

LA MAGISTRATURA ORDINARIA GARANTE DEI DIRITTI PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA-PAESE

Il ruolo del Pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale quale garante e promotore dei diritti fondamentali.¹

1. La Commissione europea, nella quarta relazione sullo Stato di diritto, ha ribadito che un sistema giudiziario indipendente ed efficiente è garanzia dei diritti fondamentali e di una crescita economica che li rispetti. Del sistema giudiziario è parte il pubblico ministero (p.m.); lo stabilisce il nostro ordinamento, che, superando il modello secondo cui era «l'anello di una catena che legava l'intero ordine giudiziario all'esecutivo» (G. Amato), gli ha attribuito le funzioni di «rappresentante della Repubblica la cui sovranità appartiene al popolo». La Costituzione tiene insieme, all'interno dell'ordine giudiziario, giudice e p.m., con differenze, ma omologa le figure quanto all'indipendenza esterna che, per la seconda, rinviene fondamento nei principi di obbligatorietà dell'azione penale e di legalità dell'accusa ed esclude che la legge ordinaria possa assoggettarlo a forme di controllo/condizionamento esterni, conformando il p.m. quale «organo di giustizia».

La configurazione è frutto del costituzionalismo moderno, che ha fissato il principio della separazione dei poteri, dell'equilibrio tra gli stessi e tra diritti e doveri, ha modificato il paradigma del diritto e delle istituzioni e reso il p.m. istituzione di garanzia dei diritti fondamentali. Nello stato liberale e legislativo di diritto – ha scritto Luigi Ferrajoli – «le funzioni di garanzia dei diritti fondamentali fornite dalla sfera pubblica per il tramite della giurisdizione e

¹ Il testo riproduce l'intervento svolto il 13 ottobre 2023 a Palermo al Convegno organizzato dalla Corte dei conti sul tema "La Giustizia al Servizio del Paese".

dell'azione del pubblico ministero erano essenzialmente quelle penali»; «nello stato costituzionale di diritto, con l'introduzione di limiti e vincoli costituzionali imposti alla stessa sfera pubblica a tutela, oltre che dei diritti di libertà, anche dei diritti sociali e di beni comuni parimenti fondamentali, il ruolo di garanzia del pubblico ministero è invece destinato ad allargarsi, parallelamente a quello della giurisdizione, contro le loro lesioni ad opera di atti invalidi o di atti illeciti o di inadempimenti commessi dai pubblici poteri».

2. L'ordinamento costituzionale ha anticipato l'evoluzione in ambito europeo. La differenza dei sistemi di giustizia penale e delle differenti culture giuridiche danno ragione dell'inesistenza di un modello uniforme di p.m. per tutti gli Stati. Nondimeno il p.m., secondo la Corte EDU, è un membro del potere giudiziario e presupposto essenziale dell'indipendenza del sistema giudiziario è la garanzia della sua indipendenza, rilevante, ad avviso della Corte di giustizia, a pregnanti fini e rimarcata dalla richiamata Relazione, che la definisce, con l'autonomia, «*tema importante*», di «*impatto diretto sull'UE*».

Sotto la spinta della giurisprudenza di dette Corti, a seguito dell'istituzione di *EPPO* e di *Eurojust*, che hanno mutuato profili del p.m. italiano, nonché di importanti atti (*Dichiarazione di Bordeaux; Carta di Roma*), si è imposto il «ruolo distinto, ma complementare, dei giudici e dei procuratori»; compito di questi ultimi è di agire «in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà», di «essere al servizio della società», di «assicurare che lo stato di diritto sia garantito, in particolare da un'amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente».

3. La *missione* assegnata dalla Costituzione al p.m. si completa di significato alla luce della centralità dei doveri. Diritto e dovere, tendenzialmente, sono due facce di una stessa medaglia. L'esigenza di rovesciare il rapporto tra governanti e governati, di riguardarlo dalla parte del popolo, di affermare che l'uomo ha diritti preesistenti alla istituzione dello Stato, ha imposto la transizione «dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti» e reso recessiva l'attenzione ai doveri. Nel «*crepuscolo del dovere*» in cui – ha scritto Gilles Lipovetsky – vive la postmodernità si annidano tuttavia rischi avvertiti già da Norberto Bobbio, il quale, dopo avere indicato nell'età dei diritti il «*signum prognosticum* del progresso morale dell'umanità» scrisse: «se avessi ancora qualche anno di vita [...], sarei tentato di scrivere “L'età dei doveri”».

Occorre una nuova attenzione ai doveri. Ce lo impone la Costituzione, che, nell'art. 2, li contempla accanto ai diritti, quali strumenti di solidarietà. Il richiamo ai doveri, nel corso dei lavori della Costituente, fu esplicitato osservando che, «poiché l'uomo è “animale sociale” e non può essere giuridicamente considerato se non in quanto tale, ai diritti naturali fanno riscontro [...], i correlativi doveri, senza il rispetto dei quali non è possibile l'umana convivenza»; i doveri, anche quelli degli articoli successivi al secondo, «sono doveri naturali, al pari dei diritti (rispetto della vita altrui, della libertà di movimento altrui, dell'onore altrui, ecc., ecc.)» .

Non va trascurata la distinzione ed il rapporto tra diritti e doveri nell'ambito del diritto privato e del diritto costituzionale, la distinzione tra doveri stabiliti dalla Costituzione e dal diritto pubblico e la considerazione che, nella dimensione costituzionale, il legame tra diritti e doveri non significa corrispondenza biunivoca tra situazioni giuridiche soggettive, ma è più

complesso. I diritti sono poi interpretabili estensivamente ed i doveri restrittivamente, vigendo per questi un «generale principio di legalità»; quando si tratta di doveri, la Costituzione «non è suscettibile di venire immediatamente a contatto con le posizioni soggettive individuali» (G.M. Lombardi).

Tali profili non eliminano tuttavia i nessi che li avvincono. Sono, inoltre, i doveri a calare la persona in una trama di relazioni con le altre persone e con le istituzioni, evidenziandone le responsabilità e concorrendo a realizzare i principi personalista e pluralista, la solidarietà ed a garantire coesione sociale e convivenza civile. Costituiscono l'argine ad una concezione individualistica, che rischia di rendere i cittadini monadi isolate, di minare il primato della dignità umana e della dimensione politica. Sono essenziali a fondare l'etica pubblica; la garanzia dei diritti fondamentali esige anche l'osservanza dei doveri dei singoli e dei pubblici poteri.

4. Centralità dei doveri e strumentalità anche alla tutela dei diritti fondamentali rendono chiaro che il principio di separazione dei poteri e la garanzia dei diritti esigono che anche essi siano presidiati da un organo terzo ed imparziale. La decisione spetta al giudice all'esito di un giusto processo in cui il p.m. assume la veste di parte, peculiare e complessa. Ma il sistema di garanzia rischia di essere inefficace, se i controlli di competenza del potere giudiziario concernenti le violazioni rilevanti ai sensi di legge fossero riservati ad un organo sottoposto a controlli di un potere diverso da quello giudiziario, fermo che questo deve essere equilibrato da un sistema di *checks and balances*, garanzia del principio di separazione dei poteri. Appunto per questo, vi è un «soggetto istituzionale chiamato a ricercare la verità», un «guardiano della legge», che ha quale unico faro l'applicazione della legge ed

è obbligato a svolgere «accertamenti su fatti e circostanza a favore della persona sottoposta ad indagini» (art. 358 c.p.p.), per garantire i valori di legalità facenti capo all'intera comunità sociale, all'interno di un giusto processo.

In definitiva, nella dimensione della legalità e della solidarietà costituzionale si staglia chiaro il ruolo del p.m. che, come affermato dalla Corte costituzionale – accostando le figure del p.m. ordinario e contabile – «sempre agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, assumendo un vero ruolo di "organo di giustizia"» (Corte cost. n. 1 e n. 375 del 1996) e, può aggiungersi, ciò fa nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, tessera di un complesso mosaico istituzionale diretto ad assicurare il rispetto dell'ordinamento giuridico, a garantire i diritti e l'adempimento dei doveri, una moderna democrazia pluralista e l'ordinato sviluppo del Paese.

Luigi Salvato

Procuratore generale della Corte di cassazione