

Controlli amministrativo-contabili e possibili interferenze con l'attività giurisdizionale. Rilievi mossi nella relazione di verifica amministrativo-contabile dell'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze e possibili lesioni del principio di autonomia ed indipendenza nell'esercizio della funzione giudiziaria.

(Delibera consiliare dell'8 marzo 2017)

1. Premessa

Le problematiche connesse all'esercizio del potere ispettivo da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze nei confronti degli uffici giudiziari sono già state affrontate dalla Prima commissione consiliare, che ha espresso in proposito la delibera dell'11 marzo 2015, a seguito di quesito sollevato dal Procuratore della Repubblica di Bolzano.

Specificamente, il Procuratore della Repubblica di Bolzano si era rivolto all'Organo di governo autonomo della magistratura perché valutasse se l'attività di verifica amministrativo-contabile condotta presso l'ufficio da lui diretto da parte dell'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a seguito della quale erano stati sollevati una serie di rilievi in ordine a costi sostenuti dall'Amministrazione ritenuti ingiustificati, fosse tale da ledere l'insuperabile principio di autonomia ed indipendenza dell'esercizio della funzione giudiziaria affidata all'ufficio.

La citata delibera ha concluso che *“la verifica amministrativo-contabile del Ministero delle Finanze non può e non deve spingersi a sindacare 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.) ... neppure possono ammettersi valutazioni di 'economicità' delle risorse finanziarie destinate a mezzi di indagine, laddove tali verifiche dovessero tradursi in un sindacato della discrezionalità delle relative strategie del Pubblico Ministero, con conseguente violazione del principio costituzionale dell'indipendenza della funzione giudiziaria”*.

La complessità del panorama legislativo di riferimento, unitamente alla circostanza che il problema in concreto affrontato è senz'altro suscettibile di riproporsi presso altri Uffici giudiziari, inducono a tornare sul tema, al fine di esprimere una risoluzione di carattere generale che possa costituire punto di riferimento per la trattazione anche delle questioni che dovessero in futuro insorgere.

Come già fatto dalla Prima commissione nella delibera poc'anzi citata, anche ora si prenderanno le mosse dal parere n. 34/2015 reso dall'Ufficio Studi del Consiglio su richiesta della commissione medesima, i cui contenuti si trovano in larga parte riportati nei paragrafi che seguono da 2 a 4.

2. La definizione di ispezione amministrativo-contabile

L'ispezione amministrativa può essere definita come *“un sub-procedimento amministrativo istruttorio, articolato in atti giuridici ed operazioni, non cadenzati da una rigida sequenza temporale, caratterizzato, sulla base di una potestà espressamente riconosciuta dall'ordinamento a tutela di specifici interessi primari, da incisive finalità acquisitive e di controllo autoritativo su fatti ed atti posti in essere da soggetti appartenenti all'Amministrazione procedente – o estranei alla stessa – e finalizzato ad acquisire elementi valutativi, di fatto e di diritto, di regola confluenti in un più ampio procedimento amministrativo, che culmina con l'adozione di ulteriori atti, di rilevanza esterna, dell'amministrazione attiva”* (¹).

Il genere di ispezione amministrativa che qui interessa è quella avente per oggetto dati contabili, e che per questa ragione può essere perciò denominata come ispezione amministrativo-contabile.

3. I dati normativi di riferimento

Il complesso della disciplina concernente l'attività d'ispezione amministrativo-contabile si presenta come il risultato di una considerevole stratificazione normativa.

In ordine cronologico, vanno ricordati:

l'art. 29 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante *Nuove disposizioni sul patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*, ai commi terzo e quarto, prevede che:

“Il Ministro delle finanze esercita il riscontro finanziario e contabile su tutte le amministrazioni dello Stato e sulle aziende autonome che ne dipendono. A tale fine esso ha facoltà di disporre verifiche ed ispezioni presso qualsiasi ufficio o servizio che abbia gestione finanziaria o attribuzioni contabili”;

l'art. 161 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, recante il *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*, dispone che:

“Il ragioniere generale dello Stato propone all'approvazione del Ministro delle finanze ... e) le verifiche, ispezioni e indagini reputate opportune, nell'interesse della finanza, presso qualsiasi ufficio o servizio che abbia gestione finanziaria o attribuzioni contabili”;

l'art. 171, del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, recante il *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*, al comma primo, dispone che:

“Il ragioniere generale, quando lo creda opportuno, dispone la verifica delle singole ragionerie centrali”;

l'art. 174 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, recante il *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*, al comma primo, prevede che:

¹ Si veda VITO TENORE, *L'ispezione amministrativa ed il suo procedimento*, Milano, 1999.

“Le verifiche alle ragionerie delle intendenze di finanza di finanza sono esclusivamente disposte dal ragioniere generale dello Stato”;

l’art. 3 della L. 26 luglio 1939, n. 1037, recante Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato, così recita:

“All’ispettorato generale di finanza è affidato il compito di verificare:

1) che l’effettuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e norme di attuazione e nel modo più proficuo ai fini dello Stato;

2) che le gestioni dei consegnatari di fondi e beni dello Stato siano regolarmente condotte;

3) che, in genere, abbiano regolare funzionamento i servizi che interessano in qualsiasi modo, diretto o indiretto, la finanza dello Stato.

A tali effetti l’ispettorato generale di finanza provvede in conformità alle disposizioni di volta in volta impartite dal Ministro delle finanze al ragioniere generale dello Stato.

Le amministrazioni e i servizi competenti sono tenuti a comunicare all’ispettorato incaricato tutti gli atti e documenti che esso ritenga necessari per i suoi accertamenti.

L’ispettorato generale predetto, secondo le disposizioni del ragioniere generale dello Stato, provvede inoltre:

1) ad assicurare, con opportune verifiche, la uniforme e regolare tenuta delle scritture contabili, nonché la puntuale resa dei conti;

2) a compiere le ispezioni amministrative e contabili previste da particolari ordinamenti;

3) a curare l’esatta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni della contabilità generale dello Stato;

4) ad accertare il regolare adempimento delle funzioni sindacali e di revisione presso enti, istituti o società, da parte dei designati dal Ministro delle finanze, e a riassumerne e coordinarne i risultati.

Il ragioniere generale dello Stato sottopone al Ministro delle finanze le proposte per le designazioni alle funzioni sindacali e di revisione predette.

I direttori delle ragionerie regionali e quelli delle ragionerie provinciali dello Stato sono nominati dal Ministro per il tesoro, sulla proposta del ragioniere generale dello Stato”;

l’art. 7 della L. 26 luglio 1939, n. 1037, recante Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato, così recita:

“L’ispettorato generale di finanza, sulla base degli accertamenti compiuti è tenuto a suggerire i provvedimenti dai quali possa derivare economia nella gestione del bilancio”;

l’art. 8 della L. 26 luglio 1939, n. 1037, recante Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato, così recita:

“Per ogni esercizio finanziario l’ispettorato generale di finanza presenta al ragioniere generale dello Stato una relazione sul lavoro compiuto.

La relazione è comunicata dal ragioniere generale dello Stato, con le proprie eventuali osservazioni, al Ministro delle finanze”;

l’art. 2 del D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, recante Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’art. 11 legge 15 marzo 1997, n. 59”, al comma primo, così dispone:

“Ai controlli di regolarità amministrativa e contabile provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione, e, in particolare, gli organi di revisione, ovvero gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi, ivi compresi quelli di cui all’articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e, nell’ambito delle competenze stabilite dalla vigente legislazione, i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato e quelli con competenze di carattere generale”;

ai sensi dell’art. 60, comma 5, D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche:

“Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche su espressa richiesta del Ministro per la funzione pubblica, dispone visite ispettive, a cura dei servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, coordinate anche con altri analoghi servizi, per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate. Tali verifiche vengono eseguite presso le amministrazioni pubbliche, nonché presso gli enti e le aziende di cui al comma 3. Ai fini dello svolgimento integrato delle verifiche ispettive, i servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato esercitano presso le predette amministrazioni, enti e aziende sia le funzioni di cui all’articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38 e all’articolo 2, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1998, n. 154, sia i compiti di cui all’articolo 27, comma quarto, della legge 29 marzo 1983, n. 93”;

l’art. 14, comma 1, della L. 31 dicembre 2009, n. 196, recante Legge di contabilità e finanza pubblica, stabilisce che “In relazione alle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, utilizzando anche i dati di cui al comma 1 dell’articolo 13, il Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede a: ... d) effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni

e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I referti delle verifiche, ancorché effettuati su richiesta delle amministrazioni, sono documenti accessibili nei limiti e con le modalità previsti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241. In ogni caso, per gli enti territoriali i predetti servizi effettuano verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e procedono altresì alle verifiche richieste dal Ministro competente all'avvio della procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. I referti delle verifiche di cui al terzo periodo sono inviati alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica affinché possa valutare l'opportunità di attivare il procedimento denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza» di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge»;

ai sensi dell'art. 23 del D. Lgs. 30 giugno 2011, n. 123, recante Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196:

“1. I Servizi ispettivi di finanza pubblica svolgono le verifiche amministrativo-contabili in conformità agli obiettivi generali delineati nelle direttive annuali del Ministro dell'economia e delle finanze, emanate ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

2. L'attività ispettiva è diretta a ricondurre a economicità e regolarità amministrativo-contabile le gestioni pubbliche, a verificare la regolare produzione dei servizi, nonché a suggerire le misure dalle quali possano derivare miglioramenti dei saldi delle gestioni finanziarie pubbliche e della qualità della spesa”;

l'art. 7 del D.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 67, recante Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, al comma primo, prevede che:

“Il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato ha competenza nel settore delle politiche di bilancio e del coordinamento e verifica degli andamenti di finanza pubblica, sulla quale esercita il monitoraggio, anche ai sensi del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, di seguito denominato "decreto-legge n. 194 del 2002", i controlli e le verifiche previsti dall'ordinamento, ivi comprese le funzioni ispettive ed i controlli di regolarità amministrativa e contabile. Provvede alla valutazione della fattibilità e della rilevanza economico-finanziaria dei provvedimenti e delle iniziative di innovazione normativa, anche di rilevanza comunitaria, nonché alla relativa verifica della quantificazione degli oneri e

della loro coerenza con gli obiettivi programmatici in materia di finanza pubblica. Nell'esercizio delle funzioni istituzionali provvede, in particolare, nelle seguenti materie:

...

g) attività di indirizzo e coordinamento normativo in materia di contabilità delle amministrazioni pubbliche;

h) definizione dei principi e delle metodologie della contabilità economica, anche analitica e patrimoniale, anche ai fini del controllo di gestione da parte delle amministrazioni pubbliche in ordine alla loro armonizzazione con quelli previsti nell'ambito dell'Unione europea; individuazione degli strumenti per il controllo di economicità ed efficienza; analisi, verifica, monitoraggio e valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche;

...

l) controllo e vigilanza dello Stato in materia di gestioni finanziarie pubbliche, anche attraverso i servizi **ispettivi** del dipartimento, secondo criteri di programmazione e flessibilità nonché in relazione allo svolgimento dei compiti di cui alle lettere g) e h)

...”.

4. Termini di svolgimento, in sintesi, dell'attività d'ispezione amministrativo-contabile

Come si diceva, la normativa riguardante l'attività d'ispezione amministrativo-contabile si presenta particolarmente complessa e stratificata.

In sintesi, da essa si può trarre che dell'attività compiuta in ciascun esercizio finanziario, ai sensi dell'art. 8 della Legge n. 1037 del 1939, l'Ispettorato generale di Finanza deve dare conto al Ragioniere generale dello Stato tramite una relazione.

La relazione viene poi comunicata dal Ragioniere generale dello Stato, con le proprie eventuali osservazioni, al Ministro delle Finanze (oggi Ministro dell'Economia e delle Finanze).

L'attività dell'Ispettorato generale di Finanza può perciò essere definita come: di carattere extra-gerarchico, asistemica, referente, e, in quanto tale, priva di riflessi coercitivi e sanzionatori. Rimane poi rimessa alla discrezionalità degli Enti interessati l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi.

Oggetto dell'attività dell'Ispettorato generale di Finanza sono controlli e accertamenti di regolarità amministrativa e contabile, oltre che di economicità, in ordine all'impiego delle risorse economiche a disposizione dei singoli uffici, in vista dell'esigenza di assicurare, in un'ottica di funzionalità e razionalità, la migliore utilizzazione possibile delle risorse destinate a gravare sul bilancio dello Stato.

Un interessante capitolo dedicato in modo specifico ai controlli effettuati con riferimento all'amministrazione della giustizia si trova nella *“Relazione al sig. Ragioniere Generale dello Stato sul lavoro compiuto dall'Ispettorato Generale di Finanza e sull'attività del Sistema delle ragionerie nell'esercizio finanziario 2012”*, resa ai sensi dell'art. 8 della Legge 26 luglio 1939, n. 1037, in cui si legge che *“La programmazione dell'attività ispettiva presso gli Uffici giudiziari è stata effettuata in coerenza con l'articolazione del bilancio di previsione 2012 della Missione Giustizia e con le attività sottese ai programmi e ai centri di responsabilità individuati, in un'ottica di coordinamento delle esigenze di finanza pubblica. Nel corso dell'anno 2012 è pertanto proseguita l'attività di verifica presso gli Uffici Giudiziari che ha interessato le spese di giustizia ed i sequestri giudiziari, le procedure concernenti il recupero delle spese ripetibili iscritte al campione civile o penale ed anticipate dall'Erario, nonché la giacenza dei corpi di reato e di valori nell'ambito di processi o sequestri penali e civili”* e si fa riferimento *“all'indirizzo formulato dalla Procura Generale della Corte dei Conti n. PG8491/2009 P del 6 aprile 2009, in ordine alle denunce di danno erariale, di cui all'art. 53 del Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214”*, precisandosi che *“l'Amministrazione della Giustizia ha costantemente invitato i Presidenti delle Corti d'Appello interessate a procedere alla costituzione in mora dei responsabili, prestando ogni sollecita ed indispensabile collaborazione per rendere possibile il perseguimento di eventuali responsabilità, allo scopo di assicurare tempestività, concreta efficacia ed economicità, alle verifiche ispettive ed alla conseguente gestione dei rilievi segnalati nei referti”*.

5. L'“alta sorveglianza” del Ministro della Giustizia sugli uffici giudiziari: verifiche ispettive e inchieste amministrative

Il Ministro della 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. Lgs. n. 511/1946), servendosi, a questo scopo, dell'Ispettorato Generale presso il Ministero della Giustizia.

L'“alta sorveglianza” si svolge tramite verifiche ispettive e inchieste amministrative.

a) Le *verifiche ispettive* hanno la finalità di accertare, alla luce delle leggi, dei regolamenti e delle istruzioni vigenti, 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.

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

Le verifiche ispettive vengono compiute dall'Ispettorato Generale presso tutti gli uffici giudiziari, in conformità alle direttive impartite dal Ministro, con cadenza di norma triennale.

Il capo dell'Ispettorato Generale ha il potere di ordinare che le verifiche 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).

Le ispezioni possono essere compiute anche al di là di quelle periodiche di cui si è appena detto, in ogni tempo, su disposizione del Ministro, il quale può disporre pure ispezioni parziali, al fine di accertare la produttività degli uffici, 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).

b) 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 della Giustizia.

Le inchieste amministrative, a differenza delle verifiche ispettive, 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.

6. I limiti all'“alta sorveglianza” del Ministro della Giustizia secondo quanto stabilito con le precedenti delibere consiliari 17 maggio 1995, 24 luglio 2003, 8 ottobre 2010

L'attività conoscitiva del Ministro della Giustizia, inserendosi nel quadro dell'art. 110 Cost., secondo cui spettano al Ministro medesimo l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, è tendenzialmente libera.

Solo tendenzialmente, però, in quanto, quando abbia ad oggetto l'attività giudiziaria dei magistrati, deve essere svolta secondo regole procedurali, tempi e finalità tali da renderla compatibile con il principio fondamentale che impone il rispetto dell'autonomia della funzione giudiziaria e la sua immunità da possibili interferenze esterne: sempre secondo il dettato costituzionale, la magistratura costituisce infatti un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (artt. 104, co. 1°, Cost.).

In questo quadro, si giustificano 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, risultino idonei ad incidere sull'autonomia e l'indipendenza garantita dalla Costituzione alla funzione giudiziaria.

Il compimento di atti di tale genere deve essere segnalato al Consiglio dai dirigenti degli uffici giudiziari e dai singoli magistrati. Se in capo a costoro, infatti, può essere riconosciuto il dovere di prestare una leale collaborazione nei confronti dei soggetti incaricati di svolgere l'attività ispettiva, sempre in capo agli stessi, nel quadro testé delineato, deve essere riconosciuto anche un potere-dovere di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza della funzione giudiziaria, che si traduce nel compito di sorvegliare che, nel corso di eventuali attività di accertamento, non insorga alcun rischio di interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale, e questo tramite un'attività di valutazione che deve essere particolarmente rigorosa allorché l'accertamento riguardi attività di esercizio della funzione giudiziaria ancora in corso.

A fronte delle segnalazioni ricevute dai dirigenti degli uffici giudiziari e/o da singoli magistrati, il Consiglio Superiore della Magistratura, per quanto testé detto, deve ritenersi pienamente legittimato a formulare principi, criteri e direttive tendenti a regolare il dispiegarsi dei rapporti istituzionali concernenti la funzione giudiziaria in termini tali da risultare pienamente garantite l'indipendenza e l'autonomia della Magistratura. E questo senza assolutamente ingerirsi nell'attività giudiziaria: infatti, “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” (Risoluzione consiliare del 16 settembre 1986). Le indicazioni provenienti dal Consiglio debbono essere invece (soltanto) di carattere ordinamentale.

Altresì, sempre lì dove l'indipendenza e l'autonomia della Magistratura appaiano a rischio di essere pregiudicate, il Consiglio deve ritenersi legittimato a verificare se sussistano i presupposti per l'apertura di una procedura a tutela, oltre che dell'indipendenza, del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria, ai sensi del regolamento interno del Consiglio medesimo.

7. Segue. Attività di accertamento e segreto investigativo

Il profilo probabilmente di maggiore delicatezza nell'ambito dei rapporti fra funzione di “alta sorveglianza” e funzione giurisdizionale e quello che attiene al segreto d'indagine.

Per come abbiamo delineato le relazioni fra queste due funzioni, può essere classificata quale un punto fermo l'insindacabilità nel merito degli atti giudiziari e l'insindacabilità delle strategie di indagine adottate dal pubblico ministero. E partendo da qui il Consiglio 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 dovranno essere concordate ed in ultima istanza 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.

L'accesso agli atti coperti dal segreto dovrà quindi essere autorizzato dal magistrato titolare dell'indagine, il quale ha il potere-dovere di negare l'accesso all'atto segreto qualora ciò possa determinare rischi per l'indagine medesima o la richiesta non appaia giustificata.

8. I limiti all'attività di accertamento di competenza del Ministero dell'Economia

Gli accertamenti di competenza del Ministero della Giustizia e quelli di competenza del Ministero dell'Economia hanno natura evidentemente ben diversa: mentre i primi, come si è poco fa veduto (*sub* 6), riguardano l'organizzazione e l'andamento degli uffici giudiziari, nonché il lavoro, in termini quantitativi e temporali, dei magistrati, i secondi si risolvono in una mera verifica amministrativo-contabile svolta nell'ottica di assicurare il migliore utilizzo delle risorse dedicate dallo Stato all'Amministrazione ispezionata.

Anche una mera verifica amministrativo-contabile può peraltro risolversi in un'attività suscettibile di porre a rischio l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, quando si pretenda per questa via di porre in discussione le scelte giurisdizionali che hanno generato la spesa.

E però, se ben precisi limiti di "invasività" debbono valere per l'attività di accertamento svolta dall'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia, che ha *direttamente* per oggetto l'attività svolta negli uffici giudiziari, a maggior ragione i medesimi limiti debbono valere per l'attività di accertamento di competenza del Ministero dell'Economia, per quanto concerne la quale l'attività svolta negli uffici giudiziari costituisce solo l'occasione.

In particolare, non può essere ammesso – pena la lesione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura – l'esame valutativo delle conseguenze contabili di scelte che siano espressione di opzioni procedimentali rimesse all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'organo inquirente, unico titolare del potere di ponderare l'opportunità e la convenienza degli atti da lui posti in essere nell'esercizio della funzione giudiziaria.

Occorrerà allora verificare in concreto, caso per caso, in relazione alle singole specifiche ipotesi di accertamento ed a ciascuno specifico rilievo eventualmente sollevato, se, tenuto conto della natura propria dell'atto in concreto esaminato, della modalità dell'esame, dell'oggetto e del tenore delle contestazioni, l'attività svolta per conto del Ministero dell'Economia sia – legittimamente – rimasta

nell'ambito della censura di legittimità dell'esercizio di funzioni meramente amministrative di carattere vincolato oppure sia – illegittimamente – sconfinata nel merito delle valutazioni discrezionali di opportunità e convenienza proprie di determinazioni procedurali rimesse in via esclusiva ed incondizionata alle prerogative giudiziarie affidate esclusivamente all'ufficio che ne è titolare.

9. Raffronto con le conclusioni rappresentate nella delibera consiliare 8 maggio 2003

Quanto sin qui esposto appare pienamente in linea con le conclusioni rappresentate nella delibera consiliare 8 maggio 2003, i cui passaggi salienti meritano di essere qui conclusivamente riportati.

Innanzitutto, si è ribadito che pure nei confronti dell'Ispettorato generale di Finanza la condotta dei dirigenti degli uffici ispezionati deve essere improntata al rispetto dell'obbligo di piena e leale collaborazione istituzionale; sempre, però, che l'accertamento sia pertinente rispetto alle fonti che lo legittimano e non si traduca in una lesione dell'autonomia e dell'indipendenza dell'attività giurisdizionale. Così che deve ritenersi non consentita una indagine che, pur muovendosi sul piano di una valutazione di economicità in ordine all'impiego dei mezzi a disposizione dei singoli uffici, in vista dell'esigenza di assicurare, in un'ottica di funzionalità e razionalità, la migliore utilizzazione possibile delle risorse destinate a gravare sul bilancio dello Stato, si risolva in un sindacato da parte dell'Ispettorato in merito al risultato dell'attività strettamente interpretativa di norme giuridiche (rispetto al quale può anche essersi formato un giudicato) ovvero alle scelte dei provvedimenti istruttori adottati dal magistrato, sia con riguardo alla congruità dei mezzi di ricerca della prova adottati rispetto al fine perseguito sia con riguardo agli specifici atti di indagine posti in essere: atti rispetto ai quali eventuali doglianze vanno formulate in sede giurisdizionale nel procedimento dalle parti interessate.

In secondo luogo, si è precisato che l'indagine svolta dagli ispettori del Ministero delle Finanze trova *sempre* un insuperabile limite istituzionale nella necessità di tutelare il segreto investigativo, rispetto a singoli atti od anche, a seconda dei casi, rispetto all'intero procedimento, non potendo sussistere, per gli Ispettori del Ministero delle Finanze, le medesime esigenze di desegretazione che potrebbero, nel singolo caso concreto, legittimare gli ispettori del Ministero della Giustizia a prendere cognizione di atti processuali funzionali all'esito dell'indagine avviata, seppure nel rispetto dell'obbligo di segretezza che fa carico ad ogni pubblico ufficiale.

TUTTO CIÒ PREMESSO

alla luce delle considerazioni che precedono, il Consiglio ritiene di potere esprimere i seguenti principi:

a) l'attività di accertamento svolta dal Ministro della Giustizia per il tramite dell'Ispettorato Generale, quando abbia ad oggetto l'attività giudiziaria dei magistrati, deve essere svolta secondo regole procedurali, tempi e finalità tali da renderla compatibile con il principio fondamentale che impone il rispetto dell'autonomia della funzione giudiziaria e la sua immunità da possibili interferenze esterne;

b) il compimento da parte degli Ispettori di atti idonei ad incidere sull'autonomia e l'indipendenza garantita dalla Costituzione alla funzione giudiziaria deve essere segnalato al Consiglio dai dirigenti degli uffici giudiziari e dai singoli magistrati;

c) a fronte delle segnalazioni ricevute dai dirigenti degli uffici giudiziari e/o da singoli magistrati, il Consiglio Superiore della Magistratura deve ritenersi pienamente legittimato a formulare sul piano ordinamentale, e senza assolutamente ingerirsi nell'attività giudiziaria, principi, criteri e direttive tendenti a regolare il dispiegarsi dei rapporti istituzionali concernenti la funzione giudiziaria in termini tali da risultare pienamente garantite l'indipendenza e l'autonomia della Magistratura;

d) altresì, sempre lì dove l'indipendenza e l'autonomia della Magistratura appaiano a rischio di essere pregiudicate, il Consiglio deve ritenersi legittimato a verificare se sussistano i presupposti per l'apertura di una procedura a tutela, oltre che dell'indipendenza, del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria, ai sensi del regolamento interno del Consiglio medesimo;

e) le forme e le modalità di accesso da parte degli Ispettori ad atti segreti debbono essere concordate ed in ultima istanza decise dal magistrato titolare delle indagini, il quale ha il potere-dovere di negare l'accesso qualora questo possa determinare rischi per l'indagine o la richiesta non appaia giustificata;

f) tutti i principi testé esposti valgono, salvi i necessari adattamenti, anche per l'attività di accertamento di competenza del Ministero dell'Economia, rispetto alla quale può conseguentemente affermarsi che: occorre verificare caso per caso, in relazione alle singole specifiche ipotesi di accertamento ed a ciascuno specifico rilievo eventualmente sollevato, se, tenuto conto della natura propria dell'atto in concreto esaminato, della modalità dell'esame, dell'oggetto e del tenore delle contestazioni, l'attività svolta per conto del Ministero dell'Economia sia – legittimamente – rimasta nell'ambito della censura di legittimità dell'esercizio di funzioni meramente amministrative di carattere vincolato oppure sia – illegittimamente – sconfinata nel merito delle valutazioni discrezionali di opportunità e convenienza proprie di determinazioni procedurali rimesse in via esclusiva ed incondizionata alle prerogative giudiziarie affidate esclusivamente all'ufficio che ne è

titolare, dovendosi tenere conto, in questo contesto, dell'impossibilità di rimettere in discussione il risultato dell'attività strettamente interpretativa di norme giuridiche (rispetto al quale può anche essersi formato un giudicato), ovvero le scelte dei provvedimenti istruttori adottati dal magistrato, sia con riguardo alla congruità dei mezzi di ricerca della prova adottati rispetto al fine perseguito, sia con riguardo agli specifici atti di indagine posti in essere: atti rispetto ai quali eventuali doglianze vanno formulate in sede giurisdizionale nel procedimento dalle parti interessate;

g) a differenza di quanto vale per gli ispettori del Ministero della Giustizia, ai quali può essere consentito l'accesso anche ad atti segreti, l'indagine svolta dagli ispettori del Ministero delle Finanze trova *sempre* un insuperabile limite istituzionale nella necessità di tutelare il segreto investigativo, rispetto a singoli atti od anche, a seconda dei casi, rispetto all'intero procedimento.