

Nota in data 15 marzo 2010 a firma dei consiglieri Avv. Vincenzo Siniscalchi ed altri relativa a notizie di stampa inerenti un'ispezione disposta dal Ministro della giustizia nei confronti dei magistrati della Procura della Repubblica di Trani.

(Risoluzione dell'8 aprile 2010)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta dell'8 aprile 2010, ha deliberato la seguente risoluzione:

osserva:

1. La leale collaborazione nell'amministrazione della Magistratura secondo il disegno costituzionale: le competenze del Consiglio superiore della magistratura e del Ministro della giustizia.

La Costituzione della Repubblica, al Titolo IV, individua le competenze del Consiglio superiore della magistratura e del Ministro della giustizia nell'amministrazione della magistratura, quale "*ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere*"(art. 104 Cost.), provvedendo a diversificare le relative attribuzioni, se pure in una ottica di unitaria corresponsabile partecipazione a tale funzione.

In particolare gli artt. 104, 105, 107 e 110 Cost. individuano le competenze assegnate sia al C.S.M., organo preposto al governo autonomo della Magistratura, sia al Ministro, investito della responsabilità politica dell'amministrazione dell'apparato servente all'esercizio dell'attività giurisdizionale, entrambi titolari di poteri non incidenti sull'attività giurisdizionale ma solo sull'attività amministrativa benché la stessa sia funzionale all'esercizio della giurisdizione. La Costituzione distingue, così, le rispettive attribuzioni:

- 1) al Consiglio spetta tutto quanto attiene al governo del corpo dei magistrati;
- 2) al Ministro compete la cura dei servizi relativi alla giustizia unitamente all'iniziativa disciplinare nei riguardi dei magistrati.

Il Consiglio superiore è organo di garanzia creato in funzione dell'indipendenza dei singoli magistrati ordinari e dell'autonomia del loro complessivo "ordine" rispetto agli altri poteri dello Stato, come ripetutamente afferma la Corte costituzionale: "*le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Cost.*" costituiscono lo "*strumento di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni*" (C. Cost. 142/1973 e 148/1983).

L'autonomia attiene da un lato all'amministrazione della giurisdizione, giacché essa si realizza nei confronti del potere esecutivo, in quanto l'indipendenza della magistratura sarebbe compromessa se l'adozione dei provvedimenti afferenti lo *status* dei magistrati fosse attribuita ad esso ovvero al potere legislativo; dall'altro l'indipendenza è relativa all'aspetto funzionale dell'attività giurisdizionale. In tale ultimo ambito essa non è riferita all'"ordine" nel suo complesso – garantito mediante l'autonomia nei termini su esposti – bensì al magistrato nel momento dell'esercizio della giurisdizione.

Il Ministro della giustizia è responsabile dell'efficienza dell'organizzazione giudiziaria e, in particolare, della sua corrispondenza alle previsioni di legge, mediante l'utilizzo di tutte le risorse – materiali, finanziarie e personali – che le leggi pongono a disposizione della giustizia. I servizi in oggetto, la cura dei quali incombe al Ministro, attengono quindi agli aspetti organizzativi non direttamente connessi all'esercizio della funzione giurisdizionale.

La delineata ripartizione costituzionale delle competenze, seppure esclude ogni intervento del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo *status* dei magistrati - rientranti nelle attribuzioni esclusive del C.S.M. - impone che l'Organo di governo autonomo ed il Ministro, nel pieno rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, collaborino lealmente nel concorrere a realizzare le condizioni più idonee per un efficiente funzionamento del sistema Giustizia.

In tale prospettiva si comprende l'insegnamento della Corte costituzionale, la quale da tempo ha chiarito che il ruolo affidato al Guardasigilli dall'art. 110 Cost. comprende la verifica sia dell'organizzazione degli uffici, nella loro efficienza numerica, sia del loro funzionamento, "*in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti*" (cfr. C. Cost. n. 168/1963).

Proprio per garantire le verifiche di competenza ministeriale, l'art. 13 R.D.Lgs. 511/1946 assegna al Ministro della giustizia "*l'alta sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del pubblico Ministero*". L'esercizio del potere di vigilanza implica che il Ministro abbia facoltà di procedere a verifiche ispettive, avvalendosi dell'Ispettorato Generale, ufficio di sua diretta collaborazione. Più in particolare:

- a) il capo dell'Ispettorato generale, dispone, in conformità alle direttive impartite dal Ministro, le ispezioni in tutti gli uffici giudiziari, allo scopo di accertare se i servizi procedono secondo le legge, i regolamenti, 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. 1311/1962);
- b) il Ministro può in ogni tempo, quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari. Può, altresì, disporre ispezioni parziali negli uffici giudiziari, al fine di accertare la produttività degli stessi nonché l'entità e la tempestività del lavoro dei singoli magistrati (art. 7, comma 3, L. 1311/1962).

Oltre che per le verifiche ispettive, il Ministro può avvalersi dell'Ispettorato Generale anche per l'esecuzione di *Inchieste amministrative* sul personale appartenente all'Ordine giudiziario. In tali casi, l'Ispettore, al termine dell'inchiesta, riferisce al Ministro sul servizio prestato dal magistrato e sulla capacità dimostrate nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, nonché su ogni fatto o elemento suscettibile di valutazione in sede disciplinare.

Ed infatti, tutte le risultanze delle verifiche ispettive potranno costituire il fondamento dell'esercizio del potere disciplinare affidato alla valutazione discrezionale del Ministro della giustizia.

2. La funzione ispettiva ed i rapporti con la funzione giurisdizionale.

Dalla descrizione dei caratteri della funzione ispettiva esercitata dal Ministro della giustizia emerge che l'ispezione, da distinguere per questo dall'inchiesta amministrativa, ha la finalità di accertare la regolarità dell'organizzazione e dell'andamento di un ufficio ("*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*" art. 97 Cost.), nonché dei termini quantitativi e temporali del lavoro dei magistrati.

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

Sicuramente, però, per quanto riguarda i magistrati, non può essere sindacato 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, al fine di accertare sia la loro sussistenza effettiva sia i caratteri specifici di presunta violazione, come tale fin dall'inizio denunciata e rappresentata.

E' opportuno in proposito ribadire che "*non spetta al Consiglio dettare regole in ordine all'esercizio dei poteri di sorveglianza attribuiti al Ministro e, in particolare, in ordine all'esercizio dei poteri di sorveglianza di cui agli articoli 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*" (cfr. delibera 9 marzo 1994).

Ciò premesso, è bene sottolineare che 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 nel quadro delle attribuzioni di cui all'art. 110 cost. Nel caso in cui la iniziativa conoscitiva del Ministro si riferisca alla attività giudiziaria dei magistrati, l'accertamento deve necessariamente muoversi secondo regole procedurali, tempi e finalità stabilite dalla legge per essere compatibile con il principio fondamentale del rispetto dell'autonomia della funzione giudiziaria e della sua immunità da possibili interferenze esterne.

Non v'è dubbio, infatti, che nello svolgimento delle inchieste e nelle ispezioni amministrative sono possibili interferenze con la attività giudiziaria, specialmente quando essa sia in pieno corso e l'inchiesta dell'Ispettorato ministeriale si spinga a ricostruire e quindi a valutare strategie d'indagine che fanno parte delle scelte proprie del pubblico ministero.

“Il pieno riconoscimento dei poteri ministeriali di ispezione e di inchiesta non esclude l'esistenza di limiti al loro concreto esercizio, a salvaguardia dell'indipendenza del magistrato e del principio correlato della insindacabilità dell'attività giudiziaria” (delibera 24 luglio 2003).

Nel sottolineare con fermezza 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, occorre precisare che ove si verificasse il superamento di tali limiti, *vi sarebbe l'obbligo per il Consiglio di intervenire proprio per rilevare l'avvenuta lesione del relativo principio costituzionale* (delibera 17 maggio 1995).

In questo ambito si giustifica il ruolo e la funzione del Consiglio superiore della magistratura, quale organo di tutela e garanzia dell'autonomia ed indipendenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale: *“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”* (delibera 9 marzo 1994).

Ne consegue la piena legittimazione del Consiglio superiore della magistratura a formulare principi, criteri e direttive che abbiano come destinatari i magistrati ed i dirigenti degli uffici giudiziari presso cui si svolgono gli accertamenti ministeriali, in capo ai quali vige il dovere di prestare una leale collaborazione nei confronti dei magistrati-ispettori incaricati di svolgere l'attività ispettiva ma anche il potere-dovere di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza della funzione giudiziaria.

Discende direttamente da tale potere-dovere -posto a presidio di valori individualmente non disponibili- il compito per il magistrato o il dirigente dell'ufficio di accertare che, in presenza di ispezioni attinenti alla attività di applicazione della legge, non si verifichi alcun rischio di interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale svolta.

Tale valutazione deve essere particolarmente rigorosa allorché l'inchiesta riguardi attività di esercizio della funzione giudiziaria ancora in corso.

In tali ipotesi, infatti, l'attività ispettiva è particolarmente invasiva e può più facilmente tradursi nel rischio di condizionamento sull'andamento e sull'esito dell'attività giudiziaria.

I magistrati sottoposti all'indagine amministrativa hanno quindi il diritto di chiedere che il mandato ispettivo sia loro esibito onde poter verificare se l'attività di accertamento si svolga in concreto nell'ambito del mandato stesso.

L'esame della nota d'incarico deve servire al magistrato interessato per accertare se l'oggetto dell'inchiesta presenti quei caratteri di specificità e riferibilità ad un'ipotesi di illecito disciplinare che costituiscono il presupposto dell'accertamento che non dovrebbe essere indeterminato e generico.

Della nota d'incarico i magistrati hanno anche il diritto al rilascio di copia (delibera 1 luglio 2009).

In altri termini, ad avviso del Consiglio superiore, l'indicazione generica 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.

Ciò determina, in capo ai magistrati interessati dall'ispezione, quando l'inchiesta appaia riferita ad attività giudiziaria da loro posta in essere, specie se ancora in corso, l'accentuarsi del dovere di vigilare affinché in concreto non risultino vulnerati i valori costituzionali sanciti a presidio dell'indipendente esercizio delle loro funzioni.

In particolare, a fronte di concreti atti accertativi dei magistrati ispettori che incidano su profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale, il magistrato interessato ed il dirigente del suo ufficio - a salvaguardia del superiore valore dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria - sono tenuti a non assoggettarsi al potere ispettivo così esercitato. Naturalmente la stessa linea di condotta deve essere osservata a fronte di mandati di inchiesta connotati dalla necessaria specificità, ma che, proprio grazie ad essa, si manifestino come inequivocabilmente diretti non già alla verifica, rilevante ai fini del promuovimento di una azione disciplinare, di un'ipotesi di provvedimento o comportamento processuale abnorme o diretto a fini diversi da quello di giustizia, bensì, ad accertare profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale.

In tutte queste ipotesi il magistrato potrà certamente rifiutare o ritardare le informazioni o i dati richiesti se sussiste concreto pericolo legato allo specifico momento processuale.

La richiesta d'informazioni sul contenuto dell'incarico ispettivo o d'inchiesta è quindi funzionale a mettere il magistrato inquisito e il dirigente dell'ufficio, specialmente quando si tratta di uffici di Procura, in condizione di controllare che gli accertamenti siano effettivamente pertinenti rispetto alle fonti che lo legittimano e che l'oggetto sia tale da non interferire con il principio dell'insindacabilità dell'azione giudiziaria.

3. Le indicazioni che il Consiglio superiore può offrire ai magistrati coinvolti in attività ispettive.

Il Consiglio superiore della magistratura, quale organo preposto alla tutela dell'indipendenza e dall'autonomia della Magistratura, con l'esclusiva finalità di garantire in concreto tali valori e senza assolutamente ingerirsi nell'attività giudiziaria, a cui deve restare estraneo, può quindi dare indicazioni per regolare il dispiegarsi di rapporti istituzionali concernenti la funzione giudiziaria.

In questo ambito d'intervento occorre tenere presente il limite generale dell'attività consultiva e dei poteri di intervento del Consiglio superiore, come si desumono dalla Risoluzione del 16 settembre 1986, secondo la quale *“restano escluse dalla sfera consultiva del Consiglio tutte le norme che attengono all'interpretazione della legge sostanziale, ovvero disciplinano la forma, il contenuto e i modi di esercizio dell'azione, l'iniziativa e l'intervento del P.M., gli atti ed i provvedimenti del giudice e l'attività processuale in genere”*.

Al Consiglio compete – come sopra già rilevato – fornire indicazioni sul versante ordinamentale utili ad orientare i magistrati coinvolti in attività ispettive, soprattutto allorquando le stesse vengano compiute nell'ambito di attività giurisdizionale o di investigazioni in corso e, dunque, si prospettano particolarmente delicate sotto il profilo dei menzionati rischi di interferenza con l'indipendente esercizio della funzione giudiziaria.

Il profilo di maggiore delicatezza nell'ambito dei rapporti fra funzione ispettiva e funzione giurisdizionale attiene al limite del segreto d'indagine rispetto all'accertamento ispettivo.

Su un piano più generale, il Consiglio ha individuato come limite dell'attività di inchiesta avente ad oggetto indagini penali in corso, l'*“esigenza assoluta di non mettere a rischio l'indipendente esercizio della funzione giudiziaria. Pertanto, non sono sindacabili il merito degli atti giudiziari, né le strategie di indagine adottate dal pubblico ministero”*.

Tali principi sono stati più volte ribaditi dal Consiglio allorquando ha affermato che il superamento dei divieti formali posti a tutela del segreto investigativo e quindi la conoscibilità di atti ancora segretati ex art. 329 c.p.p. *“non dovrà comunque pregiudicare il positivo sviluppo delle*

indagini penali e la sicurezza delle persone, e pertanto il magistrato del PM che procede potrà certamente allo stato degli atti rifiutare, o ritardare, le informazioni e i dati richiesti ogni qualvolta sussistano concreti pericoli legati allo specifico momento processuale”.

Le forme e le modalità di accesso a tali atti da parte dell’Ispettorato, comunque, “*dovranno essere concordate ed in ultima istanza ovviamente decise dal magistrato titolare delle indagini*”. Non è pensabile “*che in ordine a tali valutazioni possa esercitarsi un qualche sindacato di merito esterno da parte dell’organo ministeriale*” (delibera C.S.M. del 24 luglio 2003).

L’accesso agli atti coperti dal segreto dovrà quindi essere autorizzato dal magistrato titolare dell’indagine.

Quest’ultimo ha il potere/dovere di negare l’accesso all’atto segreto qualora ciò possa determinare rischi per l’indagine ovvero la richiesta non sia giustificata; viceversa potrà consentire tale accesso nel caso in cui tali rischi non siano riscontrabili e la richiesta sia giustificata dal mandato ispettivo.

Tale orientamento è stato ribadito con le delibere dell’8 maggio 2003 e del 24 luglio 2003 con le quali si è affermata l’inammissibilità di controlli ispettivi quando vi sia il pericolo di incidere sulle scelte del magistrato nell’ambito dell’attività giurisdizionale e di interferenza sull’indipendenza garantita dalla Costituzione alla funzione giudiziaria, in quanto le questioni attinenti alla interpretazione delle norme processuali appartengono esclusivamente alla giurisdizione.

In applicazione di tali affermazioni generali la già richiamata delibera del 17 maggio 1995 ha dato alcune concrete indicazioni di condotta che devono considerarsi assolutamente attuali¹ e che devono essere conclusivamente ribadite e perfezionate:

- il dirigente dell’ufficio o il magistrato oggetto della ispezione o della inchiesta devono prestare leale collaborazione con riferimento alla ispezione o alla inchiesta;

- il dirigente dell’ufficio o il magistrato oggetto della ispezione o della inchiesta devono richiedere ai magistrati e ai funzionari dell’Ispettorato Generale del Ministero di Grazia e Giustizia di essere informati del contenuto dell’incarico ispettivo o di inchiesta;

- il dirigente dell’ufficio o il magistrato oggetto dell’ispezione o dell’inchiesta possono, se necessario, richiedere il rilascio di copia del mandato ispettivo;

- il dirigente dell’ufficio o il magistrato oggetto della ispezione o dell’inchiesta non è tenuto ad assoggettarsi agli accertamenti ispettivi che vadano oltre l’ambito dell’incarico ispettivo o di inchiesta, salvo che sopravvenga una integrazione del mandato;

- il dirigente dell’ufficio o il magistrato oggetto dell’ispezione o dell’inchiesta sono tenuti ad informare il Consiglio superiore della magistratura nel caso in cui gli accertamenti ispettivi o di inchiesta interferiscano con l’ambito insindacabile della attività giudiziaria;

- il dirigente dell’ufficio e il magistrato oggetto della ispezione o della inchiesta devono riservare sempre a sé la decisione, motivata, circa le deroghe da ammettere al segreto investigativo in vista del perseguimento degli scopi propri delle ispezioni e delle inchieste;

- ove il magistrato abbia prestato leale collaborazione nei confronti della indagine o dell’inchiesta, ma abbia, motivatamente, ritenuto di opporre il segreto con riferimento ad atti specifici, esula dai poteri del Consiglio sindacare questa scelta e le ragioni che l’hanno indotta, che potranno essere ovviamente sottoposte a controllo nelle sedi competenti e nei tempi processuali dovuti.

¹ In questi termini il C.S.M. si è espresso con delibere del 9 marzo 1994, 17 maggio 1995, 26 ottobre 1995, 28 aprile 1998 e 24 luglio 2003.