Ministerie* (Pubblico Ministero olandese, in seguito PM)?

Thorbecke prosegue nel suo *Bijdrage* asserendo che '*unicamente l'integrità giudiziaria, unicamente l'equità*' deve essere il principio guida di ogni decisione inerente ad un procedimento penale. Tuttavia,

---

<sup>1</sup> Johan Rudolf Thorbecke nacque a Zwolle il 14 gennaio 1798. Statista di ispirazione liberale, in qualità di presidente della commissione costituzionale del 1848 fu uno dei fondatori della democrazia parlamentare olandese. Già nel 1844, assieme ad altri otto esponenti politicamente affini (i 'Nove uomini'), presentò una proposta di revisione della Costituzione in senso democratico. Nel 1848 gli fu richiesto da parte del Re di redigere un progetto di Costituzione di impronta liberale, grazie alla quale si introdussero elezioni dirette e responsabilità ministeriale, furono ampliati i diritti parlamentari e venne sancita la possibilità di procedere allo scioglimento delle Camere. Per tre volte guidò in seguito il governo e realizzò, fra le altre, la legge elettorale (*Kieswet*), la legge sui comuni (*Gemeentewet*) e la legge sulle province (*Provinciewet*), con le quali pose inoltre le basi per l'assetto amministrativo su tre livelli. Thorbecke fu indubbiamente il maggiore statista olandese del XIX secolo. La pubblicazione del *Bijdrage tot herziening der Grondwet* (Contributo alla revisione della Costituzione) risale appunto al 1848 (*NdT*)

<sup>2</sup> In Cliteur, *Nederlands Recht*, pag. 53, par. 2. 2. 1, si trova la citazione dal *De Civitate Dei* di Sant'Agostino, secondo cui "se si lascia da parte la giustizia, che cosa rimane di un regno se non una grande banda di ladri?". La citazione rientra nella dibattito secondo cui l'esercizio del potere è condizione necessaria ma non sufficiente per poter identificare uno Stato. Uno Stato deve infatti mirare alla realizzazione della giustizia, trasformando il potere in autorità, ovvero un esercizio legittimato del potere. Queste due dimensioni dell'entità Stato sono espresse magnificamente nella simbolizzazione della giustizia nella figura della Dea Giustizia bendata che impugna una spada, ad indicare il momento ideale e quello reale dell'esercizio del potere. La spada raffigura l'intervento sanzionatorio dello Stato in presenza di violazione della legge. Molto spesso i provvedimenti penali non sono necessari, ma è sufficiente sguainare la spada al fine di esortare ad una condotta rispettosa della legge (prevenzione generale). (*NdT*)

al Pubblico Ministero (odierno) non possono sfuggire nemmeno considerazioni concernenti le reali capacità e le priorità stabilite. Qual è perciò l'autorità del Ministro della Giustizia nei confronti del PM? Il presente capitolo tratta il rapporto esistente fra Ministro della Giustizia e Pubblico Ministero nei Paesi Bassi. In primis verrà esaminata la posizione del PM, ma all'analisi delle sue funzioni è d'uopo premettere una disamina del Pubblico Ministero in quanto tale, cosicché le funzioni rilevanti possano venire successivamente inserite in un quadro schematizzato dell'organizzazione del PM. Una descrizione di tali funzioni deve necessariamente precedere la trattazione dei poteri riservati al Ministro nei confronti del PM: ad una breve disamina della posizione del Ministro, seguirà l'esposizione dei poteri in capo a quest'ultimo e che sono di duplice natura, relativi cioè tanto allo status giuridico quanto all'operato del Pubblico Ministero. Seguiranno quindi alcune considerazioni su aspetti connessi allo status giuridico dei membri del PM e sull'influsso che il Ministro può esercitare su di esso, mentre di seguito saranno esaminate le competenze di carattere funzionale in capo al Ministro nei confronti del Pubblico Ministero. In seconda battuta verrà descritta la responsabilità ministeriale nell'esercizio delle funzioni penali in materia di indagini preliminari e di avvio dell'azione penale. Il capitolo si chiude con una breve sintesi del sistema olandese.

## **2. Organizzazione del PM**

Ai fini della presente ricerca è ovvio prendere le mosse innanzitutto da un'analisi della figura del Pubblico Ministero in quanto tale. Nell'ottica di una definizione dello status costituzionale del PM verrà descritta la sua posizione all'interno del potere giudiziario nonché il rapporto con gli altri poteri; dopodiché si tratterà l'organizzazione propria al PM. Saranno passati in rassegna sia i diversi uffici che ne fanno parte sia le loro reciproche relazioni.

### *2.1 PM e potere giudiziario*

Dalla Costituzione dei Paesi Bassi si può evincere che il potere giudiziario non è costituito esclusivamente dai membri 'investiti della funzione giurisdizionale' (art. 116 comma 2 e art. 117 comma 1). L'uso di tale espressione porta generalmente a concludere che i componenti del Pubblico Ministero appartengano al potere giudiziario, sebbene non vi sia normativa che *expressis verbis* nomini i funzionari del PM quali 'membri del potere giudiziario'. Nella già menzionata legge sull'ordinamento giudiziario (RO) e nella legge sullo stato giuridico dei funzionari giudiziari (*Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren*, abbreviata nel seguito Wrra), si utilizza soltanto il concetto '*rechterlijke ambtenaren*' (funzionari giudiziari). Dal 1999 al 2002 veniva invece impiegato il termine

‘membri del potere giudiziario’, riportato esplicitamente nell’art. 2 comma 2 RO, concetto poi modificato dalla legge sull’organizzazione e amministrazione degli organi giurisdizionali (*Wet organisatie en bestuur gerechten*). A tal proposito la considerazione del Ministro era stata la seguente: ‘il concetto “*funzionari giudiziari con funzioni giurisdizionali*” riprende la terminologia impiegata nella Costituzione relativamente ai membri del potere giudiziario’. Tenendo quanto sopra menzionato in debita considerazione, questa affermazione non risulta del tutto corretta, in quanto anche i funzionari giudiziari non investiti della funzione giurisdizionale fanno parte del potere giudiziario.

‘Il potere giudiziario’ riveste di per sé uno o l’altro di due significati nell’ambito della legislazione (costituzionale): da un lato indica i membri – fra cui i funzionari del PM – che appartengono al potere giudiziario; dall’altro il legislatore fa uso di tale espressione per rimandare agli organi giurisdizionali che fanno parte di tale potere. In letteratura si parla infatti di ‘potere giudiziario ordinario’, ed è in base a questo secondo significato che il Pubblico Ministero non fa parte del potere giudiziario. Né la Costituzione né la legislazione permettono perciò di concludere che il complesso dell’organo PM sia esso stesso una componente del potere giudiziario, non essendo infatti il Pubblico Ministero un organo giurisdizionale che come tale viene a far parte di tale potere. Per i tribunali e le corti ciò viene espressamente stabilito dall’art. 2 RO. Perciò è meno preciso ritenere – come purtroppo molti fanno – che il Pubblico Ministero in quanto tale appartenga al potere giudiziario.

Sono pertanto i membri del PM a farne parte. Alcuni sostengono espressamente che il PM nel suo complesso sia invece una componente del ‘potere esecutivo’ o della ‘funzione amministrativa’, ma i due concetti non trovano effetti giuridici nei Paesi Bassi, dato che non compaiono nella Costituzione o in alcuna altra normativa. Neppure in letteratura si utilizzano solitamente questi termini nell’analisi della forma di governo olandese e, pertanto, dal punto di vista giuridico è poco saggio attribuire al Pubblico Ministero qualificazioni del tipo ‘potere esecutivo’ o ‘funzione amministrativa’. Infine risulta alquanto contraddittorio che in taluni casi, nell’ambito di uno stesso testo, si consideri il PM come facente parte del potere esecutivo oltre che, nel prosieguo, del potere giudiziario.

In quale misura l’appartenenza al potere giudiziario comporta dunque effetti giuridici? La legge si avvale di due forme del concetto di ‘potere giudiziario’, vale a dire i termini ‘membri del potere giudiziario’ e ‘membri del potere giudiziario investiti della funzione giurisdizionale’. La legislazione utilizza il solo termine ‘potere giudiziario’ come tale non in riferimento ai suoi membri. L’espressione ‘membri del potere giudiziario investiti della funzione giurisdizionale’ indica quei membri dotati di una funzione giudicante, come ad esempio i consiglieri presso la Corte Suprema dei Paesi Bassi (*Hoge Raad der Nederlanden*), le Corti d’Appello e gli alti collegi giudicanti, nonché i giudici presso i tribunali di prima istanza.

Nella Costituzione e nelle leggi ordinarie questa espressione comporta alcune rilevanti conseguenze, come ad esempio la nomina a vita, e tuttavia la Costituzione non attribuisce alcun effetto giuridico al

concetto 'membri del potere giudiziario' se privo dell'aggiunta 'investiti della funzione giurisdizionale'. Raramente il concetto viene utilizzato nelle leggi ordinarie e in altra normativa, e nella misura in cui ciò accade, tali disposizioni sono di esiguo interesse. Queste norme conferiscono infatti ai membri del potere giudiziario una posizione affatto particolare rispetto a quella dei funzionari ordinari. Alcune leggi arrivano a nominare i 'rappresentanti del Pubblico Ministero' accanto ai 'membri del potere giudiziario', come se quest'ultima categoria già non si sovrapponesse alla prima.

Numerosi autori giungono infatti a concludere, con ragione, che quasi inesistenti siano i casi in cui, di diritto, effetti rilevanti si ricollegano all'appartenenza dei membri del PM al potere giudiziario. Alcuni aggiungono che 'il Pubblico Ministero' - o piuttosto, i suoi membri - sarebbe tutt'al più parte del potere giudiziario da un punto di vista 'formale' o 'organizzativo'. Altri sostengono invece, a torto, che ciò non comporterebbe *alcun* effetto giuridico.

Non viene tuttavia indicato che cosa si intenda precisamente con qualificazioni quali 'formale', complementi che suonano talvolta superflui e persino allusivi. Come detto, il concetto 'membri del potere giudiziario' presenta pochi effetti dal punto di vista giuridico. Affermare che l'appartenenza al potere giudiziario dei rappresentanti del PM riveste poca o nessuna importanza, se non un significato meramente formale, sembra suggerire che ciò non si applichi ai giudici, ma non è così: non fa alcuna differenza se tali membri sono funzionari del Pubblico Ministero o di un collegio giudicante. Pochi sono infatti gli effetti giuridici connessi all'appartenenza dei giudici stessi al potere giudiziario, i quali rientrano tuttavia anche nell'ambito del concetto 'membri del potere giudiziario investiti della funzione giurisdizionale', e ciò comporta invece alcune importanti conseguenze.

Un unico effetto giuridico merita di essere specificamente menzionato: l'appartenenza al potere giudiziario determina la posizione costituzionale dei membri del Pubblico Ministero, il che è rilevante nell'ambito di un'interpretazione sistematica del diritto. Viene infatti fatto appello a tale condizione nell'interpretazione della liceità dell'impiego della facoltà ministeriale legata al ricorso a direttive vincolanti. Sulla base di questa premessa si deduce l'atteggiamento moderato del ministro, una conclusione da interpretare come effetto giuridico, giacché implica un obbligo giuridico. Nel paragrafo 6 verrà approfondita tale limitazione alla facoltà del ministro di impartire direttive di carattere vincolante.

A prescindere da quanto esposto, l'appartenenza al potere giudiziario potrebbe costituire un argomento a sostegno dell'auspicabilità dell'autonomia del Pubblico Ministero.

In breve, la Costituzione dei Paesi Bassi è di limitato interesse esplicito per il PM. La normativa fondamentale riconosce comunque implicitamente l'esistenza del Pubblico Ministero e l'appartenenza dei suoi rappresentanti al potere giudiziario. Tuttavia, tale status attribuisce loro diritti o doveri particolari estremamente limitati ed è di esiguo significato nel rapporto con altre cariche pubbliche.

Comporta tutt'al più conseguenze per l'interpretazione delle competenze ministeriali di carattere funzionale.

## 2.2 Organizzazione interna

Ai fini della determinazione del rapporto fra ministro della Giustizia e Pubblico Ministero nei Paesi Bassi, è essenziale conoscere la struttura interna di quest'ultimo, in quanto i poteri del ministro non valgono nei confronti di tutti gli uffici del PM. È quindi importante stabilire in quale misura gli organi su cui il ministro esercita il suo influsso possano indirizzare le altre componenti del PM. Una seconda questione rilevante è legata alla forma di organizzazione interna agli uffici del Pubblico Ministero e, nell'ambito di questa, è altrettanto importante la composizione collegiale o monocratica degli organi. Di prosieguo saranno passati in rassegna, dopo alcune considerazioni di carattere generale, i diversi uffici di procura presso i collegi giudicanti, i rapporti reciproci tra di essi e, da ultimo, l'organizzazione interna alle singole procure.

Il Pubblico Ministero è una funzione pubblica, un istituto investito di compiti e competenze. Peculiare al PM è il fatto che tale istituto sia composto da una serie di uffici e coincida con essi, ovvero: il Collegio dei procuratori generali - *College van procureurs-generaal* -, i (sostituti) procuratori della Regina - (*plaatsvervangende*) *officieren van justitie* - gli avvocati generali e i sostituti avvocati generali - (*plaatsvervangende*) *advocaten-generaal* -. Questi uffici nel loro complesso costituiscono il Pubblico Ministero nei Paesi Bassi ed esercitano le funzioni proprie al PM (art. 125 RO). La legge attribuisce competenze al Pubblico Ministero oppure a questi stessi uffici, a volte senza impiegare il termine PM. Alcune disposizioni di legge nominano persino nell'ambito di una stessa frase le figure del procuratore della Regina e del Pubblico Ministero.

La struttura del PM è basata sul decentramento: gli uffici in questione sono investiti di proprie competenze ma devono tuttavia sottostare a specifiche direttive del ministro della Giustizia. Benché ciò non sempre sia previsto dal decentramento, è la legge stessa a designare i funzionari chiamati ad esercitare le relative competenze e non è dunque necessario un decreto ministeriale al fine di assegnare i funzionari del PM all'esercizio delle loro funzioni. A differenza di quanto avviene in molte forme di decentramento, il PM non è una componente di un ministero: non compare infatti nel regolamento organizzativo del ministero della Giustizia e i suoi membri non sono funzionari del ministero. Definire o meno il PM un 'ufficio esterno' del ministero della Giustizia non contribuisce certo a chiarire la questione, in quanto non si tratta di un concetto giuridico. Tale qualificazione pare del resto alludere al PM quale unità di servizio esterna al ministero mentre invece, come detto, il PM non fa parte in alcun modo dell'organizzazione ministeriale. Generalmente si suppone invece che il PM non sia un ufficio esterno del ministero.

Il PM consta di 19 procure circondariali (*arrondissementsparketten*), 5 procure distrettuali (*ressortsparketten*), una procura nazionale (*landelijk parket*) oltre alla procura generale (*parket-generaal*), presso la quale svolgono le loro attività 5 procuratori generali (uno dei quali è designato presidente in virtù di un regio decreto), che nel loro insieme costituiscono il Collegio dei procuratori generali. Il Collegio si trova a capo dell'organizzazione del PM e ha la facoltà impartire direttive di carattere generale o particolare ai capi delle altre procure. Per i rappresentanti del PM vige l'obbligo di fornire al Collegio le informazioni che quest'ultimo ritiene necessarie. I procuratori generali si riuniscono a cadenza settimanale in merito a questioni organizzative o afferenti allo status giuridico, nonché per discutere degli orientamenti in materia penale e di alcuni specifici procedimenti penali. Il Collegio può deliberare a maggioranza ma, nella prassi, ricerca la decisione consensuale (procedimento delle votazioni per *consensus*: compromesso o accordo raggiunto in assenza di obiezioni). I procuratori generali sono altresì sostituti avvocati generali presso le procure distrettuali, come pure sostituti procuratori della Regina presso le procure circondariali e la procura nazionale. Al pari di altri sostituti, anche i procuratori generali possono essere convocati da un procuratore capo per l'espletamento di determinate attività, ovvero essere designati ad una particolare procura per svolgere un incarico, designazione che prevede la richiesta dell'interessato e che avviene a mezzo di regio decreto, previo parere del Collegio. In seguito a convocazione o designazione, il procuratore generale stesso può esercitare una funzione in seno alla procura, come ad esempio promuovere direttamente l'azione penale, procedere all'archiviazione, transigere o formulare le richieste di pena. In linea di principio il titolare della procura interessata gode quindi della stesse competenze nei confronti del procuratore generale quanto nei confronti degli altri funzionari e sostituti presso la stessa procura. Tuttavia l'effettivo rapporto di potere sarà in quel caso, è plausibile ritenere, di carattere diverso. Dovessero verificarsi situazioni problematiche, il Collegio potrà risolvere la questione a mezzo di una direttiva indirizzata al titolare della procura.

Presso le procure distrettuali svolgono le loro attività gli avvocati generali e i sostituti avvocati generali sotto la direzione di un avvocato generale capo, in qualità di titolare della procura distrettuale. Gli avvocati generali sono di diritto sostituti avvocato generale presso le procure distrettuali in cui non prestano servizio. Le procure distrettuali sono competenti a conoscere dei procedimenti in secondo grado e dei ricorsi presso la corte d'appello (*gerechtshof*). I (sostituti) procuratori della Regina svolgono le loro funzioni presso le procure circondariali e presso la procura nazionale. Titolare della procura è un procuratore capo. I procuratori sono inoltre di diritto sostituti procuratori presso le procure in cui non prestano servizio. Le procure circondariali si occupano del promovimento dell'azione penale nei procedimenti per i quali sono competenti il giudice cantonale (*kantonrechter*) e il giudice presso il tribunale di prima istanza (*rechtbank*). Da ultimo, ai procuratori presso la procura nazionale spetta

l'esercizio dell'azione penale in merito a reati di interesse nazionale o per i quali sia richiesto un alto grado di perizia finanziaria o fiscale.

Nel 2001 il PM olandese era composto da oltre 500 membri. L'effettivo dei collegi giudicanti era pari a 2500 unità.

Le procure circondariali, le procure distrettuali e la procura nazionale si trovano fra loro in rapporto di coordinazione e non possono quindi indirizzare reciprocamente direttive ai propri uffici. È comunque previsto un organo consultivo, definito "Consiglio allargato del PM" (*OM breed beraad*), a cui prendono parte i membri del Collegio, i 20 procuratori capo delle procure circondariali e della procura nazionale, oltre ai 5 avvocati generali capo. La finalità di quest'organo è il mantenimento dell'unitarietà nell'ambito degli uffici del PM.

All'interno delle diverse procure il titolare può a sua volta impartire direttive di carattere generale e particolare ai funzionari in servizio presso il proprio ufficio. Il titolare disciplina inoltre l'attività e l'organizzazione della procura e, se richiesto, può assegnare un procedimento penale ad un altro membro della procura, ovvero occuparsi della causa personalmente. Nel caso in cui un membro operi in contrasto con le direttive provenienti dal vertice, i suoi atti saranno ugualmente validi ma ci si attende che i membri della procura, di propria iniziativa e su richiesta, informino il titolare sui loro orientamenti programmatici e su singoli procedimenti penali. A livello pratico, il titolare della procura procede spesso a consultazioni con il personale piuttosto di impartire ordini. Nell'ambito delle varie procure si tengono regolarmente riunioni ad ogni livello in cui vengono affrontate questioni di natura organizzativa e strategica.

Il Pubblico Ministero olandese può essere paragonato ad un'impresa organizzata in modo piuttosto rigido: la 'direzione', ovvero il Collegio, può guidare l'organizzazione, all'uopo, ricorrendo anche a decisioni di carattere personale. Le competenze dei capi delle procure rispecchiano le competenze del Collegio: l'obbligo di fornire informazioni e la facoltà di impartire direttive vincolanti sono strettamente collegati. Di fatto il PM è però governato in larga parte per consenso, procedimento in base al quale informazioni e direttive vengono a intrecciarsi. Viene accordata la precedenza alla concertazione.

### **3. Competenze del PM**

La descrizione degli uffici in seno al PM può essere ora seguita da alcune considerazioni sulle funzioni da questi esercitate, le quali, nell'ambito della presente ricerca, costituiscono l'oggetto del rapporto fra il PM e gli organi politici. In tale ottica, il ruolo autonomo ovvero subordinato del PM ha delle ripercussioni sull'esercizio delle sue funzioni. In questo paragrafo sarà importante determinare quale sia l'operato sul quale può essere esercitato l'influsso della politica; secondariamente si rivolgerà l'attenzione al modo e alla misura in cui si attua il controllo giudiziario sull'attività del PM: ciò chiarisce

in quale misura atti del PM eventualmente influenzati dalla politica possono essere passati al vaglio dal giudice. Questo argomento sarà ripreso anche al paragrafo 6<sup>3</sup>.

‘Il Pubblico Ministero è investito del compito di promuovere la repressione dei reati e di vigilare sull’osservanza delle leggi nonché di altri compiti sanciti dalla legge’ (art. 124 RO). Nell’espletamento di questi compiti il PM può contare su determinate competenze penali, oltre ad alcune competenze di diritto civile ed amministrativo. Una menzione specifica merita il controllo svolto dal procuratore della Regina sull’imposizione di sanzioni pecuniarie da parte della Polizia nel quadro della legge sull’applicazione amministrativa del codice della strada (*Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften*): a tale scopo il procuratore può stabilire norme programmatiche e funge inoltre da organo amministrativo competente a conoscere dei ricorsi in appello avverso tali sanzioni pecuniarie.

Sul fronte del diritto penale, il PM si occupa della determinazione ed attuazione della politica in materia penale, della direzione delle indagini, dell’esercizio dell’azione penale in presenza di fatti-reati e dell’esecuzione delle sentenze penali. La presente ricerca farà astrazione dall’attività esecutiva e dai compiti di diritto civile e amministrativo. Di seguito verranno brevemente descritte le competenze penali del PM.

### 3.1 *Indagini*

Il procuratore della Regina è titolare delle indagini e della loro supervisione. Durante questa fase la Polizia è alle sue dipendenze: egli può impartire direttive ad ufficiali ed agenti di Polizia, ma anche ad altre persone incaricate delle indagini<sup>4</sup>.

Il procuratore della Regina può (far) applicare misure coercitive: in ordine a determinati reati può procedere al fermo di persone sospette e farle accompagnare al luogo dell’interrogatorio; può concedere l’autorizzazione per l’ingresso nei domicili o nelle abitazioni senza il consenso del residente/domiciliatario; se sussistono gravi indizi di colpevolezza, può disporre la perquisizione personale o materiale di un indiziato; per determinati reati, il procuratore può ordinare che l’indiziato venga posto in stato di custodia cautelare (detenzione preventiva) per 3 giorni, con possibilità di proroga; può richiedere che il sospetto sia sottoposto a misure di identificazione e far disporre un’analisi del DNA nel caso in cui la persona sottoposta alle indagini non sia stata identificata. In ordine a determinati reati e in presenza di particolari situazioni di necessità ed urgenza, il procuratore può effettuare una perquisizione a fini di sequestro e altresì optare per l’utilizzo di poteri d’indagine

---

<sup>3</sup> Si veda par. 6.2.4 “Garanzie giuridiche in presenza di direttive”.

<sup>4</sup> Si veda par. 6.6 “Autorità sugli organi inquirenti”.

speciali quali l'impiego di agenti infiltrati o di agenti provocatori nel caso di acquisto simulato di droga. A tal riguardo si applicano regole procedurali specifiche.

Nell'ambito della concertazione triangolare (*driehoeksoverleg*), il PM influisce anche sulle strategie di individuazione ed accertamento dei reati; in questo quadro il procuratore capo si consulta con il sindaco e con il capo del corpo di Polizia regionale relativamente all'espletamento dei compiti di polizia. Parallelamente, il Collegio dei procuratori generali si consulta con il governatore della provincia (*commissaris van de Koningin*). Il procuratore capo prende inoltre parte al consiglio regionale (*regionaal college*)<sup>5</sup>, il quale esercita autorità sulla gestione e sulle scelte programmatiche del corpo di Polizia regionale.

### 3.2 *Decisione relativa all'esercizio dell'azione penale*

Se l'avvenuta commissione di un illecito penale viene accertata in seguito ad indagini o se il PM ne viene in altro modo a conoscenza, il procuratore della Regina può decidere di dare avvio all'azione penale. In oltre il 50% dei procedimenti il PM cita l'indiziato in giudizio; in caso contrario il procuratore può procedere all'archiviazione diretta (condizionata) o proporre alla persona sottoposta alle indagini una transazione (*transactie* - ovvero sorta di patteggiamento che comporta l'estinzione dell'azione penale ed equiparabile ad una sentenza definitiva, pur non prevedendo alcun intervento giurisdizionale). (*NdT*)

In presenza delle condizioni di procedibilità tecnico-giuridiche, il procuratore della Regina ha la facoltà di procedere ad una 'archiviazione condizionata' del procedimento. Possibili condizioni includono la richiesta che l'imputato non si renda colpevole di reati durante il periodo di libertà condizionata o che si affidi agli enti di assistenza al reinserimento sociale.

Il procuratore della Regina può proporre all'imputato una transazione anche nel caso in cui le condizioni di procedibilità sono soddisfatte: in tal caso il Pubblico Ministero detta alcune condizioni, quali il pagamento di una somma di denaro, il risarcimento del danno o la revoca del vantaggio o degli importi indebitamente percepiti. Anche la Polizia può proporre una transazione (detta "di polizia") all'imputato e a tale fine il PM impartisce direttive alla stessa Polizia. In entrambi i casi, ovvero 'archiviazione condizionata' e transazione, se si procede all'adempimento delle condizioni stabilite, decade il diritto di esercitare l'azione penale. Queste due procedure decisorie costituiscono nel loro insieme circa un quarto del totale dei procedimenti definiti dal Pubblico Ministero.

---

<sup>5</sup> Il consiglio regionale è costituito dal sindaco dei comuni della regione e dal procuratore capo. Alle riunioni prende parte il capo del corpo di Polizia regionale. Annualmente il consiglio regionale predispone l'organizzazione, la formazione, il bilancio preventivo, l'esercizio finanziario e il piano programmatico del corpo di Polizia regionale. (*NdT*)

Il PM può inoltre decidere di indirizzare un ammonimento all'imputato in forma scritta oppure in sede di procura. Altrimenti, in queste circostanze, il PM procede all'archiviazione del procedimento.

Il procuratore archiverà il procedimento se il promovimento dell'azione penale è giudicato non opportuno o se non ricorrono le indispensabili condizioni di procedibilità. In seguito alla notifica dell'archiviazione, l'imputato non può essere ulteriormente perseguito, a meno che non emergano nuovi elementi a suo carico. Il PM procede ad una 'archiviazione definitiva' del procedimento in misura variabile fra il 10 e il 20 per cento dei casi.

Nelle ipotesi qui menzionate il PM decide di non esercitare l'azione penale; come sarà precisato più dettagliatamente nel seguito, le parti che vi abbiano interesse possono presentare ricorso avverso tale archiviazione presso la corte d'appello. Tale procedura prevede che l'ufficio di procura presso la corte abbia il compito di fornire un parere al collegio giudicante quanto alla decisione da adottare riguardo a tale ricorso.

Sotto il profilo degli atti istruttori, il procuratore della Regina può avanzare richiesta di trattenimento in custodia (*bewaring*). In seguito, può richiedere la detenzione di un imputato in stato di custodia. Nel caso in cui la possibile esistenza di un illecito penale sia portata a sua conoscenza, il procuratore della Regina può richiedere l'avvio di un'istruzione giudiziaria (*gerechtelijk vooronderzoek*), la cui direzione è affidata al giudice per le indagini preliminari o giudice istruttore (*rechter-commissaris*).

Nell'ambito delle indagini preliminari il procuratore della Regina può richiedere al giudice istruttore di avviare un'indagine a fini di sequestro, un'inchiesta a fini d'indagine su sistemi informatici o telematici nonché l'autorizzazione a disporre l'avvio di un'indagine finanziaria penale (*strafrechtelijk financieel onderzoek*), ovvero una variante delle indagini preliminari dalla portata estremamente limitata, poiché mirata all'accertamento del vantaggio indebitamente ottenuto da parte di organizzazioni criminali e concentrata sull'imposizione del provvedimento di revoca degli importi indebitamente percepiti. Il procuratore della Regina può dare avvio a questo tipo di indagine soltanto dopo aver ottenuto l'autorizzazione del giudice istruttore.

In presenza di particolari situazioni di necessità ed urgenza, il PM può disporre che si proceda all'ispezione personale o materiale delle persone sulle quali egli ragionevolmente ritenga si trovino tracce del reato. Può altresì disporre un'analisi del Dna, richiedere un ordine di accompagnamento dell'imputato per accertamenti clinici e far ascoltare testimoni e periti. Infine, il procuratore della Regina può far concludere le indagini preliminari comunicando al giudice istruttore la sua intenzione di rinunciare all'ulteriore esercizio dell'azione penale.

In presenza delle condizioni necessarie ad istruire il procedimento, il procuratore della Regina può decidere di esercitare (ulteriormente) l'azione penale oppure rinunciarvi, se nel caso in questione tale esercizio non è ritenuto opportuno o conveniente. Se non opta per questa seconda ipotesi, si procederà quindi alla citazione a giudizio dell'imputato, che il procuratore ha la facoltà di ritirare fino a

che non venga proclamata aperta l'udienza dibattimentale in aula. Il procuratore può decidere che l'imputato non venga citato a giudizio per alcuni dei reati dallo stesso commessi, ma che siano invece allegati *ad informandum*<sup>6</sup>.

### 3.3 *Gli orientamenti del PM*

Il Collegio definisce gli orientamenti generali dell'attività nazionale del PM attraverso l'elaborazione di un piano annuale - nel quale vengono stabilite le priorità annuali di ordine penale - e attraverso l'emissione di direttive di carattere generale. Il ministro si consulta con il Collegio sia sulla scelta delle priorità che sul piano annuale<sup>7</sup>. Fino ad ora gli obiettivi non prioritari (definiti "posteriorità" nel seguito) sono invece un fenomeno sconosciuto. Il Collegio stabilisce inoltre norme procedurali relative alle prassi da seguire nei confronti di determinati reati o determinate fasi del processo penale. Alcuni esempi sono la Direttiva per il perseguimento delle frodi ai danni della previdenza sociale (*Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude*) e le Istruzioni sui poteri d'indagine (*Aanwijzing opsporingsbevoegdheden*).

A livello locale, gli uffici di procura presso i tribunali di prima istanza stabiliscono nell'ambito del piano annuale le strategie volte al perseguimento dei reati attraverso la redazione di un piano a livello di procura, nel quale elaborano le priorità e i *modus operandi* sul piano nazionale e sul piano locale. Dagli anni novanta del secolo scorso, il giudice vaglia dettagliatamente l'operato del PM sulla base degli orientamenti da questo stabiliti.

### 3.4 *Funzione del PM in udienza*

In sede di udienza il procuratore della Regina espone la causa: a tal fine redige un'imputazione, di cui in tale sede può richiedere l'integrazione o la modifica, e consegna un fascicolo al giudice. Nel corso del dibattimento il procuratore della Regina può prendere la parola, richiedere che il tribunale si avvalga delle sue competenze e deve inoltre essere ascoltato circa le richieste dell'imputato. Da

---

<sup>6</sup> In virtù di ragioni tecniche legate all'economia processuale, nel caso in cui un imputato abbia commesso diversi reati, in udienza non saranno trattati tutti singolarmente. Perciò il procuratore della Regina inserirà nell'imputazione un numero massimo di 5 reati, che nel loro complesso costituiscono una base sufficiente per una condanna. I reati rimanenti saranno riportati nell'imputazione *ad informandum*, ovvero "per informazione", a condizione che l'imputato abbia confessato i suddetti reati. Il giudice ne terrà debito conto nella determinazione dell'entità della pena. Poiché i reati *ad informandum* non sono trattati singolarmente in udienza, la vittima non può costituirsi parte civile e può richiedere il risarcimento del danno soltanto innestando un'azione civile. Se la vittima ne ha diretto interesse, in concomitanza con l'allegazione *ad informandum* del reato, può presentare ricorso scritto presso la corte d'appello del distretto nell'ambito del quale è stata emessa sentenza, ai sensi dell'art. 12 Sv. (NdT)

<sup>7</sup> Sul ruolo del ministro in relazione agli orientamenti programmatici del PM si veda par. 6.1 "Competenze relative alla comunicazione di informazioni" e il par. 6.2.2.2. "Direttive di natura programmatica".

ultimo tiene la sua requisitoria e la consegna in forma scritta al giudice. Il PM si pronuncia inoltre sull'eventuale pena da infliggere.

### 3.5 *Impugnazioni a disposizione del PM*

Il procuratore della Regina può ricorrere in appello avverso le decisioni del giudice di prima istanza. Nei processi d'appello, il ruolo e le competenze del Pubblico Ministero sono paragonabili a quelli dei procedimenti di primo grado. La procura presso l'organo giurisdizionale che ha emesso una sentenza può altresì ricorrere in Cassazione, ma ciò è consentito solamente se ogni altro mezzo di impugnazione ordinario è precluso o lo è stato. Il ricorso in Cassazione è esperibile per un vizio di procedura o per violazione delle norme di diritto. La procura che ha presentato ricorso in appello o in Cassazione può ritirarlo, e in alcuni casi di ricorso in appello l'avvocato generale ha la facoltà di ritirare la richiesta di impugnazione presentata dal procuratore della Regina.

Il PM non può richiedere la revisione delle decisioni emesse dall'organo giurisdizionale e, del resto, non può nemmeno presentare opposizione.

### 3.6 *Controllo giurisdizionale sul PM*

Le decisioni del PM relative al promovimento dell'azione penale possono essere oggetto di controllo da parte dell'autorità giurisdizionale attraverso le procedure del ricorso e della dichiarazione di opposizione.

Un imputato può presentare una dichiarazione di opposizione presso il tribunale contro l'ulteriore esercizio dell'azione penale o contro la citazione a giudizio. A questo punto il giudice effettua un controllo sommario in cui i motivi di fatto vengono valutati solo marginalmente: non si chiede al tribunale di ricercare autonomamente altri elementi a carico. Se il giudice ritiene ammissibile la richiesta di opposizione, emette sentenza di non doversi procedere.

Nel caso in cui il PM non eserciti (ulteriormente) l'azione penale, una delle persone (anche giuridiche) offese dal reato può presentare ricorso presso la corte d'appello, la quale valuta la causa per sommi capi al fine di verificare la possibilità di esperire l'azione penale. Se la corte ritiene soddisfatte le condizioni di procedibilità, deve poi appurare l'opportunità o meno di perseguire il reato e può quindi rinunciare ad ordinare l'avvio dell'azione penale sulla base dell'interesse generale. Una decisione di questo tipo è di certo eccezionale. Nell'ipotesi in cui la corte ammette il ricorso, dispone il rinvio a giudizio. In uno stadio più avanzato del procedimento, il PM può comunque rinunciare all'esercizio ulteriore dell'azione penale se la corte vi acconsente<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Si veda par. 6.2.2.4. "Direttive a procedere" e par. 6 "Competenze funzionali del ministro".

### 3.7 Conclusioni

Al PM si presenta una pluralità di possibili scelte in campo penale: accanto all'esercizio dell'azione penale si delineano altre imponenti procedure definitive, le quali non prevedono l'intervento dell'autorità giurisdizionale. Sul fronte delle indagini poi, il PM si profila come *dominus*, date le considerevoli misure coercitive a disposizione delle procure in questa fase. L'ambito di attività del PM è tuttavia influenzato da direttive di carattere generale provenienti dal Collegio. Inoltre, le parti che vi abbiano interesse hanno la possibilità di richiedere una decisione del giudice sull'archiviazione decisa dal PM.

#### 4. Ministro e ministero della Giustizia

Il ministro della Giustizia non è una carica appartenente al pubblico ministero e non esercita compiti o competenze proprie al PM: la funzione di ministro è rivestita di competenze che includono anche poteri *sul* PM e *sul* ministero della Giustizia.

Il ministro della Giustizia è membro del governo e del consiglio dei ministri. Il primo ministro è il presidente del consiglio, il quale vigila sulla coerenza della politica governativa, ivi compresa la politica in materia penale. I governi formano tuttavia sistematicamente coalizioni di diversa estrazione politica; provengono da un parlamento pluralistico a cui è estranea una determinante polarità 'destra - sinistra'. La concertazione, il compromesso e il consenso caratterizzano le decisioni del governo.

La coerenza politica viene perseguita in sottoconsigli e in commissioni ministeriali del consiglio dei ministri. Per l'ambito operativo del PM rivestono importanza in particolar modo i consigli e le commissioni deputate alle questioni giudiziarie, i cui compiti includono la predisposizione delle politiche e della legislazione sul fronte dell'applicazione della legge e dell'amministrazione della giustizia. Il primo ministro presiede i sottoconsigli e le commissioni, i cui membri includono, fra gli altri, il ministro della Giustizia e degli Affari Interni. Il consiglio dei ministri si consulta sulle componenti della politica in materia penale, e in casi eccezionali si riunisce anche su singoli procedimenti penali<sup>9</sup>.

I funzionari del ministero si trovano sotto la direzione del ministro (art. 44 comma 1 Cost.), il quale può impartire loro direttive generali o specifiche. Egli stabilisce autonomamente l'organizzazione del ministero, suddiviso in unità di servizio guidate dal segretario generale (come ad esempio la direzione "stampà") e in quattro direzioni generali, con a capo un direttore generale, nell'ambito delle quali rientrano varie direzioni e servizi sotto la guida di direttori. Alcune unità del ministero hanno particolare attinenza al PM: la direzione "amministrazione giustizia" della direzione generale "legislazione,

<sup>9</sup> Si veda anche par. 6.2.2.5. "Direttive a non procedere".

amministrazione giustizia e tutela giuridica”, ad esempio, si occupa della predisposizione di decisioni ministeriali relative allo stato giuridico dei membri del PM e di altri magistrati. Il direttore a capo della direzione generale “applicazione della legge” è il responsabile amministrativo del PM; in questa direzione generale rientrano inoltre la direzione “esecuzione” e l’ufficio “attività operative”. La direzione elabora la politica in materia penale ‘in ottemperanza alle responsabilità del Pubblico Ministero’, mentre l’ufficio mantiene i contatti con il PM sui compiti ‘politicamente delicati’, come ad esempio l’impiego di metodi speciali d’indagine. Spetta al segretario generale o ad un direttore generale mantenere i contatti con il PM a nome del ministro <sup>10</sup>.

## 5. Stato giuridico del PM

Dopo aver descritto il PM e il suo operato, l’attenzione può essere ora rivolta alle possibilità di ordine politico che permettono di influire su dette attività. A tal fine verranno di seguito esaminate le competenze in capo al ministro nei confronti dello stato giuridico dei membri del PM; nel paragrafo 6 saranno poi considerate le competenze ministeriali relative alle attività di carattere penale del PM. L’analisi dello stato giuridico muove dall’ipotesi che le competenze della politica afferenti allo stesso, possano avere conseguenze sul modo di operare del PM: attraverso il ricorso a tali competenze, la politica potrebbe indirettamente influire sull’impiego delle funzioni penali del PM.

Di seguito ci si soffermerà su alcune osservazioni generali inerenti alla legislazione che disciplina lo stato giuridico; si descriveranno poi la nomina, l’avanzamento in carriera all’interno del PM e la possibilità di trasferimento. Da ultimo saranno trattati la retribuzione, i diritti fondamentali, la responsabilità, la procedura disciplinare, le norme per la sospensione e la destituzione e la tutela giuridica.

Una serie di disposizioni speciali si applicano allo status dei membri del PM: oltre alla RO, trovano applicazione in tale ambito la legge sullo stato giuridico dei funzionari giudiziari (*Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren* o Wrra) e il decreto sullo stato giuridico dei funzionari giudiziari (*Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren* o Brra) ad essa connesso, normative che valgono anche per la componente giudicante del potere giudiziario. Trovano poi attuazione alcune parti della legge sui funzionari (*Ambtenarenwet* o Aw), così come alcune parti del regolamento generale sui funzionari pubblici (*Algemeen Rijksambtenarenreglement* o ARAR), dichiarate di analogo applicazione.

### 5.1 Nomina

---

<sup>10</sup> Sui contatti PM-ministro si veda par. 6.1. “Competenze relative alla comunicazione di informazioni”.

La nomina dei membri del PM è preceduta da una formazione specifica, comune ai futuri giudici. Anche soggetti in possesso di una pluriennale esperienza in campo giuridico possono essere presi in considerazione per la nomina.

Tutti i componenti del PM vengono nominati con regio decreto, eccezion fatta per i (sostituti) procuratori della Regina, nominati direttamente dal ministro della Giustizia. Il consiglio dei ministri delibera esclusivamente per le funzioni più elevate: la nomina è preceduta da una procedura secondo cui il ministro riceve segnalazioni ed eventualmente ascolta gli interessati. Per i procuratori della Regina, il titolare della procura seleziona i candidati e presenta una lista al Collegio, il quale deve verificare la raccomandazione per sommi capi e trasmetterla al ministro. Il ministro la controlla a sua volta in maniera sommaria e presenta una proposta per un regio decreto. Una procedura equivalente è prevista per i procuratori della Regina, che però sfocia in un decreto ministeriale.

Per le funzioni più elevate il Collegio seleziona i candidati e richiede poi un parere al titolare della procura interessata. Il Collegio predispose quindi una lista di candidati con i quali il ministero, per conto del ministro, terrà dei colloqui a fini selettivi. In questa fase la raccomandazione del Collegio funge da 'punto di partenza'. Se si tratta di nomine a procuratore capo o avvocato generale capo, è prevista una riunione del consiglio dei ministri, alla quale seguirà la proposta alla Regina.

Il ministro decide in piena libertà sulla procedura volta alla nomina dei membri del Collegio, ma si consulta comunque in precedenza sul procedimento da seguire. Egli è in ogni caso tenuto, nel corso della procedura, a dare ascolto al parere dell'Associazione olandese per la Magistratura (NVvR, si veda il paragrafo 5.4) e del Collegio sulla nomina stessa prima di presentare una proposta. Successivamente il consiglio dei ministri procederà alla delibera sulla proposta in vista di un regio decreto.

Del resto, tutte queste procedure consultive per i funzionari del PM - al contrario dei membri dei collegi giudicanti - non sono previste dalla legge ma si tratta piuttosto di norme procedurali. Sembra tuttavia che nella storia del potere giudiziario dei Paesi Bassi non si sia mai fatto uso di nomine politiche e si può altresì verificare che il ministro scelga un candidato che non compare fra i primi posti della lista di raccomandazione del Collegio.

## 5.2 *Trasferimento e cambiamento di funzione*

Il ministro può affidare un'altra funzione ai rappresentanti del PM. Un caso pratico eclatante e ben noto fu il trasferimento del procuratore generale Steenhuis nel 1998<sup>11</sup>. Può inoltre essere loro imposto

---

<sup>11</sup> Art. 142 RO. Il trasferimento fu uno dei provvedimenti presi come reazione all'apparente conflitto di interessi che Steenhuis, secondo il ministro, aveva attirato su di sé. Atti della Camera, II 1997/98, 2852, nr. 12. Per il trasferimento dei membri del potere giudiziario investiti della funzione giurisdizionale è necessario il loro consenso (art. 9 RO).

di svolgere temporaneamente 'altre attività' rispetto a quelle che normalmente espletano ma, a differenza dei funzionari comuni, non di assumere un'altra 'congrua funzione' se 'l'interesse del servizio lo richiede'. Un obbligo di questo genere non è previsto nella Wrra poichè, secondo la relativa motivazione, ciò era reputato 'non appropriato' per i funzionari giudiziari.

Non vi sono impedimenti o requisiti speciali per ottenere una funzione nell'ambito di un collegio giudicante. Inoltre, i membri del potere giudiziario con funzioni giurisdizionali possono effettuare il passaggio al PM.

### 5.3 *Retribuzione*

L'entità della retribuzione dei membri del PM è correlata alla funzione che ricoprono. Gli importi percepiti dai membri del PM e dai giudici sono paragonabili alle retribuzioni nelle scale più elevate applicate ai funzionari comuni. La retribuzione aumenta automaticamente su base annuale fino ad un massimo correlato alla funzione. L'ammontare degli importi è stabilito dalla legge, nell'allegato alla Wrra.

### 5.4 *Diritti fondamentali*

Un funzionario del PM è tenuto ad astenersi dall'esercizio del diritto alla libertà di espressione, di associazione, di riunione e di manifestazione se ciò comporta che 'il corretto esercizio del suo compito o il corretto funzionamento del potere giudiziario non siano ragionevolmente garantiti' (art. 43 Wrra). La limitazione al diritto di associazione non si applica all'appartenenza ad un gruppo politico o ad un'associazione di categoria: i membri del PM possono essere membri di un partito politico senza che ciò comporti alcuna complicazione.

Le Istruzioni sui contatti esterni dei funzionari pubblici (*Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren*) stabiliscono la modalità secondo cui i funzionari sono tenuti ad impiegare la loro libertà di espressione, e la misura in cui possono intrattenere contatti con i membri delle Camere e con terzi. Tale normativa ministeriale si applicherebbe anche ai membri del PM stando alla motivazione della seconda direttiva, nella quale vengono specificamente nominati quali funzionari che rientrano nella 'sfera di autorità' di un ministro o di un sottosegretario. Per quanto attiene al PM, le Istruzioni non si fondano tuttavia su una disposizione di legge corretta: l'art. 127 RO stabilisce che esclusivamente il ministro della Giustizia può impartire direttive al PM, mentre queste Istruzioni sono state in realtà adottate dal primo ministro. Che ciò abbia avuto luogo 'in sintonia con il parere del consiglio dei ministri', come recita l'incipit, non aggiunge nulla di nuovo. Sotto questo profilo le Istruzioni rappresentano perciò un "mostro" di diritto costituzionale: il primo ministro parte infatti dal

presupposto che i membri del PM siano funzionari pubblici comuni e non giudiziari. In breve, le Istruzioni non si applicano ai funzionari del PM ma possono tutt'al più fungere da filo conduttore nella considerazione se un'opinione sia in contrasto o meno con il corretto esercizio dei compiti del PM.

I funzionari giudiziari possono far parte di un unico sindacato a loro specificamente rivolto, ovvero l'Associazione olandese per la Magistratura (*Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak* o *NVvR*), di cui una larga maggioranza è membro. Alcuni rappresentanti dell'Associazione formano il Comitato settoriale del potere giudiziario (*Sectorcommissie rechterlijke macht*), in seno al quale i funzionari del PM si consultano con il ministro su questioni relative al loro stato giuridico e alla politica del personale, concertazione che si applica altresì agli altri funzionari giudiziari e agli uditori. In caso di vertenze nel corso di questa concertazione ovvero nella necessità di un parere, è previsto l'intervento di una Commissione consultiva e di arbitrato (*Advies- en Arbitragecommissie*), composta da membri designati sia dal ministro che dal Comitato settoriale.

#### 5.5 Responsabilità

Lo Stato è responsabile dei danni provocati da atti illeciti commessi dai membri del potere giudiziario. L'atto illecito può essere provocato ad esempio da una forma di errore giudiziario, a prescindere dal fatto che la colpa sia da imputare o meno al funzionario del PM in questione per l'errata interpretazione.

Il funzionario è responsabile solamente nella misura in cui gli si possa rivolgere un rimprovero personale, e a tal proposito la Corte Suprema stabilisce parametri rigorosi: se il rappresentante del PM ha commesso un errore di diritto, sarà da ritenersi colpevole soltanto se l'interpretazione erronea da questi sostenuta è totalmente inammissibile, ma fino ad oggi nessun membro del PM è stato ritenuto personalmente responsabile.

#### 5.6 Sanzioni disciplinari

Per i membri del PM vale indicativamente il medesimo regime disciplinare previsto per i funzionari comuni, secondo il quale le sanzioni devono essere irrogate dall'organo incaricato della nomina, ovvero, per la maggior parte dei membri del PM, la Corona. Solamente nel caso dei sostituti procuratori della Regina la sanzione viene comminata dal ministro stesso. Manca del tutto una procedura ufficiale per l'imposizione delle sanzioni, le quali vanno dall'ammonimento alla destituzione. Su una proposta di destituzione dei membri del PM che ricoprono le funzioni più elevate, si delibera ufficialmente in sede di consiglio dei ministri.

Ai giudici si applica invece un regime disciplinare distinto: la Wrra stabilisce che il presidente del collegio giudicante in determinati casi può indirizzare ai giudici un'ammonizione, mentre spetta alla Suprema Corte dei Paesi Bassi di procedere alla loro destituzione in qualità di sanzione. A tale scopo il procuratore generale presso la Suprema Corte deve avviare un'azione presso il collegio giudicante in questione, che in seguito deciderà sulla richiesta e comminerà eventualmente la sanzione della destituzione.

Accade raramente che il ministro ammonisca ufficialmente i funzionari del PM, mentre è possibile che si limiti a manifestare il suo 'disappunto' in modo informale su un determinato *modus operandi*. Procedimenti disciplinari che hanno fatto discutere sono quelli a carico del procuratore della Regina Drenth nel 1996 e del procuratore generale Steenhuis nel 1998<sup>12</sup>.

### 5.7 *Sospensione e destituzione*

I funzionari del PM possono essere sospesi dal ministro per le stesse ragioni addotte per gli altri funzionari. Ciò può accadere nel caso in cui sia stato avviato un procedimento penale a carico del funzionario per la commissione di un reato o se su di lui incombe una destituzione incondizionata. La sospensione è altresì possibile se 'lo richiede l'interesse del servizio'.

I giudici possono essere sospesi soltanto per intervento della Suprema Corte; ciò si verifica esclusivamente se si trovano in stato di custodia cautelare, se sono stati condannati ad una sanzione detentiva o a misure alternative per un reato nel caso di una sentenza (giurisdizionale) non ancora irrevocabile, oppure per curatela, bancarotta, moratoria di pagamento o arresto per mora.

I membri del PM possono essere destituiti sulla base delle motivazioni elencate all'articolo 36 della Brra, le quali pressoché combaciano con le motivazioni che si applicano ai funzionari comuni contenute nell'articolo 98 dell'ARAR. Si ricorre alla destituzione, oltre che come sanzione disciplinare o per cause di incompatibilità, anche in casi di carenze nei requisiti legati alla nomina o in casi di informazioni non corrette o incomplete fornite al momento dell'entrata in servizio o in sede di valutazione. Tale misura è inoltre attuabile nel momento in cui una sanzione detentiva comminata per aver commesso un reato diventa irrevocabile, in caso di curatela, arresto per mora, incapacità o inabilità alla funzione e raggiungimento dell'età pensionabile. I funzionari possono venire destituiti, a determinate condizioni, anche sulla base dell'inabilità a compiere la loro mansione causa malattia. La destituzione avviene per regio decreto oppure, per i membri sostituti del PM, per decreto ministeriale. È importante sottolineare che un membro del PM può essere destituito anche per 'altre ragioni': in tal caso il ministro o il governo gli accordano un'indennità, oltre alla corresponsione di un'aspettativa retribuita. Si è verificato che alcuni rappresentanti del PM in posizioni di rilievo siano stati destituiti dal

---

<sup>12</sup> Si veda par. 6.2.2.6. "Direttive in ordine alla requisitoria" e par. 5.2 "Trasferimento e cambiamento di funzione".

ministro per le dette ragioni: casi rimarchevoli in passato sono stati la destituzione del procuratore generale Van Randwijck nel 1995 e del presidente del Collegio dei procuratori generali Docters van Leeuwen nel 1998.

### 5.8 Tutela giuridica correlata allo stato giuridico

Avverso decisioni relative a questioni correlate allo stato giuridico, i membri del PM e i giudici possono ricorrere direttamente in appello, previa presentazione di opposizione, presso il *Centrale Raad van Beroep* (Suprema giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso dei funzionari pubblici - *NdT*) ai sensi dell'art. 47 Wvra. Non presentano pertanto appello in precedenza presso il tribunale di prima istanza, e ciò si chiarisce in virtù della distanza indispensabile che verrebbe ad essere troppo esigua fra i tribunali e i membri del potere giudiziario coinvolti. Sono estremamente rari i casi in cui il funzionario interessato ricorre in appello avverso l'imposizione di una misura disciplinare<sup>13</sup>.

### 5.9 Conclusioni

La posizione del PM conosce garanzie estremamente esigue contro le ingerenze della politica, benché la retribuzione dei suoi funzionari non sia comunque direttamente subordinata ad una valutazione del ministro circa il loro operato. Il loro status mostra inoltre poche analogie con la posizione della magistratura giudicante: segnatamente, il procedimento disciplinare, la sospensione e la destituzione rappresentano elementi che assicurano scarsa tutela al funzionario del PM. Questi aspetti permettono al ministro di esercitare un ampio influsso sui funzionari del PM, la cui nomina dipende inoltre dalla composizione del governo. Su questo punto sembra tuttavia sia consuetudine evitare nomine di natura politica.

## 6. Competenze funzionali del ministro

Oltre al potere decisionale sullo stato giuridico del PM, il ministro possiede competenze anche nei confronti dell'attività penale stessa. Diversamente dalle competenze correlate allo stato giuridico, le competenze in questione hanno un rapporto diretto con gli atti legati all'esercizio dell'azione penale, ovvero con l'attività sostanziale del PM. Per chiarezza saranno perciò definite competenze funzionali, così da distinguerle da quelle di natura diversa.

---

<sup>13</sup> Si veda la causa Drenth al par. 5.6. "Sanzioni disciplinari" e al par. 6.2.2.6 "Direttive in ordine alla requisitoria", nota 60.

Saranno considerate in primis le possibilità del ministro di acquisire informazioni dal PM e di consultarsi con lo stesso, dopo di che seguirà un'analisi dettagliata della facoltà ministeriale di impartire direttive vincolanti, alla quale si riallacciano gli effetti di una petizione al ministro. Successivamente saranno esaminati gli strumenti ufficiali in capo al ministro applicabili alla perseguibilità di un illecito penale, ovvero la 'promessa formale' e la 'comunicazione'. Da ultimo si rivolgerà brevemente l'attenzione alle competenze in caso di reati d'ufficio commessi da esponenti politici, ad alcune competenze nei confronti degli organi inquirenti e ad influenze organizzative e di bilancio.

### 6.1 *Competenze relative alla comunicazione di informazioni*

Ogni contatto fra governo e PM deve avvenire esclusivamente per mezzo del ministro della Giustizia attraverso il Collegio. Gli altri ministri e i funzionari del ministero non devono ricercare o mantenere alcun contatto diretto con il PM o con i procuratori della Regina, anche se ciò non viene tuttavia escluso nella legge o in altra normativa. Nelle motivazioni del progetto di legge per la RO del 1999, si legge persino che l'obbligo di informazione di 'ogni membro del PM' nei riguardi del ministro è 'evidente'. Di diritto ciò non è corretto, poiché 'i membri del pubblico ministero forniscono *al Collegio* le informazioni necessarie allo stesso (art. 129 RO)' (corsivo dell'autore).

In più, da un obbligo di informazione nei confronti del ministro si potrebbe trarre l'erronea conclusione che tutti i membri del PM potrebbero o addirittura dovrebbero consultarsi anche con il ministro, e ciò sarebbe totalmente in contrasto con la sistematica legislativa della relazione ministro-PM<sup>14</sup>.

Nella prassi è in effetti accaduto che il ministro si sia consultato direttamente con altri membri del PM, e anche oggi si registrano contatti fra il vertice del ministero e le procure locali. Funzionari di diversi ministeri si consultano ad esempio con i procuratori della Regina in sede di gruppi di regia sull'approccio da utilizzare, fra l'altro, nei procedimenti penali.

Il Collegio ha l'obbligo di fornire al ministro le informazioni 'che egli ritiene necessarie' (art. 129 RO) e ciò avviene in diversi modi. Ad esempio, fin dal 1970 il PM pubblica una relazione annuale che viene trasmessa al ministro, e tramite il ministro, al parlamento. A cadenza mensile si tiene inoltre una riunione consultiva fra il ministro e il Collegio. Si svolgono anche concertazioni *ad hoc*, generalmente fra il ministro o il segretario generale e il presidente del Collegio.

Il Collegio si consulta inoltre con il ministro su priorità di carattere programmatico: in questa sede informale gli uffici di procura e il Collegio formulano gli orientamenti in una proposta di piano annuale che il PM sottopone all'approvazione del ministro. Sotto il profilo formale, il PM chiede al ministro in quest'occasione solamente di prenderne visione, in quanto l'approvazione ministeriale non comporta

---

<sup>14</sup> Si veda il par. 6.2.3.1. "Procedura prevista per direttive specifiche".

effetti giuridici sugli orientamenti programmatici del PM. Per produrre effetti giuridici il ministro dovrebbe impartire una direttiva vincolante e può farlo nell'ipotesi in cui non approvi le linee programmatiche, ma prima di giungere a questa opzione il ministro si consulta con il Collegio al fine di persuaderlo ad apportare alcune modifiche. Oltre al piano annuale, il Collegio presenta al ministro tutte le direttive generali del Collegio stesso allorquando queste riguardino l'esercizio delle funzioni penali.

Accanto a questioni programmatiche, all'attenzione del ministro vengono sottoposti anche casi specifici. La legge prevede infatti che riguardo all'impiego di determinati poteri d'indagine speciali il Collegio presenti al ministro un'eventuale futura decisione: ciò riguarda la conclusione di un accordo per l'impiego di infiltrati civili e l'ordine di dispensa per l'autorizzazione all'utilizzo in azioni di polizia di sostanze pericolose o nocive passibili di sequestro. Oltre alle disposizioni di legge, anche alcune norme procedurali richiedono che il Collegio presenti una causa al ministro prima che sia presa una decisione relativa all'esercizio dell'azione penale. Ciò si applica fra l'altro quando il PM valuta di procedere penalmente in casi di eutanasia o quando intende prendere decisioni nell'ambito di un procedimento penale a carico di funzionari ministeriali. Il PM dà inoltre comunicazione al ministro nei casi in cui decide di avviare l'azione penale nei confronti di organi dell'amministrazione pubblica e di personalità politiche. Il Collegio interpella il ministro anche per accordi con criminali e proposte di transazione, se ingenti e delicati. Infine, il regolamento del Collegio stabilisce che il predetto deve mettere al corrente il ministro 'di quegli episodi e procedimenti penali che toccano le linee programmatiche essenziali relativamente all'applicazione della legge penale o che rivestono un'importanza particolare per l'applicazione della legge'. Nelle motivazioni il Collegio indica la strategia adottata per il vertice europeo del 1997 come un esempio che rientra in questa descrizione generale.

In tutti i casi in cui il Collegio presenta al ministro una decisione già prevista, il giudizio del ministro non comporta effetti giuridici per la causa in questione. Nel caso in cui il ministro non si adegui al proposito, dovrà emettere una direttiva in modo da far prevalere di diritto il suo giudizio. *De facto* quest'ultima opzione non si verifica, ed ogni mese si tengono comunque consultazioni su cause specifiche<sup>15</sup>.

Non esistono eccezioni giuridiche all'obbligo di informare il ministro: il PM è tenuto a rispettarlo anche se il segreto istruttorio è nell'interesse delle indagini o del perseguimento dei reati. Le disposizioni contenute nella legge sulla pubblicità dell'amministrazione (*Wet openbaarheid van bestuur* o WOB), che tutelano fra l'altro questi interessi, possono essere eccepite soltanto per i cittadini (art. 10 WOB).

## 6.2 Facoltà di impartire direttive vincolanti

<sup>15</sup> Si veda il par. 6.8. "Influsso informale".

Il ministro ha la facoltà di impartire direttive vincolanti al PM. Di seguito si tratteranno il fondamento e il significato di tale facoltà. Seguirà quindi una riflessione sulle possibilità e sulle difficoltà di ricorrere a tale facoltà nell'esercizio di determinati tipi di funzioni penali del PM. Si affronteranno poi i temi della procedura prevista per l'emanazione di queste direttive e delle possibili garanzie giuridiche che si possono applicare alle stesse. A conclusione, ci si soffermerà su un'analisi della moderazione richiesta al ministro nell'impartire direttive.

### 6.2.1 *Fondamento della facoltà di impartire direttive vincolanti*

Nell'ordinamento giuridico dei Paesi Bassi, il ministro della Giustizia possiede la facoltà di impartire direttive vincolanti al PM ai sensi della RO. Fino alla modifica di tale legge nel 1999, la facoltà ministeriale si basava sull'articolo 5, ma in quell'anno si diedero una nuova formulazione e nuova numerazione a questa disposizione (art. 127)<sup>16</sup>. Il nuovo testo apporta precisazioni, ma non sembra scostarsi granché dal precedente quanto a portata. Stando alle motivazioni, con questo emendamento anche il ministro non mirava ad una modifica sostanziale ma solamente ad un chiarimento, e la questione non è stata d'altro canto ulteriormente approfondita dai parlamentari. Nel prosieguo, per la trattazione della disposizione attuale, sarà perciò giustificato l'utilizzo delle posizioni relative al precedente articolo. Laddove rivesta importanza, si metteranno in risalto alcune divergenze.

La disposizione di legge non è il fondamento logico della facoltà di impartire direttive vincolanti. Vari autori hanno difeso la concezione secondo cui tale facoltà fosse implicitamente presente o che scaturisse dalla responsabilità ministeriale. Queste posizioni saranno affrontate in successione.

Nelle motivazioni per il progetto di legge della RO del 1999, con riguardo al vecchio articolo 5 il ministro scrisse: 'La disposizione non è redatta sotto forma di facoltà di impartire ordini al PM, bensì come obbligo ad osservarli. La facoltà di impartire ordini è un presupposto dell'articolo 5'. Il gruppo progressista-liberale D66 della Camera dei deputati sposò l'argomentazione del ministro, sostenendo 'che l'articolo 5 presuppone già il rapporto di subordinazione e che tale rapporto scaturisce dalle caratteristiche del PM' - opinioni sorprendenti dal punto di vista del diritto costituzionale. Evidentemente il ministro, senza alcuna specifica disposizione di attribuzione, disporrebbe già della facoltà di impartire direttive, benché il principio di legalità richieda proprio che sia una disposizione di legge ad attribuire una facoltà. Le 'caratteristiche del PM' non creano ovviamente alcuna facoltà ad

---

<sup>16</sup> Art. 5 RO 1827: "I funzionari presso il pubblico ministero hanno l'obbligo di adempiere agli ordini i quali vengono impartiti loro dal potere a ciò competente, in nome del Re, nell'ambito delle loro funzioni".

Art. 127 RO: "Il Nostro Ministro della Giustizia può impartire direttive vincolanti a carattere generale e particolare riguardanti l'esercizio delle funzioni e delle competenze del pubblico ministero" (NdT).

impartire direttive, e pertanto queste opinioni sono in contrasto con il principio di legalità nonché con quanto risulta dalla storia del diritto: la RO risale al 1827 e da allora l'articolo 5 non fu più modificato fino al 1999. In occasione della trattazione della legge di allora, i portavoce non partivano dal presupposto che il ministro già possedesse una determinata facoltà senza l'adozione dell'articolo 5. Gli allora difensori della facoltà ministeriale supponevano regolarmente che il PM *dovrebbe* sottostare agli ordini del ministro, o che già era così da 'sempre'. Questi erano perciò soltanto argomenti in virtù dei quali l'articolo 5 avrebbe dovuto essere inserito proprio nella RO. Gli oppositori della facoltà di impartire direttive vincolanti sostenevano invece che l'articolo avrebbe avuto conseguenze negative e si schierarono contro la disposizione, insistendo affinché non venisse adottata. Se fossero stati dell'opinione che il ministro senza l'articolo 5 avrebbe comunque potuto emettere ordini, la loro argomentazione avrebbe avuto scarso significato. L'articolo suscitò quindi un ampio dibattito, dal quale risulta che né i suoi fautori né i suoi oppositori presupponevano già esistente una sorta di rapporto di subordinazione. Le motivazioni fanno peraltro astrazione dall'iter parlamentare della RO di allora.

La redazione del previgente articolo 5 era però tale da presupporre in senso *linguistico* la facoltà di impartire ordini: l'espressione 'hanno l'obbligo di adempiere agli ordini', si fondava secondo il suo significato letterale su una facoltà di emettere direttive, e tuttavia questo dato non può avere il significato *giuridico* secondo cui il ministro già possedesse questa facoltà, a prescindere dai termini impiegati. La disposizione era semplicemente redatta in senso passivo: era rivolta al PM e non era stata scritta nei confronti del ministro. L'articolo rientrava in una serie di altre disposizioni riguardanti il PM e la legge si proponeva fra l'altro proprio di regolamentare lo stato del PM. Era quindi logico mantenere una redazione "passiva", rivolta agli obblighi del PM stesso. Il nuovo articolo 127 è invece redatto in forma attiva, diretto al ministro, e in esso non si fa menzione alcuna di un obbligo di osservanza. Tale obbligo consegue ovviamente dalla facoltà del ministro di impartire direttive vincolanti: l'attuale formulazione della facoltà non dovrebbe più produrre alcuna conclusione errata su una presupposizione di subordinazione.

Alcuni autori sostengono perciò incorrettamente che il rapporto gerarchico fra ministro e PM sarebbe da considerare un presupposto; un'altra posizione, in parte correlata, ipotizza che le competenze ministeriali derivino dalla responsabilità del ministro nei confronti del PM; secondo altri ancora, la responsabilità o l'obbligo di rendiconto del ministro comporterebbero direttamente la sua autorità sui funzionari, come ad esempio i membri del PM: se il ministro è responsabile, dovrà disporre anche delle competenze in virtù delle quali possa essere posta in atto la sua responsabilità – stando all'argomentazione. Sulla base della sua responsabilità il ministro sarebbe dunque competente ad impartire direttive.

Anche il ministro Sorgdrager<sup>17</sup> trasse esplicitamente spunto, in un primo momento, da questa concezione: 'Laddove un ministro è in linea di principio responsabile per ogni comportamento di funzionari (o altri organi amministrativi) a livello di amministrazione pubblica nell'ambito della sua sfera d'azione, consegue necessariamente la piena competenza, ovvero la piena autorità, nei confronti di quei funzionari e quegli organi amministrativi'.

In un secondo momento – nelle motivazioni al progetto di legge della RO del 1999 – il ministro si esprimerà in modo lievemente più moderato:

'Il principio secondo cui ad ogni esercizio di competenze pubbliche debba essere vincolato un obbligo di giustificazione, viene definito a livello statale concentrando tale obbligo di giustificazione nella persona del ministro e nella concessione al parlamento del potere di mobilitare quella responsabilità. In tal modo il ministro costituisce – citando le parole della commissione Scheltema<sup>18</sup> – il punto di contatto per il controllo democratico sull'organizzazione pubblica, il quale *implica un rapporto gerarchico* fra il ministro e coloro che prestano servizio in qualità di funzionari presso l'amministrazione pubblica, salvo che la legge disponga diversamente'. (corsivo dell'autore).

Infine, una componente importante della responsabilità ministeriale è il principio secondo cui non vi è obbligo di giustificazione senza competenza.

Ancora una volta il ministro sembra suggerire che la responsabilità ministeriale, o per lo meno la sua concentrazione nella persona del ministro, implichi una facoltà ministeriale di emettere direttive.

Questa implicazione non è corretta: dal fatto stesso che il ministro sia tenuto a rendere conto non consegue che egli sia giuridicamente competente ad impartire ordini. Può tutt'al più essere ritenuto *auspicabile* o *efficiente* che in un sistema parlamentare il ministro responsabile disponga di determinate competenze: attraverso competenze relative all'acquisizione di informazioni o all'influsso sull'operato da giustificare, un ministro potrà meglio rendere conto. Ma queste competenze devono essere conferite da disposizioni di legge, mentre la responsabilità non presuppone alcuna gerarchia, bensì viceversa, come consegue anche dal 'principio' nominato dal ministro.

### 6.2.2 I diversi tipi di direttive

Un primo passo consiste nel considerare a quali competenze le direttive ministeriali possono essere inerenti. Nella letteratura e negli atti parlamentari non sempre vi è accordo sulla portata delle direttive: vari autori affermano che il ministro può indirizzare una direttiva al PM per tutti i suoi atti e in qualsiasi

<sup>17</sup> Sorgdrager W., intervento al congresso degli uditori giudiziari "De eerbied waardig" del 3 aprile 1996, *Gazzetta Ufficiale* 1996, 68, pag. 6. Winnie Sorgdrager fu ministro della Giustizia nel primo governo Kok dal 22 agosto 1994 al 3 agosto 1998. (NdT)

<sup>18</sup> Il ministro si basa per il concetto del "punto di contatto", sul rapporto della commissione Scheltema, 1993, pag. 8.

fase della filiera penale; alcuni autori che saranno citati nel seguito sostengono invece che relativamente ad alcuni aspetti il ministro non sarebbe competente ad emanare direttive. Queste posizioni saranno trattate nella seguente disamina dei diversi tipi di direttive.

#### 6.2.2.1 *Direttiva 'a non esercitare alcuna competenza'*

Secondo Corstens<sup>19</sup>, il ministro non ha la facoltà di 'limitare, come sanzione, totalmente o per una parte essenziale, un membro del pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni'. Duisterwinkel<sup>20</sup> sostiene invece che il ministro dispone della facoltà di emanare una direttiva in base alla quale un funzionario del PM temporaneamente non possa esercitare alcuna funzione. Il procuratore che ad esempio dia comunque avvio al procedimento penale, sarà ugualmente dichiarato ammissibile ma potrà tuttavia essere oggetto di sanzioni disciplinari per i suoi atti.

Entrambe le concezioni sono passibili di critiche: da nulla risulta che il ministro non possa prendere una decisione di questo tipo e la decisione peraltro non farebbe venir meno le funzioni del PM. Il concetto indefinito di 'parte essenziale' ha del resto poco significato concreto: qual è infatti l'essenza delle funzioni del PM? Una decisione ministeriale di questo tipo non deve invece essere assunta necessariamente sotto forma di una direttiva: è sufficiente che il ministro sospenda il funzionario del PM, dimostrando che 'l'interesse del servizio' ne richiede la sospensione. Se al contrario il ministro avesse la possibilità di utilizzare lo strumento della direttiva, questo criterio sostanziale potrebbe essere ignorato<sup>21</sup>.

#### 6.2.2.2 *Direttive di natura programmatica*

Il PM stesso persegue una linea politica che non coincide con la politica del ministro della Giustizia, valida in quanto tale per il ministero della Giustizia. Eppure il ministro ha la facoltà di impartire direttive vincolanti al PM, come ad esempio una direttiva volta a stabilire la politica in materia di azione penale per un settore o per una determinata competenza. Il ministro può emanare una direttiva vincolante anche ai fini dell'adozione di una direttiva nazionale (*landelijke richtlijn*) con un preciso contenuto o della diversa formulazione di una determinata direttiva (*richtlijn*).

Il ministro non può ovviamente impartire direttive vincolanti volte alla promozione di una linea politica che il PM stesso non può perseguire, ed è ben chiaro che la linea politica non può essere in contrasto con il diritto. L'elaborazione della politica volta al perseguimento dei reati conosce un'ulteriore

<sup>19</sup> G. J. M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 2002, pag. 104.

<sup>20</sup> G. Duisterwinkel, "Corstens/Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid" (boekbespreking), *RMThemis*, 1975, pag. 197

<sup>21</sup> Si veda il par. 5.7. "Sospensione e destituzione".

specifica delimitazione: non è possibile rinunciare sistematicamente ad esercitare del tutto l'azione penale. Questa limitazione riguarda anche il ministro, in quanto egli priverebbe la disposizione di legge della sua forza se ordinasse al PM di tralasciare completamente l'esercizio dell'azione penale. Il ministro potrebbe pur sempre indirizzarsi verso l'introduzione di una modifica della legge su questa materia e potrebbe inoltre prescrivere delle "posteriorità" temporanee.

Nella pratica il ministro utilizza molto raramente direttive vincolanti di natura programmatica e viene invece coinvolto da vicino nel ciclo annuale di programmazione del PM. In concertazione con il Collegio stabilisce quindi le priorità, mentre le "posteriorità" non vengono in realtà affrontate in tale sede<sup>22</sup>.

#### 6.2.2.3 *Direttive nella fase delle indagini*

Nel caso in cui, in ordine ad un delitto, il PM non avvii le indagini, il ministro ha la facoltà di impartire una direttiva vincolante affinché queste abbiano inizio.

Viceversa, l'accertamento di un reato può essere posto in atto a mezzo di una direttiva di stampo negativo.

Inoltre, anche l'oggetto delle indagini potrebbe essere circoscritto da una direttiva.

Per tali direttive di stampo negativo vale tuttavia quanto verrà osservato relativamente alle direttive "a non procedere". Altre varianti includono le direttive che indirizzano le indagini verso altre persone sospette, le direttive che concentrano le indagini su altri (tipi di) delitti che sarebbero stati commessi da uno stesso indagato, che dispongono il ricorso all'utilizzo di determinati mezzi coercitivi oppure che vietano o sospendono il loro impiego, oltre a direttive mirate all'emissione di un ordine alla Polizia.

La facoltà di indirizzare direttive nella fase delle indagini non è stata pressoché mai messa in dubbio in passato giacché il ministro in alcune circostanze è effettivamente intervenuto in questioni legate alle indagini. In occasione della revisione della RO questa facoltà ministeriale è stata esplicitamente confermata.

#### 6.2.2.4 *Direttive "a procedere"*

Se l'avvenuta commissione di un illecito penale viene accertata in seguito ad indagini o se il PM ne viene in altro modo a conoscenza, il PM può decidere di non dare impulso all'azione penale. Il ministro potrebbe allora decidere di impartire una direttiva vincolante "a procedere", come ad esempio una direttiva volta a richiedere l'avvio di un'istruzione giudiziaria condotta dal giudice istruttore e non dal

---

<sup>22</sup> Si veda par. 3.3 "Gli orientamenti del PM" e par. 6.1. "Competenze relative alla comunicazione di informazioni".

PM, oppure una citazione a giudizio. Nella realtà pratica si è talvolta fatto ricorso a questo tipo di direttiva.

Può verificarsi che in un determinato caso una parte che vi abbia interesse sia già ricorsa in appello presso la corte d'appello ex art. 12 del Codice di Procedura Penale olandese (*Wetboek van Strafvordering*, in prosieguo Sv)<sup>23</sup>: se la corte non ha riscontrato la presenza di alcun motivo a sostegno dell'instaurazione di un procedimento penale, il ministro potrebbe ciononostante ordinare di procedere, e in tal caso il procuratore dovrebbe adempiere agli ordini del ministro. La decisione della corte di dichiarare inammissibile il ricorso in appello non implica infatti alcun divieto ad esercitare l'azione penale.

In questa sede si vuole inoltre ribadire come nell'ambito di un procedimento penale già avviato il ministro, se richiesto, può ordinare che il PM utilizzi determinate funzioni processuali. Infine si deve dare menzione della possibilità, in seguito a sentenza emessa dal giudice, di impartire una direttiva affinché il PM ricorra in appello o in Cassazione.

#### 6.2.2.5 Direttive “a non procedere”

Il ministro ha la facoltà di emanare una direttiva “a non procedere” (o indagare) o “a non procedere (o indagare) ulteriormente”. Pur in presenza delle condizioni di procedibilità, il ministro può impartire una direttiva vincolante per richiedere l'archiviazione del fascicolo se reputa l'azione penale non opportuna nel caso in questione. Può altresì ordinare al procuratore di non citare in giudizio l'imputato per determinati reati ma di allegarli all'imputazione *ad informandum*<sup>24</sup>, oppure di far uso della propria competenza a procedere ad una “archiviazione (diretta) condizionata”. Il ministro può altresì far ricorso ad una direttiva affinché all'imputato sia invece proposta una transazione o affinché venga posta in atto una transazione di tipo diverso, ad altre condizioni (come ad esempio il versamento di una somma di maggiore o minore entità, una sanzione sostitutiva della pena consistente nella prestazione di attività lavorative socialmente utili non retribuite, ecc.). Se un imputato è già stato citato in giudizio, il ministro può dare ordine di ritirare la citazione fino al momento in cui non si proclami aperta l'udienza dibattimentale. Infine il ministro ha la facoltà di impartire una direttiva affinché non si ricorra in appello o affinché venga ritirato un ricorso in appello già interposto. Una causa rimarchevole in cui il governo

<sup>23</sup> Si veda il par. 3.6 “Controllo giudiziario sul PM”. (NdT)

<sup>24</sup> Si veda il par. 3.2 “Decisione relativa all'esercizio dell'azione penale” e in particolare la nota 6.

stesso decise di non avviare l'azione penale, è stato l'affare Lockheed<sup>25</sup> in cui non si giunse, per quanto è dato sapere, ad una direttiva formale. Nemmeno il PM si è occupato della causa.

#### 6.2.2.6 Direttive in ordine alla requisitoria

Se nell'ambito di un procedimento penale si è già dato inizio all'udienza dibattimentale, il ministro può emanare una direttiva relativa alla condotta del procuratore della Regina nel corso del processo: può ad esempio impartire una direttiva che preveda di integrare o modificare l'imputazione in sede di udienza. Il ministro potrebbe ordinare al procuratore di tenere una determinata requisitoria, con determinate conclusioni, entità della pena e modalità di esecuzione.

Tale direttiva può costituire una combinazione tra una direttiva "a procedere" ed una direttiva in ordine alla requisitoria. Con riguardo ad una causa in cui il PM non ha avviato l'azione penale, il ministro ha la facoltà di ricorrere ad una direttiva "a procedere" ed intendere in tal modo altresì che il PM richieda la condanna nella sua requisitoria. Sembra che questo si sia verificato nella causa Drenth<sup>26</sup>. Una direttiva di questo tipo può provocare divergenze d'opinione sul contenuto della direttiva stessa e sarebbe perciò preferibile che il ministro formulasse le due richieste separatamente. Per ragioni di

---

<sup>25</sup> In occasione dell'affare Lockheed (società americana costruttrice di velivoli in dotazione all'aeronautica militare -NdT), nel 1976, il primo ministro Den Uyl istituì una commissione speciale Donner (commissie van Drie) per indagare su reati in cui sarebbe stato coinvolto un 'alto funzionario governativo', probabilmente il principe Bernhard. Il PM non è intervenuto in questa causa. Il governo giunse alla conclusione "che si doveva rinunciare a prendere provvedimenti giudiziari" (*Kamerstukken II 1975/76, 13787; Handelingen II 1975/76, pag. 5115-5117*). Secondo H.Th. J. F. van Maarseveen, *Ministeriële verantwoordelijkheid en Openbaar Ministerie na 1976, NJB 1977, pag. 209-215*, il modo di agire seguito dal governo fu da considerarsi negativo: a causa della pubblicità seguita all'operato del governo, il principe Bernhard sarebbe stato danneggiato più di quanto non sarebbe accaduto se si fosse seguita una procedura normale. Ciò avrebbe inoltre intaccato la fiducia riposta nell'ordinamento giudiziario, poiché si introdusse un'eccezione alla procedura regolare tenuto conto del coinvolgimento di un "alto funzionario governativo". Il 14 dicembre del 1999 la causa tornò alla ribalta in seguito ad alcune dichiarazioni rese in una trasmissione televisiva, da cui risultava che il principe, nella sua funzione di Ispettore generale delle forze armate, avrebbe effettivamente ricevuto denaro da Lockheed. Risultò infatti che Lockheed avesse avvicinato funzionari governativi in diversi Paesi al fine di incoraggiare determinati acquisti. Un mese più tardi vennero pubblicate parti delle copie dei verbali della riunione del consiglio dei ministri nella cui sede si decise sul rapporto della commissione Donner, dalle quali si evince che il ministro della Giustizia riteneva ci fossero le basi per avviare un procedimento penale. La maggior parte dei ministri, fra cui lo stesso ministro della Giustizia, preferirono tuttavia rinunciare a dare corso all'azione penale, poiché ciò avrebbe avuto conseguenze poco auspiciabili per la posizione della Regina. *NRC Handelsblad* 14 dicembre 1999; 15 gennaio 2000. *Aanhangsel Handelingen II 1999-2000, nr. 467, pag. 1059; nr. 596, pag. 1323*.

<sup>26</sup> Per la causa Drenth: *CRvB* 10 luglio 1997, 199; *TvA* 1997, 141; *NJB* 1997, pag. 1287. *Aanhangsel Handelingen II 1995/96, nr. 286. Kamerstukken II 1994/95, 23877, nr. 2*. Il ministro comunicò al procuratore generale: 'Le richiedo perciò di far sì che l'azione penale sia proseguita'. Il procuratore generale menzionò al procuratore della Regina Drenth: 'Il ministro è dell'opinione che l'azione penale debba essere proseguita. Interpreto quest'affermazione nel senso che si deva promuovere un'azione penale'. Dopo che il procuratore aveva avviato l'azione penale, e primariamente richiesto la dichiarazione di non ricevibilità del PM, fu ammonito per negligenza. Secondo il *Centrale Raad van Beroep* la richiesta non era compatibile con la portata dell'incarico affidato al procuratore della Regina. Tuttavia, in conformità all'incarico, il procuratore aveva avviato l'azione penale. Il fatto che egli abbia poi richiesto una dichiarazione di non ricevibilità non modificò nulla, in quanto il giudice dispone di completa libertà nella decisione su tale richiesta.

chiarezza sarebbe più vantaggioso che il ministro in un caso di questo tipo impartisse nel contempo anche la direttiva “a richiedere la condanna”, così da esplicitare che auspica sia l’instaurazione del procedimento che la richiesta di condanna.

La direttiva in ordine alla requisitoria è la più controversa. Già da lungo tempo c’è unanime accordo quanto al fatto che un procuratore della Regina debba attenersi in linea di principio ad istruzioni in ordine alla requisitoria. In un procedimento penale specifico il PM può derogare a tali istruzioni, eventualmente in virtù di dettagli emersi in sede di udienza. Lo stesso consenso non si riscontra quanto all’interrogativo se il ministro, in un caso concreto, abbia il potere di ordinare una determinata requisitoria, e in caso affermativo, se il procuratore possa esprimere una sua opinione. In occasione della revisione della RO, su questo fronte ancora una volta non è stato sancito nulla per legge. Neppure la legge attuale fa alcun riferimento a requisiti più precisi per le direttive in ordine alla requisitoria, e ciò è sorprendente, viste le animate discussioni di cui questa direttiva è stata oggetto. Un’interpretazione del significato della legge sulla libertà della requisitoria (*Wet voor de vrijheid van het requisitoir*) emerge solamente dall’iter passato della legge. Visto e considerato che questo punto potrebbe creare delle ambiguità, si volgerà l’attenzione alle posizioni esistenti in proposito nell’ambito della previgente RO. Questa analisi contribuirà inoltre a chiarire che l’interpretazione della legge è cambiata notevolmente sotto questo aspetto.

Ai tempi della vecchia legge, alcuni autori sostenevano che il PM non disponesse di alcuna libertà di requisitoria e che avrebbe tutt’al più potuto far deroga ad una direttiva nel caso in cui fossero venuti alla luce nuovi elementi che il ministro non aveva potuto prendere in considerazione.

Tuttavia la maggior parte degli autori riteneva che il ministro non aveva il potere di prescrivere al procuratore della Regina una determinata requisitoria, la quale doveva essere formulata anche sulla scorta di quanto veniva alla luce durante l’udienza dibattimentale, il che non avrebbe lasciato margine di manovra per un intervento ministeriale. Alcuni supponevano esplicitamente che il ministro non poteva ordinare alcuna concreta richiesta di pena o modalità di esecuzione. Ciò risulterebbe dal “proprio incarico stabilito dalla legge” in forza del quale il PM espleta le sue attività, e dal giuramento che i membri del PM sono tenuti a prestare. Altri sostenevano persino che si trattasse di una “consuetudine o convenzione di diritto pubblico” per cui il ministro non esercita alcun influsso in sede di udienza. Anche alcuni ministri in passato hanno affermato che non sarebbe ‘corretto’ (Polak)<sup>27</sup> da parte loro esercitare controllo sul contenuto della requisitoria del PM, o che questo non sarebbe il loro compito (Van Agt)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Carel Hendrik Frederik Polak fu ministro della Giustizia dal 5 aprile 1967 al 6 luglio 1971 nel governo De Jong; Dries Van Agt ricoprì la carica dal 6 luglio 1971 all’11 maggio 1973 nel governo Biesheuvel, e successivamente dall’11 maggio 1973 al 19 dicembre 1977 sotto il governo Den Uyl. (NdT)

<sup>28</sup> Per il ministro Polak, *Handelingen II* 1968/69, pag. 3515; per il ministro Van Agt, *Aanhangsel Handelingen II* 1972/73, nr. 282, pag. 565: ‘Il ministro della Giustizia non può considerare parte del suo incarico pronunciare giudizi o valutazioni o intervenire in relazione alla requisitoria in uno specifico procedimento penale’. Si veda

Secondo il parere di altri autori, il ministro avrebbe effettivamente il potere di impartire una direttiva, ma sarebbe comunque concesso al PM di esternare un'eventuale opinione divergente o obiezioni contro il governo. Schalken ritiene che al procuratore sia consentito discostarsi da una direttiva 'quando questa scelta *sia inevitabile sulla base di fattori individuali e inerenti all'udienza*'. (corsivo di Schalken)<sup>29</sup>. Questo non sarebbe tuttavia possibile se la ragione per cui il procuratore giunge ad una determinata conclusione 'non è collegata esclusivamente con la valutazione sostanziale di quello specifico procedimento penale'.

In occasione della redazione della RO del 1999, il ministro Sorgdrager diede un'ampia precisazione: riteneva che il procuratore della Regina potesse effettivamente scostarsi dalla direttiva nel caso di circostanze nuove sorte in udienza. Tuttavia, il procuratore è tenuto a consultare comunque il ministro 'se la natura di un incarico affidato dal ministro ne dia motivo'.

A tal proposito il procuratore può richiedere di essere sospeso: si dovrebbe trattare di elementi nuovi che il ministro non aveva preso in considerazione nella sua direttiva. Poiché le direttive sono di per sé estremamente rare, il fatto stesso che il ministro vi ricorra influirà in modo significativo sulla "natura dell'incarico"; il PM dovrà rapidamente dedurre che, nel caso venga alla luce un elemento nuovo, deve consultare il ministro. Nei casi in cui la facoltà di impartire direttive vincolanti funziona in questo modo, la libertà di requisitoria verrà ad essere pressoché nulla.

Sul punto di vista proprio al procuratore della Regina, il ministro ha affermato quanto segue: se durante il processo penale viene emessa una direttiva, il procuratore della Regina dovrà in seguito agire in sintonia con questa e difenderla lealmente in sede di udienza. Egli ha comunque 'la libertà di indirizzare l'attenzione su quelle ulteriori considerazioni di diritto che il giudice, secondo parametri obiettivi, vorrà inoltre coinvolgere nel giudizio sul presente caso'. Il procuratore potrà esporre i diversi aspetti che hanno rivestito importanza nella valutazione precedente alla decisione di esercitare l'azione penale e ci si aspetta che fornisca al giudice le informazioni e gli argomenti necessari alla decisione finale in maniera imparziale.

Il ministro ha tuttavia espressamente dichiarato che il PM non deve presentare simultaneamente al giudice due diversi modi di vedere. Lo scopo non è perciò che il procuratore riporti tutti gli argomenti, presenti quindi le conclusioni sulla scorta della direttiva e successivamente suggerisca un esito diverso, che egli personalmente sostiene: in presenza di una direttiva non è permesso al procuratore di far risultare esplicitamente le proprie conclusioni. Di conseguenza, nei Paesi Bassi non vale integralmente il detto francese 'la plume est serve, la parole est libre'.

### 6.2.3 Modalità impiegate per l'emissione di direttive

---

anche G. J. M. Corstens e P. J. P. Tak, *Het Openbaar Ministerie*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1982.

<sup>29</sup> T.M. Schalken, *Is er nog vrijheid van requisitoir na een ministeriële aanwijzing?*, *NJB* 1996, pag. 93.

Ad eccezione degli altri ministri, il ministro della Giustizia è il solo a disporre della facoltà di impartire direttive vincolanti al PM, ed è perciò escluso che sia ad esempio il primo ministro a poterlo fare. Il ministro può far ricorso sia a direttive di carattere generale che a direttive particolari emanate nel quadro di uno specifico procedimento penale, caso in cui sono previste norme procedurali.

Il ministro può impartire una direttiva generale volta all'utilizzo di determinate competenze penali, la quale non è vincolata ad alcuna forma particolare: una redazione in forma scritta, una motivazione o un parere del Collegio non sono richiesti. Il ministro può indirizzare direttive scritte al PM a mezzo di circolari o lettere.

Una direttiva di carattere programmatico può essere emessa anche in occasione di un incontro consultivo, ad esempio in una riunione dei procuratori generali alla quale assista il ministro. Il carattere conciso dei verbali delle riunioni collegiali conferirebbe limitata pubblicità a questa modalità di emissione di direttive, né la legge prevede che le direttive generali debbano in qualsiasi maniera essere rese pubbliche. Nella realtà pratica le direttive ministeriali programmatiche, unitamente agli orientamenti programmatici del PM, vengono tuttavia in larga parte pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

#### 6.2.3.1 *Procedura prevista per direttive specifiche*

Per le direttive nel quadro di procedimenti penali specifici si applicano invece norme procedurali. Il ministro è tenuto innanzitutto a comunicare in forma scritta la direttiva prevista al Collegio dei procuratori generali, il quale deve in seguito esprimere un parere prima che il ministro proceda ad emanarla. Il ministro può fissare un termine entro il quale il Collegio deve pronunciarsi. Il progetto di direttiva, il parere e la direttiva stessa devono essere redatti in forma scritta<sup>30</sup> e motivati.

Il parere sarà sempre di stampo negativo; infatti, se il Collegio concorda con il ministro, quest'ultimo non *avrebbe bisogno* di impartire alcuna direttiva. Una direttiva sarà in tutti i casi il risultato di una mancata concertazione tra ministro e Collegio<sup>31</sup>.

Grazie al parere del Collegio, la "prospettiva di azione penale" della causa viene riesaminata e il ministro potrà avere motivo di riconsiderare la sua decisione. Egli può tuttavia liberamente discostarsi dal parere, purché formuli motivazioni. Inoltre, il ministro chiede l'opinione solamente della componente del PM che si occupa della direzione e della strategia generale: i membri del Collegio non sono vincolati ad un organo giurisdizionale e (di norma) non si occupano della trattazione dei processi. Sono comunque sostituiti avvocato generale nonché sostituiti procuratori della Regina 'con lo scopo di rimanere in contatto con la pratica'<sup>32</sup>. Il loro intervento in procedimenti penali specifici sarà

<sup>30</sup> Si veda par. 6.2.3.4 "Procedura d'urgenza".

<sup>31</sup> Su questa concertazione si veda 6.8 "Influsso informale".

<sup>32</sup> Sulla sostituzione (*plaatsvervangig*) si veda il par. 2.1 "Organizzazione interna".

tuttavia raro, se non addirittura nullo, il che consente loro di discostarsi dalla cultura “magistraturale” connessa all’attività concreta del PM. La natura del compito del Collegio favorisce quindi l’assenza di un atteggiamento “professional-sostanziale” nella formulazione di un parere in occasione di una direttiva. Tutto sommato il Collegio sembra più vicino al ministro di quanto non lo sia alla pratica dell’azione penale.

La legge non fornisce risposta all’interrogativo se il ministro debba rivolgere la direttiva al Collegio o al titolare dell’ufficio di procura in questione. Le motivazioni al progetto di legge della RO lasciano esplicitamente la scelta al ministro. Un’interpretazione di questo tipo non collima tuttavia con la sistematica della legge e conduce inoltre ad un minor grado di tutela giuridica.

Nella legge il *fil rouge* nel rapporto ministro-PM è infatti il rapporto ministro-Collegio: il Collegio fornisce informazioni al ministro e sottopone alla sua attenzione decisioni specifiche e piani programmatici. Il ministro si consulta con il Collegio, mentre le altre componenti del PM procurano al Collegio le informazioni necessarie<sup>33</sup>. Un’interpretazione sistematica della legge, a differenza di un’interpretazione storica, porta quindi alla conclusione che il ministro deve rivolgere le proprie direttive al Collegio. Per giunta, una diversa concezione comporterebbe il decadimento di una delle “garanzie giuridiche” di seguito riportate: se una direttiva specifica non venisse in primo luogo indirizzata al Collegio, l’utile funzione di cuscinetto del più alto organo all’interno del PM verrebbe neutralizzata<sup>34</sup>.

#### 6.2.3.2 Procedura prevista per le direttive “a procedere” e per le direttive in ordine alla requisitoria

Sotto il profilo della procedura prevista per l’emissione di direttive specifiche, devono essere distinte da un lato le direttive “a non procedere”, dall’altro le direttive “a procedere” e quelle in ordine alla requisitoria.

Per gli ultimi due tipi vige che il progetto di direttiva, il parere e la direttiva stessa siano allegati al fascicolo processuale del procedimento penale in questione. Non si procede all’allegazione della direttiva agli atti qualora, secondo il giudizio del ministro, vi si opponga l’interesse dello Stato. In quel caso viene comunque data menzione del fatto che è stata impartita una direttiva. Tuttavia, il ministro ricorrerà ad una direttiva solamente in ‘situazioni estremamente particolari’, e spesso sarà quindi invocato *precisamente* l’interesse dello Stato. Alcune direttive poi possono addirittura essere efficaci solamente nel caso in cui il contenuto *non* venga menzionato nel fascicolo, segnatamente in presenza di una direttiva impartita affinché alcuni dati non vengano inseriti, o non nella loro interezza, nel fascicolo o nella requisitoria. Il contenuto della direttiva rimarrà quindi spesso ignoto all’imputato.

<sup>33</sup> Per tali questioni si veda il par. 6.1 “Competenze relative alla comunicazione di informazioni”.

<sup>34</sup> Si veda il par. 6.2.4 “Garanzie giuridiche in presenza di direttive”.

La possibilità che la direttiva non compaia nel fascicolo del procedimento penale non incontrò il gradimento del Consiglio di Stato (*Raad van State*), secondo il quale, giustamente, 'le parti processuali, alla luce dell'articolo 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) devono essere al corrente della presenza di un fattore politico che in qualsiasi modo influisce o ha influito sull'instaurarsi del procedimento penale o sul contenuto della requisitoria. L'esistenza della direttiva e il suo contenuto dovrebbero essere resi noti'. (corsivo dell'autore)

Fare appello all'interesse di Stato non deve necessariamente comportare alcuna segretezza definitiva nei confronti del giudice, il quale potrebbe ordinare al procuratore della Regina di allegare comunque la direttiva al fascicolo. Come estrema sanzione a quest'ordine, il giudice potrebbe altrimenti giungere a dichiarare irricevibile il PM. Infine, ogni anno il ministro della Giustizia dà comunicazione, in occasione della presentazione del bilancio, di un suo eventuale ricorso alla facoltà di impartire direttive speciali. Il ministro Sorgdrager promise di farlo nel 1998. Dopo l'entrata in vigore della nuova RO il ministro Korthals<sup>35</sup> riferì una sola volta, in occasione del bilancio del 2000, sulla facoltà di indirizzare direttive vincolanti. Segnalò inoltre in occasione del rendiconto finanziario dell'anno 2000 le possibilità avute di ricorrere alla facoltà nel corso di quell'anno, ma ciò non si era tuttavia verificato. È degno di nota il fatto che già in occasione della presentazione dei bilanci 2001, 2002 e 2003 manchi la comunicazione relativa ad eventuali direttive speciali e la ragione è da ricondurre al fatto che queste informazioni non sono obbligatorie per legge, ma che rispondono solamente ad una vecchia promessa ministeriale.

#### 6.2.3.3 *Procedura prevista per la direttiva "a non procedere"*

Nel paragrafo precedente si è trattato di direttive "a procedere" e di direttive in ordine alla requisitoria. In occasione della presentazione del bilancio, il ministro potrebbe dare comunicazione anche di direttive "a non procedere", ma per questo tipo di direttive vige una normativa distinta.

Il ministro deve mettere al corrente le Camere, caso per caso e quanto prima, di una direttiva di questo tipo comunicando al parlamento di propria iniziativa il fatto che la direttiva è stata emanata. Gli atti inerenti la direttiva devono essere forniti dal ministro solamente nel caso in cui ciò non sia in contrasto con l'interesse dello Stato ma, come si è visto nel precedente paragrafo, si può fare appello a tale interesse con una certa facilità. Su istanza di una delle due Camere è infatti possibile una visione riservata.

---

<sup>35</sup> Korthals Altes fu ministro della Giustizia nel primo e nel secondo governo Lubbers, dal 4 novembre 1982 al 7 novembre 1989. (NdT)

Nel caso in cui venga emessa una direttiva “a non procedere”, anche il giudice può venire a conoscenza del suo contenuto. Se si omette di esercitare l’azione penale, una parte che vi abbia interesse potrebbe promuovere una procedura di ricorso in appello conformemente all’articolo 12 Sv<sup>36</sup>. Una direttiva “a non procedere” deve inoltre essere allegata agli atti contenuti nel fascicolo di archiviazione sottoposto al giudice; ciò non ha luogo se ancora una volta, secondo il ministro, vi si oppone l’interesse dello Stato. Questo può accadere, e si può al contempo verificare che il giudice, ignorando il contenuto della direttiva, abbia tuttavia l’intenzione di ordinare l’avvio del procedimento penale. In tal caso il PM può chiedere che si soprasseda alla decisione, in modo da render noto al giudice il contenuto di una direttiva mantenuta segreta. Mettendo al corrente il giudice, il PM potrebbe persuaderlo a non ordinare il promovimento dell’azione penale, sempre che il giudice non rigetti comunque l’ordine di procedere “sulla base di motivazioni di interesse pubblico”. È possibile che il ricorrente nel frattempo non sia ancora venuto a conoscenza del contenuto della direttiva: l’articolo 12f Sv attribuisce infatti al presidente della corte d’appello la possibilità di escludere la visione di determinati atti inerenti la causa sulla base di “preminenti” motivazioni di interesse pubblico. Queste possibilità di controllo giudiziario su di una direttiva “a non procedere” mantenuta segreta, non sono invece previste quando non vi sono parti interessate o quando queste non intendono presentare ricorso.

#### 6.2.3.4 *Procedura in caso di urgenza*

Particolarmente problematico è il caso di alcune direttive emanate in situazioni d’urgenza, e ciò vale in modo particolare per le direttive in ordine alla requisitoria. Potrebbe accadere che una causa giunga al termine prima che la direttiva sia messa per iscritto, nel qual caso non si avrà allegazione degli atti al fascicolo processuale. Le parti nel processo penale apprenderanno quindi solamente in seguito che il procuratore ha agito in udienza sulla base della direttiva del ministro. In una siffatta circostanza, nessuna normativa obbliga il procuratore a comunicare nel corso del processo di essere stato destinatario di una direttiva. In taluni casi, una simile comunicazione potrebbe ritorcersi proprio contro il fine stesso della direttiva<sup>37</sup>.

La possibilità che una direttiva non venga resa nota può andare ad intaccare la fiducia che le parti processuali ripongono nel procuratore della Regina: esse partono dal presupposto che il procuratore fornisca loro informazioni imparziali e complete. Può essere minata la fiducia nel fatto che un’eventuale influenza politica sul processo verrà resa nota nel momento in cui il procuratore della Regina svolge le proprie funzioni. Tale prassi può essere in contrasto con l’articolo 6 CEDU: secondo

<sup>36</sup> Si veda il par. 3.6 “Controllo giudiziario sul PM”.

<sup>37</sup> Il rappresentante del PM in sede di udienza può comunque portare l’attenzione su considerazioni riguardanti il diritto. Si veda il par. 6.2.2.6 “Direttive in ordine alla requisitoria”.

la posizione del Consiglio di Stato olandese, si deve presumere che quest'articolo implichi che le parti processuali devono essere al corrente di una direttiva di questo tipo<sup>38</sup>. Il ministro Sorgdrager sosteneva solamente che 'le esigenze del giusto processo comportano che il PM ne faccia menzione a breve termine'. Una simile esigenza dovrebbe tuttavia essere inserita nell'articolo 128, poiché le altre parti nel processo penale hanno già una scarsa posizione di controllo sotto questo aspetto. È invece più semplice e sistematico escludere una direttiva in forma orale in ordine alla requisitoria, in quanto ciò darebbe sicurezza giuridica alle parti in udienza e contribuirebbe a rafforzare il ruolo di fiducia del PM.

La direttiva "a non procedere" in caso di urgenza sembra creare meno problemi. Se il PM osserva la direttiva e dispone l'archiviazione, una parte che vi abbia interesse può presentare ricorso contro l'archiviazione stessa. In questa procedura si può verificare che in seguito si venga a conoscenza del fatto che la direttiva è stata impartita e del suo contenuto. Inoltre, le Camere dovranno esserne informate: su loro impulso o per ordine del giudice nel quadro della procedura di ricorso, si può comunque dare inizio al procedimento penale. La problematica afferente non si discosta dalla direttiva "a non procedere" prevista in casi privi di urgenza.

Infine, nemmeno per la direttiva "a procedere" emessa in casi di urgenza vi sono specifici punti di interesse se la direttiva, al momento della trattazione della causa, è per lo meno fissata per iscritto. Se l'imputato presenta opposizione contro l'azione penale, la direttiva deve essere allegata al fascicolo prima dell'esame della dichiarazione di opposizione.

Rimane tuttavia l'interrogativo se in un secondo momento il ministro metterà per iscritto o meno una direttiva dettata da situazioni d'urgenza. A riguardo non è prevista alcuna sanzione, e quindi che cosa spingerà il ministro a redigerla in forma scritta? Di fatto, attenersi ad una direttiva impartita oralmente non si differenzia nella pratica da una decisione del PM presa a seguito di una concertazione con il ministro. Nemmeno i due stessi protagonisti riescono sempre a percepirne la differenza. Si deve effettivamente trattare di un caso eccezionale se il PM vuole eseguire una direttiva impartita oralmente con la quale non è d'accordo, eventualmente con la promessa che il ministro la metterà per iscritto in un secondo momento: per quale motivo il PM dovrebbe sollecitare ulteriormente una conferma scritta nel caso in cui il ministro la ometta? La decisione viene comunque presa *de jure* dallo stesso PM in seguito a concertazione con il ministro. Se la situazione è tale che il PM in seguito richiede pubblicamente un avallo scritto da parte del ministro, quest'ultimo può sostenere la tesi secondo cui non si era in presenza di una direttiva formale.

#### 6.2.4 Garanzie giuridiche in presenza di direttive

---

<sup>38</sup> Si veda il par. 6.2.3.2 "Procedura prevista per le direttive "a procedere" e per le direttive in ordine alla requisitoria".

Nell'ipotesi di ricorso alle direttive di cui sopra, sono previste alcune garanzie giuridiche con diversa efficacia. In primo luogo si hanno gli strumenti generali di cui gli imputati e le parti che vi abbiano interesse possono avvalersi avverso gli atti del PM o la sua inerzia: si è già fatto riferimento alla dichiarazione di opposizione dell'imputato contro l'avvio dell'azione penale e al ricorso di una parte (direttamente) offesa dal reato contro il mancato impulso ad esercitare l'azione penale. Nell'ambito di queste procedure, il giudice può effettuare un controllo sulle decisioni del PM conseguenti ad una direttiva.

Secondariamente sono previsti dei meccanismi più articolati che potrebbero venire a contenere le conseguenze di una direttiva. Sarà di seguito trattato il controllo di legittimità da parte del PM, visto in relazione alla valutazione disciplinare e alle dimissioni di un membro del PM. Saranno poi menzionati il controllo da parte del procuratore generale presso la Corte Suprema, l'opzione dell'articolo 112 della Costituzione olandese (*Grondwet*, in prosieguo Gw) ed un eventuale ricorso all'*Algemene wet bestuursrecht* (legge generale sul diritto amministrativo o Awb). Da ultimo si farà riferimento ad alcune specifiche garanzie giuridiche inerenti rispettivamente alle direttive "a procedere" e alle direttive "a non procedere".

Il PM può e deve procedere al controllo di legittimità di ogni direttiva. Ai tempi della previgente RO, alcuni già ritenevano che il procuratore della Regina, in seguito al controllo di legittimità, potesse prendere una decisione (in parte) divergente dai dettami della direttiva stessa e in tal modo non osservarla. Al pari della vecchia legge, nemmeno la RO si pronuncia a riguardo. Di diritto nulla sembra ostacolare la possibilità di un controllo di legittimità, che può tuttavia comportare determinate conseguenze.

La procedura può essere la seguente: in primo luogo il Collegio effettua un controllo di legittimità; come già è stato ricordato, quest'organo fornisce un parere al ministro sulla direttiva in progetto. Nel caso in cui il ministro promuova una direttiva corredata da un parere negativo, il Collegio può porla in atto o eventualmente disattenderla. Quando il Collegio esegue una direttiva in seguito ad un parere negativo, le altre componenti del PM possono effettuare un ulteriore controllo. Se queste componenti del PM non eseguono la direttiva, agiscono non soltanto contro il volere del ministro ma anche contro l'ordine del Collegio e possono perciò essere oggetto di contromisure derivanti dal loro stato giuridico: il ministro potrebbe imporre loro sanzioni disciplinari. Il funzionario in questione può anche reagire direttamente alla direttiva rassegnando le dimissioni. Queste opzioni saranno elaborate più in dettaglio nel prosieguo.

Come detto, il ministro può sanzionare un membro del PM che proceda al controllo di legittimità su di una direttiva che in seguito non onorerà. Il procuratore può opporsi ad un provvedimento disciplinare e presentare in un secondo momento ricorso presso il *Centrale Raad van Beroep*. Quest'organo

giurisdizionale, nella valutazione della legittimità del provvedimento può indirettamente effettuare un controllo sulla direttiva e determinare se fosse lecita o meno. Schuering<sup>39</sup> sosteneva addirittura che la corte dovesse analizzare 'se il ministro si potesse effettivamente appellare all'interesse dello Stato' per poter impartire la direttiva. Nulla vincola la corte a tale controllo, e qualora il giudice si arrischiasse a tanto, questo non sarebbe che estremamente marginale. Un vero e proprio controllo relativo alla sussistenza dell'interesse dello Stato non viene in realtà effettuato; si tratta inoltre di un semplice controllo *indiretto*, che sarà esaminato in seguito e al di fuori del procedimento penale e che non avrà conseguenze per il procedimento al quale la direttiva inerisce. Questa procedura non rappresenta tanto una garanzia per il procedimento, quanto per il ricorrente. Inoltre il *Centrale Raad van Beroep* è in primo luogo un organo giurisdizionale di diritto amministrativo con relativa competenza, e pertanto non rappresenta la garanzia più adatta per un controllo sulla normativa e sui principi di diritto penale. Si può inoltre ravvisare una garanzia nella possibilità per un procuratore della Regina di rassegnare le dimissioni: in seguito ad un controllo di legittimità su una direttiva dall'esito negativo, il funzionario del PM può presentare in risposta le proprie dimissioni. La Camera dei deputati potrebbe convocare il ministro a riferire in un caso clamoroso di questo tipo. In ultima analisi, i membri del PM assolverebbero una sorta di funzione di campanello d'allarme (*whistle-blowing*) per la Camera dei deputati e dovrebbero perciò essere pronti ad abbandonare la loro funzione a tale scopo; dovrebbero correre il rischio di essere considerati soltanto alla stregua di fonti di lagnanze, e questo potrebbe danneggiare la loro carriera. In questo caso sembra che sia riposta un'ampia fiducia nelle qualità personali dei funzionari, che agirebbero solamente in virtù dell'"interesse pubblico": una simile garanzia richiede molto (forse troppo) alle persone in servizio presso l'organo del PM. In ogni caso le dimissioni non rappresentano alcuna solida garanzia giuridica contro direttive irregolari.

In questa sede si vuole richiamare l'attenzione sul fatto che i membri del Collegio sono di diritto sostituti procuratori della Regina nonché sostituti avvocato generale presso tutti gli uffici di procura. Se il Collegio sostiene che una direttiva del ministro debba essere attuata, all'uopo può occuparsene personalmente: un membro del Collegio può richiedere al ministro di essere designato ad espletare un incarico presso l'ufficio di procura interessato. Previo parere del Collegio, il membro sarà designato tramite regio decreto. In qualità di membro sostituto dell'ufficio di procura, egli potrebbe compiere i necessari atti di carattere penale<sup>40</sup>.

In quanto riportato sopra si è presupposto il caso in cui il Collegio, a prescindere dal parere negativo, intenda onorare la direttiva ministeriale, ma lo stesso Collegio potrebbe anche disattenderla: che ruolo avrebbero in quel caso le garanzie già trattate della procedura disciplinare e delle dimissioni? In linea teorica, queste si applicherebbero analogamente agli stessi membri del Collegio, ma di fatto ci si

<sup>39</sup> J. A. Schuering, intervento alla riunione della Associazione olandese dei giuristi (NJV) del 25 giugno 1968, *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 1968-II*, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1968, pag. 69.

<sup>40</sup> Si veda il par. 2.2 "Organizzazione interna".

troverebbe invece di fronte ad una crisi istituzionale di enorme portata. Difficilmente si può immaginare che il ministro irroghi sanzioni disciplinari ai membri del Collegio nel loro complesso, o che questi rassegnino dimissioni congiunte. Si può inoltre supporre che ad un unico membro del Collegio – segnatamente il presidente – venga imposta una sanzione disciplinare o che soltanto questo rassegni le dimissioni: è possibile che egli si sia opposto individualmente alla direttiva, o che abbia avuto un ruolo dominante nell’“opposizione” contro il ministro.

Anche il procuratore generale presso la Corte Suprema vigila sull’esercizio dei compiti del PM e a tal fine può acquisire atti ed informazioni dal Collegio. Quando il PM nell’esercizio delle sue funzioni ‘non applica o non esegue in maniera appropriata le disposizioni di legge’, il procuratore generale può darne informazione al ministro (art. 122 RO). Secondo il commento al presente articolo, sotto questo aspetto si ha una ‘funzione di segnalazione non irrilevante sul fronte dell’applicazione della legge’, che sembra però non avere alcun riscontro diretto quale controllo su direttive ministeriali irregolari. Infatti il procuratore generale presso la Corte Suprema deve indirizzare la propria “segnalazione” al ministro: rappresenterà solamente una correzione all’operato del ministro, nella misura in cui il ministro stesso lo ritiene opportuno. Il controllo del procuratore generale presso la Corte non aggiungerebbe quindi nulla sul fronte delle garanzie contro l’abuso della facoltà di impartire direttive vincolanti.

L’articolo 112 Gw potrebbe allora fungere da ancora di salvezza per ogni controversia giuridica nei Paesi Bassi. Secondo Koekkoek<sup>41</sup>, sulla base di questo articolo non sarebbe escluso un controllo giurisdizionale su una direttiva. Non risulta però chiaro in che modo il giudice civile potrebbe essere coinvolto; potrebbe tutt’al più essere interpellato in base all’assunto che il ministro avrebbe commesso un atto illegittimo nei confronti del PM o di un membro del PM. Il PM in quanto tale non ha tuttavia personalità giuridica propria, in quanto sia il ministro che il PM fanno parte della personalità giuridica dello Stato. Un singolo procuratore della Regina inoltre non sarà danneggiato personalmente da una decisione del ministro, all’infuori dei casi che già rientrano nella competenza del *Centrale Raad van Beroep*.

Perciò il PM o un procuratore della Regina non possono fare appello in modo proficuo al giudice civile: le parti che vi abbiano interesse o gli imputati che si reputino offesi dalla direttiva non sarebbero dichiarati ammissibili. Poiché dovrebbe spettare al giudice penale dare un responso definitivo sul procedimento al quale la direttiva ha attinenza, la sua controparte civile manterrà a riguardo una posizione imparziale.

È possibile poi esercitare un controllo sulla base della Awb? Questa legge, in forza dell’articolo 1:6, non si applica all’esercizio della facoltà ministeriale di impartire direttive vincolanti poiché concerne l’accertamento e il perseguimento di illeciti penali. La sua portata risulta anche dalla storia parlamentare. Un appello all’organo giurisdizionale amministrativo contro la direttiva è quindi escluso.

---

<sup>41</sup> Koekkoek, *Handelingen II* 1997/98, pag. 5568.

Accanto agli strumenti già menzionati, in presenza di una direttiva “a procedere” è prevista un’ulteriore garanzia specifica. Il ministro Sorgdrager asserì che in presenza di una direttiva “a procedere” il giudice penale potrà anche pronunciare un giudizio sulla legittimità della direttiva nel quadro del controllo che svolge, eppure ciò non è del tutto corretto. Il giudice penale nel corso del processo valuta le questioni di diritto sulla base dell’imputazione e sottopone inoltre ad un controllo di legittimità gli atti del PM: egli può al massimo pronunciare un giudizio sugli *atti* del PM che ha ubbidito alla direttiva. Si può affermare che in tal modo si procede ad un controllo indiretto, ma il controllo sulla direttiva *in quanto tale* sarà tuttavia affrontato tutt’al più in un *obiter dictum*.

Infine è stato suggerito che in presenza di una direttiva “a non procedere” sia prevista una garanzia particolare. Oltre all’opzione già trattata del ricorso da parte di un privato che vi abbia interesse, è immaginabile anche un uso speciale del gravame. Koekkoek ha proposto l’idea piuttosto bizzarra secondo cui un membro del PM, quale parte direttamente interessata, potrebbe forse presentare ricorso ai sensi dell’articolo 12 Sv. Si dovrebbe trattare a quanto pare di un caso in cui il PM osservi una direttiva “a non procedere” e presenti in seguito personalmente ricorso presso la corte d’appello avverso questa decisione.

Quanto all’interrogativo se il PM o il procuratore della Regina siano o meno parti che vi abbiano un interesse diretto, la corte d’appello pronuncerebbe un giudizio negativo. Infatti, per il mancato esercizio dell’azione penale, non viene leso un interesse che li riguarda personalmente. Quale potrebbe essere l’interpretazione di questo interesse? La decisione di omettere l’azione penale non presenta conseguenze personali correlate allo stato giuridico per il procuratore coinvolto, in quanto egli ha semplicemente adempiuto alla direttiva e quindi compiuto il suo dovere professionale. Il procuratore può sostenere argomenti che depongono a favore dell’avvio dell’azione penale, ma ciò non lo rende ancora una parte direttamente interessata. In breve il PM non può presentare ricorso contro la sua stessa decisione, poiché la corte d’appello lo dichiarerebbe carente di *legitimatio ad causam*.

#### 6.2.5 *Obbligo alla moderazione*

Innanzitutto il ministro dispone di una facoltà di impartire direttive vincolanti, ma fino a che punto può esercitarla a piacimento? In molte occasioni si è supposto che il ministro *deve* utilizzarla “con moderazione”, soprattutto in proposito a direttive emesse in procedimenti specifici. Molti in letteratura partono dall’assunto che il ministro dovrà rispettare il “volto proprio” al PM. In un certo senso il PM deve possedere “autonomia”, per cui il ministro dirige il PM “con i guanti di velluto”<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Per il concetto del “volto proprio” si veda P. Mostert, “Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?” in *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging (NJV)*, pag. 311-312, 1968-I, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1968. Per il concetto dei “guanti di velluto” si vedano L. Oranje, *De politieke*

Qual è il fondamento per presupporre quest'obbligo alla moderazione? Gli argomenti affrontati in letteratura sono segnatamente due: da un lato l'attribuzione sancita per legge delle competenze penali ai membri del PM, dall'altro la loro appartenenza al potere giudiziario. Inoltre, tutti i ministri si sono pronunciati sulla moderazione in senso normativo a partire da quando, negli anni settanta del secolo scorso, la questione fu inserita nell'agenda politica. Qual è il punto di vista dei vari ministri che si sono succeduti riguardo alla moderazione? Si tratta in questo caso di una consuetudine di diritto costituzionale? Che significato e quali effetti avrebbe un diritto di questo tipo? Questi quesiti verranno affrontati in successione.

#### 6.2.5.1 *Moderazione in virtù di attribuzione diretta di competenze*

Fra le ragioni addotte a sostegno di un impiego moderato della facoltà ministeriale di indirizzare direttive vincolanti, si conta l'attribuzione diretta di competenze di indagine e di azione penale ai membri del PM. Molti autori considerano la posizione del PM *sui generis* dato il fatto che le sue competenze sono sancite dalla legge. Il legislatore avrebbe tentato con questa attribuzione di far sì che il PM godesse di una certa autonomia e, in forza di tale attribuzione, il ministro sarebbe tenuto a mantenere un atteggiamento di *self-restraint* (autolimitazione) e di distanza nell'impartire direttive. Un impiego frequente della facoltà di emettere direttive vincolanti svuoterebbe di significato l'attribuzione di competenze al PM e verrebbe ad essere in contrasto con la ripartizione delle competenze stabilita per legge.

Il ministro Van Agt ha affermato che, poiché il PM trae direttamente dalla legge le sue funzioni e la sua responsabilità, 'il Ministro deve osservare una certa moderazione riguardo al modo in cui essi – i funzionari del PM – assolvono il loro compito' (corsivo dell'autore). Egli potrebbe poi impartire direttive in ordine alla requisitoria unicamente 'con prudenza e riguardo'. Il ministro Sorgdrager sosteneva invece che l'attribuzione diretta 'fosse soltanto una delle ragioni per cui usare con moderazione le direttive ministeriali'.

Altri autori ritengono invece, e questa è l'ipotesi a favore della quale si propende nel presente studio, che l'attribuzione di competenze al PM non conferisce di per sé alcun effetto giuridico nella direzione dell'autonomia nei confronti di un ministro dotato della facoltà di impartire direttive vincolanti. L'attribuzione implica soltanto che il ministro non può esercitare personalmente quelle competenze, ma non modifica i normali rapporti gerarchici. Attribuire direttamente competenze al PM non ha alcuna conseguenza per l'impiego della facoltà di impartire direttive. Anche il ministro Sorgdrager ha scritto a

---

*verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid*, pag. 13, Associazione calvinista dei giuristi, 1976 e A. C. 't Hart, *Om het OM: een verkenning van enkele aspecten van taak en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland* (lectorale rede Tilburg), pag. 25, Tjeenk Willink, Zwolle, 1976.

chiare lettere che l'attribuzione al PM 'sotto il profilo giuridico (...) non è rilevante' per l'autorità del ministro sul PM.

#### 6.2.5.2 Moderazione in virtù dell'appartenenza al potere giudiziario

Molti autori sono inoltre del parere che il PM occupi una "posizione speciale" nell'ordinamento dei Paesi Bassi poiché appartiene al potere giudiziario, ragione per cui in un certo senso dovrebbe possedere "indipendenza" o una "posizione autonoma". Le disposizioni costituzionali che si riferiscono a questo aspetto vengono considerate 'una conferma della tradizione giuridica che lascia al pubblico ministero un certo grado di indipendenza'<sup>43</sup>. Alcuni vedono anche nella qualificazione del PM come componente del potere giudiziario l'esistenza di "un certo obbligo giuridico" ad osservare un atteggiamento moderato nell'emissione di direttive.

Il ministro Korthals Altes aveva connesso all'appartenenza al potere giudiziario del PM o dei suoi membri la necessità del PM di sostanziare 'in un certo grado di indipendenza e autonomia' gli aspetti 'magistraturali' del suo compito<sup>44</sup>.

Il ministro Hirsch Ballin<sup>45</sup> sosteneva che al ministro 'si addice senza alcun dubbio' la moderazione nell'occuparsi di uno specifico procedimento penale. 'Quale organo del potere esecutivo', per il ministro sarebbe poco opportuno andare incontro 'ad un confronto diretto con il giudice indipendente'. Secondo il ministro Sorgdrager, l'appartenenza al potere giudiziario implica 'che il PM, sebbene sia tenuto ad osservare gli ordini del ministro, dispone in ogni caso di una certa distanza nei riguardi di quest'ultimo'<sup>46</sup>.

Come si è già notato, in linea generale l'appartenenza al potere giudiziario comporta pochi effetti giuridici<sup>47</sup>, ma fornisce tuttavia un quadro interpretativo sulla scorta del quale si deve dedurre un obbligo alla moderazione. Il fatto che i membri del PM siano funzionari giudiziari non può di diritto essere dissociato dal loro rapporto funzionale con il ministro. La questione trattata qui è di sapere se la qualificazione "appartenenza al potere giudiziario" implichi un obbligo di diritto positivo; un'altra è invece l'*auspicabilità* di un *quantum* di autonomia del PM, fondata su argomentazioni relative al principio della separazione dei poteri.

<sup>43</sup> C. R. L. R. M. Ficq, "De officier van justitie, magistraat of (bestuursambtenaar?)", in *Trema* 1991, pag. 164.

<sup>44</sup> F. Korthals Altes, "De verhouding tussen de minister van justitie en het openbaar ministerie", in *Trema* 1998, pag. 372.

<sup>45</sup> Hirsch Ballin fu ministro della Giustizia nel terzo governo Lubbers dal 7 novembre 1989 al 27 maggio del 1994. Dovette lasciare la carica in seguito all'*affaire*-IRT sui metodi d'indagine speciali, per il quale si rimanda alle fonti citate in bibliografia ("scritti elettronici olandesi"). (NdT)

<sup>46</sup> W. Sorgdrager, *op. cit.*, pag. 6. In occasione della compilazione della RO del 1999, il ministro Sorgdrager scrisse soltanto che l'appartenenza al potere giudiziario dovrebbe fornire una base per 'il rapporto di fiducia tra PM e giudice'.

<sup>47</sup> Si veda il par. 2.1 "PM e potere giudiziario".

### 6.2.5.3 Moderazione come consuetudine

Ci si interroga ora su quale tipo di caratterizzazione giuridica possa essere assegnata all'obbligo di rispettare la moderazione. Il ministro Sorgdrager ha affermato che 'la *legge* contiene i punti di riferimento necessari per la constatazione che il ministro della Giustizia deve esercitare con moderazione le sue competenze nei confronti del PM' (corsivo dell'autore). In quest'affermazione non risulta tuttavia chiaro in che cosa consistano precisamente questi punti di riferimento. Durante l'esame della RO del 1999 il ministro sostenne che 'come politica consolidata vige che, segnatamente, per decisioni specifiche legate all'indagine e all'azione penale si fa appello alla moderazione', senza precisare tuttavia di che "politica consolidata" si trattasse, dato che non è stabilita in una direttiva (*richtlijn*) elaborata dal ministro o in altra normativa. Il ministro sembra al contempo dare l'impressione che tale "politica" di moderazione non sarà o potrà essere (con facilità) soggetta a modifiche.

Durante la trattazione della RO la Camera discusse un emendamento che stabiliva quanto segue: 'In relazione all'emissione di direttive particolari il Nostro Ministro osserva grande moderazione'. Da un lato si riteneva che tale norma fosse 'molto flessibile', o che sostanzialmente non fornisse 'di fatto alcuna normazione'; dall'altro che sarebbe da sempre stato chiaro nella storia e nella pratica che 'ci debba essere grande moderazione'. Evidentemente non era necessaria una norma scritta poiché esiste una norma non scritta universalmente accettata.

Si può in questo caso parlare di una consuetudine di diritto costituzionale? Alcuni autori sostengono esplicitamente che su questo punto si sia venuta persino a costituire una tradizione giuridica, una 'norma consuetudinaria' o una 'consuetudine di diritto costituzionale', mentre altri presumono che sia unicamente una questione politica se il ministro debba ricorrere frequentemente o in nessun caso alle sue competenze nei confronti del PM.

Le tesi sostenute in letteratura e dagli ex ministri, come pure dal ministro e dai parlamentari durante l'iter della RO, convergono sul fatto che vi 'deve' essere moderazione: il ministro 'deve' osservare un atteggiamento moderato nell'utilizzo della sua facoltà di emanare direttive vincolanti. Esiste inoltre una prassi in virtù della quale il ministro raramente è intervenuto in cause specifiche. Il ministro ha assunto un atteggiamento moderato alla guida del PM: è una consuetudine per il ministro osservare moderazione nell'impartire direttive. Nell'ordinamento giuridico dei Paesi Bassi sono previsti su questo fronte sia un comportamento ricorrente (*consuetudo*) sia la convinzione che tale comportamento sia richiesto di diritto (*opinio iuris*).

Ci si può dilungare oltre sulla questione se l'atteggiamento moderato del ministro '(sia) necessario per la conservazione dell'unità di azione di uno Stato capace di decisioni'<sup>48</sup>. In altre parole ci si può chiedere se la moderazione 'sia necessaria per la stabilità dell'amministrazione statale' o per 'la coerenza del sistema giuridico' (*opinio necessitatis*)<sup>49</sup>.

Alcuni costituzionalisti pongono infatti questo requisito supplementare al fine di ammettere l'esistenza di una consuetudine giuridica. Si può ben ritenere che esista effettivamente la necessità della moderazione a cui si è fatto riferimento: un atteggiamento moderato concorre infatti ad un'azione penale imparziale e grazie a ciò alla fiducia del cittadino e del giudice nel PM. Se il ministro non assumesse un atteggiamento moderato, verrebbe meno, o risulterebbe minata, la fiducia dei privati cittadini, portati a diffidare dell'intervento del PM. Un diverso atteggiamento del giudice verrebbe a ledere i rapporti all'interno del potere giudiziario e complicherebbe il rapporto fra governo e potere giudiziario. Inoltre, la legittimità del ministro sarebbe messa a dura prova: un impiego continuo della facoltà di indirizzare direttive vincolanti susciterebbe un controllo più intenso da parte del parlamento e un intervento (ancora) maggiore delle Camere nei procedimenti penali, che diventerebbero oggetto costante del dibattito politico. Ciò provocherebbe motivi d'attrito fra il potere giudiziario e il parlamento. Alcuni di questi effetti si sono già verificati in certa misura, a volte anche in connessione tra loro; un atteggiamento meno rispettoso della moderazione da parte del ministro verrebbe ad acuirli. Senza procedere alla descrizione di scenari drammatici, si può quindi supporre che la moderazione sia necessaria per la "stabilità dell'amministrazione statale". Sulla scorta di quanto detto, si può concludere che esista una consuetudine di diritto costituzionale secondo cui il ministro assume un atteggiamento improntato alla moderazione nei confronti del PM relativamente all'impiego della sua facoltà di impartire direttive vincolanti.

Quale garanzia può costituire questa norma consuetudinaria? Il ministro stabilisce in ultima analisi autonomamente quale deve essere il suo rapporto con il PM e quale grado di moderazione debba osservare nell'ambito di questo rapporto. Non è certo, del resto, quale impiego i futuri ministri faranno della facoltà di impartire direttive vincolanti. All'epoca della redazione della RO nel 1827, l'allora ministro sembrava sostenere il contrario della moderazione: 'il pubblico ministero non decide nulla', furono le prime parole del ministro Van Maanen<sup>50</sup> nel suo discorso sull'argomento. Il ministro Hirsch Ballin ha poi scritto a tal proposito che il 'rapporto di responsabilità' del PM nei riguardi del ministro dovrebbe diventare più stretto<sup>51</sup>. Al contrario, il ministro Korthals dichiarò che avrebbe assunto un atteggiamento particolarmente moderato quanto a direttive rivolte a procedimenti specifici. Un ministro

<sup>48</sup> L. Prakke, J. L. de Reede e G. J. M. van Wissen, *Van der Pot-Donner. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, pag. 170, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 2001.

<sup>49</sup> C. A. J. M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, pag. 31, Deventer Kluwer, 2001.

<sup>50</sup> Van Maanen fu ministro della Giustizia sotto il regno di Guglielmo I dal 16 settembre 1815 al 3 settembre 1830. Riprese la carica il 5 ottobre 1830 fino al 1 aprile 1842 sotto il regno di Guglielmo II (*NdT*).

<sup>51</sup> E. M. H. Hirsch Ballin, "De officier van justitie, magistratuur of bestuursambtenaar?", in *Trema* 1991, pag. 199.

potrebbe anche abbandonare l'attuale forma di moderazione, eventualmente sotto la pressione dell'opinione pubblica o del parlamento: il *livello* di moderazione viene infatti stabilito in virtù di ragioni politiche ed è particolarmente suscettibile di modifiche, in funzione dei rapporti. Il sistema olandese lascia spazio ad 'affaires' politici nelle cause penali e per questa ragione non è sufficiente affermare che 'non vi sono indicazioni che ciò si verificherà in futuro'<sup>52</sup>.

#### 6.2.6 *Conclusion*

Potenzialmente il ministro può esercitare notevole influenza per mezzo della sua facoltà di impartire direttive vincolanti sotto tutti gli aspetti dell'attività del PM. Non sono escluse nemmeno direttive "a non procedere" o direttive in ordine alla requisitoria. Questa facoltà è comunque disciplinata da dettagliate norme procedurali in casi individuali per quanto attiene, nello specifico, alla direttiva "a non procedere". Ci si attende inoltre che il ministro osservi un atteggiamento moderato nell'esercizio delle sue competenze. Considerato tutto ciò, nella pratica le direttive specifiche emesse dal ministro sono estremamente rare.

#### 6.3 *Petizione al ministro*

Avverso le decisioni penali del PM i privati cittadini possono presentare "ricorso" presso il ministro. In questo caso non si tratta di un ricorso amministrativo nel senso della Awb: tale possibilità non è prevista in un precetto legale ma si tratta unicamente di una forma del diritto generale alla petizione da parte dei cittadini, con la quale è loro permesso richiedere al ministro di emettere una direttiva<sup>53</sup>. Di diritto il ministro non è tenuto a decidere sul ricorso, ma nel caso in cui egli intenda prendere una decisione che abbia effetti giuridici, deve utilizzare uno strumento specifico, come ad esempio una direttiva.

#### 6.4 *La "promessa vincolante" e la "comunicazione" sulla perseguibilità*

Il ministro ha la possibilità di giungere ad una "promessa vincolante" (*toezegging*) nei confronti di terzi in virtù della quale costoro non saranno perseguiti penalmente. Un'opzione affine consiste nell'effettuare una "comunicazione" (*mededeling*) riguardante la perseguibilità di determinati fatti.

---

<sup>52</sup> D. J. Elzinga, "Openbaar Ministerie raakt in Gordiaanse knoop", in *NJB* 1996, pag. 1662.

<sup>53</sup> Per il diritto di petizione si veda l'art. 5 Gw.

La promessa ministeriale può avere un influsso diretto sull'esito di un processo penale. È possibile che il ministro concluda una promessa con l'interessato e indirizzi al PM una direttiva "a non procedere". La causa non è quindi portata all'attenzione del giudice, in linea di principio, salvo che una parte direttamente interessata e disponibile a farlo presenti ricorso in appello presso la corte ex articolo 12 Sv. È altresì immaginabile una situazione in cui il ministro effettui la promessa ma il PM eserciti comunque l'azione penale a carico del soggetto in questione.

In entrambi i casi il giudice adito può giungere alla conclusione che la promessa abbia potuto destare nell'imputato il legittimo affidamento che egli non sarà soggetto a procedimento penale. Se il PM avvia ugualmente l'azione penale, il giudice può decidere che il PM non è legittimato attivo. Nel caso in cui il PM non proceda e venga presentato ricorso presso la corte, quest'ultima può decidere che per le stesse ragioni il ricorso debba essere rigettato. L'azione penale può essere ancora esercitata solamente se "interessi preminenti" lo richiedono. Questo caso si verifica ad esempio quando la promessa venga realizzata esclusivamente in seguito ad un'interpretazione erronea del diritto. Il giudice non si pronuncerà facilmente sulla sussistenza di interessi preminenti se il ministro ha deciso di effettuare la promessa unicamente sulla base di ragioni di opportunità, ma propenderà invece per un controllo marginale. La promessa non può del resto essere conclusa in maniera efficace da altri ministri: non produrrà l'effetto voluto se emana da ministri altri dal ministro della Giustizia, e deve trattarsi altresì di una 'promessa esplicita ed incondizionata'.

Un intervento all'incirca analogo consiste in una comunicazione del ministro relativa alla perseguibilità di determinati fatti. Il ministro può comunicare ad un soggetto la sua interpretazione secondo cui la commissione di determinati atti non è penalmente perseguibile. Se l'interessato in seguito commetterà questi atti, può accadere che il PM decida comunque di dare avvio all'azione penale. Il giudice può allora pronunciarsi sulle conseguenze che la comunicazione ministeriale implica. È anche possibile che il ministro effettui una simile comunicazione e che impartisca inoltre una direttiva "a non procedere". Alla corte può in seguito essere richiesto di decidere sul ricorso di una parte che vi abbia interesse.

In queste situazioni il giudice può stabilire che l'imputato poteva ragionevolmente confidare nella comunicazione del ministro e nel caso in cui venga penalmente perseguito, nei suoi confronti dovrà essere emessa sentenza di non luogo a procedere. Su tale base può anche essere rigettato un eventuale ricorso ex articolo 12 Sv.

La promessa vincolante e la comunicazione riguardante la perseguibilità sono in un certo qual modo paragonabili alla direttiva "a non procedere": ciascuno di questi tre atti ministeriali può aver luogo prima dell'avvio dell'azione penale e può in ultima analisi esimere l'imputato da una sentenza di condanna. La direttiva è tuttavia indirizzata al PM, mentre la promessa e la comunicazione vengono

rivolte al (potenziale) imputato. Moons<sup>54</sup> sembra sostenere che la promessa vincolante possa essere effettuata esclusivamente per mezzo di una direttiva e, secondo una concezione di questo tipo, la promessa vincolante e la direttiva verrebbero dunque a sovrapporsi. Ovviamente il ministro, dopo la promessa, può autonomamente impartire una direttiva “a non procedere” e tuttavia la promessa vincolante può già sortire effetti presso il giudice anche in assenza di quest’ultima. Anche se non seguirà alcuna direttiva, il giudice potrebbe infatti decidere che l’interessato poteva riporre legittimo affidamento nella parola del ministro unicamente sulla base della promessa. Dalla giurisprudenza di cui sopra, non consegue che il privato cittadino in questione debba prendere conoscenza di una direttiva “a non procedere” perché vi sia una esplicita promessa e quindi non è necessario che il ministro abbia emesso una direttiva “a non procedere” per poter effettuare una promessa efficace.

Non è prevista una procedura specifica né per la promessa ufficiale né per la comunicazione riguardante la perseguibilità e in nessuno dei due casi il ministro è tenuto ad informare il parlamento. Si tratta di una lacuna in rapporto alla direttiva “a non procedere”. Come è già stato detto, tramite queste competenze il ministro può infatti produrre un effetto analogo a quello ottenuto con una direttiva. Un giudice può però pronunciarsi sul valore di una promessa o di una comunicazione: se il ministro giunge alla promessa unicamente sulla base di opportunità politica, il giudice accetterà prontamente tale motivazione. Tutt’al più la pubblicità di un tale procedimento rivendicherà in un secondo momento l’attenzione e la critica della pubblica opinione e del parlamento, possibilità che agisce in maniera preventiva contro l’abuso delle promesse vincolanti.

Tuttavia, una volta che il ministro ha ufficialmente promesso, il PM ha possibilità estremamente esigue per poter procedere. Dovrà prendere in considerazione il fatto che il giudice potrà decidere di dichiarare la sua richiesta irricevibile. È plausibile dunque che il PM decida di non avviare l’azione penale, venendo così a mancare la pubblicità del giudizio dell’organo giurisdizionale, salvo che una parte interessata presenti ricorso presso la corte d’appello. Nelle cause in cui non vi sia parte interessata, la promessa vincolante può raggiungere agevolmente il suo effetto.

A livello pratico le competenze appena trattate sembrano rivestire un’importanza limitata poiché, per quanto è dato sapere, il ministro non utilizza mai o molto raramente le comunicazioni o le promesse vincolanti e si orienta piuttosto sulla concertazione con il PM.

### *6.5 Decisione di perseguire penalmente reati commessi da esponenti politici nell’esercizio delle loro funzioni*

Una procedura particolare precede l’avvio dell’azione penale a carico di ministri, sottosegretari e parlamentari per reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni. A tal fine la Camera dei deputati

---

<sup>54</sup> Commento in forma orale del presidente della Corte Suprema dei Paesi Bassi Moons (1979).

deve infatti, su proposta di cinque membri, esaminare una messa in stato d'accusa. Se in seguito la Camera decide che si deve dare avvio all'azione penale, adisce il procuratore generale presso la Corte Suprema. Se la Camera dei deputati ha così disposto che si proceda penalmente, il governo non ha ovviamente la facoltà di ordinare al procuratore generale di soprassedere.

Il governo ha inoltre la competenza di ordinare con regio decreto l'azione penale a carico di una serie di cariche politiche. Per il resto si applicano le medesime regole procedurali. Fino ad ora né la Camera né il governo hanno mai deciso di perseguire penalmente un esponente politico.

## 6.6 *Autorità sugli organi inquirenti*

Accanto al PM, diversi altri organi dispongono di competenze penali analoghe, alcune delle quali hanno un impatto decisivo sull'andamento dei processi penali. La maggior parte degli organi in questione è subordinata al potere decisionale di un ministro, il quale può esercitare il suo influsso per loro tramite sulle procedure previste in materia penale.

Il ruolo più rilevante è svolto dalla Polizia, dalla *Rijksrecherche* (Dipartimento nazionale di indagine criminale) e dalla *Koninklijke Marechaussee* (Reale Polizia militare dei Paesi Bassi), che si fanno carico della gran parte delle indagini. I corpi di Polizia regionale sono di competenza del rispettivo sindaco - il quale svolge la funzione di gestore del corpo - e del ministro degli Interni; il nucleo investigativo (*Recherche*) è di competenza del ministro della Giustizia mentre la *Marechaussee* risponde agli ordini del ministro della Difesa. Altri importanti organi sono i servizi d'indagine speciale quali i Servizi investigativi economici, fiscali e doganali (*Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Economische Controledienst* o FIOD-ECD) del ministero delle Finanze.

Alcuni organi amministrativi hanno il potere di operare una selezione delle cause per le quali avviare l'azione penale o persino di proporre una transazione: se vengono soddisfatte determinate condizioni, fra cui il pagamento di una somma di denaro, decade il diritto di esercitare l'azione penale. Inoltre l'amministrazione può decidere autonomamente quali cause trasmettere al PM ai fini del perseguimento penale.

Le cariche di cui sopra dispongono di competenze che possono favorire o limitare la promozione o la portata di un'indagine investigativa. Come già detto, il procuratore della Regina può impartire ordini ai soggetti incaricati delle indagini, i quali sono tuttavia gerarchicamente subordinati anche ad un ministro (o al sindaco), il quale possiede in ogni caso potere decisionale in materia di organizzazione e finanze degli organi coinvolti. Egli dispone altresì di competenze derivanti dallo stato giuridico nei confronti dei funzionari facenti parte di questi organi. In tal modo le cariche politiche possiedono un'influenza ulteriore, di natura indiretta, sull'accertamento e sul perseguimento dei reati.

### 6.7 *Competenze relative all'organizzazione e al bilancio*

Le dotazioni finanziarie del PM, proprio come quelle degli organi giurisdizionali, formano una componente del bilancio del ministero della Giustizia. La suddivisione dei fondi fra i vari uffici di procura viene effettuata dal ministro e le procure non dividono questi stanziamenti con i collegi giudicanti. Lo spazio di manovra finanziaria che in questo caso il ministro lascia al PM influisce sulle capacità del PM stesso.

Al ministro spettano inoltre decisioni riguardanti l'organizzazione del PM: egli stabilisce la dotazione organica dei funzionari giudiziari, i quali vengono nominati su sua proposta. Su mandato del ministro il PM dispone di propri strumenti e di una propria gestione, e richiede in parte l'intervento di unità del servizio personale dei collegi giudicanti.

### 6.8 *Influsso informale*

Oltre a disporre di ogni sorta di competenze di ordine funzionale nei confronti del PM, il ministro può altresì esercitare la sua influenza in altri modi non regolamentati. Potrebbe spingere il PM a compiere determinati atti senza impartire direttive: le disposizioni procedurali previste per le direttive potrebbero quindi venire aggirate. Questo influsso informale può contribuire a far sì che il PM non permetta che un procedimento sfoci in una valutazione in sede di udienza della promessa vincolante.

Il ministro Sorgdrager affermò che 'non tutti gli atti con cui il ministro rende noto il suo giudizio o si avvale della sua influenza devono essere considerati alla stregua di una direttiva'. Così, 'una buona concertazione' nella maggior parte dei casi renderà superflua una direttiva e condurrà quasi sempre ad una forma di accordo. Tuttavia, non è dato sapere in qual misura il ministro solleciti una determinata decisione da dietro le quinte.

Un aspetto dell'influsso informale è inoltre costituito dalle comunicazioni di funzionari ministeriali subordinati ai ministri, i cui pareri e la cui influenza naturalmente non sono noti. Essi discutono le cause con i membri del PM e in tale ambito possono chiarire se il ministero reputa auspicabile o meno una determinata decisione. Quindi i ministeri, tramite i loro funzionari, potrebbero ad esempio esercitare pressione su un procuratore della Regina.

Questo influsso non formale del ministro sul PM ha conseguenze sul funzionamento della facoltà di impartire direttive vincolanti, aspetto che, di fatto, anche il ministro Sorgdrager aveva implicato. Attraverso l'influsso informale, ovvero la concertazione, il ministro riduce la necessità di ricorrere ad una direttiva.

Come detto, non esiste una sanzione riconducibile al requisito della forma scritta della direttiva: quando il ministro indirizza una direttiva oralmente, ci si attende che il Collegio richieda una conferma scritta. Se questa non viene fornita, il Collegio non è tenuto ad onorare la direttiva, o almeno così dice la teoria. Se invece il Collegio richiede una redazione scritta, il ministro può percepire questa richiesta come una mancanza di fiducia e giungere alla conclusione di non confidare più nel funzionamento del Collegio. In tal caso pare ovvio che a questa presa di posizione seguiranno le dimissioni, forzate o meno, dei membri del Collegio. Una direttiva impartita oralmente non verrebbe in tal caso resa nota<sup>55</sup>. La normativa procedurale sulla facoltà del ministro di impartire direttive vincolanti è intesa ad evitare che 'venga esercitata pressione in maniera illecita sul PM'<sup>56</sup>. Tre sono i punti di critica da segnalare. In primo luogo, l'esistenza stessa di tale facoltà comporta già un influsso ministeriale indiretto, poiché costituisce già una blanda minaccia in seno alla concertazione: il PM potrebbe scegliere di dare ascolto al ministro nella consapevolezza che quest'ultimo avrà in ogni caso l'ultima parola. In secondo luogo è importante sottolineare su questo fronte che lo stato giuridico dei membri del PM può influenzare in maniera informale il rapporto funzionale con il ministro. I funzionari del PM terranno conto delle loro prospettive di carriera, che vengono determinate anche dall'opinione del ministero sulla loro condotta. Ciò può implicare che nell'ambito di una concertazione informale i rappresentanti del PM andranno a modificare i loro propositi per dare ascolto alle considerazioni del ministro: potrebbero essere inclini ad ubbidire ad un 'cenno', 'nonostante di questo 'cenno' non si rallegrino poi molto'<sup>57</sup>.

Si potrebbe obiettare sul punto che un membro del PM non dimostra poi molto valore se in una simile situazione non mantiene fede ai propri propositi: il PM dovrebbe invece emanciparsi e puntare ad una direttiva ufficiale. Tuttavia resta aperto l'interrogativo se il ministero condividerebbe o meno questa stessa opinione riguardo al 'valore' di un PM recalcitrante e rimane anche il fatto che i rappresentanti del PM si trovano, sotto il profilo dello stato giuridico, in una posizione subordinata al ministro. Si può quindi unicamente sperare che mantengano fede ai loro propositi<sup>58</sup>.

Quanto ai membri del Collegio, si trovano anch'essi subordinati al ministro sotto il profilo dello stato giuridico? Il ministro Sorgdrager sosteneva: ' Il Collegio è composto di persone di alto livello e si può quindi presumere che comunichino con il ministro in maniera regolare e che non si lascino mettere sotto pressione'.

<sup>55</sup> Cfr. il par. 6.2.3.4 "Procedura in caso d'urgenza" per le direttive emesse in situazioni d'urgenza.

<sup>56</sup> In letteratura si fa riferimento ad un miglioramento sul fronte della trasparenza nel rapporto fra ministro e PM. Si veda P. J. Van der Flier, "De wetgeving inzake de reorganisatie van het openbaar ministerie", AA 1999, Pag. 743.

<sup>57</sup> G. Duisterwinkel, Preadvies "Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?", in *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging* 1968-I, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1968, pag. 223, 232.

<sup>58</sup> Il testo originale in Neerlandese usa l'espressione idiomatica "*zijn rug recht houden*" in riferimento all'atteggiamento del PM, traducibile con l'espressione "mantenere la testa alta". Per il concetto della "*rechte rug*" si veda Corstens, *op. cit.*, pag. 104. (*NdT*)

Queste persone vengono tuttavia nominate per regio decreto, su indicazione del ministro della Giustizia. Che si tratti di persone 'di alto livello' dipende perciò in maniera considerevole dalle opinioni dello stesso ministro. La normativa mette comunque un'ipoteca su coloro che ricoprono le funzioni di ministro e del Collegio: il buon funzionamento del sistema dipende in larga misura per queste cariche dalle loro qualità personali. In passato i procuratori generali erano noti per 'avere il dono di un'indole estremamente flessibile ed elastica'<sup>59</sup>.

L'essenza dello stato giuridico del PM contribuisce quindi al costituirsi di forme di influsso informale. In terzo luogo la cultura del PM può agevolare un simile influsso ministeriale. In linea generale, per 'il bene del rapporto e per una buona intesa' semplicemente 'non è opportuno arrivare a confronti diretti'<sup>60</sup>. Per giunta, una certa cultura burocratica all'interno del PM può contribuire ad una necessità ridotta di ricorrere alle direttive: se si lascia sfociare la causa in una direttiva ministeriale, la questione sulla quale il PM e il ministro avrebbero opinioni divergenti trapela all'esterno e ci si interroga se i membri del PM non vorranno evitare che ciò accada. Un simile atteggiamento si adatta in linea generale alla cultura burocratica. Se si rende necessaria una direttiva formale il ministro viene in un certo qual modo screditato dal PM: egli sembra non avere più la situazione sotto controllo se il PM dimostra di metterne in dubbio 'il primato politico'. Per quanto se ne sia saputo, anche in passato questa cultura non sembrava dominare in seno al PM. In occasione della riorganizzazione del complesso del PM alla fine degli anni novanta del secolo scorso, si è tuttavia regolarmente insistito sulla necessità di cambiare la mentalità fra le sue file e di iniziare a lavorare con maggiore coesione. Da allora, il legame con il ministro sembra essersi significativamente rafforzato: in una cultura organizzativa rivolta all'interesse del ministro, quest'ultimo non ha alcun bisogno di impartire direttive vincolanti.

## 6.9 Conclusione

In potenza il ministro gode di un'ottima posizione sotto il profilo informativo: non soltanto dispone della facoltà di richiedere informazioni di qualsiasi natura al PM, ma il PM stesso deve inoltre fornirgli informazioni anche di propria iniziativa. In alcune circostanze, l'obbligo di fornire informazioni è persino specificamente previsto. Il ministro si consulta frequentemente con il Collegio e anche grazie a questa sede di concertazione, dispone di ampio spazio per un influsso informale sul PM. Egli possiede inoltre la facoltà di emettere direttive di carattere vincolante dalla portata sostanzialmente illimitata, può rivolgere promesse ufficiali a terzi circa determinati comportamenti penali, nonché comunicazioni riguardanti la perseguibilità di un fatto, pur facendo scarso impiego di queste facoltà d'intervento. Al

<sup>59</sup> Nel testo originale in Neerlandese ritorna anche in questo passaggio un'espressione idiomatica, ovvero "soepele en elastische ruggegraad", che richiama l'espressione "rechte rug" ed eventualmente traducibile con l'espressione italiana "chinare il capo". Per questo concetto si veda A. C. 't Hart, "Distantie in betrokkenheid: de plaats van het OM", in *Trema* 1994, pag. 15. (NdT).

<sup>60</sup> H. de Doelder, "Een politiek OM", *Tijdschrift voor de Politie*, 7/8, 2002, pag. 6.

ministro spetta inoltre la gestione delle finanze. Infine, in sinergia con gli altri ministri, svolge un ruolo importante nei confronti dei servizi investigativi che collaborano con il PM. In breve, ove necessario il ministro olandese gode di una buona supervisione sulle attività in materia penale e dispone di numerosi strumenti di manovra rivolti al PM.

## **7. La responsabilità riguardo al PM**

Il ministro dispone di notevoli competenze nei confronti del PM ed è nel contempo responsabile per l'operato del PM stesso. L'uso del termine "responsabilità ministeriale" in questioni legate all'accertamento e al perseguimento penale dei reati conduce regolarmente a discussioni, probabilmente perché il dibattito viene condotto dall'ottica di diverse discipline scientifiche. I ministri della Giustizia che intervengono nella discussione non possono poi essere considerati parti disinteressate, dato che la loro posizione ha conseguenze di carattere politico.

Quanto segue rappresenta un tentativo di analisi nuova. L'interrogativo determinante riguarda il fondamento o la portata della responsabilità: sulla base di quale criterio il ministro è responsabile in questioni che riguardano il PM? Per che cosa è esattamente responsabile? A queste domande seguirà un esame delle modalità di esercizio di questa responsabilità nonché di aspetti della prassi legata ai procedimenti penali. Il paragrafo si chiude con alcune considerazioni sui contatti diretti fra PM e parlamento.

### *7.1 Fondamento e portata della responsabilità*

Nella dottrina olandese si applicano tre criteri distinti al fine della determinazione del fondamento della responsabilità ministeriale nei confronti del PM: l'origine di tale responsabilità potrebbe essere ricondotta all'appartenenza del PM al potere esecutivo, alla subordinazione del PM al ministro o alla previsione della facoltà di impartire direttive vincolanti.

Il ministro Sorgdrager, fra gli altri, sosteneva (in un primo momento) che il ministro fosse responsabile per il PM poiché quest'ultimo sarebbe una componente del potere esecutivo. Il ministro sosteneva esplicitamente che la facoltà di impartire direttive disposta dal previgente articolo 5 RO non faceva che concretizzare la responsabilità ministeriale<sup>61</sup>.

L'assenza di significato giuridico della qualificazione 'potere esecutivo' nel sistema dei Paesi Bassi è già stata argomentata in questo studio<sup>62</sup>. Inoltre, appellandosi a tale fondamento per la responsabilità ministeriale, sorgono problemi di ordine sistematico: lo stesso fondamento dovrebbe forse implicare

---

<sup>61</sup> W. Sorgdrager, *op.cit.*, 1996, pag. 6.

<sup>62</sup> Si veda par. 2.1 "PM e potere giudiziario".

che il ministro non è invece responsabile per la gestione dei collegi giudicanti? Gli organi amministrativi autonomi rientrano nell'ambito del potere esecutivo? Questi problemi definitivi rendono il concetto poco adatto a fungere da fondamento della responsabilità. Dopo tutto, una simile concezione non compare nella prassi parlamentare o nella letteratura di diritto costituzionale.

Un secondo criterio si richiama alla subordinazione del PM al ministro. Warmelink definisce la responsabilità basata su tale fondamento 'responsabilità gerarchica'<sup>63</sup>. Ai fini della determinazione di questa responsabilità non è rilevante se la legge attribuisce strumenti per influire sulle decisioni dei funzionari, ma è bensì essenziale considerare se la legge nega simili strumenti al ministro. Il punto cruciale risiede nel modo in cui viene stabilita la "subordinazione" dei membri del PM al ministro. Per quanto riguarda il PM, secondo Warmelink ciò è 'da dedurre nello specifico sulla base dell'articolo 5 RO', disposizione ripresa nella legge attuale dagli articoli 127 e 128: la "subordinazione" viene in questa sede distinta dalla situazione in cui il ministro dispone "unicamente" di una facoltà di impartire direttive vincolanti, distinzione tuttavia insostenibile in linea generale e, in particolare, superata dalla nuova RO.

Non è ben chiaro quale sia l'esatto discrimine fra la subordinazione del PM e il fatto che il ministro disponga della facoltà di indirizzare allo stesso direttive vincolanti, in quanto entrambi i concetti prevedono che il ministro può impartire al PM direttive generali e specifiche. La subordinazione non esisterebbe senza competenze di un superiore nei confronti di un soggetto di rango inferiore, e proprio dalle competenze legate al ricorso alle direttive scaturisce la subordinazione. La responsabilità ministeriale in forza della subordinazione è quindi, in ultima analisi, fondata sulle competenze ministeriali.

Nella formulazione precedente si potrebbe forse leggere anche un ulteriore fondamento alla subordinazione del PM i cui funzionari, in passato, avevano 'l'obbligo di adempiere agli ordini, i quali vengono impartiti loro dal potere a ciò competente, in nome del Re, nell'ambito delle loro funzioni', (previgente art. 5). Secondo il testo attuale il ministro può 'impartire direttive vincolanti a carattere generale e particolare riguardanti l'esercizio delle funzioni e delle competenze del pubblico ministero' (art. 127)<sup>64</sup>.

### 7.1.1 *Responsabilità in virtù delle competenze*

Il criterio principale al fine di stabilire la responsabilità è quello della competenza. All'interno di questa corrente di pensiero si ritrovano due possibili filoni: una concezione secondo cui il ministro è

---

<sup>63</sup> H. G. Warmelink, "Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen", in D. J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, pag. 103-115.

<sup>64</sup> Si veda il par. 6.2.1 "Fondamento della facoltà di impartire direttive vincolanti", nota 16.

responsabile per l'utilizzo delle sue stesse competenze, e una seconda che ritiene il ministro responsabile per l'operato o per l'esercizio delle competenze del PM.

Con ciò consegue che la responsabilità in linea generale viene vista nel significato di "obbligo di giustificazione": il fatto che il ministro sia responsabile indica che il ministro stesso può essere chiamato a riferire e a rendere conto. Di solito gli autori non menzionano esplicitamente quale sia la portata di tale funzione di giustificazione. Elzinga ritiene, nello specifico ed in linea generale, che si possa richiedere ad un ministro di rendere conto esclusivamente di quanto egli è responsabile<sup>65</sup>. Questa sembra essere anche la posizione di coloro che sostengono che responsabilità ha (anche) il significato di "obbligo di giustificazione".

Sul fronte della portata della responsabilità, la teoria più largamente condivisa asserisce che il ministro è responsabile in generale per l'esercizio delle sue stesse competenze o per la sua inerzia in proposito. Quanto al PM, in molti presuppongono che la responsabilità del ministro non si spinge oltre la facoltà di impartire direttive vincolanti. Vari autori affermano inoltre espressamente che il ministro *non* è responsabile per l'esercizio di competenze da parte del PM o per l'operato stesso del PM.

Coloro che sostengono che il ministro sia responsabile soltanto per le sue competenze sono evidentemente anche dell'opinione che il ministro renda conto unicamente dell'utilizzo o del mancato utilizzo delle stesse. Per quanto riguarda il PM, alcuni sostengono infatti a chiare lettere che il ministro non renda conto dell'operato del PM, ma soltanto del ricorso alla facoltà di emettere direttive.

Una seconda teoria prevede invece che il ministro della Giustizia sia responsabile di 'tutto ciò che (il PM) compie', 'per (le sue) attività o per il loro mancato espletamento', 'per ciò che fa e omette di fare' il PM o 'per l'esercizio delle (sue) facoltà'. Il ministro potrebbe quindi essere chiamato a rendere conto dell'operato stesso del PM<sup>66</sup>.

Talvolta le due teorie coincidono nella contraddizione, ad esempio quando viene contemporaneamente affermato che il ministro è responsabile sia per ciò di cui egli stesso è competente sia per l'operato del PM.

La duplice formulazione della teoria, come pure questa contraddizione, si possono spiegare poiché l'applicazione delle teorie al PM conduce allo stesso risultato. Si potrebbe presumere che nei confronti del PM non comporta alcuna differenza il fatto che il ministro sia responsabile per le sue competenze ovvero per l'operato del PM: infatti il ministro potrebbe indirizzare sotto ogni aspetto l'operato del PM per mezzo delle competenze di cui dispone: l'oggetto della sua responsabilità è quindi il medesimo in entrambi gli assunti.

Questa corrispondenza si manifesta inoltre nella dinamica del processo di rendiconto. È possibile rintracciare un'effettiva differenza fra i due tipi di rendiconto? Può sembrare che la giustificazione per

<sup>65</sup> D. J. Elzinga, *De staat van het recht*, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1990, pag. 99 e "De politieke ministeriële verantwoordelijkheid", in D. J. Elzinga, *op. cit.*, 1994, pag. 38, 42.

<sup>66</sup> P. Mostert, *op. cit.*, pag. 311.

l'utilizzo (o meno) della facoltà di emettere direttive sia più limitata rispetto al rendiconto del ministro per l'operato del PM ma ciò non corrisponde al vero. Il parlamento in entrambe le situazioni potrà chiedere in egual misura informazioni al ministro, e in entrambe le forme di responsabilità il ministro dovrà fornire le informazioni di fatto che verranno richieste, oltre a poter esporre le ragioni in base alle quali il PM è giunto ad una determinata decisione. Da entrambi i punti di vista il ministro dovrà spiegare e motivare la sua opinione e il suo operato.

L'interrogativo è, segnatamente, se vi sia una differenza nei riguardi della difesa, della "presa in carico" dell'operato del PM. Se si ammette che il ministro sia ("unicamente") responsabile per l'impiego della sua facoltà di emettere direttive, ci si attenderebbe una delucidazione sulle ragioni per cui è ricorso o meno a tale facoltà e ciò non può tuttavia essere palesato senza prendere in considerazione le attività del PM: il ministro dovrà fornire un'opinione sul punto e difenderla di fronte al parlamento. Una difesa dell'utilizzo della sua facoltà di impartire direttive vincolanti implica una difesa dell'operato stesso del PM.

Manca quindi, nei confronti del PM, una distinzione fra le due teorie sulla responsabilità. Una discriminante risulterebbe solamente se si formulasse un ragionamento ipotetico di questo tipo: se il ministro non avesse avuto una competenza di portata così ampia, allora, secondo la prima teoria, il ministro avrebbe potuto e dovuto rendere conto solamente in misura più limitata. Nel prossimo paragrafo si intende esaminare l'ambiguità di questa ipotesi.

#### *7.1.2 Responsabilità illimitata, rendiconto in virtù delle competenze*

È bene apportare una distinzione fra due elementi dell'obbligo di rendiconto: esso include da un lato l'obbligo di riferire e dall'altro la difesa, la "presa in carico" da parte del ministro. Le specifiche competenze ministeriali costituiscono il fondamento soltanto di quest'ultima forma di rendiconto.

Per l'obbligo di riferire (del ministro per il PM) si può supporre che esso sia pressoché illimitato: il ministro può essere chiamato a riferire da parte del parlamento laddove la questione rientri nella sua sfera di competenza. Nell'ottica dell'obbligo a riferire non riveste importanza che il ministro non sia competente, e non può pertanto definire una questione asserendo di non possedere alcuna competenza in merito. Per quanto attiene all'operato del PM, le Camere possono utilizzare tutti i loro poteri ai fini dell'acquisizione di informazioni e del controllo delle attività del ministro e del PM (porre domande al ministro, presentare un'interpellanza, svolgere un'inchiesta ecc.). Questi poteri del parlamento e dei suoi membri non sono limitati dal fatto che il ministro abbia o meno una competenza sull'argomento, tanto che le Camere possono anche chiamare il ministro a riferire sull'operato del PM a prescindere da qualsivoglia facoltà di emettere direttive. Anche se il ministro non è competente per

l'oggetto del rendiconto, può essere chiamato a riferire: è tenuto a ragguagliare il parlamento, a fornire informazioni e risposte, e quando viene richiesta la sua opinione, è tenuto a renderla nota.

Un'altra questione è se il ministro debba giustificare alcunché e farsene carico. Il ministro deve, ben inteso, sempre giustificare il suo operato e farsene carico; ma quando è tenuto a giustificare l'operato altrui? Soltanto per questo aspetto della responsabilità vige che il ministro *possa* rendere conto qualora egli possieda determinate competenze. A questo proposito valgono le seguenti precisazioni.

Nei casi in cui il ministro ritiene che l'operato del PM sia consono al diritto e alla politica vigente, può difenderlo e giustificarlo. Ciò vige anche quando egli ritiene che una deroga alla politica generale, decisa dal PM in un procedimento, sia legittima. Una simile forma di giustificazione non trova fondamento in specifiche competenze del ministro né è collegata ad esse.

È poi possibile che il procedimento sia conforme al diritto e alla linea politica, ma che il ministro non condivida tuttavia l'operato su cui il parlamento chiede un rendiconto. In tal caso egli può prendere l'iniziativa di modificare il diritto o la politica in cui si inserisce l'operato non condiviso: può promuovere l'abrogazione di una disposizione di diritto penale, la creazione di una disposizione nuova e può adottare nuovi orientamenti generali. Per la giustificazione di questa situazione non è strettamente necessario che il ministro disponga di competenze di più ampia portata: una facoltà di emettere direttive nei confronti di procedimenti specifici è in principio superflua in questi casi.

È inoltre immaginabile che, secondo l'opinione del ministro, l'operato del PM in un procedimento non sia compatibile con il diritto o non costituisca un'eccezione giustificata alla politica generale. Se il PM decide di dare avvio all'azione penale in contrasto con le norme del diritto o con la linea politica adottata, il successivo pronunciamento del giudice del giudizio potrà accertarlo e fare chiarezza. Se necessario, il ministro può rinviare alla sentenza del giudice. Per una responsabilità ministeriale di questo tipo non è necessaria una competenza ad impartire direttive "a non procedere": se il PM *non* dà avvio all'azione penale, in contrasto con l'interpretazione ministeriale del diritto o della politica, il ministro può elaborare una politica o una normativa volta ad evitare o limitare simili eventi in futuro. Per potersi fare carico di quello specifico caso, il ministro deve tuttavia possedere competenze particolari e a tal fine è prevista la facoltà di indirizzare direttive "a procedere" o di prendere iniziative di carattere disciplinare. Se in tali circostanze il ministro non disponesse della relativa competenza, sarebbe poco sensato che si facesse carico dell'operato del PM: non avrebbe infatti la possibilità di far valere le sue opinioni, eventualmente a scapito di quelle del PM.

## 7.2 *Processo di rendiconto*

Dopo una descrizione di ciò che determina la responsabilità del ministro, segue ora la questione legata alla procedura di attivazione di tale responsabilità. In proposito saranno affrontati in primo luogo

l'azione di rendiconto che il ministro autonomamente già svolge davanti alle Camere e in secondo luogo saranno passati in rassegna gli strumenti d'informazione e di discussione di cui dispone il parlamento. Per concludere, verrà trattata la fase relativa alle sanzioni.

In alcuni casi il ministro informa le Camere di propria iniziativa. Di anno in anno, in occasione della presentazione del bilancio, egli illustra la linea politica programmatica del PM, in cui indica una serie di sviluppi o cambiamenti nel flusso dei delitti e nelle modalità di contrasto<sup>67</sup>. Una forma analoga di informazione alle Camere si svolge durante l'annuale rendiconto finanziario, il cui contenuto non si discosta molto da quello del commento al bilancio<sup>68</sup>. Accanto a questo tipo di rendiconto generale alle Camere, il ministro o il governo si rivolgono alla Camera con note ministeriali su elementi della politica in materia di azione penale. Il ministro affronta, nello specifico, questioni quali la lotta alla frode, l'applicazione della normativa ambientale, la politica in materia di sostanze stupefacenti e l'eutanasia. Il rendiconto attivato dai membri del parlamento si attua fra l'altro attraverso la proposta di interrogazioni in forma scritta e orale, e sono altresì possibili indagini e inchieste parlamentari, strumenti che saranno brevemente trattati nel prosieguo. Si registrano peraltro anche contatti informali fra ministro e parlamentari.

Ogni parlamentare può rivolgere domande (interrogazioni) al ministro che possono riguardare anche l'operato del PM (art. 68 Gw). Gli esponenti del parlamento possono rivolgere interrogazioni in forma scritta al ministro per mezzo del presidente della Camera. Per le interrogazioni orali, la Camera dei deputati tiene un question time ogni martedì, in cui i deputati interroganti consegnano in precedenza al presidente l'argomento su cui desiderano ricevere informazioni.

Una terza opzione prevede che il parlamentare chieda alla Camera di cui è membro il permesso per porre domande relative ad un argomento che non risulta incluso nell'ordine del giorno. Per questa interpellanza, l'interrogante informa il presidente circa le domande da rivolgere.

La Camera può indirizzare interrogazioni al ministro in seguito al compimento di determinati atti da parte del PM. Se del caso, la Camera può altresì chiamare anteriormente il ministro a riferire. Quando una causa è nota alla Camera e si trova in una fase iniziale, la Camera stessa può chiedere al ministro, ad esempio, quali provvedimenti il PM o il ministro intendono prendere.

In proporzione, la Camera dei deputati pone un maggior numero di interrogazioni rispetto al Senato. Il parlamento rivolge piuttosto spesso interrogazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale: ne vengono poste in numero relativamente elevato su procedimenti penali concreti, questioni individuali o di dettaglio, sui quali il controllo delle Camere si concentra in modo particolare. A proposito di procedimenti concreti, i membri delle Camere richiedono quasi sempre indagini più accurate ovvero l'avvio dell'azione penale. Raramente accade che la Camera chieda al ministro di bloccare o di

<sup>67</sup> Si veda par. 6.2.3.2 "Procedura prevista per le direttive 'a procedere' e per le direttive in ordine alla requisitoria".

<sup>68</sup> Si veda par. 6.7 "Competenze relative all'organizzazione e al bilancio".

contenere l'azione del PM e sono altresì rare le interrogazioni in ordine alla requisitoria. La Camera non osserva alcuna tangibile moderazione nel porre interrogazioni relative a singoli procedimenti penali.

Il ministro ha l'obbligo di rispondere alle interrogazioni dei parlamentari, nella misura in cui ciò non è in contrasto con l'interesse dello Stato (art. 68 Gw). Le interrogazioni che vertono sull'esercizio delle competenze penali non assumono una posizione giuridica d'eccezione. Il ministro può scegliere di far giungere alla Camera informazioni in via riservata, così da tutelare gli interessi delle indagini e la privacy dell'imputato.

Le risposte del ministro alle interrogazioni proposte dalla Camera e inerenti a questioni di azione penale viene formulata all'insegna della cautela: egli fornisce un'esposizione di fatto della causa a cui l'interrogazione fa riferimento e indica quali decisioni sono state prese dal PM, con l'aggiunta, generalmente, che egli ritiene giustificata la decisione per cui si è optato. Può capitare che occasionalmente il ministro deplori l'azione dei membri del PM e che nel contempo ne prenda le distanze, o in ogni caso non se ne faccia carico. Quando in tali casi il ministro critica pubblicamente i membri del PM, il meccanismo della responsabilità ministeriale viene messo sotto pressione poiché un'azione del genere intacca i rapporti fra ministro e funzionari: se il ministro condanna pubblicamente l'operato del PM, deve anche farsene carico, e da ciò trarre eventuali conseguenze per se stesso.

Come già detto, il ministro è tenuto a rispondere alle interrogazioni parlamentari, ma un'altra questione è se il ministro debba accogliere le richieste, provenienti dal parlamento, di ricorrere alle sue facoltà. Egli non è tenuto a dare ascolto ad una richiesta volta all'impiego di una determinata competenza e, nel caso in cui la disattenda, può addurre a sostegno motivazioni di carattere sia politico che giuridico. Può respingere una richiesta, ad esempio, in forza dell'argomentazione secondo cui egli non reputa auspicabile un intervento. Il ministro sostanzia la sua decisione con argomenti politici: se una Camera gli chiede di compiere o far compiere un atto per il quale il ministro non possiede la competenza, egli dovrà illustrare ai parlamentari che alla richiesta si oppongono motivi di ordine giuridico.

Accanto alla formulazione di interrogazioni da parte di singoli parlamentari, la Camera acquisisce informazioni sull'operato del PM e del ministro della Giustizia attraverso le proprie commissioni. In seno alle commissioni permanenti, la Camera può rivolgere domande al ministro in materia o tenere audizioni. Le Camere possono anche istituire commissioni temporanee per questioni legate all'esercizio dell'azione penale o al PM.

Infine la camera può decidere di avviare un'inchiesta parlamentare, il cui oggetto d'indagine non è circoscritto per legge e viene deciso dal parlamento. La commissione d'inchiesta ha la facoltà di consultare atti, far comparire testimoni ed interrogarli sotto giuramento. L'inadempienza alle richieste della commissione costituisce reato, benché i testimoni possano comunque appellarsi alla facoltà di

non rispondere o all'obbligo al segreto professionale. Se necessario, la commissione può ascoltare anche il ministro della Giustizia, ex ministri e membri del PM e può inoltre utilizzare documenti relativi a procedimenti penali, come ad esempio i verbali. Le inchieste sono piuttosto rare: se ne contano meno di una decina negli ultimi cinquant'anni (la maggior parte concentrata negli ultimi decenni), alcune delle quali hanno riguardato anche illeciti penali o l'operato del PM. Non è prevista una discussione sistematica, eventualmente a cadenza annuale, sulla politica in materia penale fra il ministro e le Camere e infatti il dibattito parlamentare si occupa raramente del riassetto politico fondamentale della politica penale. Il controllo parlamentare sulle linee programmatiche generali di tale politica è piuttosto scarso: la relazione annuale del PM non costituisce oggetto di discussione - come invece accade ad esempio in occasione dell'esame annuale della relazione del difensore civico (*ombudsman*) - e tutt'al più viene fatto riferimento incidentalmente alla relazione del PM nel dialogo tra governo e parlamento. Benché la politica generale in materia di azione penale sia raramente inserita nell'ordine del giorno del parlamento, su una serie di ambiti specifici nel quadro di questa politica il parlamento esercita un effettivo controllo: si rivolge ad esempio molta attenzione alla politica in materia di eutanasia e di criminalità legata alla droga.

#### 7.2.1 *Sanzioni connesse alla responsabilità ministeriale.*

Sul fronte delle sanzioni, il parlamento ha a disposizione una serie di strumenti correttivi in risposta al rendiconto del ministro: una Camera può approvare una mozione, modificare le dotazioni di bilancio assegnate al settore giudiziario ed eventualmente dar voce alla sua critica con altri mezzi. In alcuni casi l'operato del PM è oggetto di una mozione, con la quale la Camera chiede al ministro, in linea generale, di fare in modo che il PM si adegui ad un *modus operandi* auspicato da una maggioranza di parlamentari. Come sanzione estrema, la Camera può applicare la regola della fiducia e può utilizzare queste sanzioni a prescindere dal fatto che il ministro in questione abbia una competenza pertinente. Il ricorso alla mozione di sfiducia può essere completamente indipendente dal metodo di rendiconto del ministro, e pertanto la regola della fiducia è fondata su un criterio del tutto soggettivo. È accaduto in passato che si siano presentate mozioni di sfiducia riguardanti le azioni del ministro nei confronti del PM, ma in nessun caso tali mozioni furono approvate contro un ministro della Giustizia<sup>69</sup>. Dal momento che sono in gioco rilevanti interessi politici, 'in un determinato momento non sembra

---

<sup>69</sup> Mozione Marijnissen in riferimento alle dimissioni del procuratore generale Randwijck nel 1995; Mozione Marijnissen in riferimento alle implicazioni circa l'incarico supplementare del procuratore Steenhuis nel 1998; Mozione Rosenmöller e Poppe in riferimento alla transazione nella causa di frode legata al tunnel di Schiphol nel 2001.

opportuno, sotto il profilo politico, infastidire un ministro, peraltro confermato, o farlo uscire di scena per un caso individuale<sup>70</sup>.

Il ministro può inoltre decidere autonomamente di rassegnare le dimissioni se risulta evidente che la Camera non ripone fiducia in lui. Fino ad oggi due (ex) ministri della Giustizia hanno abbandonato l'incarico per questa ragione, sulla scia di una questione che toccava anche il funzionamento del PM<sup>71</sup>. Negli ultimi cinquant'anni numerosi ministri hanno portato a termine il loro intero mandato e varie volte i ministri della Giustizia hanno rassegnato le loro dimissioni congiuntamente ad altri esponenti del loro stesso partito o con l'intero governo per ragioni politiche del tutto estranee all'esercizio dell'azione penale. Alcuni ministri hanno però espressamente valutato se presentare le dimissioni per cause inerenti al funzionamento del PM (Van Agt nel 1976, Sorgdrager nel 1998).

### 7.3 *Rendiconto del PM al parlamento*

Infine, è prevista una certa forma di rendiconto dell'operato del PM attraverso contatti diretti con la Camera o l'opinione pubblica. In passato si è anche verificato che singoli parlamentari abbiano ottenuto informazioni presso un ufficio di procura senza il previsto intervento del ministro. Inoltre, la commissione permanente Giustizia della Camera dei deputati ha ricevuto in un'unica occasione i procuratori generali per una riunione a porte chiuse<sup>72</sup>. Una Camera può inoltre, come si è già visto, istituire una commissione d'inchiesta la quale, se del caso, può procedere ad interrogatorio diretto dei membri del PM. Viceversa, si è verificato una sola volta che il PM abbia inviato una lettera direttamente alla Camera dei deputati<sup>73</sup>. Si sono inoltre avuti contatti informali certi, fra l'altro, tra procuratori generali e parlamentari.

### 7.4 *Conclusione*

Il ministro è chiamato a riferire senza limitazioni su tutti gli aspetti dell'operato del PM. Data l'esistenza di competenze specifiche, come ad esempio la direttiva "a procedere", egli deve inoltre giustificare tale operato, farsene carico e renderne conto regolarmente di propria iniziativa. Per di più, deve rispondere a numerose interrogazioni poste dalle Camere su questo punto, che abbracciano l'intera gamma degli atti del PM. Manca un dibattito periodico su una generale e coerente politica dell'azione penale, benché a determinate componenti sia rivolta specifica attenzione. Le sanzioni connesse alla

<sup>70</sup> G. Duisterwinkel, intervento alla riunione della Associazione olandese dei giuristi del 25 giugno 1968, *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging*, 1968-II, W. E. J. Tjeenk Willink, 1968, pag. 109.

<sup>71</sup> Si tratta del ministro Hirsch Ballin nel 1994 e del ministro Korthals Altes nel 2002.

<sup>72</sup> E. Jurgens, "De Staten-Generaal en het OM", in H. de Doelder, R. M.G. E. Foqué e R. A. F. Gerding (red.), *Taak en functioneren van het OM*, Arnhem, Zwolle, 1994, pag. 271-272.

<sup>73</sup> Si tratta della c.d. *Domburgbrief* nel 1996.

responsabilità ministeriale riguardo al PM non hanno mai assunto il carattere estremo di una mozione di sfiducia, ma in rapporto a ciò, in talune occasioni il ministro della Giustizia ha abbandonato il suo incarico di propria iniziativa. Alcune forme di rendiconto diretto al parlamento sono inoltre in certa misura complementari alla responsabilità ministeriale.

## **8. Sintesi e conclusioni**

Nei Paesi Bassi il pubblico ministero e il ministro sono interlocutori, pur su posizioni impari: il pubblico ministero si trova infatti in una posizione totalmente subordinata sia sotto il profilo dello stato giuridico che delle relazioni funzionali. Dal punto di vista politico, l'organizzazione non è tuttavia strettamente affiliata al ministro, il quale è tenuto ad osservare un atteggiamento improntato alla moderazione. Egli dispone degli strumenti necessari per acquisire adeguate informazioni ed essere coinvolto attraverso la concertazione, oltre ad essere costantemente sottoposto all'occhio vigile del parlamento.

I membri del pubblico ministero olandese fanno parte del potere giudiziario, una qualificazione che implica tuttavia effetti concreti quasi nulli.

Il pubblico ministero è organizzato in maniera gerarchica ed uniforme: chi ricopre incarichi direttivi dispone di competenze onnicomprensive. L'organo principale, il Collegio, può avere l'ultima parola su tutti i fronti, mentre i singoli membri all'interno dell'organizzazione non dispongono di alcuna garanzia di libertà d'azione. Nella pratica tuttavia la struttura è fortemente caratterizzata dalla concertazione a tutti e fra tutti i livelli.

In ambito penale il pubblico ministero ha a disposizione un'ampia gamma di competenze: dirige saldamente la fase delle indagini, può applicare misure coercitive e contare su numerose varianti di definizione dei procedimenti che non prevedono un intervento del giudice. Le parti che ne abbiano interesse possono opporsi alle iniziative o all'inerzia del pubblico ministero appellandosi agli organi giurisdizionali.

Il ministro è membro di una coalizione che decide per consenso anche su questioni pertinenti alla politica di esercizio dell'azione penale. Egli è sostenuto da un ministero, un apparato politicamente neutrale al servizio del ministro stesso.

Lo stato giuridico dei membri del pubblico ministero è fortemente influenzato, dal punto di vista formale, dall'intervento governativo: nomine, procedimenti disciplinari e di destituzione dipendono da considerazioni del ministro e del governo. Tuttavia, non sembra si possa di fatto parlare di politicizzazione del pubblico ministero, benché, di tanto in tanto, si faccia un uso piuttosto rimarchevole, nello specifico, delle sanzioni disciplinari e dei poteri di destituzione.

Il ministro dispone di un controllo funzionale a tutto tondo sul pubblico ministero: egli può essere messo al corrente della linea politica perseguita a livello locale e nazionale e anche di specifici

procedimenti penali. Le sue competenze possono riguardare l'intero operato del pubblico ministero, ma ciononostante ci si aspetta che vengano impiegate con moderazione. Di fatto il ministro esercita molto raramente competenze di carattere funzionale, essendo solito concertarsi periodicamente con il Collegio.

I contatti ministeriali con le Camere sono altresì intensi: il parlamento viene informato in dettaglio sui procedimenti penali e partecipa alla discussione sulla politica in materia di azione penale nei confronti di singoli reati. Non si pronuncia tuttavia su coesione e coerenza delle priorità nel quadro della politica complessiva. Su singole questioni rilevanti, la responsabilità può comportare effetti sanzionatori per il ministro.

Il pubblico ministero olandese si caratterizza per la sua subordinazione giuridica, benché possieda una struttura robusta e sia di fatto autonomo sul fronte funzionale e dello stato giuridico. La sua controparte è rappresentata da un ministro potente ma consapevole della necessità di mantenere un atteggiamento moderato, il quale intrattiene un dialogo intenso con il parlamento. La concertazione costituisce il *trait d'union* fra pubblico ministero e ministro della Giustizia.

\* Traduzione del capitolo 3 tratto dal libro in olandese: *Legittimità e imparzialità della prosecuzione: una comparazione del rapporto fra il Pubblico Ministero e il Ministro della Giustizia nei Paesi Bassi, in Francia e in Italia*, Den Haag: SDU Uitgeverij, 2003. [Sintesi in inglese](#) e [testo intero in olandese](#) sul sito dell'Università di Maastricht. Tradotto da [Marco Filippo Vencato](#) dell'Università degli Studi di Trieste. Traduzione di "Verhouding tussen OM en minister van Justitie in Nederland", tratto da *Legitimiteit en onpartijdigheid bij vervolging: een vergelijking van de verhouding tussen het openbaar ministerie en de minister van Justitie in Frankrijk, Italië en Nederland*, Den Haag: SDU Uitgeverij, 2003. Si veda anche l'articolo 'Obbligatorietà dell'azione penale e responsabilità ministeriale: l'Italia e l'Olanda a confronto' [QQ 2001, p. 331-339](#). Le note a piè di pagina contrassegnate dalla dicitura *NdT* sono note aggiunte dal traduttore. Ogni altra nota è da considerarsi presente nel testo originale di Paul van der Lee.