

L'Ispettorato Generale presso il Ministero della giustizia

Funzioni, natura, attività

Sergio Colaiocco
Gianfederica Dito

1. Non si rinviene nel nostro ordinamento una legge che regoli unitariamente le funzioni e l'attività dell'Ispettorato Generale. Le norme che lo regolano sono contenute in una serie di leggi e decreti susseguitisi nel corso degli anni. Le disposizioni fondamentali sono contenute nella L. 12 agosto 1962, n. 1311. A completamento del quadro normativo non possono non citarsi il Re regio Decreto Legislativo del 31 maggio 1946, n. 511, cosiddetta legge delle Guarentigie, la legge del 24 marzo 1958, n. 195 e, infine, il D.P.R. 25 luglio 2001, n. 315¹.

2. 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"*².

In particolare, l'attività dell'Ispettorato del Ministero della giustizia ha la finalità di acquisire *"la conoscenza di fatti e di comportamenti"* inerenti magistrati ed uffici giudiziari attraverso, rispettivamente, gli strumenti dell'inchiesta e della verifica ispettiva.

Finalità essenziali dell'attività svolta dall'Ispettorato risultano, quindi, costituite: dalla verifica di legalità e regolarità dell'attività degli uffici giudiziari, controllo dell'organizzazione e funzionalità del "servizio giustizia" gestito dai singoli uffici (Legge n. 1311 del 1962, art. 7); accertamento di situazioni, fatti o comportamenti del personale appartenente all'ordine giudiziario (Legge n. 1311 del 1962, art. 12) rilevanti siccome significativi della mancata osservanza dei doveri propri dei magistrati segnatamente *"imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio"*³.

¹ Per un quadro completo dei riferimenti normativi si veda: Cost., artt. 104, 105, 107 e 110; R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511, artt. 13, 14, e 16; l. 24 marzo 1958, n. 195, art. 8; D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, artt. 40 e 56; l. 12 agosto 1962, n. 1311, così come modificata dalla l. 8 agosto 1980 n. 426 e dalla l. 6 ottobre 1988 n. 432; D.P.R. 25 luglio 2001 n. 315 artt. 3,4,8.

² LANDI, voce *Ispersioni ed inchieste amministrative*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, 1989, 1.

³ D. Lgs. 23 febbraio 2006, n.109, art. 1, in tema di "Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati".

3. Quanto alla natura, già il quadro normativo delinea la polivalenza dell'Ispettorato. Invero se da una parte l'Ispettorato è un ufficio di diretta collaborazione con il Ministro della giustizia, a norma dell'art. 3 del D.P.R. n. 315 del 2001, dall'altra l'ufficio in esame è in diretto rapporto di collaborazione con il C.S.M., che se ne avvale "*per le esigenze relative all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite*" come recita l'art. 8 Legge n. 195 del 1958, istitutiva del C.S.M.

Trattasi, quindi, di un duplice rapporto funzionale che attribuisce un ruolo particolare all'organo in esame, determinandone, altresì, una posizione di autonomia sì da farlo definire ai commentatori organo esclusivamente tecnico⁴. Sono significative in tale direzione le osservazioni rese dal C.S.M. ove si fa espressamente riferimento all'Ispettorato come organo "neutro"⁵.

Tale aspetto merita, in questa sede, un ulteriore approfondimento volto ad evidenziare il duplice rapporto tra il potere esecutivo e l'ordine giudiziario. Approfondimento reso anche necessario da un'idea diffusa che non trova, però, pieno riscontro nella realtà normativa e fattuale.

È oramai invalsa l'abitudine di considerare gli ispettori come delegati del ministro quasi fossero una "*longa manus*" dello stesso nel controllo dell'attività giudiziaria degli uffici.

Se un siffatto convincimento può trovare un aggancio normativo e, dunque, una giustificazione in alcune disposizioni, lo stesso trova comunque delle smentite in altre fonti normative certamente non trascurabili.

Nel primo senso depone, innanzi tutto, l'inquadramento dell'Ispettorato come organo di diretta collaborazione col Ministro della giustizia, che si avvale proprio dell'Ispettorato per lo svolgimento dei compiti costituzionalmente attribuitigli. In particolare l'art. 107 della Costituzione attribuisce al Ministro della giustizia la facoltà di esercitare l'azione disciplinare, mentre l'art. 110, della Carta, gli affida l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

In applicazione di tali principi la legge di riorganizzazione del 1962, già citata, stabilisce che il Capo dell'Ispettorato disponga le ispezioni negli uffici giudiziari "*in conformità alle direttive impartite dal Ministro*", il quale peraltro può "*in ogni tempo quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni negli*

⁴ AGLIASTRO, *Gli accertamenti ispettivi*, Incontro di studio sull'ordinamento giudiziario, Roma, 5 maggio 2008.

⁵ Consiglio Superiore della Magistratura, Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

uffici giudiziari" (legge n. 1311 del 1962, art. 7). Ancor più esplicitativo è il dettato dell'art. 12 della medesima legge ove si attribuisce al Ministro il potere di avvalersi dell'Ispettorato Generale "*per l'esecuzione di inchieste sul personale appartenente all'ordine giudiziario*".

Nel senso, invece, di un rapporto di collaborazione dell'Ispettorato con l'organo di autogoverno della magistratura depone chiaramente quanto stabilito dalla L. 24 marzo 1958, n. 195 istitutiva del C.S.M. che, all'art. 8, prevede la facoltà per il Consiglio di avvalersi dell'Ispettorato per le esigenze relative alle funzioni attribuitegli.

Altro dato significativo della reale natura dell'ufficio in esame è quello testuale riportato nel titolo stesso della legge, e poi nel testo, di riordino dell'Ispettorato, ove si parla espressamente di "*Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia e Giustizia*"; anche il C.S.M. ha ritenuto tali elementi decisivi al fine di attribuire all'Ispettorato una posizione di autonomia tanto da definirlo organo neutro⁶.

La peculiarità della natura dell'Ispettorato ha, peraltro, formato oggetto di attenzione in dottrina in occasione di un'attenta disamina del regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia. Si è, in particolare, affrontato il problema della reale funzione dell'ufficio in esame al di là della mera collocazione dello stesso tra gli uffici di diretta collaborazione. In particolare, alla luce del principio della netta separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di amministrazione e gestione, è stata data una lettura più aderente all'attuale assetto ministeriale della norma che pone l'Ispettorato alla dipendenza diretta del Ministro Guardasigilli (legge n. 1311 del 1962, art. 1).

Il controllo di legalità svolto dall'Ispettorato attraverso le verifiche ispettive e ancor più attraverso le inchieste è stato inteso come collegato, da un lato all'attività di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e, dall'altro, alla gestione amministrativa dell'attività giudiziaria. Si è, dunque, giunti ad interpretare le funzioni attribuite dalla legge all'Ispettorato non come riconducibili alla funzione di indirizzo politico del Ministro ma, piuttosto, a

⁶ Vedi, Consiglio Superiore della Magistratura, Risposta a quesito del 28 aprile 1998, "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'istituzione e nel testo della Legge n. 1311 del 1962, 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.

quella di direzione amministrativa che viene svolta nell'ambito dei quattro dipartimenti individuati dal regolamento del Ministero.

Si è così pervenuti alla definizione della posizione riservata all'Ispettorato come ancipite⁷.

Siffatta autonomia emerge, altresì, da una lettura sistematica tra le norme sinora citate e l'art. 104 della Costituzione. Non può essere, infatti, trascurato che i componenti dell'Ispettorato, per espressa previsione normativa, sono magistrati e, come tali, appartenenti ad un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Un'autonomia ed una indipendenza che non può non regolare anche l'attività ispettiva dei magistrati poiché rivolta genericamente all'"ordine", vale a dire alla magistratura in tutte le sue articolazioni⁸.

Conclusivamente. Il sistema che emerge da una lettura costituzionalmente orientata delle norme di riferimento *"rappresenta un sensibilissimo quadro organizzativo per il corretto funzionamento delle istituzioni e per il mantenimento di un equilibrato rapporto di "checks and 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"*.

4. Ulteriore elemento di conferma di quanto sin qui sostenuto è costituito dalla stessa struttura e composizione dell'Ispettorato generale. Esso è costituito in ufficio centrale ed è composto da magistrati¹⁰ e funzionari di cancelleria¹¹. I magistra-

⁷ D'AMATO, Incontro del 23/25 giugno 2009, Isernia, su: "Organizzazione dell'attività ispettiva per la rilevazione dei tempi e dei costi della giustizia".

⁸ in tal senso, Consiglio Superiore della Magistratura, Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

⁹ C.S.M., Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

¹⁰ L'organico dell'Ispettorato generale (art. 1, l. 12 agosto 1962, n. 1311) è composto da un magistrato di Corte di cassazione con ufficio direttivo, con le funzioni di Capo dell'Ispettorato generale; un magistrato di corte di cassazione con ufficio direttivo ovvero da un magistrato di corte di cassazione, con le funzioni di Vice Capo dell'Ispettorato generale, sette magistrati di Corte di cassazione, con le funzioni di Ispettori generali capi e dodici magistrati di corte d'appello, con le funzioni di Ispettori generali. Il Capo dell'ufficio può destinare all'esercizio delle funzioni amministrative presso l'Ispettorato generale i magistrati con funzioni di Ispettori generali (art. 7, l. 8 agosto 1980 n. 426) che trattano prevalentemente le pratiche interne riguardanti esposti, segnalazioni, interrogazioni parlamentari e quant'altro non direttamente riferito ad ispezioni e ad inchieste amministrative in corso.

¹¹ All'Ispettorato generale sono destinati dirigenti e funzionari provenienti dal ruolo del personale del Ministero della giustizia. Il predetto personale non può essere assegnato alle circoscrizioni ispettive istituite presso le corti di appello nelle quali abbia esercitato le proprie funzioni nell'ultimo quinquennio. I funzionari dipendono dal Capo dell'Ispettorato generale o da chi ne fa le veci (art. 4, l. 12 agosto 1962, n. 1311). Ai dirigenti amministrativi ed ai funzionari di cancelleria e di segreteria, posti alle di-

ti ispettori - complessivamente ventuno - sono destinati al Ministero della giustizia con delibera del C.S.M. su richiesta nominativa del Ministro. Gli stessi non possono essere trasferiti ad altro ufficio ministeriale; ciò emerge inequivocabilmente dalla previsione normativa dell'art. 2 Legge n. 1311 del 1962 in base alla quale i posti assegnati in organico all'Ispettorato non possono essere utilizzati per altri uffici del Ministero¹².

Sebbene la nomina dei magistrati venga effettuata "*intuitu personae*", deve escludersi qualsivoglia carattere fiduciario delle funzioni in esame, ciò a maggior riprova della fondamentale autonomia dei componenti dell'Ispettorato.

La composizione dell'Ispettorato con i magistrati ispettori, trova una sua ragion d'essere nelle attribuzioni riconosciute a tale ufficio che, tra l'altro, comprendono il controllo della entità e tempestività del lavoro svolto dai magistrati, l'espletamento di inchieste nei loro confronti, nonché l'esame di complesse e delicate questioni giuridiche, nonché nella necessità di garantire da parte dei singoli magistrati ispettori, nella loro responsabilità individuale, la salvaguardia dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria¹³.

Meritevole di approfondimento appare la questione del rapporto tra il Capo dell'Ispettorato e i singoli magistrati ispettori. Il tema, invero, non risulta normativamente disciplinato ed è stato, infatti, motivo del quesito posto al C.S.M. che ha affrontato la natura di siffatto rapporto nella già citata risposta del 28 aprile 1998. Il Consiglio, pur riconoscendo la sussistenza di una relazione organizzativa di sovraordinazione con alcune connotazioni proprie del rapporto gerarchico, ha escluso che tale relazione contenga in sé un "potere d'ordine di natura generale". Anche alla luce di quanto disposto dall'art. 97, co. 2, della Costituzione, la relazione organizzativa in esame presenta i caratteri della attività di direzione. In essa il soggetto sovraordinato, anziché imporre comportamenti, come tipico del potere d'ordine, ha il potere di emanare atti con cui indica i concreti scopi da perseguire, ne stabilisce l'ordine di priorità lasciando, comunque, al soggetto incaricato la scelta dei modi per il raggiungimento degli scopi indicati.

Si tratta, in sostanza, di un potere di indirizzo ove vengono fissati gli obiettivi da

pendenze dell'Ispettorato generale, le funzioni ispettive vengono conferite dal Ministro con apposito decreto (art. 5 l. 12 agosto 1962, n. 1311).

¹² Art. 2 legge n. 1311 del 1962: "I magistrati addetti all'ispettorato generale sono destinati al Ministero di grazia e giustizia con funzioni amministrative e sono collocati fuori del ruolo organico della Magistratura, ai sensi dell'articolo 196 dell'ordinamento giudiziario approvato con il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 ... La destinazione dei magistrati all'ispettorato ha luogo a termini dell'art. 15, co. 1, l. 24 marzo 1958, n. 195. I posti assegnati in organico all'ispettorato non possono essere utilizzati per altri uffici del Ministero".

¹³ C.S.M., Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

perseguire con conseguenze anche in ordine al potere di controllo spettante al soggetto sovraordinato, che avrà ad oggetto l'intera attività e non i singoli atti del destinatario delle direttive.

In ordine, poi, alla reale efficacia delle direttive, attesa la natura del rapporto in esame, esse possono incidere sulle attività del delegato solo in ordine alla necessità di motivare la diversità della condotta tenuta; come tali, quindi, le direttive non hanno carattere tassativo e qualora peraltro appaiano illegittime, deve essere consentito al destinatario sindacarne la legittimità e, ove necessario, disapplicarle¹⁴.

5. I due strumenti di controllo fondamentali affidati dalla legge al Ministro della giustizia sono le verifiche ispettive e le inchieste. Le prime sono previste e regolate dall'art. 7 Legge n. 1311 del 1962 ove, al primo comma, si stabilisce che le stesse hanno cadenza triennale, sono disposte dal Capo dell'Ispettorato in conformità alla direttive impartite dal Ministro, ed hanno lo scopo e la funzione di accertare se i servizi giudiziari procedono secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti.

Si differenziano in termini di cadenza da queste -ordinarie in quanto triennali- le ispezioni, cosiddette straordinarie cioè quelle previste dal comma 2 del medesimo articolo ove si stabilisce la possibilità di ordinare l'effettuazione di una ispezione in *"uffici ove siano state riscontrate o per i quali vengono segnalate deficienze o irregolarità"*.

Il Ministro ha, infine, la facoltà di disporre, in ogni tempo, ispezioni negli uffici giudiziari anche di natura parziale *"al fine di accertare la produttività degli stessi nonché l'entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati"* (cosiddette ispezioni mirate previste dall'art. 7, co. 3, Legge n. 1311 del 1962, come modificato dall'art.1 Legge n. 432 del 1988).

Precipuo scopo delle verifiche ispettive è quello di accertare la correttezza e conformità alla legge dell'attività svolta dagli uffici giudiziari nonché la verifica della produttività, sotto il profilo dell'entità e tempestività del lavoro, degli uffici stessi e dei magistrati addetti. Sottesa a tale finalità primaria v'è quella di contribuire a risolvere i problemi organizzativi e funzionali degli uffici sottoposti a verifica.

L'attività ispettiva è affidata a gruppi di ispettori che costituiscono la cosiddetta

¹⁴ Da ciò la conclusione della Risposta a quesito del Csm: "In funzione di ciò, e 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".

“équipe ispettiva”, composta da magistrati, dirigenti e ufficiali giudiziari¹⁵.

Compiuta l'attività pre-ispettiva e quindi preparatoria, la struttura organizzativa dell'Ispettorato cura i primi contatti con gli uffici da ispezionare inviando prospetti utili all'attività degli ispettori.

Qualora nel corso delle ispezioni vengano accertati abusi o irregolarità gravi l'ispettore informa immediatamente il Capo dell'Ispettorato generale formulando le proposte circa i provvedimenti da adottare e, in caso di urgenza, dà egli stesso le disposizioni atte ad eliminare gli inconvenienti. E' questo proprio l'obbligo di denuncia previsto espressamente dall'art. 10, legge n. 1311 del 1962 che, nella prassi, porta alla redazione, da parte del magistrato ispettore, nel primo caso delle cosiddette segnalazioni preliminari e, nel secondo, all'emanazione delle cosiddette prescrizioni.

Nel corso degli anni è invalsa la prassi di segnalare in via preliminare le situazioni di carenza di organico degli uffici giudiziari, le questioni comportanti danno erariale, i ritardi nei depositi dei provvedimenti, le scarcerazioni per decorrenza dei termini massimi di custodia cautelare, le scarcerazioni effettuate con ritardo rispetto alla scadenza del termine, il mancato rispetto del termine delle indagini preliminari, i casi di decreti di archiviazioni e sentenze per estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

Siffatti provvedimenti altro non sono se non strumenti con i quali si compie proprio quell'attività di supporto e contributo fattivo al funzionamento degli uffici giudiziari. È questo un aspetto preponderante delle verifiche ispettive che, invece, è quasi sempre sottovalutato nell'idea che comunemente si ha delle stesse. Le ispezioni vengono molto spesso guardate dagli stessi componenti degli uffici giudiziari con un atteggiamento di sospetto e diffidenza per un'idea che, nel corso degli anni, si è diffusa e che, invece, via via sta lasciando spazio ad un atteggia-

¹⁵ Il capo-equipe deve coordinare gli ambiti di intervento dei singoli ispettori, assicurando lo scambio informativo e la circolazione di notizie tra di essi. Nel rispetto delle direttive fissate dal Capo dell'Ispettorato, l'attività preparatoria alle verifiche ispettive, coordinata dal Vice Capo dell'Ispettorato, è assicurata dai magistrati interni con funzioni amministrative. Costoro si avvalgono dell'attività di supporto e di consulenza degli altri uffici dell'Ispettorato, quali: le segreterie del Capo e del Vice Capo, l'ufficio Studi, i reparti “Ispezioni”, “Informatica”, “Statistiche” e “Tabelle”. Il capo-equipe acquisisce, la documentazione necessaria alla conoscenza delle problematiche degli uffici. Tale documentazione si compone di: relazione conclusiva della precedente ispezione, con particolare riguardo a tutte le segnalazioni e le prescrizioni eventualmente emanate all'esito della stessa; relazioni sulla adeguatezza degli organici; relazioni conclusive di inchieste e di ispezioni mirate svolte, per quella sede, nell'ultimo quinquennio; azioni disciplinari esercitate, nell'ultimo quinquennio, nei confronti dei magistrati della sede.

mento d'apertura e fiducia verso un ufficio che si è posto, e si sta sempre più ponendo, in posizione collaborativa e di supporto tecnico qualificato per la risoluzione dei problemi organizzativi dei singoli uffici giudiziari.

E' in tal senso che può considerarsi lo strumento della verifica ispettiva come una sorta di antesignana forma di revisione interna (*internal audit*). E', infatti, questa la funzione centrale perseguita con tale strumento, vale a dire la funzione di controllo sul buon andamento amministrativo, sulla regolarità amministrativa e contabile dell'attività giudiziaria e sull'indicazione di percorsi virtuosi da seguire per il miglioramento del "servizio giustizia".

Sempre nell'ottica sin qui evidenziata si pone, anche, l'atto conclusivo della verifica ispettiva regolato dall'art. 9 Legge 1311 del 1962: la relazione¹⁶.

Il contenuto di tale atto finale deve, sostanzialmente, consistere nella indicazione delle anomalie e lacune riscontrate nei servizi e nella gestione degli uffici con i relativi interventi ispettivi e i primi risultati concreti ottenuti, nella enunciazione circa la produttività degli uffici con specificazione dei dati relativi all'entità e alla tempestività del lavoro dei magistrati addetti e alla operosità e condotta del personale amministrativo con conseguenti considerazioni circa l'eventuale rilevanza disciplinare di ritardi, negligenze, o altre irregolarità o scorrettezze riscontrate nel corso dell'ispezione; formulazione di giudizi sulla congruità degli organici dei magistrati e del personale amministrativo e sull'adeguatezza delle strutture e dei mezzi a disposizione, nonché sulla corretta ripartizione e utilizzazione delle risorse.

In ordine a tali contenuti è opportuno precisare che tutto quanto concerne l'attività di magistrati deve basarsi sul mero rilevamento dei dati statistici, circostanza, questa, che costituisce una delle note che differenziano le verifiche ispettive dalle inchieste amministrative di cui si dirà in appresso.

Un altro aspetto degno di considerazione concerne la reale natura e gli effetti propri della relazione ispettiva. Sul punto appare rilevante la Sentenza del Consi-

¹⁶ "Al termine della verifica, l'ispettore redige una relazione nella quale menziona succintamente le irregolarità e le lacune riscontrate nei servizi e formula le proposte atte ad eliminarle. I magistrati ispettori riferiscono anche sulla entità e tempestività del lavoro eseguito dai magistrati, nonché sulla capacità, operosità e condotta dei funzionari addetti all'ufficio ispezionato. I funzionari ispettori non possono esprimere apprezzamenti né raccogliere informazioni sul personale che presta servizio nell'ufficio ispezionato; per quanto concerne l'attività dei magistrati essi debbono limitarsi al rilevamento dei dati statistici. Nei casi in cui sia stata disposta, ai sensi del secondo comma dell'articolo 7 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".

glio di Stato secondo cui la “*relazione ministeriale riveste natura di atto dovuto ma non assume, al di là della sua funzione tipica, i caratteri di provvedimento in senso proprio, tant'è che è destinata agli organi competenti dell'Amministrazione, investiti di poteri decisionali e, quindi, della facoltà di adottare misure ed interventi idonei.*

Conseguentemente, solo alle autorità gerarchicamente sovraordinate (nel caso in esame Ministro di Giustizia e Procuratore generale) compete di provvedere in ordine alle situazioni che il dirigente ispettore ha ritenuto di segnalare.

Ne consegue che la relazione ispettiva non è idonea autonomamente a determinare conseguenze giuridiche nella sfera dell'interessato...”¹⁷.

Nella stessa direzione si pone, peraltro, anche la dottrina secondo cui le operazioni e gli atti ispettivi non hanno una loro autonomia funzionale e vanno visti, nella loro unitarietà, come elementi della complessiva attività accertativa¹⁸. Gli atti conclusivi dell'iter ispettivo non sono idonei di regola a ledere posizioni soggettive, risultando quindi insuscettibili di autonoma impugnativa in sede amministrativa o giurisdizionale per mancanza di attualità dell'interesse del ricorrente¹⁹.

Sulla non immediata impugnabilità degli atti ispettivi è, del resto, orientata anche la giurisprudenza in applicazione dei principi sulla non impugnabilità degli atti endo-procedimentali. Ciò che risulta censurabile è, quindi, eventualmente il solo atto conclusivo di amministrazione attiva che recepisca il contenuto viziato dell'atto ispettivo.

Se la normativa che ha riorganizzato l'Ispettorato generale detta specifiche disposizioni in merito all'iniziativa, alle finalità delle verifiche e agli strumenti con cui tali finalità devono essere perseguite, non detta invece specifiche disposizioni in ordine alle modalità pratiche con cui la verifica deve essere compiuta. E' stato quindi oggetto di direttive del Capo dell'Ispettorato quello di indicare prassi adeguate da seguire per lo svolgimento delle attività ispettive anche con predisposizione di appositi moduli tesi ad uniformare l'attività nei vari uffici giudiziari.

D'altro canto quest'aspetto – la libertà di forma nella materiale esecuzione delle attività ispettive – non determina particolari conseguenze, attesa la natura, preminentemente di raccolta di dati, della verifica in esame, e quindi l'assenza di ricadute direttamente rilevanti sui soggetti ispezionati. Tale aspetto assume invece una connotazione ben diversa nell'ambito delle inchieste amministrative per la differente valenza e per i distinti effetti che tale ultima attività può avere sui

¹⁷ Adunanza del Consiglio di Stato del 19 dicembre 2006, n. 4536.

¹⁸ DI AMATO, in *Cass. Pen.*, 2011, 7-8, 2833.

¹⁹ TENORE, *L'ispezione amministrativa ed il suo procedimento*, Milano, 1999.

soggetti interessati e sull'attività giurisdizionale dagli stessi svolta.

6. L'art. 13 del Regio Decreto Legislativo del 31 maggio 1946, n. 511 riconosce al Ministro della giustizia *"l'alta sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del pubblico ministero"*. Una sorveglianza, ovviamente mirata, viene altresì riconosciuta al Presidente della Corte di Cassazione, a quello della Corte d'Appello e al Presidente del Tribunale (art. 14 del citato Regio Decreto), nonché al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, a quello presso la Corte d'Appello e al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale.

Nell'esercizio del potere di alta sorveglianza spettante al Ministro, questi ha facoltà di promuovere, mediante richiesta, l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati (art. 104, co. 2, Cost. e art. 14, n.1, Legge n. 195 del 1958).

Per siffatto esercizio, oltre che per l'organizzazione del funzionamento degli uffici giudiziari il Ministro può, da un parte, richiedere ai capi di Corte informazioni sul conto di singoli magistrati (art. 56 del D.P.R. n. 916 del 1958), dall'altra, può avvalersi dell'attività ispettiva nonché delle inchieste amministrative. Per lo svolgimento di queste ultime attività, il Ministro dispone direttamente dell'Ispettorato *"che è un apparato stabile e dotato di attività continuativa, istituzionalmente deputato a tale compito"*.²⁰

Spesso, preliminare all'attività di inchiesta è proprio quell'attività conoscitiva che si esercita attraverso richieste di informazioni ai Presidenti di Corte o ai Procuratori.

L'inchiesta amministrativa, a mente dell'art. 12 Legge n. 1311 del 1962, ha la funzione di verificare fatti o comportamenti del personale appartenente all'ordine giudiziario e di qualsiasi altra categoria di personale dipendente dal Ministero della giustizia. La stessa rappresenta il più penetrante strumento di cui il Ministro dispone per l'esercizio del suo potere di vigilanza ed è *"tendenzialmente rivolta alla verifica di fatti ed episodi concreti e già individuati, accertando la sussistenza effettiva e i caratteri specifici di una presunta violazione, già come tale denunciata"*.²¹ Ove l'attività conoscitiva del Ministro, volta all'esercizio delle sue competenze, abbia ad oggetto i magistrati e la loro attività, la stessa deve necessariamente rispettare i modi e i fini stabiliti dalla legge ed essere sempre compatibile e rispettosa del principio fondamentale dell'autonomia della funzione giudiziaria e della sua immunità da interferenze esterne.

²⁰ C.S.M., Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

²¹ C.S.M., Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

Ciò che emerge dal dettato normativo è la sostanziale assenza di specifici criteri, univoci e predeterminati, volti a definire, sia pure in modo generico, quanto meno le modalità operative essenziali dell'attività di inchiesta. Invero l'unica prescrizione normativa è quella dettata dall'art. 12 Legge n. 1311 del 1962 secondo cui *“il magistrato ispettore incaricato di un'inchiesta nei riguardi di un magistrato deve, al termine delle indagini e senza l'osservanza di particolari formalità chiedere informazioni al capo dell'ufficio e chiarimenti all'inquisito”*.

Se siffatta mancanza di specifici criteri da seguire può, fondatamente, trovare la sua spiegazione nella volontà di non vincolare l'azione dell'ispettore con una disciplina eccessivamente analitica, sì da consentirgli di adattare il proprio operato alle contingenze dell'attività che via via pone in essere; appare comunque incontestabile la necessità che alcuni canoni fondamentali siano fissati con precisione, affinché tutti gli interessi coinvolti nell'esercizio dell'attività possano trovare adeguata considerazione, nell'ottica dei principi di legalità, obiettività e imparzialità sottesi all'esercizio di qualsiasi attività amministrativa.

E' questo il compito svolto in concreto dal Capo dell'Ispettorato che, anche in tema di inchieste, così come in ambito ispettivo, fissa dei canoni comportamentali con la predisposizione di direttive e circolari circa il concreto svolgimento delle suddette attività.

Come anche precisato dal Consiglio Superiore, l'attività ispettiva in generale e quella di inchiesta in particolare, non possono rappresentare uno strumento attivato discrezionalmente *“quanto all'an, al quando ed al quomodo”*²².

Nel momento in cui, quindi, il Ministro affida all'Ispettorato il compito di eseguire accertamenti, indagini e approfondimenti suscettibili di sfociare nell'esercizio dell'azione disciplinare, si pone -in assenza di quei criteri dettagliati legislativamente previsti- il problema della necessità di prevedere criteri e direttive per un equo e corretto esercizio dell'attività amministrativa.

Per quello che riguarda le verifiche ispettive le stesse sono regolate nell' *“an”* e nel *“quando”* dalle specifiche disposizioni dettate dall'art. 7 ove al primo comma è prevista la verifica ispettiva periodica, al secondo comma la verifica ispettiva straordinaria e al terzo comma la verifica ispettiva cosiddetta mirata. Per ognuna di tali ipotesi sono stabiliti e fissati sia i termini temporali sia gli spazi di incidenza delle verifiche.

Quanto all'inchiesta amministrativa, la stessa, come detto, è sostanzialmente tesa a verificare fatti e condotte concreti già individuati e dunque ad accertare l'effettiva esistenza e la specifica natura di una eventuale violazione, già così se-

²² C.S.M., Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

gnalata²³.

7. In diverse occasioni il C.S.M. si è posto di fronte alla problematica connessa alle concrete modalità di esercizio dell'inchiesta amministrativa. Sul punto già con una delibera del 1994²⁴ il C.S.M. ha assunto una specifica posizione affermando che *“non spetta al Consiglio dettare regole in ordine all'esercizio dei poteri attribuiti al Ministro di Grazia e Giustizia e, in particolare, in ordine all'esercizio dei poteri di sorveglianza di cui all'art. 13 R. D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511 e all'art. 56 del 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 ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, formano oggetto di previsione costituzionale”* è stato però specificato altresì che *“lo spazio per un intervento consiliare potrebbe aprirsi soltanto qualora atti concreti emanati in attuazione di quei poteri (di sorveglianza) andassero a incidere sull'indipendenza garantita dalla Costituzione alla funzione giudiziaria”*.

Quanto alle possibili interferenze dell'attività condotta dagli ispettori con quella giudiziaria, sempre il C.S.M. ha precisato che i limiti propri delle ispezioni mirate e delle inchieste amministrative discendono dall'esigenza assoluta di non mettere a rischio l'indipendente esercizio della funzione giudiziaria²⁵.

E' in tale ottica che si colloca il dovere degli ispettori di informare i magistrati interessati dall'inchiesta e il capo dell'ufficio del contenuto dell'incarico, ciò al fine non solo di consentire l'esercizio del diritto di difesa da eventuali censure disciplinari ma anche per permettere la verifica della legittimità e pertinenza delle attività ministeriali affinché sia *“effettivamente garantito l'indipendente esercizio delle funzioni giudiziarie, sancito sul piano costituzionale”*²⁶.

In sostanza i magistrati oggetto dell'inchiesta ed il dirigente dell'ufficio hanno il diritto di chiedere che il mandato ispettivo sia loro esibito al fine di verificare che ogni attività ispettiva sia riconducibile al provvedimento del Ministro, e che l'oggetto stesso dell'inchiesta presenti caratteri di specificità e riferibilità ad un'ipotesi d'illecito disciplinare che costituiscono il presupposto stesso dell'accertamento che non dovrebbe essere mai indeterminato e generico; ciò anche al fine di valutare che l'oggetto dell'inchiesta sia tale da non interferire

²³ C.S.M., Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

²⁴ C.S.M., Risoluzione del 9 marzo 1994.

²⁵ C.S.M., Risoluzioni del 17.5.1995 e del 26 ottobre 1995.

²⁶ C.S.M., Risoluzione del 1 luglio 2009.

sull'indipendenza dei magistrati interessati all'indagine e da non collidere con il principio dell'insindacabilità dell'azione giudiziaria al di fuori delle ipotesi d'illecito disciplinare.

Di qui la più volte ribadita necessità che l'informazione circa l'oggetto dell'incarico ispettivo sia chiara e puntuale nonché l'opportunità, nell'ambito della doverosa e leale collaborazione tra organi istituzionali, che gli ispettori rilascino copia del mandato ai magistrati interessati e che, nel caso d'estensione dell'originario oggetto dell'incarico, venga consegnata dal magistrato ispettore la lettera d'ampliamento dell'originario incarico.

In merito ai fin qui delineati principi cui deve essere ispirato l'oggetto e la forma dell'incarico ispettivo si è parlato di cosiddetti "limiti di partenza" nell'esercizio del potere d'inchiesta amministrativa²⁷. In particolare, in un'occasione il C.S.M.²⁸ ha, addirittura, previsto l'invio dell'avviso di procedimento al magistrato interessato, contenente l'esatta indicazione dei magistrati preposti all'inchiesta e del magistrato oggetto d'accertamento nonché una sintetica enunciazione della fonte del procedimento e l'indicazione degli atti e delle attività d'indagine così come indicati nella lettera d'incarico. Siffatto contenuto essenziale dell'atto d'avvio del procedimento, ad avviso del CSM, è stato ribadito, per i procedimenti di competenza del Ministro dal D.M. 20 11 1995, n. 540, art. 4, comma 2²⁹.

Si tratta, però di un'interpretazione che non ha trovato seguito in dottrina³⁰ e nelle stesse decisioni consiliari in quanto volta ad attribuire all'attività d'inchiesta, e al relativo iter, la natura di procedimento amministrativo con tutti gli effetti ad esso collegati. Lo stesso Consiglio, infatti, nel 2010 non ha ripreso la tesi relativa alla necessità dell'avviso d'avvio del procedimento ai soggetti interessati, limitan-

²⁷ C.S.M., Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

²⁸ C.S.M., Risposta a quesito del 28 aprile 1998.

²⁹ "Art. 4 Comunicazione dell'inizio del procedimento

1. Salvo che non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze cui celerità. Il responsabile del procedimento dà comunicazione dell'inizio del procedimento stesso ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti. ai soggetti la cui partecipazione al procedimento sia prevista da legge o regolamento nonché ai soggetti, individuati o facilmente individuabili. ai quali possa derivare un pregiudizio dal provvedimento.

2. I soggetti di cui al comma 1 sono resi edotti dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale, contenente, ove già non rese note ai sensi dell'art. 3, co. 3, le indicazioni di cui all'art. 8, l. 7 agosto 1990 n. 241, qualora, per il numero degli aventi titolo, la comunicazione personale risulti, per tutti o per taluni di essi, impossibile o particolarmente gravosa, nonché nei casi in cui vi siano particolari esigenze di celerità, il responsabile del procedimento procede ai sensi dell'art. 8, co. 3, l. 7 agosto 1990 n. 241, mediante forme cui pubblicità da attuarsi con l'affissione e la pubblicazione di apposito atto indicante le ragioni che giustificano la deroga, rispettivamente nell'albo dell'Amministrazione e nel Bollettino ufficiale del Ministero".

³⁰ DIAMATO, in *Cass. Pen.*, 2011, op. cit.

dosi a soffermarsi sulla problematica della consegna della lettera d'incarico, pur ribadendo la necessità della puntualità e concretezza di tale ultimo atto.

Siffatti diversi orientamenti evidenziano una mancanza, ad oggi, d'univocità nell'interpretazione dell'effettiva natura dell'attività d'inchiesta. Sembra prudente, comunque, anche in termini di ricadute quanto all'utilizzabilità degli atti, orientarsi in senso più garantista anche alla luce del disposto dell'art. 18, D. Lgs. del 23 febbraio 2006, n. 109, che prevede, come meglio si dirà appresso, la possibilità di "consentire la lettura di rapporti dell'Ispettorato generale del Ministero della giustizia" nel procedimento avanti alla sezione disciplinare del C.S.M.

8. Come già anticipato le inchieste possono riguardare il personale appartenente all'ordine giudiziario e qualsiasi altra categoria di personale dipendente dal Ministero.

Pare opportuno evidenziare, in questa sede, che, invece, l'avvenuta abrogazione del secondo comma dell'art. 10 Legge n. 374 del 1991 (art. 8 Legge n. 468 del 1999), che estendeva ai giudici di pace le disposizioni in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari, non lascia residuare alcuna autonoma potestà disciplinare del Ministro della giustizia nei loro confronti.

L'accertamento, invece, di eventuali responsabilità disciplinari per condotte negligenti o scorrette dei Giudici di Pace è esercitata, quanto alla sorveglianza, dal Presidente del Tribunale nel cui circondario ricadono gli Uffici del Giudice di Pace (art. 14, co. 4, regio decreto legislativo n. 511 del 1946 e art. 16 l. 21 novembre 91, n. 374) e, quanto alla potestà disciplinare, è riservata dall'art. 9, co. 4, Legge n. 374 del 1991, all'iniziativa del Presidente della Corte di Appello.

Nel caso di inchiesta riguardante un magistrato o un funzionario, l'art. 12, Legge n. 1311 del 1962, stabilisce come unico vincolo quello della richiesta di informazioni al capo dell'ufficio e di chiarimenti all'inquisito. Ciò peraltro "senza l'osservanza di particolari formalità".

In assenza, quindi, di precise disposizioni di legge atte a regolamentare l'attività esecutiva dell'inchiesta, la stessa non può che svolgersi con forme e modalità dettate in parte dalle indicazioni fornite dal C.S.M. in parte attraverso direttive del Capo dell'Ispettorato, ed infine è lasciata al prudente apprezzamento del magistrato ispettore che di volta in volta si trovi a fronteggiare le circostanze del caso concreto.

E' particolarmente interessante l'approfondimento svolto dal C.S.M. in tema di concreto svolgimento dell'attività di inchiesta nonché di rapporti tra funzione ispettiva e funzione giurisdizionale. E' stato, in particolare, precisato che, ove l'attività conoscitiva non abbia ad oggetto i magistrati la loro attività sia tenden-

zialmente libera. Nel caso in cui, invece, l'iniziativa conoscitiva del Ministro riguardi l'attività giudiziaria di magistrati, l'accertamento deve necessariamente muoversi secondo regole procedurali, tempi e finalità che siano compatibili con il principio fondamentale del rispetto dell'autonomia della funzione giudiziaria e della sua immunità da eventuali interferenze esterne. Infatti, nello svolgimento delle inchieste, ben sono possibili interferenze con l'attività giudiziaria, specie quando questa ultima sia in pieno corso.

In tal caso, le attività del magistrato ispettore, di norma costituite da audizioni di magistrati ed altro personale, nonché acquisizione di documentazione, dovranno tenere nel debito conto il principio di autonomia della funzione giudiziaria e insindacabilità dell'attività giudiziaria³¹.

Il Consiglio Superiore si è anche spinto a configurare l'obbligo di un suo intervento nel caso in cui avvenisse il superamento di tali limiti, in ciò richiamando il proprio ruolo e la propria funzione di organo di tutela e garanzia dell'autonomia e indipendenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale³².

Di qui il C.S.M. ha ritenuto la sua piena legittimazione ad indicare, non precise modalità di esecuzione dell'attività di inchiesta, bensì principi e criteri rivolti ai magistrati e ai dirigenti degli uffici giudiziari presso cui si svolgono gli accertamenti ministeriali. Pur affermando che, in capo a questi ultimi, vige il dovere di prestare una leale collaborazione nei confronti dei magistrati ispettori incaricati di svolgere l'attività d'inchiesta, il Consiglio ha posto l'accento con forza sulla sussistenza in capo ai magistrati e dirigenti degli uffici oggetto della stessa di un "*potere-dovere di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza della funzione giudiziaria*"³³.

Da tale potere-dovere discende, per il magistrato e il dirigente dell'ufficio il compito di accertare che nel corso dell'inchiesta non si verifichi alcuna interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale svolta. Ciò comporta per i magistrati interessati l'accentuarsi del dovere di vigilanza in ordine all'eventuale lesione di valori costituzionali posti a presidio dell'indipendente esercizio delle loro funzioni.

Quando perciò gli atti accertativi, siano esse audizioni o raccolta ed esame di documentazione, incidano su profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato esclusivamente sindacabile in sede processuale, i magistrati interessati e i dirigenti dell'ufficio non solo possono, ma sono anzi tenuti a non assoggettarsi al

³¹ C.S.M., Delibera del 24 luglio 2003.

³² C.S.M., Delibera del 9 marzo 1994 e del 17 maggio 1995.

³³ C.S.M., Risoluzione dell'8 aprile 2010.

potere ispettivo così esercitato. In ciò trova quindi un concreto limite quel dovere di collaborazione che deve connotare l'atteggiamento dei magistrati di fronte agli ispettori. Invero, qualora si verifichi la citata incidenza sull'indipendente attività giurisdizionale e qualora si verifichino rischi di un'indebita interferenza dell'attività ispettiva con l'attività giudiziaria in corso, il magistrato potrà anche *"rifiutare o ritardare le informazioni o i dati richiesti"*.³⁴

Pur riaffermando la finalità propria dell'attività consiliare di garantire i valori di indipendenza e autonomia della magistratura, il C.S.M. ha ribadito l'impossibilità di una sua ingerenza nell'attività giudiziaria, giungendo così a riconoscere la mera possibilità di fornire indicazioni utili ad orientare i magistrati coinvolti in attività di inchiesta, specie, quando la stessa sia compiuta nell'ambito di attività giurisdizionale o di attività investigativa in corso. In tale ambito il Consiglio ha anche affrontato il profilo di maggiore delicatezza nell'ambito dei rapporti tra funzione ispettiva e funzione giurisdizionale attinente *"al limite del segreto di indagine rispetto all'accertamento ispettivo"*.³⁵

Prima di affrontare questo delicato tema, vale la pena soffermarsi, seppur brevemente, sull'individuazione delle persone che possono essere sottoposte ad audizione nel corso di inchiesta. A parte i magistrati e il personale giudiziario del Ministero, la prassi ha portato ad un uso sempre più frequente di audizioni di persone estranee, in tutto o in parte, al mondo giudiziario. Si è, dunque, verificata nella pratica l'esigenza di ascoltare il Presidente del Consiglio dell'ordine degli Avvocati, Ufficiali di Polizia Giudiziaria, etc. e si è altresì verificata l'opportunità di sentire persone del tutto estranee all'ambiente giudiziario, come nel caso, ad esempio, di giornalisti, di autori di esposti che hanno dato origine all'iniziativa ministeriale.

Si osservi. Il dovere di leale collaborazione in capo ai magistrati, di cui si è innanzi detto, comporta per gli stessi l'obbligo di presentarsi in caso di convocazione e di rispondere, pur con i limiti precisati del C.S.M., alle domande degli ispettori. Ciò, in base alla supremazia funzionale dell'organo amministrativo precedente sancita implicitamente dalla norma istitutiva dell'Ispettorato (legge n. 1331 del 1962, art. 12)³⁶. E' evidente che, in caso contrario, nessun potere coercitivo possa essere esercitato dal magistrato ispettore, il quale, comunque, potrà segnalare siffatto comportamento ai fini di un'eventuale azione disciplinare, potendosi nel caso di specie, configurare l'ipotesi di illecito di cui all'art. 2, lett. d),

³⁴ C.S.M., Risoluzione dell'8 aprile 2010.

³⁵ C.S.M., Risoluzione dell'8 aprile 2010.

³⁶ TENORE, *L'Ispersione amministrativa ed il suo procedimento*, Milano 1999.

D. Lgs. 23 febbraio 2006, n.109³⁷. Nel caso, invece, dei soggetti estranei all'ambito giudiziario non v'è alcun obbligo di prestare adesione alle convocazioni e conseguenti domande dei magistrati ispettori.

9. Anche sulla *vexata quaestio* del rapporto tra segreto investigativo ed attività ispettiva non esiste una puntuale disciplina normativa. La prassi creatasi nel corso degli anni soprattutto a seguito dell'inchiesta amministrativa del Ministro della giustizia sull'attività del cosiddetto *pool mani pulite* della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, ha stimolato l'esame della questione sia in ambito dottrinale, sia consiliare.

Il delicato problema del bilanciamento tra gli interessi in gioco ha portato in diverse occasioni a pronunciamenti del C.S.M. che, nella sua attività di indirizzo, ha sostanzialmente individuato come limite dell'attività di inchiesta concernente indagini preliminari 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”*³⁸.

In tema di atti coperti dal segreto, non è stato mai affermato un divieto assoluto di conoscibilità per i magistrati ispettori, mentre è stata riconosciuta la titolarità in capo al magistrato del P.M. della valutazione circa la possibilità di mettere a disposizione dell'ispettore atti coperti da segreto. E' stato, infatti, precisato che 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 P.M. che procede potrà certamente allo stato degli atti rifiutare o ritardare le informazioni o i dati richiesti ogni qual volta sussistano concreti pericoli legati allo specifico momento processuale”*³⁹.

L'accesso agli atti coperti dal segreto dovrà quindi essere autorizzato dal magistrato titolare delle indagini con le forme e le modalità di accesso che riterrà più opportune senza che ciò possa formare oggetto di un sindacato da parte dell'organo ministeriale⁴⁰.

Conclusivamente. In tema di rapporto e di condotte dei magistrati degli uffici

³⁷ “Costituiscono illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni: ... d) i comportamenti abitualmente o gravemente scorretti nei confronti delle parti, dei loro difensori, dei testimoni o di chiunque abbia rapporti con il magistrato nell'ambito dell'ufficio giudiziario, ovvero nei confronti di altri magistrati o di collaboratori”.

³⁸ C.S.M. Delibera del 24 luglio 2003.

³⁹ C.S.M. Delibera del 24 luglio 2003.

⁴⁰ C.S.M. Delibera dell'8 maggio 2003, nonché Delibera del 24 luglio 2003 e Delibera 8 aprile 2010.

giudiziari nei confronti degli ispettori, risultano illuminanti le indicazioni fornite dal C.S.M. già nella Delibera del 1995⁴¹ e ribadite nel 2010, ove si è stabilito che i magistrati sottoposti ad inchiesta:

a) *"richiedano 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";*

b) *"richiedano che venga integrato l'incarico ispettivo o di inchiesta nel caso che gli accertamenti ispettivi vadano oltre l'ambito dell'incarico originario";*

c) *"informino il Consiglio Superiore della Magistratura nel caso in cui gli accertamenti ispettivi o di inchiesta interferiscano con l'ambito insindacabile dell'attività giudiziaria";*

d) *"riservino 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"*⁴².

10. Ai sensi dell'art. 12 Legge n. 13311 del 1962, l'attività di inchiesta si conclude con una relazione del magistrato ispettore, indirizzata al Capo dell'Ispettorato, che ha ad oggetto ogni fatto o elemento suscettibile di valutazione in sede disciplinare con particolare riferimento all'esistenza o all'inesistenza dei fatti oggetto della lettera di incarico. Il Capo dell'Ispettorato trasmette poi siffatta relazione al Ministro con eventuali proposte circa i provvedimenti da adottare.

La relazione, secondo la dottrina, *"non ha natura di provvedimento amministrativo per mancanza di autoritarietà. Si configura pertanto come mero atto amministrativo con funzioni conoscitive"*⁴³.

Analogo orientamento è stato seguito dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui l'istanza di accesso *"attiene al c.d. accesso procedimentale di cui agli artt. 7 e seguenti L. n. 241 del 1990 e non al c.d. accesso informativo di cui agli artt. 22 e seguenti L. n. 241 del 1990 in quanto il procedimento del quale fanno parte gli atti di cui è richiesta l'ostensione (ndr gli atti relativa all'inchiesta e segnatamente la relazione) è ancora in corso, sicché la richiesta di accesso è evidentemente volta all'esercizio delle facoltà dei cui all'art. 10 legge n. 241 del 1990 secondo cui i partecipanti al procedimento hanno diritto di prendere visione degli atti, salvo quanto previsto dal successivo art. 24 ..."*⁴⁴.

A rigore, strettamente collegato al problema della natura della relazione finale vi

⁴¹ C.S.M. Delibera del 17 maggio 1995.

⁴² C.S.M. Delibera 8 aprile 2010.

⁴³ AA.VV., *La responsabilità disciplinare nelle carriere dei magistrati*, Milano, 2010.

⁴⁴ T.A.R. Lazio, Sez. I, 18 dicembre 2009, n. 13139.

è quello della sua conoscibilità da parte di coloro nei cui confronti l'atto possa recare pregiudizio: problema del cosiddetto "accesso interno" agli atti ispettivi o, in altri termini, dei limiti del diritto di accesso all'attività d'inchiesta.

In realtà l'evoluzione normativa ed anche giurisprudenziale ha comportato nei fatti uno scollamento tra la natura della relazione e la sua conoscibilità.

La Legge n. 241 del 1990 in tema di "*procedimento amministrativo e accesso ai documenti amministrativi*" essendo riferita a tutta l'attività amministrativa, senza alcuna distinzione, è destinata a tutta la pubblica amministrazione e, quindi, anche all'attività del Ministero della giustizia e, in esso, all'attività dell'Ispettorato Generale.

Nell'affermare poi con l'art. 22 un generale diritto di accesso agli atti amministrativi, la Legge n. 241 del 1990 all'art. 24 indica da un lato gli atti per i quali è escluso *ex lege* il diritto di accesso e dall'altro rimette, al comma 2, alle singole pubbliche amministrazioni l'individuazione di ulteriori categorie di documenti sottratti, in via regolamentare, al diritto di accesso.

Il Ministero della giustizia, ai sensi del citato comma 2, ha, con Decreto del 25 gennaio 1996 n. 115, individuato una serie di documenti inaccessibili per motivi di riservatezza. Tra questi è indicata, all'art. 4 del decreto ministeriale citato, la "*documentazione attinente a procedimenti penali e disciplinari ovvero utilizzabile ai fini dell'apertura di procedimenti disciplinari ... la documentazione attinente ad accertamenti ispettivi ...*".

Le disposizioni sin qui esaminate devono, però, esser lette in combinato disposto con il comma 7 dello stesso art. 24 Legge n. 241 del 1990, ove è, comunque, sempre garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici dei richiedenti.

Anche la più recente giurisprudenza amministrativa⁴⁵, ha ritenuto che coloro i quali possono dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante sono legittimati a richiedere l'accesso ai documenti ispettivi indipendentemente da quali possano essere gli sviluppi successivi ed a prescindere, quindi, dalla circostanza che, all'esito di questa, si dia luogo o meno ad un procedimento disciplinare; e questo salvo il diritto della p.a. al differimento dell'accesso, ai sensi dell'art. 9, co. 2, D.P.R. n. 184 del 2006; differimento che deve essere a data certa da fissarsi, al massimo, entro un anno dalla data in cui il Ministro ha ricevuto la relazione ispettiva⁴⁶.

⁴⁵ T.A.R. Lazio, Sez. I, 18 dicembre 2009, n.13139.

⁴⁶ Ciò in relazione all'art. 14 decreto legislativo n.109 del 2006, secondo quanto statuito da T.A.R. Lazio, Sez. I, Sentenza, 18 dicembre 2009, n. 13139.

Si noti, a tal proposito, che i giudici amministrativi hanno ritenuto legittimo il differimento anche solo “*per salvaguardare specifiche esigenze dell’amministrazione specie nella fase preparatoria dei provvedimenti in relazione ai documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell’azione amministrativa*”⁴⁷.

Conclusivamente. La prevalenza va oggi accordata alla necessità di curare o difendere gli interessi giuridici dei richiedenti e tale diritto, pur se differibile, risulta comunque vincente rispetto ai diritti e alle esigenze della pubblica amministrazione anche in caso di attività ispettiva.

11. Il problema della utilizzabilità degli atti dell’inchiesta in sede disciplinare e segnatamente nella fase di discussione dinanzi alla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, è affrontato, seppur con alcuni tratti non del tutto coerenti, dal D. Lgs. n. 109 del 23 febbraio 2006, art. 18⁴⁸.

Nonostante il comma 4 di tale articolo preveda una clausola generale di rinvio alle disposizioni del codice di procedura penale sul dibattimento, come osservato dalla dottrina, il giudizio disciplinare non presenta una struttura improntata al modello accusatorio e al rigoroso principio dell’oralità⁴⁹.

Basti in tal senso osservare che il potere della sezione disciplinare di assumere anche d’ufficio tutte le prove ritenute utili, è un potere particolarmente ampio che travalica completamente il potere previsto dal codice di procedura penale per l’acquisizione d’ufficio di nuove prove, limitato solo a quelle che risultino “*assolutamente necessarie*” (art. 507 c.p.p.).

In tale ottica si colloca la possibilità di lettura di tutta una serie di atti non strettamente connessi al procedimento disciplinare quali i rapporti dell’Ispettorato generale, i pareri dei consigli giudiziari e dei dirigenti degli uffici, la lettura di atti dei fascicoli personali nonché delle prove acquisite nel corso delle indagini. Con par-

⁴⁷ T.A.R. Lazio, Sez. I, 18 dicembre 2009, n. 13139.

⁴⁸ Art. 18 Discussione nel giudizio disciplinare:

3. La sezione disciplinare può:

a) assumere, anche d’ufficio, tutte le prove che ritiene utili;

b) disporre o consentire la lettura di rapporti dell’Ispettorato generale del Ministero della giustizia, dei consigli giudiziari e dei dirigenti degli uffici, la lettura di atti dei fascicoli personali nonché delle prove acquisite nel corso delle indagini;

c) consentire l’esibizione di documenti da parte del pubblico ministero, dell’incolpato e del delegato del Ministro della giustizia.

4. Si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale sul dibattimento, eccezione fatta per quelle che comportano l’esercizio di poteri coercitivi nei confronti dell’imputato, dei testimoni, dei periti e degli interpreti. Resta fermo quanto previsto dall’articolo 133 c.p.p.

⁴⁹ AA.VV., *La responsabilità disciplinare nelle carriere dei magistrati*, Milano, 2010.

ticolare riguardo ai rapporti dell'ispettorato generale, la possibilità di disporne o consentirne la lettura comporta come conseguenza quella di permettere l'acquisizione come prova di giudizio di atti di indagine di natura amministrativa e pre-procedimentale compiuti da un organo non giurisdizionale e peraltro senza le relative garanzie.

Tale interpretazione del dettato normativo è stata, del resto, resa inequivocabilmente, seppur implicitamente, dal Consiglio Superiore della Magistratura che ha ritenuto pienamente utilizzabile nella fase del giudizio disciplinare atti acquisiti dall'Ispettorato, pur riconoscendone la fase di acquisizione come di contenuto amministrativo, attinente alla formazione della "conoscenza dell'organo cui compete l'esercizio dell'azione disciplinare (il Ministro)"⁵⁰.

Siffatto quadro sistemico appare, comunque, contenere elementi di forzatura in specie sotto il profilo delle garanzie dell'incolpato in sede disciplinare. Desta, infatti, perplessità il fatto di riconoscere ad atti acquisiti in assenza di rigorose formalità, e soprattutto di precise garanzie per i soggetti coinvolti, la valenza, a tutti gli effetti, di prove utilizzabili dinanzi all'organo disciplinare.

⁵⁰ C.S.M., Sez. Disciplinare, Sent. n. 156 del 2 dicembre 2005.