

# **MODALITA' DI ESERCIZIO DELLE FUNZIONI ISPETTIVE E COMPATIBILITA' CON LE STESSE DELLA FORMULAZIONE DI DIRETTIVE DA PARTE DEL CAPO DI GABINETTO**

*(Risposta a quesito del 28 aprile 1998)*

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Il quadro di riferimento normativo. **3.** Il potere di "alta sorveglianza" del Ministro di Grazia e Giustizia. **4.** L'Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia e Giustizia. **5.** I poteri di inchiesta del Ministro. **6.** Il rapporto tra il dirigente dell'ufficio ispettivo e il singolo magistrato ispettore: **a)** La delibera del Consiglio Superiore della Magistratura in materia di ispezioni ministeriali; **b)** La funzione ispettiva: presupposti, modalità, limiti e conclusioni.

## **1. Premessa**

A seguito della ormai nota ispezione ministeriale condotta presso la Procura della Repubblica di Milano a partire dal 13 ottobre 1994, la dott.ssa ....., formulava il seguente quesito:

**se sia compatibile con l'esercizio delle funzioni ispettive che la legge 12.8.1962 n. 1311 attribuisce ai magistrati ispettori (una volta ricevuto l'incarico dal Ministro) la formulazione di direttive, sia pure presentate sotto forma di "consigli", concernenti le modalità di conduzione degli accertamenti e provenienti, per il tramite di uno dei magistrati componenti un'équipe ispettiva, dal Capo di Gabinetto.**

Nella seduta del 29 settembre 1998 la Sesta Commissione, dopo una discussione sull'oggetto e sulla portata generale della pratica, deliberava di chiedere all' Ufficio Studi un parere che, premesso l'inquadramento generale della posizione giuridica del magistrato addetto all'Ispettorato presso il Ministero di Grazia e Giustizia, con riguardo anche al godimento delle prerogative di cui all'art. 104 Cost., definisca il quadro di riferimento normativo nel quale configurare i rapporti tra il Dirigente dell'Ufficio ispettivo ed il singolo magistrato ispettore.

L'Ufficio Studi, in data 18 gennaio 1999, rassegnava un articolato e pregevole parere, che la Commissione condivide pienamente.

## **2. Il quadro di riferimento normativo.**

### **A) Le fonti**

Le disposizioni sui poteri ministeriali di ispezione agli uffici giudiziari sono principalmente contenute nei seguenti atti normativi:

- 1) art. 107, comma 2 Cost.;
- 2) r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, recante "Guarentigie della magistratura";
- 3) l. 24 marzo 1958, n. 195, contenente "Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superio-

re della Magistratura".

- 4) d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, recante "Disposizioni di attuazione e coordinamento della legge 24 marzo 1958, n. 195, concernente la costituzione e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura e disposizioni transitorie".
- 5) l. 12 agosto 1962, n. 1311, di "Organizzazione e funzionamento dell'Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia e Giustizia".

### **3. Il potere di "alta sorveglianza" del Ministro di Grazia e Giustizia.**

Il Ministro di Grazia e Giustizia esercita l'alta sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del pubblico ministero (art. 13 r.d. l.gs. n. 511/1946). In tale contesto, egli ha facoltà di promuovere mediante richiesta l'azione disciplinare a carico dei magistrati (art. 107, comma 2 Cost.; art. 14, n. 1 l. 195/58); l'azione disciplinare può inoltre essere proposta anche dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, nella sua qualità di pubblico ministero presso la sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 14, n. 1, l. n. 195/58).

Per l'esercizio dell'azione disciplinare, oltre che per l'organizzazione del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nonché per l'esercizio di ogni altra attribuzione riservatagli dalla legge, il Ministro esercita la sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari e può richiedere ai capi di corte informazioni sul conto di singoli magistrati (art. 56 d.P.R. n. 916/1958).

L'esercizio del potere di vigilanza implica che il Ministro abbia facoltà di procedere a verifiche ispettive, avvalendosi dell'Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia e Giustizia.

Più in particolare:

a) il capo dell'Ispettorato generale dispone, in conformità delle direttive impartite dal Ministro, le ispezioni in tutti gli uffici giudiziari allo scopo di accertare se i servizi procedono secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti. Tali verifiche hanno di norma cadenza triennale, salvo il potere del capo dell'Ispettorato generale di ordinare che esse siano ripetute entro un termine minore negli uffici ove siano state riscontrate irregolarità o per i quali vengano segnalate deficienze o irregolarità (art. 7, commi 1 e 2, l. n. 1311/1962);

b) il Ministro può, in ogni tempo, quando lo ritiene opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari. Può altresì disporre ispezioni parziali al fine di accertare la produttività dei medesimi, nonché l'entità e la tempestività del lavoro dei singoli magistrati (art. 7, comma 3, l. n. 1311/1962, come sostituito dall'art. 1 l. 16 ottobre 1988, n. 432).

Al termine della verifica l'ispettore redige una relazione ispettiva nella quale menziona succintamente le eventuali irregolarità riscontrate e le lacune nei servizi, e formula le proposte atte

ad eliminarle. Gli ispettori riferiscono inoltre sull'entità e sulla tempestività del lavoro eseguito dai magistrati, nonché sulla capacità, operosità e condotta dei funzionari addetti all'ufficio ispezionato.

Nei casi in cui sia stata disposta una nuova ispezione, e questa constati il permanere delle deficienze o irregolarità precedentemente riscontrate, il capo dell'Ispettorato generale ne informa con rapporto il Ministro per gli eventuali provvedimenti anche di carattere disciplinare (art. 9 l. n. 1311/1962).

Oltre che per le verifiche ispettive, il Ministro può avvalersi dell'Ispettorato generale per l'esecuzione di inchieste amministrative sul personale appartenente all'Ordine giudiziario e su qualsiasi altra categoria di personale dipendente dal Ministero di Grazia e Giustizia.

Inoltre il Consiglio Superiore della Magistratura, per esigenze relative all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, può avvalersi dell'Ispettorato generale istituito presso il Ministero di Grazia e Giustizia (art. 8 l. n. 195/58). Nel rivolgere a quest'ultimo le relative richieste il Consiglio ne informa il Ministro.

#### **4. L'Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia Giustizia.**

L'Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia e Giustizia è stato riorganizzato con la legge 12 agosto 1962, n. 1311, che, con le innovazioni introdotte dalle leggi 8 agosto 1980 n. 426 e 6 ottobre 1988 n. 432, ne regola attualmente la composizione e il funzionamento.

L'Ispettorato è costituito in ufficio centrale "alle dirette dipendenze del Ministro Guardasigilli" (art. 1 l. n. 1311/62) ed è altresì in diretto rapporto di collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura, che se ne avvale per le esigenze relative all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite (art. 8. L. 24 marzo 1958, n. 195).

La diretta dipendenza dal Ministro, il duplice immediato rapporto funzionale con il Ministro e con il Consiglio Superiore, la stessa denominazione di Ispettorato presso il Ministero di Grazia e Giustizia, usata dal legislatore nell'intestazione e nel testo della legge n. 1311/62, determinano e pongono in evidenza la particolare posizione di autonomia dell'Ispettorato, che ne sottolinea il carattere di organo "neutro", in aderenza alla natura della sua attività, essenzialmente diretta al controllo e alla rilevazione obiettiva ed imparziale di situazioni di fatto e di elementi oggettivi, scevra di determinazioni conclusive, riservate ad altri organi ed uffici.

Esso è composto di magistrati e funzionari di cancelleria.

I magistrati ispettori addetti all'Ispettorato generale sono destinati al Ministero di Grazia e Giustizia con delibera del C.S.M. su richiesta nominativa del Ministro <sup>5</sup>.

---

5

Con la costituzione del C.S.M. e con la nuova previsione dei due tipi fondamentali di collocamento fuori ruolo, di cui all'art. 15 l. n. 195/58 (*presso il ministero e negli altri casi "giusta le norme vigenti"*), è coerente ritenere, nel nuovo assetto istituzionale, che la destinazione al Ministero non è più *"un atto di volontà del Ministro"*, (dovuto, quindi per il soggetto richiesto), *ma una semplice richiesta"*, alla quale

I magistrati destinati presso l'Ufficio in questione non possono essere trasferiti ad altro ufficio ministeriale, tanto che la l. 12 agosto 1962 n. 1311, all' art. 2, prevede espressamente che i posti assegnati in organico all'Ispettorato non possono essere utilizzati per altri uffici del Ministero.

Deve essere escluso qualsiasi carattere fiduciario delle funzioni in questione, pur se la nomina viene effettuata "*intuitu personae*", anche in base all'assorbente considerazione che nessun pubblico incarico può essere considerato di carattere fiduciario.

Nelle ispezioni ai servizi di cancelleria o di segreteria delle Corti d'Appello o dei Tribunali gli ispettori debbono limitarsi al rilevamento dei dati statistici (art. 9, comma 3, l. n. 1311/1962).

La necessità che l'Ispettorato sia diretto e composto da magistrati è direttamente collegato alle attribuzioni dell'ufficio, che comprendono il controllo in sede ispettiva, dell'entità e tempestività del lavoro svolto dai magistrati e l'espletamento di inchieste nei loro confronti, nonché l'esame di delicate questioni giuridiche.<sup>6</sup>

## **5. I poteri di inchiesta del ministro.**

Appare evidente, dunque, che con l'avvento della Costituzione repubblicana l'esercizio del potere di "alta sorveglianza" del Ministro di Grazia e Giustizia deve essere individuato, per tutto ciò che attiene ai magistrati e alla loro attività, con riferimento ai compiti specifici ad esso rimasti ed essere dimensionato in relazione a tali compiti.<sup>7</sup>

Fra questi ultimi, come si è visto, ha un particolare rilievo la titolarità dell'azione disciplinare, ai cui fini appare strumentale in modo specifico l'attività ispettiva e la previsione delle inchieste amministrative. Per lo svolgimento di questa attività, dunque, il Ministro dispone direttamente dell'Ispettorato, che è un apparato stabile e dotato di attività continuativa, istituzionalmente deputato a tale compito.

Il sistema così configurato rappresenta un sensibilissimo quadro organizzativo per il corretto funzionamento delle istituzioni e per il mantenimento di un equilibrato rapporto di "*checks and*

---

deve accedere, fra le altre condizioni indicate, (limite numerico, assenso dell'interessato, ecc) "*una delibera da parte del Consiglio, alla quale soltanto consegue l'effetto di collocamento fuori ruolo*", come testualmente previsto dalla circolare sul collocamento fuori del ruolo organico, approvata dal C.S.M. nella seduta del 23 marzo 1994, n. 7365/94.

<sup>6</sup>v. *L'Ispettorato Generale*, su *Documenti Giustizia 1990*, n. 6, p. 31-38.

<sup>7</sup>v. Sul punto V.Onida, *I poteri di inchiesta nella istituzione giudiziaria*, relazione tenuta al Convegno sul tema "*La istituzione giudiziaria nel XXV anniversario dell'entrata in funzione del C.S.M. Esperienze. Prospettive*". Parma 6-9 giugno 1984.

*balances*" tra Esecutivo e Ordine giudiziario, la cui autonomia ed indipendenza devono essere sempre salvaguardate per consentire l'esercizio della giurisdizione in assenza di qualunque condizionamento.

Sembra, pertanto, che in considerazione del carattere generico della normativa, per definire compiutamente le condizioni dell'iniziativa ministeriale, debba farsi riferimento all'intero sistema normativo così come regolato dalle fonti primarie e secondarie sopra indicate.

Orbene la genericità della disciplina sembra coinvolgere sia i presupposti di determinazione, la scelta del tipo di indagine e del tempo per eseguirla come, sotto alcuni importanti aspetti, anche le modalità operative di esecuzione della medesima.

Infatti se le ispezioni periodiche sono preordinate secondo la loro stessa cadenza ed hanno uno scopo peculiare, esattamente individuato ai sensi dell'art. 7, comma 1 l. n. 1311/1962, e se l'esecuzione delle verifiche ispettive sono condizionate dall'accertamento preventivo del "riscontro di deficienze ed irregolarità" ai sensi dell'art. 7, comma 2, l'espletamento delle ispezioni occasionali e di quelle mirate sono delegate alla scelta discrezionale del Ministro, il quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3 *"può, in ogni tempo, quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari. Può altresì disporre ispezioni parziali al fine di accertare la produttività nonché l'entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati"*.

Parzialmente diverso è il discorso per lo svolgimento dell' inchiesta amministrativa che il Ministro può disporre *"sul personale appartenente all'ordine giudiziario e su qualsiasi altra categoria di personale dipendente dal Ministero di Grazia e Giustizia"* ai sensi dell'art. 12 l. n. 1311/62.

In quest'ultimo caso, in particolare, *"il magistrato ispettore incaricato di un'inchiesta (occasionata evidentemente da fatti emersi nel corso di una ispezione ordinaria o mirata o da esposti), nei riguardi di un magistrato deve, al termine di un'indagine e senza l'osservanza di particolari formalità, chiedere informazioni al capo dell'ufficio e chiarimenti all'inquisito, e poi riferire in merito al servizio prestato da quest'ultimo, alle attitudini, alle capacità da lui dimostrate nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, nonché su ogni altro fatto o elemento suscettibile di valutazione disciplinare"*.

Sembra, sulla base di tali premesse normative, possibile affermare che l'ispezione ha un carattere tendenzialmente esplorativo, da distinguere per questo dall'inchiesta amministrativa di cui all'art. 12, in quanto la sua finalità è quella di accertare la conformità ad un determinato modello di regolarità, dell'organizzazione e dell'andamento di un ufficio, nonché dei termini quantitativi e temporali del lavoro dei magistrati.

E' funzione dell'attività ispettiva, quindi, quella di andare alla scoperta di ogni eventuale deficienza ed irregolarità di un certo tipo, sia pure non ipotizzate preventivamente da alcuno.

Per questo l'esito degli accertamenti sarà limitato al rilevamento dei dati statistici, anche se, ai sensi dell'art. 10, l. n. 1311/62, ove dall'ispezione, quale effetto non perseguito, emergano violazioni di tipo diverso da quelle che l'ispezione stessa è tesa ad accertare, l'ispettore ha l'obbligo di denuncia all'Ispettorato generale.

Sicuramente attraverso l'ispezione, per quanto riguarda i magistrati, non può essere accertato il contenuto dell'atto o dell'attività giudiziaria, ma esclusivamente l'entità e la tempestività del lavoro svolto.

L'inchiesta amministrativa, al contrario, è tendenzialmente rivolta alla verifica di fatti ed episodi concreti già individuati, accertando la sussistenza effettiva e i caratteri specifici di una presunta violazione, già come tale denunciata.<sup>8</sup>

E' stato sottolineato nella delibera del 9 marzo 1994, e ribadito in quelle successive che *"non spetta al Consiglio dettare regole in ordine all'esercizio dei poteri di sorveglianza attribuiti al Ministro"* ma vi è *"spazio per un intervento consiliare (...) qualora atti concreti, emanati in attuazione di quei poteri, andassero ad incidere sull'indipendenza garantita dalla Costituzione alla funzione giudiziaria"*.

Se pertanto deve ritenersi escluso<sup>9</sup> ogni intervento precettivo del Consiglio sull'attività dell'Ispettorato, deve essere invece ritenuto ammissibile per il Consiglio conoscere e deliberare sui limiti di legittimità dell'attività ispettiva così come si è attuata in concreto, delineando, ove necessario, principi, criteri e direttive che abbiano quali destinatari non già i magistrati ispettori, ma i magistrati e i capi degli uffici giudiziari ai quali ispezioni e inchieste vengano rivolte.

Ciò premesso, ove l'attività conoscitiva del Ministro, finalizzata all'esercizio delle sue competenze, non abbia ad oggetto i magistrati e la loro attività, la stessa è tendenzialmente libera e non ha bisogno di alcuna previsione legislativa per essere legittimata, mentre, nel caso in cui sia relativa a magistrati e alla loro attività, la ricerca di informazioni da parte del Ministro deve necessariamente muoversi secondo i casi, i modi, i fini stabiliti dalla legge e comunque compatibili con il principio fondamentale del rispetto dell'autonomia della funzione giudiziaria e della sua immunità da interferenze esterne.

---

<sup>8</sup>Nella delibera del 9 marzo 1994 il Consiglio sembra aver adottato una interpretazione estensiva delle funzioni rispetto alle quali può essere utilizzata l'inchiesta amministrativa, in base al fatto, che, a norma del terzo comma dell'art. 12, il magistrato ispettore, al termine della indagine deve *"riferire in merito al servizio prestato da quest'ultimo (il magistrato inquisito), alle attitudini, alle capacità da lui dimostrate nell'esercizio delle funzioni giudiziarie"*. Tale impostazione è stata però rettificata nelle successive delibere, e, in particolare, in quella del 26 ottobre 1995.

<sup>9</sup>v. Delibere C.S.M. 9 marzo 1994, 17 maggio 1994, 26 ottobre 1995.

Peraltro la mancanza di una dettagliata normativa generale del procedimento ispettivo, e la opinabilità interpretativa di alcune norme relative alla inchiesta amministrativa, coinvolge necessariamente anche i rapporti intercorrenti tra il soggetto che conferisce l'incarico relativo all'ispezione e il soggetto che materialmente eseguirà l'ispezione medesima, nel caso specifico l'ispettore Capo e i singoli magistrati addetti all'Ispettorato del Ministero di Grazia e Giustizia.

## **6. Il rapporto tra il Dirigente dell'Ufficio ispettivo e il singolo magistrato ispettore.**

*a) Le delibere del Consiglio Superiore della Magistratura in materia di ispezioni ministeriali.*

Sul tema delle ispezioni ministeriali agli uffici giudiziari il Consiglio Superiore della Magistratura è intervenuto in diverse occasioni con le delibere del 9 gennaio 1988, 9 marzo 1994, 17 maggio 1995 e 26 ottobre 1995.

In particolare, nella delibera del 9 gennaio 1988, il Consiglio ha individuato nelle ispezioni triennali e nelle inchieste su fatti specifici i due strumenti di controllo fondamentali affidati dalla legge al Ministro.

E' stato affermato che le ispezioni generali triennali *"per la completezza e la profondità degli accertamenti costituiscono un valido sistema per la realizzazione dell'attività di vigilanza"* anche se *"le stesse sono particolarmente indagose e portano a riferire sulle disfunzioni accertate anche molto tempo dopo il loro verificarsi"*.

E' stato sottolineato, inoltre, che le inchieste su fatti specifici sono *"uno strumento assai penetrante, in grado di evidenziare tutti gli aspetti, anche i meno evidenti, delle attività di un determinato ufficio giudiziario e di individuare responsabilità di magistrati e funzionari ovvero di porre in risalto obiettive carenze in determinati settori."*

In tale occasione *"per la completezza e la profondità degli accertamenti costituiscono un valido sistema per la realizzazione dell'attività di vigilanza"* anche se *"le stesse sono particolarmente indagose e portano a riferire sulle disfunzioni accertate anche molto tempo dopo il loro verificarsi"*.

E' stato sottolineato, inoltre, che le inchieste su fatti specifici sono *"uno è stato però sottolineato come l'attuale disciplina delle stesse "suscita notevoli perplessità, quanto al rispetto delle competenze costituzionalmente garantite, nella parte in cui prevede che l'ispettore debba riferire anche in ordine alle attitudini ed alle capacità dimostrate nell'esercizio delle funzioni giudiziarie dal magistrato sottoposto ad inchiesta"*.

Quanto alle ispezioni parziali il Consiglio ha osservato che esse potrebbero risolversi *"in un possibile oggettivo condizionamento dei magistrati interessati e comportare, in ultima analisi, il pericolo di incidere sulla loro indipendenza."*

Con la delibera del 9 marzo 1994 il Consiglio, rispondendo ad un quesito in ordine all'applicazione della Circolare del 15 gennaio 1994 in tema di rapporti tra segreto investigativo e po-

teri del C.S.M., ha premesso - in linea generale - che non spetta ad esso *"dettare regole in ordine all'esercizio dei poteri attribuiti al Ministro di Grazia e Giustizia, in particolare, in ordine all'esercizio dei poteri di sorveglianza di cui agli artt. 13 R.D. lgs. 31 maggio 1946, n. 511 e 56 d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916. Si tratta, infatti, di attribuzioni proprie del Ministro che, nella parte finalizzata al promovimento dell'azione disciplinare e per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, formano oggetto di previsione costituzionale. Lo spazio per un intervento consiliare potrebbe aprirsi soltanto qualora atti concreti emanati in attuazione di quei poteri andassero ad incidere sull'indipendenza garantita dalla costituzione alla funzione giudiziaria."*

Tuttavia, a causa dei poteri attribuiti dalla legge al Ministro, deve essere attribuito all'Ispettorato generale *"un evidente e rilevante interesse alla conoscenza di dati ed elementi che, come nel caso di indagini penali nei confronti di magistrati, possono influire sulle determinazioni del Ministro in ordine a tutti gli atti di sua competenza."*

Inoltre, *"l'attività strumentale dell'Ispettorato appare destinata a provocare l'esercizio (da parte del Ministro) di poteri e facoltà a carattere essenzialmente propulsivo, o comunque di collaborazione nei confronti delle funzioni disciplinari e di autogoverno del Consiglio. Ne discende che si può rinvenire un interesse specifico riconosciuto dall'ordinamento, analogo per questo solo aspetto a quello indicato nella menzionata circolare (Circ. n. 510 del 15 gennaio 1994) riguardante il ruolo del C.S.M., idoneo a configurare un dovere di piena ed ampia collaborazione da parte dei magistrati del P.M. nei confronti degli ispettori incaricati di una inchiesta ex art. 12.*

*Nell'ambito di questa collaborazione potrebbe quindi apparire compatibile anche con i generali principi del processo penale il superamento dei divieti formali posti a tutela del segreto investigativo, e quindi della conoscibilità di atti ancora segreti ex art. 329 c.p.p."*

Tale conoscibilità non dovrà comunque "pregiudicare il positivo sviluppo delle indagini penali e la sicurezza delle persone, e pertanto il magistrato del P.M. che procede, potrà certamente - allo stato degli atti - rifiutare, o ritardare le informazioni o i dati richiesti ogni qualvolta sussistano concreti pericoli legati allo specifico momento processuale."

Con la delibera del 17 maggio 1995 il Consiglio, nel richiamare per intero la propria precedente delibera del 9 marzo 1994, ha sottolineato tra l'altro, che *"i limiti propri della ispezione mirata e della inchiesta amministrativa derivano dall'esigenza assoluta di non mettere a rischio l'indipendente esercizio della funzione giudiziaria. Non sono sindacabili il merito degli atti giudiziari, né le strategie di indagine adottate dal pubblico ministero, cui la legge (art. 327 c.p.p.) rimette l'esclusiva direzione delle indagini preliminari e la disponibilità della polizia giudiziaria (art. 109 Cost.).*

*Il superamento di tali limiti, ove si verificasse, imporrebbe al Consiglio di non tener conto, nell'ambito della valutazione di sua competenza, degli atti che tale indipendenza ledessero e, prima ancora, di rilevare l'avvenuta lesione del relativo principio costituzionale."*

Peraltro, è stato sottolineato che *"l'attività ispettiva, nell'interesse del buon andamento della amministrazione giudiziaria, non può essere sottoposto a vincoli e limiti che ne riducano l'efficacia"* ed *"i magistrati sono tenuti a fornire all'Ispettorato Generale del Ministero piena e leale collaborazione.*

*L'unico profilo da cui possono trarsi indicazioni circa delimitazioni della attività ispettiva e d'inchiesta è quello già richiamato della indipendenza del magistrato e della correlativa insindacabilità dell'attività giudiziaria. Nella esclusiva finalità di salvaguardare tali principi il Consiglio può dare indicazioni di condotta ai magistrati e richiedere loro:*

\* A) *che il dirigente dell'ufficio o il magistrato oggetto della ispezione o della inchiesta richiedano ai magistrati e ai funzionari dell'Ispettorato generale del Ministero di Grazia e Giustizia di essere informati del contenuto dell'incarico ispettivo o dell'inchiesta;*

B) *che il dirigente dell'ufficio o il magistrato oggetto della ispezione o della inchiesta richiedano che venga integrato l'incarico ispettivo o di inchiesta nel caso gli accertamenti ispettivi vadano oltre l'ambito dell'incarico originario;*

C) *che il dirigente dell'ufficio o il magistrato oggetto della ispezione o della inchiesta informino il Consiglio Superiore della Magistratura nel caso in cui gli accertamenti ispettivi o d'inchiesta interferiscano con l'ambito insindacabile dell'attività giudiziaria;*

D) *che il dirigente dell'ufficio o il magistrato oggetto della ispezione o della inchiesta riservi sempre a sé la decisione circa le deroghe da ammettere al segreto investigativo in vista del perseguimento degli scopi propri delle ispezioni e delle inchieste".*

Ancora, con la risoluzione del 26 ottobre 1995, il Consiglio è tornato sul tema delle inchieste e ispezioni ministeriali e sui comportamenti dei magistrati, ribadendo la validità delle linee d'indirizzo di cui alla sopra richiamata delibera del 9 marzo 1994, in tutti i suoi aspetti, sottolineando la volontà di *"contribuire all'equilibrato assetto dei rapporti tra gli organi investiti di funzioni giudiziarie ed il servizio ispettivo del Ministero di Grazia e Giustizia, a tutela di quei valori di indipendenza e di autonomia della magistratura da ogni altro potere, sanciti al più elevato livello normativo (art. 104 Cost.) e funzionali al corretto e democratico esercizio della giurisdizione."*

Proprio con riferimento al suo ruolo costituzionale di vigilanza e di difesa degli appartenenti all'Ordine giudiziario, ed al conseguente dovere di assicurare che gli stessi non siano colpiti da atti che, sia pure mediatamente, portino attentato alla loro indipendenza, il Consiglio ha ribadito come *"il superamento dei limiti propri dell'ispezione e dell'inchiesta*

*(in rapporto all'insindacabilità del merito degli atti giudiziari e delle strategie d'indagine adottate dal P.M.) imporrebbe al Consiglio di rilevare l'avvenuta lesione del relativo principio costituzionale di autonomia ed indipendenza della magistratura..., adempiendo (così) al suo mandato di garanzia" mediante una preliminare "ricognizione del proprio ambito d'intervento con la trasposizione in concreto del dettato costituzionale ..... nell'esercizio delle proprie attribuzioni.*

*Per altro verso, sul diverso versante relativo alla tutela del singolo magistrato inquisito .... l'eventuale superamento dei limiti propri dell'ispezione e dell'inchiesta imporrebbe altresì al Consiglio di non tenere conto, nell'ambito delle valutazioni di sua competenza, degli atti che tale indipendenza ledessero".*

Il Consiglio ha inoltre richiamato espressamente le indicazioni di condotta date ai magistrati con la deliberazione del 17 maggio 1995, sottolineando come quanto indicato *sub A)* non sia "esclusivamente una naturale espressione del diritto di difesa degli inquisiti, ma costituisce presupposto indispensabile perché possa effettivamente garantirsi, rispetto alle attività ispettive (che rivestono carattere amministrativo), l'indipendente esercizio delle funzioni giudiziarie sancite sul piano costituzionale", e come anche le altre tre indicazioni "sono, appunto, funzionali anche alla tutela del predetto valore costituzionale".

In particolare, è stato evidenziato come "la richiesta d'informazioni circa il contenuto dell'incarico ispettivo o d'inchiesta è funzionale a garantire al magistrato inquisito ed al dirigente dell'ufficio la possibilità di controllare che gli accertamenti siano effettivamente pertinenti rispetto alle fonti che lo legittimano, cioè la lettera d'incarico e le norme che attribuiscono il relativo potere. In particolare, il magistrato inquisito e, specialmente quando si tratti di uffici di Procura, il dirigente dell'ufficio debbono essere posti nella possibilità di controllare:

1) *che ogni atto accertativo sia riconducibile al provvedimento di chi il Ministro è titolare del potere d'inchiesta;*

2) *che l'oggetto dell'inchiesta sia tale da non interferire sull'indipendenza del magistrato e da non collidere con il principio dell'insindacabilità dell'azione giudiziaria.*

*Quindi, allorquando si riferisca ad attività processuale, il sindacato deve limitarsi al mero controllo estrinseco di legittimità degli atti, sotto l'aspetto del rilievo della esistenza di (indiscutibili e inescusabili) violazioni di legge, di provvedimenti abnormi o di esercizio della funzione per finalità diverse da quelle di giustizia.*

La predetta possibilità di controllo è essenziale, perché il magistrato e soltanto il magistrato è investito della titolarità della funzione giudiziaria ed egli per primo ha, quindi, il dovere istituzionale di salvaguardarla da interferenze indebite o improprie, posto che l'autonomia da ogni condizionamento è presupposto di legittimazione per l'esercizio di ogni funzione.

*Tale possibilità di controllo deve esser data non solo al magistrato inquisito, ma anche, ove non vi ostino giustificati motivi, al dirigente dell'ufficio giudiziario al quale egli appartiene, posto che al dirigente incombe il dovere tanto di garantire l'indipendenza dei magistrati del suo ufficio, quanto di essere a conoscenza di ciò che nell'ambito di esso si verifica".*

*E' stato sottolineato quindi come sia "naturalmente indispensabile che l'informazione circa l'oggetto dell'incarico ispettivo sia chiara e puntuale", perché "l'indicazione aspecifica dell'oggetto dell'inchiesta da parte dell'Ispettorato, comportando l'impossibilità di un'effettiva verifica dei presupposti di legalità sui quali essa si fonda, costituisce sintomo di un potenziale rischio di lesione del principio di autonomia della funzione giudiziaria, atto a configurare uno stato di crisi di legittimità dell'indagine ispettiva e della soggezione collaborativa ad essa correlata."*

*Per questo il magistrato inquisito, ove la richiesta di chiarimenti rimanga insoddisfatta o emerga che l'attività d'inchiesta abbia carattere generico o meramente esplorativo dovrà "valutare se vi siano o meno giustificati e concreti motivi che inducano ragionevolmente a ritenere che la mancanza di specificità del contenuto del mandato d'inchiesta o della comunicazione di esso esponga al rischio concreto di una utilizzazione dell'inchiesta volta ad inquisire profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale.*

*In quest'ultimo caso, come pure a fronte di concreti atti accertativi dei magistrati ispettori parimenti rivolti ad inquisire profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale, il magistrato inquisito ed il dirigente del suo ufficio, a salvaguardia del superiore valore dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria, non sono tenuti ad assoggettarsi al potere inquisitorio così esercitato.*

*Naturalmente la stessa linea di condotta deve essere osservata a fronte di mandati d'inchiesta connotati dalla necessaria specificità, ma che, proprio grazie ad essa, si manifestino ultra o extra vires, in quanto diretti non già alla verifica di un'ipotesi di provvedimento o comportamento processuale abnorme o diretto a fini diversi da quello di giustizia, bensì, appunto, ad inquisire profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale.*

*Le valutazioni sopra indicate sono poi imprescindibili e debbono essere particolarmente rigorose allorché l'inchiesta riguardi attività di esercizio della funzione giudiziaria ancora in corso.*

*E' in tale ipotesi, infatti, che l'intrusione ispettiva in profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale*

*può più facilmente tradursi in condizionamento specifico sull'andamento e sull'esito del processo."*

**b) La funzione ispettiva: presupposti, modalità, limiti.**

Prima di passare ad esaminare i caratteri della funzione ispettiva in senso generale, appare opportuno ribadire nuovamente che in merito al rapporto che, a seguito del suo esercizio, sorge tra il dirigente dell'ufficio ispettivo e il singolo magistrato ispettore il Consiglio non può occuparsi dello stesso se non per le sue ricadute sull'attività giurisdizionale del magistrato inquisito.

Ciò premesso, secondo la dottrina, la funzione ispettiva può essere definita come un *"complesso di atti giuridici e di operazioni, ordinati secondo una serie procedimentale (non sempre rigida e inderogabile), compiuti da una pubblica autorità allo scopo di acquisire la conoscenza di fatti e di comportamenti che la interessano"*<sup>10</sup> presupposto per ulteriori atti dell'amministrazione attiva.

E' pur vero che la mancanza di una dettagliata normativa generale potrebbe trovare fondatamente la sua spiegazione nella volontà di non vincolare le attività dell'ispettore con una disciplina eccessivamente analitica, proprio per consentire che la stessa possa essere adattabile in modo continuativo all'azione amministrativa nel momento in cui la stessa viene sottoposta ad indagine.

Sembra tuttavia difficile contestare la necessità che alcuni canoni fondamentali siano fissati con precisione, perché tutti gli interessi coinvolti nell'esercizio dell'attività possano trovare una valida considerazione, nell'ottica dei principi di legalità, obiettività ed imparzialità che sono sottesi all'esercizio di qualsiasi attività amministrativa.

Non sembra superfluo sottolineare come l'attività ispettiva in generale, e quella d'inchiesta in particolare, secondo quanto si è sopra precisato, non possano diventare uno strumento attivato discrezionalmente - quanto all'*an*, al *quando* ed al *quomodo* - con il risultato di influire indirettamente su procedimenti (ad es. di valutazione riguardanti singoli magistrati, nel cui ambito gli interessati hanno diritto a che l'organo amministrativo segua un *iter* almeno relativamente predeterminato, anche nell'acquisizione di elementi di valutazione) e rispetti la parità di trattamento tra tutti i soggetti interessati dall'ispezione.

Una volta, pertanto, che il Ministro affidi all'Ispettorato il compito di eseguire quegli accertamenti, quelle indagini e gli approfondimenti suscettibili di sfociare nell'esercizio dell'azione disciplinare, si pone il problema della necessità di prevedere la sussistenza di criteri e direttive per l'esercizio in concreto dell'attività ispettiva.

---

<sup>10</sup>v. Landi, voce *Ispezioni ed inchieste amministrative*, in *Enc.Giur.*, XVII, 1989, p.1

Nel caso di inchiesta amministrativa riguardante i magistrati giudicanti e requirenti sembra fondamentale - nel rapporto che si instaura tra Ispettorecapo/ magistrato-ispettore/destinatario dell'ispezione - sottolineare quanto il C.S.M. ha avuto occasione di affermare, rivolgendo la propria attenzione ai magistrati destinatari dell'ispezione e alla salvaguardia dell'indipendenza e autonomia della funzione giudiziaria da essi esercitata.

Tra questi elementi assume importanza preliminare la presenza necessaria di una lettera d'incarico che individui esattamente, in base alle norme primarie e secondarie di settore, l'oggetto dell'incarico conferito al magistrato ispettore.

Non potrebbe essere validamente contestato in questo caso che eventuali travalicamenti di tale limite inficierebbero la legittimità degli atti posti in essere.

A ciò consegue che, nel caso di estensione dell'originario oggetto dell'incarico ispettivo sarà comunque necessario richiedere dal magistrato- ispettore un ampliamento dell'originaria lettera d'incarico.

La lettera d'incarico potrebbe contenere anche le eventuali modalità dell'indagine, che in ogni caso dovrebbero essere portate a conoscenza del soggetto destinatario dell'attività ispettiva o d'inchiesta.

Peraltro, non sempre il rilievo giuridico dei fatti di cui l'ispezione può dare certezza è preventivamente precisabile in modo analitico, dato che spesso l'atto ispettivo può venire ad accertare fatti diversi da quelli che in origine ne costituivano l'oggetto e di cui inizialmente si voleva la certezza giuridica.

Se, dunque, il risultato di interesse pubblico cui l'attività ispettiva è rivolta consiste nella conoscenza di specifiche situazioni di fatto, significative in relazione a determinati principi riconosciuti come prioritari dall'ordinamento, occorre precisare, in base alla corretta individuazione del rapporto che lega l'Ispettore-Capo al magistrato-ispettore, il profilo delle funzioni amministrative svolte dal magistrato-ispettore.

Con riferimento a quest'ultimo profilo sembra opportuno sottolineare come l'attività ispettiva, in coerenza con una concezione dell'attività amministrativa intesa non come potere ma come attività di realizzazione di compiti precisi in ordine ad un fine specifico, debba essere valorizzata non tanto nel suo tratto autoritativo, ma nelle sue caratteristiche funzionali di attività conoscitiva necessaria per l'esercizio di ulteriori funzioni amministrative.

E' già stato sottolineato che l'attività ispettiva, soprattutto nel caso in cui si manifesti nell'esercizio del potere d'inchiesta amministrativa di cui all'art. 12 l. n. 1311/62, ha dei "limiti di partenza" posti dal sistema, proprio per gli effetti di ricaduta su altri procedimenti di carattere disciplinare.

In particolare l'avviso di procedimento inviato al magistrato interessato deve contenere sotto il profilo soggettivo l'esatta indicazione del o dei magistrati preposti all'inchiesta e del

magistrato oggetto dell'accertamento e, sotto il profilo oggettivo, una sintetica enunciazione del contenuto degli esposti provenienti da terzi, sulla base dei quali è stato eventualmente attivato il procedimento e, soprattutto, quali siano gli atti e le attività degli ispezionandi oggetto di indagine amministrativa, così come indicato nella lettera d'incarico.

Tale contenuto essenziale dell'avviso di avvio del procedimento è stato testualmente ribadito, per i procedimenti di competenza del Ministro di Grazia e Giustizia, dal d.m. del 20 novembre 1995, n. 540, art. 4, comma 2.<sup>11</sup>

In particolare, deve essere sottolineato come questo intervento normativo abbia segnato un dato positivo e qualificante nato dal confronto tra due realtà istituzionali, come il Ministero di Grazia e Giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura; in questa occasione, infatti, gli organi istituzionali coinvolti hanno saputo sviluppare un momento di leale collaborazione particolarmente apprezzabile, perchè intervenuto in epoca immediatamente successiva alle tensioni createsi tra lo stesso Ministero e il Consiglio, nel corso delle ispezioni e delle inchieste disposte presso gli uffici giudiziari di Milano, e successivamente all'adozione della delibera del 27 ottobre 1995, da parte dello stesso C.S.M.<sup>12</sup>

L'intervento legislativo ha sicuramente inserito nel panorama ordinamentale un elemento di chiarificazione utile a colmare le lacune e a superare le ambiguità dell'attuale normativa.

Per quanto riguarda in particolare le inchieste amministrative, poichè non è ipotizzabile un incarico ispettivo meramente esplorativo, dovendosi il servizio attivare solo a causa di esposti attendibili e segnalazione di fatti specifici e puntuali, non appare possibile *a contrario*, ritenere giustificato un avviso di procedimento lacunoso, perchè bisognoso di verifiche istruttorie, ai destinatari dell'attività ispettiva.

In questo caso un mandato "*omnibus*" sarebbe teso all'accertamento di qualsiasi comportamento disciplinarmente rilevante, e non, al contrario, all'acquisizione di conoscenze su fatti determinati. Si realizzerebbe, così, un generalizzato e atipico controllo globale sull'attività del magistrato che non trova alcun riscontro normativo.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>v. Sul punto, Noviello, *La regolamentazione dei tempi dei procedimenti di competenza del Ministero di Grazia e Giustizia (d.m. 20 novembre 1995, n. 540) risvolti organizzativi e strumenti di tutela*, in *Documenti giustizia*, 1996, 549.

<sup>12</sup>sul contenuto della delibera v.*sub* § 6, lett.a).

<sup>13</sup>v. V.Tenore, *I limiti della potestà ispettiva del Ministero di Grazia e Giustizia sul pool "manipulate" al vaglio del giudice amministrativo*, in *Foro amministrativo*, 1996, p. 994

Inoltre, il possibile sbocco (finale) disciplinare dell'inchiesta amministrativa, ad esempio, al di là della portata apparentemente ampia delle previsioni di cui all'art. 12, comporta la necessità che l'incarico svolto dall'ispettore debba essere caratterizzato da un'attività posta in essere senza limiti o condizionamenti interni predeterminati, o esterni, che non siano quelli strettamente connessi all'osservanza del principio di legalità, in modo tale che la stessa inchiesta non rappresenti una illegittima interferenza nell'attività giudiziaria.

Da ciò deriva che la dizione "senza particolari formalità" utilizzata per le inchieste amministrative, di cui all'art. 12, comma 3 della l. n. 1311/62, non può essere interpretata né nel momento della formulazione delle direttive, né nel momento della concreta attuazione dell'attività ispettiva, come una possibilità che consenta un uso disinvolto delle modalità operative, in particolare se concernenti le più generali garanzie per l'indagato.<sup>14</sup>

Deve essere chiaro, in conclusione, che l'incarico determina le linee e l'ambito delle indagini, ma non può orientare o vincolare circa la reale consistenza dei fatti.

D'altra parte, l'attuale formulazione relativa alla configurazione degli illeciti disciplinari, di cui all'art. 18 r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, comporta, in conformità dell'esigenza che l'inchiesta amministrativa si svolga su fatti che siano già stati individuati nella loro specificità, un dovere di *self-restraint* da parte dell'ispettore, che concretizzi un ulteriore e fisiologico limite dell'attività d'inchiesta rispetto al carattere fluido e atipico, in materia disciplinare, della previsione contenuta nell'art. 18 della legge sulle guarentigie.

In ogni caso, anche se nel rapporto tra Ispettore Capo e ispettore-magistrato si instaura una relazione organizzativa di sovraordinazione che mantiene alcune connotazioni proprie del rapporto gerarchico, la stessa non contiene in sé un potere d'ordine di natura generale.

E' stato sottolineato dalla dottrina<sup>15</sup> come sotto questo profilo viene in rilievo non tanto e non solo la complessiva ispirazione pluralista della Costituzione, che investe anche l'organizzazione politico-amministrativa, quanto piuttosto l'art. 97, comma 2, ove è previsto che "*nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari*".

Pertanto la presenza di una competenza articolata su più piani, con la connessa responsabilità distinta e diversa rispetto a quello del soggetto sovraordinato, con la previsione di una propria "sfera" che concettualmente delimita ed attenua i poteri di ingerenza, configura

---

<sup>14</sup>v. Sul punto, L.Scotti, *Attività ispettiva della giustizia e indirizzi del Governo*, in *Documenti giustizia*, 1995, n.5, c. 683.

<sup>15</sup>v. F.G.Scoca, *Diritto amministrativo, Le relazioni amministrative*, Monduzzi, 1993, n. 503 e ss.

nella realtà in esame una relazione organizzativa in cui i connotati del rapporto debbono essere ricercati nell'attività di direzione.

In questo caso il soggetto sovraordinato sarà dotato del potere di emanare atti con i quali, anziché imporre comportamenti (come avviene nel potere d'ordine), indica gli scopi concreti da perseguire, stabilisce eventualmente l'ordine delle priorità tra gli scopi medesimi e lascia al soggetto incaricato la scelta dei modi per raggiungere gli scopi indicati.

Al potere d'ordine si sostituisce, quindi, il potere di impartire direttive o un potere di indirizzo con cui vengono fissati gli obiettivi da perseguire. In questo schema di relazione, ovviamente, anche il potere di controllo assumerà degli aspetti diversificati rispetto all'originario rapporto gerarchico. Non si tratterà più, quindi, di un controllo eseguito su atti specifici, ma di un'attività di controllo eseguita *ex post*, avente per oggetto l'intera attività del destinatario delle originarie direttive.

Ciò comporta che, in considerazione dell'assenza di specifiche indicazioni di legge, l'individuazione di uno "zoccolo duro" delle caratteristiche del rapporto può enuclearsi dal "sistema", rispetto al regime di apparente flessibilità che caratterizza tutti gli altri elementi.

Così, come è già stato sottolineato, appare necessario il conferimento scritto dell'incarico, l'inesistenza della necessità di una sua accettazione da parte dell'incaricato e, infine, la responsabilità di quest'ultimo per gli atti posti in essere, in base all'autonomia che caratterizza lo svolgimento del compito.

Il resto, invece, non sembra possa essere ricompreso negli ambiti di una categoria definitoria, essendo condizionato in modo variabile dall'*an*, dal *quando* e dal *quomodo* dell'incarico.

L'oggetto, come si è visto, se in astratto può essere più o meno specifico, a secondo che si tratti di attività ispettiva o di inchiesta, nel caso concreto dovrebbe comunque tendere verso una sua esatta delimitazione; per quanto riguarda la durata o la stessa osserva scadenze temporali predefinite o comunque deve trovare necessariamente termini di definizione nel momento del conferimento dell'incarico.

Per quanto riguarda le direttive e la loro efficacia, nel silenzio della legge le stesse dovrebbero essere vincolanti solo in concomitanza di un rapporto di gerarchia pura intercorrente fra i soggetti interessati: altrimenti, come nel rapporto in esame, possono incidere sull'attività del delegato solo per quanto riguarda la necessità di motivare la diversità della condotta tenuta.<sup>16</sup>

Quanto precede dimostra, in modo piuttosto evidente, come sia difficile ricostruire un prototipo strutturale di relazione organizzativa tra due soggetti là dove gli elementi essenziali

---

<sup>16</sup>v. M. Cammelli, voce *Delega amministrativa*, in *Nov.ss Digesto*, p.9

della stessa scontino un *deficit* di omogeneità, che necessariamente si ripercuote su una possibile ricostruzione unitaria dell'istituto.

La direttiva come tale non ha carattere tassativo, sicché la sua applicazione è affidata, per quanto riguarda i modi di esercizio, all'autonomia e alla discrezionalità del soggetto titolare dell'incarico ispettivo o d'inchiesta, che però, in ogni caso, non potrà spingersi oltre i limiti e i poteri conferiti con la stessa.

Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, è stato sottolineato come, nel caso in cui le direttive appaiano illegittime, debba essere ammissibile per il destinatario sindacare la legittimità delle stesse e disapplicarle, ove necessario.<sup>17</sup>

Il problema assume un aspetto particolarmente delicato nel momento in cui si consideri la necessità di evitare che, attraverso lo strumento delle inchieste amministrative, oggetto e limite della stessa attività, si determinino interferenze sia con la funzione giurisdizionale strictu sensu sia con l'attività svolta dalla Procura Generale presso la Corte di Cassazione all'interno dell'attività istruttoria attribuita a quest'ultimo ufficio ex art. 32 R.D. Lgs. n. 511/1946, in considerazione delle garanzie proprie del procedimento disciplinare.

*E' innegabile infatti che, di fronte ad una linea di demarcazione degli interventi oggettivamente incerta, l'attività devoluta agli ispettori non può coincidere con l'attività istruttoria attribuita dalla legge alla Procura generale presso la Corte di Cassazione, in quanto solo in questa sede opera la garanzia giurisdizionale per i magistrati nei cui confronti viene aperta una inchiesta disciplinare.*<sup>18</sup>

Queste conclusioni appaiono tanto più coerenti con la logica del sistema, nel momento in cui si consideri che l'attività ispettiva in generale, e quella d'inchiesta in particolare, vengono poste in essere da magistrati la cui collocazione istituzionale trova comunque la propria norma di riferimento nell'art. 104 Cost.

Anche nello svolgimento dell'attività ispettiva, infatti, per le ragioni sopraesposte, sembra difficile escludere l'operatività propria della garanzia dell'autonomia, che nell'espressione del costituente sembra riferirsi compiutamente all'Ordine, cioè alla intera magistratura nelle sue varie articolazioni organizzatorie, e alla complessa distribuzione dei giudici, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>G. Miele, *Delega (dir.Amm.)*, in *Enc.Del dir.* p.915.

<sup>18</sup>V.R. Teresi, *La riforma del Consiglio Superiore della Magistratura*, Edizioni Scientifiche italiane, 1994, p.178

<sup>19</sup>v. G.Branca, *Commentario della Costituzione*, voce La magistratura, art. 104, Zanichelli, p.4

E' pur vero che il concetto dell'autonomia, una volta che viene inserito all'interno della Pubblica Amministrazione, assume un significato diverso rispetto al significato originario di cui all'art. 104 Cost., in quanto non è direttamente strumentale all'indipendenza del singolo magistrato, e dunque all'esercizio in concreto della funzione giurisdizionale; purtuttavia non sembra possa disconoscersi che lo stesso mantiene uno spazio di apprezzamento comune.<sup>20</sup>

L'autonomia che connota l'attività degli ispettori, proprio perché riguarda l'attività piuttosto che la persona, deve trovare il suo punto di riferimento oltre che nell'art. 97 Cost., nella necessità di fornire un sistema di garanzie all'attività inquisita.

In sostanza, quelle regole dell'attività ispettiva e d'inchiesta, che sono poste a salvaguardia dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria, sono affidate anche alla responsabilità individuale dei magistrati- ispettori, proprio perché magistrati: nel senso che essi sono scelti tra i magistrati proprio per questo, e non solo per ragioni inerenti alle loro capacità professionali.

In funzione di ciò, e in questi limiti, si ritiene che ad essi vada riconosciuta una indipendenza particolarmente ampia e meritevole di una tutela diversa e maggiore rispetto a quella riferibile all'esercizio di una mera funzione amministrativa.

In questi termini, quindi e conclusivamente, il Consiglio delibera di rispondere ai quesiti posti.

---

<sup>20</sup>sul concetto di "autonomia" nell'ambito della Pubblica Amministrazione, v. A. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, 1974, p. 165 ss.