

## **PASQUALE COSTANZO**

### **Il pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali nell'ordinamento costituzionale italiano\***

SOMMARIO: 1. *Il quadro costituzionale italiano.* – 2. *“Topografia” del pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali.* – 3. *Il pubblico ministero contabile.* – 4. *Il pubblico ministero militare.* – 5. *Azione disciplinare e pubblico ministero davanti al Consiglio Superiore della Magistratura (e alle giurisdizioni speciali).* – 6. *Accusa parlamentare e pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale.* – 7. *Alcune conclusioni.* – 8. *Riferimenti normativi, giurisprudenziali e bibliografici.*

#### *1. Il quadro costituzionale italiano.*

Il tema di queste mie note coincide con un profilo della complessiva organizzazione della giurisdizione nell'ordinamento costituzionale italiano che si potrebbe definire eufemisticamente “di nicchia”.

Più realisticamente credo invece che si sia in presenza, per utilizzare una metafora cara ad alcuni dei presenti, di una “zona d'ombra”, della quale è inevitabile, questa volta, far carico in primo luogo agli stessi Padri costituenti, che mostrarono, nell'art. 108, 2° comma, della nostra Costituzione, di considerare le tematiche del pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali non così tanto pressanti da meritare la loro diretta e circostanziata attenzione. Si scelse, infatti, di rimettere anche qui la “sorte” del pubblico ministero sostanzialmente alla legge, anche se – occorre sottolinearlo alla luce dell'intera problematica affrontata in quest'incontro – non si rinunciò ad affermare il basilare principio dell'indipendenza del pubblico ministero con una formula persino meno controllata e cauta di quella che apparentemente sembra assistere l'analogo organo nell'ambito della giurisdizione ordinaria.

Un altro fattore, che denota quantomeno la fretteosità del costituente, è dato da quella sorta di affastellamento in un'unica disposizione, sotto l'egida unificatrice dell'appena menzionato principio d'indipendenza, di realtà alquanto diverse tra loro, quali, oltre al pubblico ministero, gli stessi giudici delle giurisdizioni speciali, nonché dei c.d. estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia (FALZONE, PALERMO e COSENTINO).

Ma l'elemento più rilevante in quanto gravido d'interrogativi risulta, anche sul piano sistematico, il fatto che, com'è noto, è la stessa connotazione di “speciale” ad apparire recessiva e negativamente connotata nel testo costituzionale, dove il termine, con specifico riferimento alla giurisdizione, compare quattro volte: nell'art. 102, 2° comma, dove addirittura viene posto il divieto

---

\* Intervento alle VII Jornadas Italo-españolas de Justicia Constitucional, 27 e 28 settembre 2007, La Coruña, Spagna (in corso di pubblicazione nella *Revista do Ministerio Público do Estado do Pará*)

d'istituzione di giudici speciali; nell'art. 108, già menzionato, dove, in apparente contraddizione con tale divieto, si ragiona sia di giudici speciali, sia del pubblico ministero presso di essi; e, analogamente, nell'ultimo comma dell'art. 111, che provvede ad estendere il rimedio del ricorso in cassazione *de libertate* anche alle decisioni emesse da organi giurisdizionali speciali. Finalmente nella disposizione VI, 1° comma, transitoria e finale, si getta luce sul fatto che gli organi speciali di giurisdizione esistenti al momento dell'entrata in vigore della Costituzione avrebbero dovuto (secondo l'interpretazione più blanda fornita più tardi dalla Corte costituzionale nella sentenza 92/1962) essere assoggettati ad una revisione idonea quanto meno a portarli a coerenza con i principi repubblicani (ma, com'è noto, anche un simile più circoscritto obiettivo è stato tardivamente e faticosamente perseguito soprattutto sotto l'impulso della giurisprudenza costituzionale), mentre, nella medesima disposizione, appare ribadita la peculiare collocazione, già nettamente evidenziata dagli artt. 100, 103 e 125 della Costituzione, delle giurisdizioni amministrativa contabile e militare.

In questo quadro, è ancora di grande interesse notare come la fisionomia del pubblico ministero, precisata dall'art. 112 della Costituzione italiana (d'ora in poi semplicemente "Cost.") con riferimento solo al suo ruolo di promotore vincolato dell'azione penale, sembri svelare la sua caratterizzazione di organo necessario nella sola dimensione della magistratura ordinaria, la cui disciplina è rimessa alle norme sull'ordinamento giudiziario, mentre nulla parrebbe in proposito di potersi immediatamente desumere per quanto concerne le giurisdizioni speciali, anche se crediamo non implausibile, sistematicamente risalendo proprio attraverso l'accennato art. 112 Cost., predicarne l'imprescindibile esistenza almeno presso le giurisdizioni speciali dotate di competenze penali.

Ma, su un piano generale, non sembra difficile rilevare l'esistenza di un principio generale ordinatore del processo per cui le esigenze del contraddittorio, così fortemente messe in valore, tra l'altro, con la revisione dell'art. 111 Cost., debbano trovare generale soddisfazione (e quindi non solo a favore del soggetto privato), grazie alla presenza di un organo deputato a sostenere l'accusa quando siano in gioco interessi pubblici (un'ottica parzialmente differente motiva invece la presenza del Pubblico Ministero nel processo civile, mentre la sua assenza nel processo amministrativo può giustificarsi con un modello processuale fondamentalmente imperniato sull'impulso del privato), provvedendo poi, per l'ipotesi che ciò si riscontri nell'ambito di una giurisdizione speciale, proprio l'art. 108, 2° comma, della Cost., da cui abbiamo preso le mosse, che all'evidenza esige che un tale organo sia organizzativamente e funzionalmente disegnato in modo da assicurarne – analogamente a quanto avviene nell'ambito della giurisdizione ordinaria – l'imparzialità e l'autonomia (non solo rispetto, com'è più ovvio pensare, all'amministrazione, ma

anche alla stessa funzione giudicante, come suggerisce la ormai risalente vicenda del pretore-pubblico ministero).

L'argomento sembra suscettibile d'essere ancora convalidato sulla base dell'espressa salvezza, operata dalla già citata disposizione VI, transitoria e finale, Cost., del modello tradizionale della giurisdizione contabile, che poggia sull'essenziale ruolo di una Procura in tale specifico ambito. Da questo punto di vista, anzi, un'occasione può essere andata perduta, allorché nello sforzo di adeguamento delle Commissioni tributarie alla giurisdizione ordinaria, non è stata tenuta nel debito conto l'ipotesi dell'introduzione, a motivo degli interessi pubblici coinvolti (non meno fondamentali di quelli del piano penalistico), della figura del Pubblico Ministero nel relativo procedimento, che, detto *per incidens*, non pare, anche per altri aspetti, non ultimo quello del reclutamento e della composizione degli organi giudicanti, del tutto adeguato a far fronte alle esigenze della finanza pubblica e di una compiuta giustizia tributaria.

## 2. "Topografia" del pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali.

La stretta relazione, già accennata, e che occorrerà ancora in seguito esaminare, tra presenza di un pubblico ministero (è appena il caso, a questo punto, di sottolineare che, a dispetto della sua genericità, l'espressione allude a realtà giuridiche piuttosto disparate e omologabili soltanto appunto ad un livello d'astrazione molto alta) e determinate configurazioni della giurisdizione, impone dunque che preliminarmente si operi, sia pure con la sinteticità propria di queste osservazioni, una sorta di mappa topografica dell'allocazione dell'organo a livello ordinamentale.

Una tale ricognizione richiederebbe però, a sua volta, una messa a fuoco del novero delle giurisdizioni speciali esistenti nel nostro ordinamento. Trattandosi di questioni piuttosto conosciute e di più ampio respiro rispetto all'oggetto del mio contributo, mi limiterò a fornire in questa sede, soprattutto a beneficio dei Colleghi stranieri, certamente non tenuti a conoscere nel dettaglio questa nostra particolare vicenda ordinamentale, alcune sintetiche notazioni.

A quanto già anticipato sulle scelte operate nel testo costituzionale e sulle difficoltà incontrate per darvi attuazione, aggiungeremo dunque che una certa opera di disboscamento delle giurisdizioni speciali ereditate dall'ordinamento prerepubblicano (PIZZORUSSO) ebbe a portare, una volta esaurita quella sorta di moratoria indicata della disposizione VI, transitoria e finale Cost., da un lato, all'eliminazione di un non scarso numero di giurisdizioni speciali: come il Ministro della Marina mercantile, i consigli comunali e provinciali, le Giunte provinciali amministrative, i Consigli di prefettura, l'Intendente di finanza e il Comandante di porto; e, dall'altro, alla revisione legislativa delle giurisdizioni imperniate sul Tribunale supremo militare, abolito e sostituito dalla Corte d'appello militare di Roma, sottoposta al controllo di legittimità della Cassazione, e sul

Commissario agli usi civici, mentre sembrano rimaste ancora insolute le ambiguità concernenti il Tribunale delle acque pubbliche dopo il tentativo abortito del d.l. 11 novembre 2002, n. 251 di abolire l'organo, ridistribuendone le competenze tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa. Per quanto riguarda, poi, le già citate commissioni tributarie, basti dire che esse, dopo una laboriosa vicenda, sono entrate a pieno titolo nel novero delle giurisdizioni ordinarie pur con le carenze già accennate.

Per mera completezza, occorre, infine, accennare al fatto che sussistono nell'ordinamento costituzionale italiano talune "sacche" di autodichia presso le Camere del Parlamento, la Presidenza della Repubblica e la stessa Corte costituzionale, di cui il meno che possa dirsi è che si tratti di giurisdizioni superspeciali la cui "domesticità" viene giustificata in vista della tutela dell'autonomia costituzionale dei rispettivi organi: presso queste giurisdizioni, come, del resto, per il pubblico impiego comune, non è dato di rinvenire un Pubblico Ministero.

Comunque sia, va segnalata, in quanto tesa ad una maggior razionalizzazione della materia e destinata a rafforzare le garanzie d'indipendenza dei corpi giudiziari speciali e dei loro componenti, la recente tendenza a costituire, al vertice organizzativo di queste, dei consigli superiori sulla falsariga di quanto previsto dalla Costituzione per la magistratura ordinaria.

Venendoci dunque ad occupare delle giurisdizioni speciali superstiti, sembra un'ovvia considerazione che non in tutte sia possibile registrare la presenza del pubblico ministero, dipendendo questa circostanza, come s'è già osservato, dalla rilevanza pubblica degli interessi giurisdizionalmente tutelati. Di qui l'ulteriore aspetto problematico della latitudine della discrezionalità legislativa nel prevedere o meno la presenza dell'organo presso una qualche giurisdizione: quesito al quale almeno in prima approssimazione i dati già raccolti sembrano offrire risposta nel senso di rendere sicuramente obbligatorio l'organo solo quando trattasi di attribuzioni giurisdizionali penali, mentre resterebbe al libero apprezzamento del legislatore valutare, negli altri casi, se l'interesse pubblico sia tutelato anche per altra via nell'organizzazione del processo (ad es. nella fase successiva del vero e proprio giudizio grazie alla latitudine dei poteri ufficiosi dell'organo giudicante).

Certo, si tratta di profili teorico-generalisti che meriterebbero ben altro approfondimento, toccandoci qui ora il più semplice compito d'individuare presso quali giurisdizioni speciali opera il pubblico ministero e quale ne sia la relativa fisionomia; nonché di appurare in che termini sia possibile ragionare ancora di pubblico ministero presso altri plessi giustiziali di ancor non del tutto pacifica definizione o addirittura espressamente esclusi dalla nozione stessa di giurisdizione comune, ordinaria o speciale che sia.

Se, dunque, sotto il primo aspetto, occorrerà occuparsi delle già citate giurisdizioni contabile e penale militare, indicate nell'art. 103 Cost., sotto il secondo, verranno invece in rilievo la competenza disciplinare assegnata al Consiglio superiore della magistratura dall'art. 105 Cost. (e, in una sorta di "doppia specialità", le analoghe competenze esercitate presso le giurisdizioni speciali), nonché le attribuzioni penali della Corte costituzionale, ristrette dalla revisione costituzionale del 1989, al solo giudizio nei confronti del Presidente della Repubblica (art. 134 Cost.). Nel trattare del loro *status*, sarà inoltre impossibile non imbattersi in altre correlate questioni attinenti il diritto processuale o concernenti la posizione dei diversi soggetti coinvolti, specialmente le parti del giudizio. Purtroppo, la natura di queste note non consentirà di dedicare a simili problematiche più di qualche cenno, anche se si cercherà di riservare attenzione, in coerenza con lo spirito di questi incontri, agli interventi del giudice costituzionale.

### *3. Il pubblico ministero contabile.*

Proprio in quest'ultima prospettiva, meritano in primo luogo attenzione le problematiche poste dalla giurisdizione contabile, incentrata nell'ordinamento italiano nella Corte dei conti, consacrata dalla Costituzione quale organo ausiliario del Governo nella sua funzione di controllo, ma altresì investita, come recita l'art. 103, secondo comma, Cost., di attribuzioni giurisdizionali esclusive nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Disciplinata in maniera organica dal testo unico n. 1214 del 1934 (ma la sua istituzione risale al 1862), ha vissuto in epoca repubblicana vicende di segno diverso, che, se, da un lato, hanno messo da parte il suo ruolo di controllore sulla normazione primaria del Governo, dall'altro, hanno dilatato il suo impegno sul fronte giurisdizionale sia per l'emergere di forme nuove di responsabilità legate a modelli alternativi di allocazione delle risorse economiche pubbliche (SCHLITZER, LUPI, VENTURINI e SILVESTRI), sia per effetto di un'accresciuta presenza delle Regioni in tale campo. Di un tale sviluppo mostrano consapevolezza soprattutto le più recenti leggi n. 19 e n. 20 del 1994, che hanno, tra l'altro, confermato od istituito sezioni giurisdizionali della Corte dei conti in ciascuna Regione e incrementato in misura significativa i poteri istruttori del Pubblico Ministero.

L'azione di responsabilità contabile e amministrativa viene dunque esercitata dal Procuratore regionale competente presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti e, in grado d'appello, dal Procuratore generale rappresentante il P.M. innanzi alle Sezioni d'appello della stessa Corte (si noti che il Procuratore non partecipa invece al contenzioso pensionistico). Tale azione riveste carattere di esclusività, non potendo la Corte dei conti procedere d'ufficio, né attivarsi neppure su sollecitazione dell'amministrazione che si reputi danneggiata, se siffatte doglianze non siano condivise dalla Procura contabile. Sembra questo, del resto, il tratto più significativo

dell'organo, delineatosi univocamente in epoca repubblicana soprattutto in base a prassi operative e ad interpretazioni giurisprudenziali, sicché risulta ormai assodato che il Pubblico Ministero contabile non sia in alcun modo la *longa manus* del potere esecutivo, ma faccia parte a pieno titolo della magistratura contabile la cui indipendenza e autonomia è garantita dall'art. 108, secondo comma, Cost.

Sotto il profilo dell'organizzazione interna, indipendenza e autonomia conformano il potere di coordinamento nei confronti dei Procuratori presso le Sezioni regionali, assegnato al Procuratore Generale dall'art. 2 della già citata l. n. 19 del 1994, escludendosi che vi si possa connettere un qualche tratto di gerarchia vuoi nella forma della sostituzione, vuoi in quella dell'avocazione degli affari di livello regionale.

Al di là di residue divergenti visioni del rapporto con le Pubbliche Amministrazioni interessate al giudizio, la Corte costituzionale non ha, dal canto suo, esitato ad individuare nel promovimento dei giudizi di responsabilità l'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale da parte del Pubblico Ministero contabile. Più precisamente, egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; e non coincidente invece con l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo (Corte cost. sentenze nn. 412/1988, 104/1989 e 65/1992) (AVALLONE e TARULLO, PILATO).

Ed è da siffatta caratterizzazione, che, pur nella mancanza di una norma apposita sul punto, viene fatta derivare (anche dalla stessa Corte costituzionale: sentenza n. 29/1995), similmente a quanto dispone l'art. 112 Cost. per il Pubblico Ministero penale, l'obbligatorietà dell'azione del Pubblico Ministero contabile, cui accedono di conseguenza anche agli attributi dell'irretrattabilità e dell'irrinunciabilità.

Concorre, infine, alla più precisa definizione dell'organo, la circostanza che esso, analogamente a quanto si verifica per il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, entri a far parte del ristretto collegio che elegge il giudice della Corte costituzionale di spettanza della Corte dei conti.

È, se mai, sul diverso piano delle garanzie nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei soggetti citati, che questo complessivo "irrobustimento" dell'organo ha prodotto i maggiori dubbi, fronteggiati, sotto il primo aspetto, ancora dalla Corte costituzionale, che ha precisato come l'azione contabile non sia (e non possa mai risolversi) in una forma impropria di controllo dell'amministrazione (sentenza n. 209 del 1994), mentre ancora irrisolte appaiono talune questioni

legate all'effettività del diritto di difesa particolarmente alla luce della sopravvenuta revisione dell'art. 111 Cost.

Per cui, se, come è stato rilevato, l'ampliamento dei poteri istruttori del Pubblico Ministero contabile s'inscrive in un contesto storico segnato dalla necessità di contrasto delle emergenze criminali, un fattore alquanto critico è stato individuato nell'unilateralità dell'istruttoria contabile (tanto da far rievocare l'istruzione sommaria del codice penale di rito del 1930). Di qui probabilmente la necessità di interventi riequilibratori, per l'istante già visibili in certa prassi applicativa e in importanti prese di posizione della Corte costituzionale, quali, di recente, l'ordinanza n. 261 del 2006, dove, al di là del *decisum* nei termini dell'inammissibilità della questione, viene evidenziata la latitudine del potere istruttorio della Corte dei conti, idoneo ad allargare il contraddittorio anche di fronte all'unilaterale esercizio del potere di archiviazione del Procuratore regionale (del resto, nel senso della perfetta sovrapposibilità della figura a quella dell'ordinario Pubblico Ministero, vanno lette le decisioni della Corte costituzionale che hanno escluso sia la sua diretta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, sia la sua facoltà d'intervenire nei relativi giudizi: sentenze nn. n. 415/1995 e 375/1996) (CREA).

#### *4. Il pubblico ministero militare.*

Quest'ultima notazione permette di operare una considerazione forse d'ordine generale circa i pubblici ministeri delle giurisdizioni speciali, attinente cioè alla circostanza che, per come essi ci sono stati consegnati dalla legislazione prerepubblicana, la tendenza riscontrabile è quella ad una sorta di egemonia dell'organo inquirente sul giudicante. Ciò che può riflettere le caratteristiche di organi geneticamente conformati per orientare la giurisdizione in un assetto istituzionale scarsamente incline al rispetto dell'indipendenza della magistratura e in genere del principio di separazione dei poteri. In questo senso, non deve sorprendere come l'impegno alla revisione delle giurisdizioni speciali abbia trovato nella configurazione del Pubblico Ministero presso di esse uno degli snodi più rilevanti e delicati.

A conferma di queste considerazioni, può essere richiamato qualche tratto della vicenda del Pubblico Ministero militare, disciplinato in origine dall'ordinamento giudiziario militare di cui al r.d. 9 settembre 1941, n. 1022. In quest'ambito, infatti, fortemente improntato a rigorosi criteri di gerarchia e alla preponderanza dell'elemento castrense, dal Procuratore Generale militare veniva fatto dipendere anche il personale degli uffici giudiziari militari (art. 50), mentre addirittura si consentiva ad esso di affidare, per ragioni urgenti di servizio, le funzioni di giudice istruttore a magistrati del pubblico ministero (art. 15) (STELLACCI).

Un quadro, peraltro, protrattosi intatto ben al di là di ogni più blanda interpretazione della citata disposizione VI, transitoria e finale Cost. (ma va menzionato anche l'obbligo, ancora più ampiamente disatteso, del riordino del Tribunale supremo militare) (PIACENTINI), non scalfito nemmeno dall'intervento della Corte costituzionale che, nell'imbarazzante e criticata sentenza n. 43 del 1964 (GROSSI), perveniva di fatto a perpetuare la posizione subordinata dei giudici rispetto al Procuratore Generale militare.

È stato solo sotto la pressione di una consultazione referendaria che un primo passo venne compiuto con la l. n. 180 del 1981, omologando (ci riferiamo qui esclusivamente alla giustizia militare di pace) lo stato giuridico, le garanzie d'indipendenza e l'avanzamento dei magistrati militari con quelli propri dei magistrati ordinari; mandando in archivio la pertinace idea di una "giustizia dei capi" (MAGGIORE); conservando al Procuratore Generale la sola sorveglianza sui magistrati del Pubblico Ministero e prefigurando infine l'avvento di un Consiglio superiore della magistratura militare. Sarà soltanto però con la l. 30 dicembre 1988, n. 561, auspice una Corte costituzionale divenuta progressivamente meno riluttante ad intervenire nella materia (BARTOLE; RIVELLO TONIATTI), che tale Consiglio vedrà la luce (ARMAO).

Ma poiché l'oggetto del nostro specifico interesse qui è la figura del Pubblico Ministero, occorre riandare ancora alla riforma del 1981, perché fu in quella sede che vennero introdotte le più incisive modifiche al riguardo, inducendo persino a ragionare di un parallelismo pressoché completo tra Pubblico Ministero militare e Pubblico Ministero ordinario, anche peraltro sul piano delle questioni irrisolte come la posizione dell'organo nel procedimento, i suoi collegamenti con il potere esecutivo e le relazioni interne nell'ambito della complessiva struttura inquirente.

È dunque a far data dal 1981 che presso la Corte di cassazione è in funzione un Ufficio autonomo del Pubblico Ministero, composto dal Procuratore Generale militare e da uno o più sostituti procuratori generali militari. Presso la Corte militare d'appello, che è andata in certo modo a rimpiazzare il già citato Tribunale Supremo militare, l'ufficio del Pubblico Ministero è affidato ancora al Procuratore generale e a sostituti procuratori generali militari. Presso i tribunali militari, troviamo invece un procuratore militare della Repubblica affiancato da sostituti procuratori militari della Repubblica (VEUTRO).

E' stata tuttavia l'istituzione di un Ufficio autonomo del Pubblico Ministero presso la Cassazione ad alimentare talune perplessità circa la correttezza di tale scelta per motivazioni in certo modo contrapposte. Se, da un lato, infatti, s'è lamentata la debolezza di tale soluzione ai fini di una più pregnante presenza della giurisdizione militare presso la Suprema Corte (MAGGI), dall'altro, si è rilevata l'anomalia dell'inserimento di un organo di siffatta natura nell'ambito funzionalmente omogeneo della Corte di Cassazione (VENDITTI); tanto più che il già considerato Procuratore



Generale della Corte dei conti non era oggetto del medesimo riguardo, ritenendosi già esaurientemente garantito l'interesse generale dal Procuratore generale della Cassazione. Posta puntualmente la relativa questione di costituzionalità, la Corte costituzionale ha però fatto rientrare il particolare organismo requirente nella discrezionalità che l'art. 108, primo comma Cost., lascerebbe al legislatore in materia di ordinamento giudiziario (sentenza n. 1 del 1983, cui ha fatto eco la stessa Corte di cassazione, sezz. un. pen. s. 24 maggio 1983, e sez. I, 21 novembre 1983, n. 1561) (RICHIELLO).

Non è mancato poi nemmeno chi ha fatto derivare da questa peculiare posizione dell'Ufficio autonomo una sorta di blindatura dei suoi componenti all'interno della Suprema Corte, dal momento che soltanto a questi, in ragione della specialità delle funzioni requirenti, rimarrebbe precluso il passaggio alle funzioni giudicanti, laddove forse più persuasivamente la simmetria di funzioni andrebbe piuttosto ricercata nell'ambito della Corte militare d'appello, costituendo l'Ufficio autonomo un sorta di *quid pluris* organizzativo e funzionale.

Conclusivamente, mette conto ancora di ricordare come il Procuratore generale, al pari del suo omologo nella giurisdizione ordinaria, entri di diritto a far parte del Consiglio superiore della magistratura militare e, in seno ad esso, del Comitato di Presidenza, a cui avremo subito occasione di accennare.

#### *5. Azione disciplinare e pubblico ministero davanti al Consiglio Superiore della Magistratura (e alle giurisdizioni speciali).*

Venendo, infatti, a dar conto delle funzioni di Pubblico Ministero assegnate dall'art. 4, ultimo comma, della l. n. 195 del 1958 al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione per quanto riguarda le attribuzioni disciplinari di competenza del Consiglio superiore della Magistratura, s'è già ricordato come tale Consiglio abbia funzionato da modello per l'istituzione di analoghi organismi presso le giurisdizioni speciali, amministrativa, contabile e militare, tra le cui competenze rientra pertanto anche il potere disciplinare nei confronti dei rispettivi magistrati.

Ora, se, in tesi, non sembra di potersi dubitare della natura amministrativa del potere disciplinare in quanto accedente ad un rapporto di soggezione specifica, tipicamente riscontrabile nel rapporto di lavoro subordinato o nell'esercizio di professioni regolamentate e "vigilate", e, per quanto possa concordarsi con l'osservazione della Corte costituzionale (sentenza n. 145 del 1976) per cui l'esercizio della funzione disciplinare si esprime con modalità diverse, le quali caratterizzano i relativi procedimenti a volte come amministrativi, altre volte come giurisdizionali, in continuità con la tradizione oppure in rispondenza a scelte discrezionali molto ampie del legislatore, la giurisdizionalità del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari sembra rispondere a

ragioni più obiettivabili. Ragioni che risiedono essenzialmente nella peculiarità del rapporto di servizio del magistrato, che esige che, anche per l'aspetto disciplinare, siano introdotte adeguate garanzie da rinvenirsi, nel nostro caso, nella terzietà e nell'indipendenza anche dell'organo preposto al giudizio disciplinare. Viene in altri termini postulato un vero e proprio giudice "ad hoc", conformemente, del resto, ad una risalente tradizione in tale materia, interrotta solo nel periodo della dittatura.

Non c'è modo ovviamente qui di discutere più approfonditamente del carattere giurisdizionale del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ordinari, che trova il suo fondamento nello stesso dettato costituzionale. Basti comunque ricordare come, in stretta connessione, la natura giurisdizionale dell'apposita Sezione disciplinare, istituita in seno al Consiglio superiore della Magistratura, sia stata affermata e ribadita dalla stessa Corte costituzionale (esemplarmente sentenze nn. 220 del 1994 e 289 del 1992).

Sembra comunque rispondere in maniera più diretta alla tradizione la conformazione del giudizio disciplinare che, già a far data dalle previsioni del r.d. lgs. n. 511 del 1946 (art. 26), vede la presenza di un pubblico ministero nei giudizi disciplinari, individuato negli organi della procura ordinaria. Presenza che accentua visibilmente oltre la tendenza, rilevata diffusamente ed anche dalla Corte costituzionale, ad imprimere un andamento giurisdizionale al procedimento disciplinare.

Occorre poi ancora rilevare come anche la presenza di un Pubblico Ministero possa concorrere dalla tutela degli interessi obbiettivi alla manutenzione dell'ordinamento generale dello Stato eventualmente lesi dal comportamento antidoveroso del magistrato.

Tuttavia, non si possono trascurare le questioni che proprio questa soluzione organizzativa ha posto a fronte sia del fatto che lo stesso Procuratore Generale della Cassazione fa parte del medesimo organo cui è attribuita la competenza a giudicare sugli illeciti disciplinari, sia della circostanza che l'art. 107 Cost. sembra demandare al solo Ministro della Giustizia la titolarità dell'azione disciplinare, estesa dalla l. n. 195 del 1958 anche al ridetto Procuratore Generale.

Sotto il primo profilo, è stata la Corte costituzionale a censurare, nella sentenza n. 2 del 1974, il potere del Procuratore Generale di prendere parte alla camera di consiglio convocata in seno alle sezioni unite della Cassazione per decidere su ricorsi avverso le sanzioni disciplinari del Consiglio superiore della Magistratura, a causa della sua "qualità di parte, per avere egli, nei casi previsti dalla legge, assolto il compito di promuovere ed esercitare l'azione in giudizio". In proposito, non può non ricordarsi come un'analogo censura fosse già stata pronunciata nei confronti dell'analogo potere detenuto dal Pubblico Ministero nel procedimento disciplinare davanti al Consiglio Nazionale Forense.

Tornando però al rapporto tra Procuratore Generale e Consiglio superiore della Magistratura, occorre rilevare come comunque la censurata commistione di funzioni non si riproduca nell'ambito dell'apposita sezione disciplinare, in questo modo attenuando almeno in parte le perplessità fondate sul fatto che il Procuratore Generale partecipi comunque alle sedute del complessivo organo di autogoverno.

Venendo poi al secondo dei due aspetti critici sopra segnalati, s'è cercato di giustificare il concorrente potere del Procuratore Generale con il carattere facoltativo che altrimenti avrebbe connotato l'azione del Ministro della Giustizia, facendone pertanto derivare sia l'obbligatorietà dell'iniziativa del Procuratore Generale, tra l'altro, completamente convalidata in occasione della recente tipizzazione degli illeciti disciplinari operata con la l. n. 109 del 2006, sia, più in generale, che tale organo non sostenga l'accusa nella sua qualità di componente del Consiglio superiore della Magistratura, ma in quanto titolare del suo ufficio giudiziario. Per contro, è rimasto irrisolto il nodo critico dei rapporti con il Ministro nella misura in cui, a tenore della normativa, il Procuratore Generale sembrerebbe configurarsi come suo organo esecutivo in campo disciplinare. Laddove la legge appena citata ha perlomeno risolto il problema dell'obbligo della reciproca comunicazione, indicato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 196 del 1992, come la condizione essenziale perché il termine di decadenza dell'azione disciplinare maturato nei confronti di uno dei due titolari della medesima azione abbia valore assoluto, estinguendone pertanto il corrispondente potere allorché uno qualsiasi di costoro abbia avuto conoscenza del fatto di rilevanza disciplinare.

Per concludere queste rapide notazioni circa il ruolo del Pubblico Ministero in ambito disciplinare presso le giurisdizioni speciali, occorre ricordare che presso i rispettivi organi di autogoverno sia della magistratura contabile, sia della magistratura militare, si riscontrano, nel quadro della già accennata ispirazione al modello ordinario, procedimenti disciplinari nei quali operano come pubblici ministri, rispettivamente, i già trattati Procuratore Generale della Corte dei Conti (art. 10, comma 9, della l. n. 117 del 1988), e Procuratore Generale militare (art. , comma 3, della l. n. 561 del 1988) (LOLLI), salvo che, in questo secondo caso (non è senza rilievo ai fini del nostro discorso), a livello di promozione dell'azione disciplinare ritroviamo, sostituito al Ministro della Giustizia, il Ministro della difesa in concorso anche qui con il Procuratore Generale militare, che, analogamente al suo omologo ordinario, resta fuori dalle deliberazioni in materia disciplinare. Non c'è ministero infine di pubblico ministero nel procedimento disciplinare che si svolge presso il Consiglio di presidenza della giurisdizione amministrativa, dove opera una speciale commissione istruttoria, mentre la titolarità dell'azione disciplinare è condivisa tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente del Consiglio di Stato (art. 33 della l. n. 182 del 1986).

6. *Accusa parlamentare e pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale.*

Trascorrendo su altro diverso piano, prima di tentare qualche considerazione di sintesi, un rapido cenno va ancora riservato al processo costituzionale, anche se, come vedremo meglio tra poco, non sembra corretto ragionare della Corte costituzionale come di un “giudice speciale”, almeno nel senso fatto proprio dalle disposizioni costituzionali in materia, cosicché sembrerebbe impedita in radice anche la possibilità di identificare, nell’ambito dell’esercizio di qualcuna delle sue attribuzioni, un Pubblico Ministero operante presso una giurisdizione speciale appunto.

Tuttavia, almeno con riferimento alla già accennata competenza penale della Corte, è indiscutibilmente la stessa normativa ad individuare, nelle varie fasi della procedura, figure che, per posizione e poteri, appaiono omologabili a quelli del Pubblico Ministero.

Sembra invece di doversi escludere una simile problematica con riferimento alle altre attribuzioni della Corte costituzionale, specie con riferimento all’intervento del Presidente del Consiglio nei relativi giudizi. Sul punto, sono state per vero in dottrina proposte interessanti ricostruzioni: tuttavia, per quanto riguarda una possibile identificazione con il pubblico ministero, non par dubbio che vi militino contro sia la facoltatività dell’intervento stesso (ROMBOLI), sia la caratterizzazione comunque elettivamente politica dell’organo, mentre, da parte della stessa Corte si è escluso che in un tale intervento possa risiedere un “interesse astratto alla soluzione della questione ... per i riflessi che essa potrebbe avere in via generale, in situazioni, comunque, diverse da quella esaminata” (sentenza n. 96 del 1977).

Ciò non ci impedisce comunque di ricordare come l’introduzione di un Pubblico Ministero per la Corte costituzionale avesse per un certo tempo occupato l’attenzione dell’Assemblea Costituente, mentre una tale figura nella persona di un Procuratore Generale era stata prevista dall’art. 24 dello Statuto siciliano nell’ambito dell’Alta Corte per la Regione Sicilia (PIZZORUSSO). A tale organo, nominato mediante elezione dalla stessa Alta Corte, spettava infatti anche di concludere, nei giudizi di costituzionalità, per il rigetto o l’accoglimento della questione.

Per quanto concerne invece la competenza della Corte costituzionale a giudicare il Capo dello Stato per i delitti presidenziali indicati nell’art. 90 della Costituzione, la questione di fondo può trovarsi affrontata nell’importante decisione resa dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione il 23 ottobre 1976, dove la deroga operata dagli artt. 134 e 137 Cost. agli artt. 102 e 111 Cost. non viene ritenuta comunque idonea a dar vita ad una giurisdizione speciale, sibbene ad una “giurisdizione costituzionale speciale esclusiva esercitata da organi sovrani dello Stato”, ivi compreso il Parlamento in seduta comune, “non inseriti nell’ordinamento giurisdizionale disciplinato nella parte II, titolo IV della Carta costituzionale” (MARZADURI).

Resta nondimeno fuori discussione che, anche in un quadro siffatto, come già accennato, già gli stessi organi dell'accusa parlamentare (il Parlamento riunito in sede deliberativa e lo speciale Comitato istituito nel suo seno con compiti istruttori) esercitino funzioni tipiche del pubblico ministero penale: caratterizzazione, questa, che si ritrova ancora più esplicitamente nel Collegio d'accusa, che, in esito alla deliberazione di deferire il Presidente della Repubblica alla Corte costituzionale (per l'occasione nella sua composizione integrata), viene eletto dallo stesso Parlamento riunito col dichiarato compito di "sostenere l'accusa" e "formulare le richieste" ed esercitare comunque, secondo l'univoco disposto dell'art. 13 della l. costituzionale n. 1 del 1953, "davanti alla Corte le funzioni di pubblico ministero" (PIERANDREI). Ed è ancora estremamente interessante ricordare come lo stesso Collegio d'accusa, interrogandosi sulla propria stessa natura abbia, nella delibera del 5 luglio 1977, ritenuto, tra l'altro, di dover escludere per se stesso l'ipotesi del mandato vincolante, in quanto contrastante con la figura del pubblico ministero in genere, e, in particolare, per le difficoltà che ne sarebbero potute derivate se, nel corso del procedimento, uno o più commissari si fossero convinti dell'infondatezza dell'accusa (COSTANZO).

#### *7. Alcune conclusioni.*

Data il tono di questo scritto, non ci sfugge che molte delle osservazioni condotte in precedenza abbiano avuto un carattere prettamente descrittivo per la miglior informazione dei cortesi Colleghi stranieri: ci si arrischia, ciò nonostante, a credere che siano emerse con sufficiente evidenza alcune particolari problematiche.

Conclusivamente, si vorrebbe perciò richiamare l'attenzione su un profilo più generale: si tratta cioè di proporre, anche del pubblico ministero, una visione coordinata e unitaria, nel più ampio orizzonte della c.d. unicità della giurisdizione, che, come autorevolmente affermato, non postula omogeneità assoluta a livello organizzativo, ma può anzi avvalersi di plessi giurisdizionali specificamente attagliati ai diversi particolari contesti ordinamentali.

E ciò non tanto per astratto amor di simmetria, quanto perché così è certamente ormai richiesto dall'infittirsi, talvolta intricato e aggrovigliato, delle relazioni e degli scambi su scala anche sovranazionale. Va, del resto, collocata in questa cornice l'iniziativa del mandato d'arresto europeo, mentre, per restare ancora in ambito comunitario, è già stata additata la necessità del potenziamento del Pubblico Ministero contabile.

Ma anche a livello nazionale, s'intravedono già i segni di un disegno in cui la convergenza e la consonanza d'azione di tutti i Pubblici Ministeri sono valutate come fattori di maggior efficienza per la tutela della legalità generale: è il caso, ad es., del nuovo art. 335-bis del codice penale per cui, nell'ipotesi di condanna inflitta per delitti commessi a fini patrimoniali, la sentenza è trasmessa al

procuratore generale presso la Corte dei conti, che procede ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato. O, ancora, dell'art. 5 della l. n. 89 del 2001, per cui il decreto d'accoglimento della domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo è comunicato al procuratore generale della Corte dei conti e ai titolari dell'azione disciplinare.

In questo senso, pare oltremodo sensato ragionare di "un'unitarietà della funzione garantita dalla sostanziale coerenza di attribuzioni fondate sulla neutralità, sull'obiettività e sull'imparzialità dell'iniziativa pubblica" (PALUMBI). Valori che, tuttavia, non meno che per il pubblico ministero ordinario, richiedono una vigile opera di manutenzione normativa e istituzionale e di affinamento della revisione laddove questa si riveli ancora incompiuta rispetto al programma sottinteso all'art. 108, comma secondo, Cost. per il pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali.

#### 8. Riferimenti normativi, giurisprudenziali e bibliografici.

Il testo vigente delle fonti costituzionali italiane è reperibile all'indirizzo telematico:

<http://www.giurcost.org/fonti/fonti1.htm>

Il testo delle decisioni della Corte costituzionale italiana citate è reperibile all'indirizzo telematico:

<http://www.giurcost.org/decisioni/decis1.htm>

La dottrina citata è reperibile secondo le seguenti indicazioni bibliografiche.

ARMAO Gaetano, *Il Consiglio della magistratura militare: un nuovo modello per la riforma degli organi di "autogoverno" delle magistrature speciali*, in *Foro amministrativo*, 1990, 2233

AVALLONE Pierluigi e TARULLO Stefano, *Il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002, 135

BARTOLE Sergio, *Elaborazione del parametro ed articolazione del dispositivo in una sentenza sull'ordinamento giudiziario militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 1100

COSTANZO Pasquale, *Codice di Giustizia costituzionale*, 7a edizione, Torino, 2007, 94

CREA Paolo, *P.M. contabile e segreto bancario: quando una virgola può fare la differenza*, in *Lexitalia.it*, n. 6/2003 (<http://www.lexitalia.it/>)

FALZONE Vittorio, PALERMO Francesco e COSENTINO Francesco, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, 351

GROSSI Pierfrancesco, *Indipendenza del pubblico ministero ed esclusiva soggezione dei giudici alla legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 559

LOLLI Ilaria, *La Corte costituzionale ed il Consiglio della magistratura militare: nessuno è “perfetto”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 620

MAGGI Vito, *Non è mai troppo tardi: la riforma della giustizia militare*, in *Il Foro italiano*, 1981, V, 183

MAGGIORE Renato, *Giurisdizione penale militare*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 407

MARZADURI Enrico, *L'impugnabilità dei provvedimenti de libertate nel processo penale costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, 952

PALUMBI Giuseppe, *Il Pubblico Ministero della Corte dei conti*, in *I tribunali amministrativi regionali*, 2004, II, 321

PIACENTINI Claudio, *Le decisioni della Corte costituzionale in tema di processo penale militare*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, 1978, 1300

PIERANDREI Franco, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, 1031

PILATO Salvatore, *Il pubblico ministero contabile nel sistema delle responsabilità pubbliche*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 2004, II, 303

PIZZORUSSO Alessandro, *Garanzie costituzionali*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso), Bologna-Roma, 1981, *sub art.* 134, 58

PIZZORUSSO Alessandro, *La Magistratura*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso), Bologna-Roma, 1994, *sub art.* 102, 213

RIVELLO Pier Paolo, *Finalmente istituito il Consiglio della magistratura militare*, in *La legislazione penale*, 1989, 291

RICHIELLO Giampietro, *L'istituzione dell'Ufficio autonomo del p.m. presso la Corte di cassazione nelle modifiche all'ordinamento giudiziario militare di pace*, in *Cassazione penale*, 1984, 42

ROMBOLI Roberto, *La presenza del governo nei giudizi costituzionali dopo la l. 400/88*, in *Il Foro italiano*, 1989, V, 317

SCHLITZER E.F., LUPI A., VENTURINI L. e SILVESTRI P., *Analisi delle relazioni dei procuratori regionali contabili alle inaugurazioni degli anni giudiziari 2004-2005*, in *Foro amministrativo*, 2005, 595

STELLACCI Piero, *Pubblico Ministero (Diritto processuale penale militare)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIV, Torino, 1967, 552

TONIATTI Roberto, *Il Consiglio della Magistratura Militare*, in *Parlamento*, 1989, 29

VENDITTI Rodolfo, *Il processo penale militare secondo la l. 7 maggio 1981, n. 180*, Milano, 1982, 83

VEUTRO Vittorio, *Pubblico ministero (dir. proc. pen. mil.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 1113