

Giorgio Sobrino¹, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli, E.S.I., 2015 (pp. 435)

Tra gli organi che compongono il sistema istituzionale italiano il Ministro della Giustizia è uno di quelli dotati di rilevanza costituzionale specifica (è, oltretutto, *l'unico* Ministro ad essere citato espressamente dalla Costituzione, agli artt. 107 comma secondo e 110), ma appare, allo stesso tempo, fra i meno chiaramente definiti, sul piano delle competenze e della sua correlativa responsabilità politica.

Ciò pare imputabile principalmente a ragioni di carattere storico, come la problematica evoluzione di quest'organo avvenuta nel periodo dello Stato liberale – in parallelo al lento affermarsi delle garanzie di indipendenza della Magistratura, prima giudicante e poi requirente – ed il “compromesso dilatorio” sulle funzioni (e, prima ancora, sulla sopravvivenza stessa) di tale Ministro raggiuntosi all'Assemblea Costituente, dopo un acceso dibattito incentrato, piuttosto, sulla composizione ed il ruolo da attribuire al Consiglio Superiore della Magistratura. Ma anche una ragione strettamente costituzionale ha avuto un indubbio peso: si tratta della difficoltà di individuare e di definire con precisione il compito di un organo del Potere esecutivo – quale è appunto il Ministro della Giustizia – in un ordinamento costituzionale caratterizzato (ed in misura significativa, come quello italiano) dall'indipendenza *istituzionale*, oltre che funzionale, della Magistratura.

Questa difficoltà emerge emblematicamente, già ben prima del 1948, da un discorso pronunciato nel 1908 alla Camera dei Deputati da Vittorio Emanuele Orlando, allora Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti: rivolgendosi ad un deputato che aveva proposto di eliminare dall'ordinamento vigente qualsiasi collegamento tra il Ministro della Giustizia e gli organi del pubblico ministero, Orlando affermò – in modo provocatorio, ma appunto emblematico di quanto precede – «lei ha dimenticato un piccolo articolo, che io mi permetto di suggerirle di aggiungere ...: “E' abolito l'ufficio del ministro di grazia e giustizia...” (*Si ride*)». E proseguì: «lo domando, infatti, a lei, *che cosa starebbe il ministro a far qui*, quando non potesse discutere del potere giudiziario, non potesse discutere del pubblico ministero, non potesse discutere se un procuratore del Re abbia fatto bene o male ad iniziare un'azione penale? Che cosa, dunque, ci starebbe a fare? Francamente, mi pare che diventerebbe come uno di quegli uffici tradizionali nel Parlamento inglese cui ormai non resta più funzione alcuna, come quello, ad esempio, di portare la parrucca di Sua Maestà, e per far questo sono anche largamente retribuiti» (*Si ride*) (il passaggio, già riportato in E.R. PAPA, *Magistratura e politica*, Padova, Marsilio, 1973, pp. 88 s., è riportato nell'epigrafe del volume qui in oggetto).

Muovendo dalla constatazione di tale “indeterminatezza costituzionale” del Ministro della Giustizia, il volume affronta dunque la figura di tale Ministro – nelle sue funzioni costituzionali ed in relazione alla sua responsabilità politica – ed i principali problemi a questa correlati, calando tutto ciò (come risulta dal titolo del libro stesso) all'interno della *configurazione complessiva dei poteri dello Stato*. In altri termini, il Ministro della Giustizia viene considerato alla stregua di un elemento intrinseco agli equilibri istituzionali dell'assetto statale italiano (e non solo: v. poco oltre) inteso nel suo complesso: si tratta di un elemento di importanza certo oggi non primaria, ma comunque tutt'altro che trascurabile, principalmente a causa del ruolo “di snodo” tra i diversi Poteri da esso rivestito (l'Esecutivo ed il Giudiziario ed il C.S.M. – sul cui rapporto si è concentrata l'attenzione della dottrina costituzionalistica –, ma anche il Legislativo e gli altri organi-poteri di garanzia, come in particolare il Presidente della Repubblica). Assumendo tale prospettiva di indagine, il lavoro ricostruisce prima le principali *vicende* e *concezioni* che nel corso del tempo hanno interessato il Ministro della Giustizia ed influenzato la sua fisionomia (soprattutto, evidentemente, in rapporto alla collocazione istituzionale del

¹ *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Torino*

Potere giudiziario); poi, la *posizione* e la *responsabilità* di tale organo nell'attuale sistema costituzionale italiano. Infine (in terzo luogo), il lavoro presenta un tentativo di *rielaborazione critica* dei principi sulla Magistratura enunciati nella Carta del '48 e delle regole dell'ordinamento giudiziario, alla luce della connotazione assunta – rispettivamente – dalla funzione giurisdizionale e dalla funzione di indirizzo politico nell'attuale ordinamento costituzionale italiano (nel quadro, peraltro, di tendenze in atto nelle principali democrazie contemporanee: si pensi, per esempio, alla riconfigurazione del potere giurisdizionale da funzione “passiva” consistente nella mera esecuzione/attuazione della legge a funzione di “garanzia attiva” dei diritti riconosciuti ai cittadini dalla Costituzione, anche attraverso un'attività di tipo “creativo”; oppure alla concentrazione dell'indirizzo politico e della funzione “di governo” sul Governo, anziché sul *continuum* rappresentato – nelle forme di governo parlamentari – dal rapporto fiduciario Parlamento- Governo).

Più nel dettaglio, il volume è suddiviso in tre parti.

La prima parte (intitolata «*L'evoluzione del Ministro della Giustizia in Italia, in rapporto all'indipendenza della Magistratura*») ha carattere diacronico: essa ripercorre *l'evoluzione storica* dei poteri e della collocazione istituzionale del Ministro della Giustizia, dal periodo statutario fino all'attuale fase costituzionale repubblicana, così come determinati dalle norme costituzionali e dell'ordinamento giudiziario e dai principi teorici ad esse sottesi (separazione dei poteri, irresponsabilità dello *ius dicere*, ed altri), con particolare riferimento al principio- cardine dell'indipendenza della Magistratura (oggetto, in particolare, di trattazione nella sua vicenda evolutiva nel cap. II di questa prima parte). In tale contesto, un'attenzione particolare viene rivolta al dibattito che in relazione a tale Ministro si svolse nell'Assemblea Costituente, nell'ambito della discussione generale sulla Magistratura (cap. IV); nonché all'attuale posizione costituzionale del Ministro della Giustizia nel diritto comparato e, in particolar modo, negli ordinamenti degli Stati appartenenti all'Unione Europea (cap. VI).

La seconda parte del lavoro (intitolata «*Le funzioni ed i poteri attuali del Ministro della Giustizia nell'ordinamento costituzionale italiano*») ha invece una caratterizzazione “sincronica”: essa è dedicata all'esame analitico delle diverse funzioni e dei poteri attribuiti al Ministro della Giustizia *nell'attuale sistema costituzionale italiano*, e soprattutto delle loro *relazioni con gli altri organi e poteri dello Stato*, così come derivanti dalla disciplina legale e dalla prassi applicativa. In un tale contesto, la nozione di «potere dello Stato» che viene assunta a base dell'analisi (cap. I di questa seconda parte) è quella declinata dalla Corte Costituzionale italiana nell'ambito dei giudizi sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, appunto. Richiamandosi alla giurisprudenza della Corte, quindi, le funzioni istituzionali del Ministro della Giustizia vengono poste “di fronte” (così il titolo del cap. II) non al Potere legislativo, all'Esecutivo e alla Magistratura come tali (nonché ai cc.dd. “Poteri di garanzia”), come nelle classificazioni di tipo più tradizionale fondate sulla tripartizione dei poteri di Montesquieu; ma piuttosto (§§ 1 – 2 – 3 – 4 del cap. II, cit.) al Parlamento, al Governo, alla Magistratura (intesa come singolo componente del Potere giudiziario, giudicante o requirente), nonché - in particolare - al Consiglio Superiore della Magistratura ed al Presidente della Repubblica, proprio in quanto «organi deputati a dichiarare in via definitiva la volontà del potere cui appartengono»; e perciò, abilitati ad agire o a resistere nel giudizio costituzionale sui conflitti, a difesa delle loro rispettive attribuzioni costituzionali. All'interno di questa parte del libro sono poi oggetto di considerazione più specifica, evidentemente (e di una valutazione critica in ragione, principalmente, dell'indeterminatezza e della scarsa propensione dimostrata all'adattamento ai principi costituzionali, cui si è già fatto cenno sopra), la relazione tra il Ministro della Giustizia *ed il Governo nella sua collegialità* – relazione che soprattutto nei primi anni '90 del secolo passato ha suscitato in dottrina ampi dibattiti (in coincidenza con

il “caso Mancuso”) – e, in secondo luogo, l’evoluzione delle competenze e dell’*organizzazione amministrativa* della struttura burocratica- Ministero della Giustizia (cap. III).

Infine, nella terza ed ultima parte del volume (intitolata «*La posizione costituzionale e la responsabilità del Ministro della Giustizia: problemi attuali e prospettive future*»), muovendo dai risultati dell’esame “sincronico” svolto nella parte seconda e dai dati ivi emersi, vengono ricavate e precisate la *responsabilità politica* e la *posizione costituzionale* del Ministro della Giustizia. Tali responsabilità e posizione vengono sottoposte, quindi, ad una riconsiderazione critica alla luce delle tendenze e dei problemi generali emersi nella prima parte (in particolare, cap. III di questa terza parte) e, dall’altro lato, dei principi in materia di ordinamento giudiziario e di statuto della Magistratura che si stanno consolidando *a livello sovranazionale ed internazionale* (come, in particolare, quelli contenuti nelle Raccomandazioni su «l’indipendenza, l’efficacia e la responsabilità dei giudici» adottate in seno al Consiglio d’Europa a partire dal 1994, che nell’attuale contesto condizionano significativamente l’interpretazione e l’applicazione delle norme del diritto interno: cap. V). In questo modo, nella conclusione (cap. VI di questa terza parte), il lavoro prospetta un’ipotesi di *interpretazione “in positivo”* della responsabilità di questo Ministro prevista dal testo costituzionale, nel quadro dell’attuale significato attribuibile ai principi sullo statuto della giurisdizione e sull’organizzazione della Magistratura ivi affermati (anche alla luce, appunto, del diritto comparato).

In sintesi, si propone per il Ministro della Giustizia un ruolo non più di “antagonista” (talvolta indebitamente “sotterraneo”) e di soggetto posto comunque in “antitesi” agli organi del Potere giudiziario; ma di *interrelazione e di coordinamento* (con la ripresa ed il rafforzamento di una sua tradizionale funzione “ordinamentale”), *nel quadro del principio della leale collaborazione tra i Poteri* che rappresenta uno dei principi- cardine dell’odierno Stato costituzionale. In particolare, nell’ottica di una nuova regolazione del rapporto tra l’attività politica e la funzione giurisdizionale improntata all’equilibrio – poiché si tratta oggi di poteri del tutto equiparati e sottoposti in uguale misura alla Costituzione ed ai suoi principi –, si sostiene la necessità di precisare e rafforzare – per un verso – gli attuali confini tra l’azione ed i poteri legittimi del Ministro della Giustizia e la sfera del potere giurisdizionale inteso nel suo nucleo essenziale (la risoluzione delle controversie giudiziarie); ma anche – per altro verso – di *valorizzare al massimo grado possibile le potenzialità di “raccordo” tra queste due sfere* (per esempio, con riferimento all’analisi delle “risultanze” dell’attività legislativa e delle politiche pubbliche in genere, attraverso la segnalazione al Ministero delle tendenze della giurisprudenza e dei casi più problematici e significativi, ai fini della presa in carico di tutto ciò nella sede politica). In questo quadro, tale Ministro potrebbe diventare, in prospettiva, una “sede di collegamento permanente” tra le sfere della politica e della giurisdizione e – ancora più in generale – il *responsabile politico della legislazione e dell’attuazione dell’ordinamento*, ai fini della (comune alle due sfere di attività) attuazione della Costituzione. Si tratta, naturalmente, di un ruolo ben più ampio ed impegnativo di quello esercitato attualmente dal Ministro della Giustizia, ma del tutto adeguato alla collocazione costituzionale (di “snodo”, come si è detto) di quest’organo, e peraltro – a ben rifletterci – non troppo dissimile né meno autorevole del ruolo che questo Ministro aveva ereditato, all’inizio della sua parabola storica nello Stato costituzionale, dai suoi “nobili” predecessori.

L’indice ed ogni altra informazione sul volume sono reperibili ai links
<http://www.edizioniesi.it/images/stories/virtuemart/product/7515043150.pdf> -
http://www.edizioniesi.it/pubblicazioni/libri/diritto_storia_filosofia_e_teorica_del_diritto_-_1/diritto_costituzionale_giustizia_costituzionale_e_diritto_publico_-_1_-_07/ministro_giustizia-poteri-stato.html#