



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore VALENTINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 2008

Modifiche al titolo IV della parte seconda della Costituzione
nonché agli articoli 24 e 135, in materia di ordine giudiziario

ONOREVOLI SENATORI. - La progressiva crisi della giustizia, che si coglie in oltre mezzo secolo di vita repubblicana, ha fatto fatalmente emergere, in una conclusione pressoché unanime, anche le incertezze, le lacune e gli errori di prospettiva che al riguardo hanno connotato l'intervento del legislatore costituzionale.

L'intreccio tra l'ampio e appassionato dibattito che ne è conseguito ed i continui interventi del legislatore ha reso, infatti, evidente la sensazione di una sorta di inadeguatezza sistemica che si staglia dietro una crisi che investe tutti i settori della giustizia, da quello penale a quello civile - questo addirittura vicino alla paralisi - a quello amministrativo.

Inadeguatezza, generalmente avvertita, soprattutto davanti alle richieste di una società estremamente progredita, che viene ad essere appesantita da meccanismi obsoleti non in grado di dare sollecite ed adeguate risposte.

Ora, volgendo lo sguardo alle linee tracciate sui temi della giustizia dal costituente, si coglie la difficoltà, se non l'impossibilità, di rintracciare un filo conduttore in grado di fornire riferimenti sicuri all'interprete ed al legislatore, quasi a far ritenere che la connotazione in proposito della normativa costituzionale determini una sorta di destrutturazione della giurisdizione.

L'*incipit* è nell'articolo 102 il quale, nell'affermare che la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, pare accogliere una nozione di giurisdizione ridotta esclusivamente allo specifico atto dello *jus dicere*, senza riferimento alcuno alla complessa organizzazione che deve supportare una così delicata e centrale funzione dell'ordinamento. Unico squarcio

di più ampia prospettiva lo si rinviene nell'articolo 110 della Costituzione laddove, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, evidentemente considerate attinenti esclusivamente all'assunzione e movimentazione dei magistrati appartenenti all'ordine, si fa riferimento alle competenze del Ministro della giustizia per quanto concerne «l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi della giustizia».

Formula questa, in assenza di altri più consistenti punti di orientamento, assai generica e riduttiva in quanto chiaramente ispirata ad una considerazione del tutto secondaria rispetto all'ambito stretto dello *jus dicere* ed ai soggetti ad esso direttamente preposti.

In questa prospettiva è evidente che tutto il titolo IV della parte II della Costituzione evita scrupolosamente di costruire un «potere giudiziario» tale da confrontarsi e correlarsi con gli altri poteri, anzi la configurazione della magistratura come un organo autonomo ed indipendente da ogni altro potere richiama con singolare ed allarmante preoccupazione i molteplici ordini che già prima del '48 andavano svolgendo, in via privatistica, attività ritenute titolari di risvolti pubblici. D'altra parte era inevitabile che la questione della crisi della giustizia si sarebbe tradotta in sforzi, più o meno interessati e consapevoli, di costruire un modello organizzativo incentrato essenzialmente sui soggetti - i magistrati - addetti allo *jus dicere* dai quali, soli, far discendere un'efficace azione della giustizia.

Particolarmente sintomatico in proposito è stato il dibattito sul ruolo del pubblico ministero nell'esercizio della giurisdizione.

A partire dagli sforzi della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla necessità dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale

per affermare la coesistenzialità del pubblico ministero alla giurisdizione, si è andata delineando, facendo leva su un momento - quello penalistico - certo non esaustivo ed ad ogni modo parziale della giurisdizione, una ricostruzione della funzione giurisdizionale fondata sul sodale incontro tra pubblico ministero e giudice, laddove si stabilisce che il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario, pur estromettendolo dall'ambito di quei magistrati - i giudici - destinati effettivamente allo *jus dicere*.

Questa costruzione eminentemente penalistica della giurisdizione è stata, però, messa in crisi dal vigente codice di procedura penale incentrato su una chiara equazione tra azione ed accusa, con la conseguente ulteriore connotazione del pubblico ministero come parte, di cui non si comprende la differenziazione dalla parte privata (e ancor più in conseguenza del novellato articolo 111 della Costituzione che ha portato al livello costituzionale la parzializzazione del pubblico ministero). Ma è stata, soprattutto, messa in crisi da un dato fattuale e storicamente inoppugnabile quale il sistematico venir meno del pubblico ministero come centro effettivo di rappresentanza di interessi pubblici o generali. In tal senso è stato significativo il progressivo affermarsi, in una serie di settori più direttamente coinvolti dallo sviluppo della moderna società e dall'emergere di nuovi bisogni e consapevolezze, della centralità delle associazioni e degli enti esponenziali della collettività ai fini della tutela degli interessi generali e diffusi così delineatesi.

Donde il venir meno di qualsiasi aggancio di questa figura con la realtà della società, come confermato dal contemporaneo sostanziale svilimento di qualsiasi rilievo del pubblico ministero in campo civile.

Resta che questo tentativo di costruzione della giurisdizione, secondo un modulo organizzativo meramente magistratuale, ha impedito di porre attenzione e mano alla realizza-

zione di un adeguato sistema organizzativo di strumenti e finanziamenti sottostante ad ogni efficace ed efficiente esercizio della giustizia. Sistema del quale, invece, può e deve esser ritenuto responsabile - pur con gli intuibili ed evidenti accorgimenti volti a preservare l'indipendenza e l'imparzialità del singolo giudice nello svolgimento della funzione dello *jus dicere*, secondo le puntuali norme di procedura dettate dal legislatore - soltanto l'Esecutivo il quale ne risponde democraticamente al Parlamento ed agli elettori.

In questa prospettiva si propongono all'approvazione una serie di modifiche al testo della Costituzione volte a ricondurre la normativa costituzionale in un disegno organico ove si tenga conto dei profili di organizzazione e di efficienza richiamati, tenendo, altresì, presente che, in conseguenza della necessità di superare consolidati orientamenti anche normativi, è risultato inevitabile intervenire per dettare precisi principi anche in relazione a materie, come quella della collocazione del pubblico ministero, che in via di principio andrebbero regolate in sede di ordinamento giudiziario.

Alle modifiche del titolo IV, parte II, della Costituzione (il cui titolo deve essere cambiato a seguito della nuova collocazione del pubblico ministero che si propone) si premette un'integrazione dell'articolo 24 della Costituzione, volta a riequilibrare l'esercizio della giurisdizione penale in maniera da evidenziare il rilievo centrale che nel suo esercizio deve essere garantito alle vittime dei reati, il cui ristoro resta una fondamentale esigenza dell'ordinamento.

In questo profilo di riequilibrio si colloca anche il disposto dell'articolo 6 del disegno di legge, che modifica il testo dell'attuale articolo 109 della Costituzione evidenziando che la Polizia giudiziaria risulta a disposizione non solo dell'Autorità giudiziaria ma anche degli uffici del pubblico ministero; ma su tale messa a disposizione e sulla connessa utilizzazione, una responsabilità imme-

diata viene assunta dal Ministro della giustizia, in qualità di membro del Governo, anche davanti al Parlamento.

I restanti articoli del disegno di legge si incentrano, come accennato, su una decisa distinzione tra ordine giudiziario del quale fanno parte esclusivamente i giudici preposti all'esercizio della giurisdizione in senso stretto e l'Ufficio del pubblico ministero al quale è preposta la Procura nazionale della Repubblica presieduta dal Procuratore gene-

rale presso la Corte di cassazione, eletto dal Parlamento in seduta comune tra tutti i magistrati superiori del pubblico ministero ed i componenti della Corte di cassazione.

Un Consiglio generale di garanzia e disciplina, costituito da otto membri eletti dal Parlamento in seduta comune e quattro dai magistrati del pubblico ministero, assicura il rispetto dell'imparzialità e dell'autonomia dei magistrati dell'Ufficio del pubblico ministero.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 24 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La legge tutela i diritti della persona offesa dal reato, garantendone l'effettività».

Art. 2.

1. All'articolo 102 della Costituzione le parole: «da magistrati ordinari istituiti e regolati» sono sostituite dalle seguenti: «dall'ordine giudiziario istituito e regolato» ed è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«L'ordine giudiziario è autonomo ed indipendente da ogni altro potere».

Art. 3.

1. L'articolo 104, terzo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ne fa parte di diritto il primo Presidente della Corte di cassazione».

Art. 4.

1. L'articolo 106, primo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le nomine dei giudici e magistrati del pubblico ministero hanno luogo per concorso».

Art. 5.

1. All'articolo 107, della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo e al terzo comma la parola: «magistrati» è sostituita dalla seguente: «giudici»;

b) il quarto comma è abrogato.

Art. 6.

1. L'articolo 109 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 109. - La polizia giudiziaria è posta a disposizione diretta dell'autorità giudiziaria e degli uffici del pubblico ministero dal Ministro della giustizia.

La legge ne determina i princìpi e le modalità».

Art. 7.

1. All'articolo 112 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«L'ufficio del pubblico ministero è esercitato dalla procura nazionale della Repubblica, istituita e regolata dalla legge.

La Procura nazionale della Repubblica è presieduta dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, eletto dal Parlamento in seduta comune tra i magistrati superiori del pubblico ministero ed i giudici di Cassazione.

La legge determina le garanzie di imparzialità ed autonomia dei magistrati dell'ufficio del pubblico ministero.

Il Ministro della giustizia vigila sui magistrati dell'ufficio del pubblico ministero secondo i criteri fissati dalle Camere con specifica mozione.

Il Ministro della giustizia ed il procuratore nazionale della Repubblica esercitano l'azione disciplinare nei confronti dei magi-

strato del pubblico ministero secondo le norme dettate dalla legge la quale a tal fine istituisce il Consiglio generale di garanzia e disciplina costituito da otto membri eletti dal Parlamento in seduta comune e quattro dai magistrati del pubblico ministero. Il Consiglio dura in carica quattro anni».

Art. 8.

1. La rubrica del titolo IV, parte seconda, della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«Ordine giudiziario e magistrati del pubblico ministero».

Art. 9.

1. All'articolo 135, secondo comma, della Costituzione, dopo la parola: «magistrati» sono inserite le seguenti: «e i giudici» e dopo le parole: «superiori ordinaria ed amministrative,» sono inserite le seguenti: «i magistrati dell'ufficio del pubblico ministero,».

