



*My*  
G. P.A.



*Consiglio Superiore della Magistratura*

AI MINISTRO  
della Giustizia  
**R O M A**

AI PRIMO PRESIDENTE  
della Corte di Cassazione  
**R O M A**

AI PROCURATORE GENERALE  
della Repubblica presso la  
Corte di Cassazione  
**R O M A**

AI SEGRETARIO GENERALE  
della Corte Costituzionale  
**R O M A**

Ai PRESIDENTI  
delle Corti di Appello  
**LORO SEDI**

Ai PROCURATORI GENERALI  
della Repubblica presso le  
Corti di Appello  
**LORO SEDI**

AI PROCURATORE  
NAZIONALE ANTIMAFIA  
**R O M A**

Ai PRESIDENTI  
dei Tribunali  
**LORO SEDI**

Ai PRESIDENTI  
dei Tribunali di Sorveglianza  
**LORO SEDI**

Ai PRESIDENTI  
dei Tribunali per i Minorenni  
**LORO SEDI**

Ai PROCURATORI della  
Repubblica presso i Tribunali  
**LORO SEDI**

Ai PROCURATORI della  
Repubblica presso i  
Tribunali per i minorenni  
**LORO SEDI**

All'Ispettorato Generale del  
Ministero della giustizia  
**R O M A**



<i>Csm</i>	Roma	13/03/2015
	Protocollo	P 5211/2015

*my*  
G. RA

**OGGETTO: Pratica num. 8/RS/2013** – Delibera in data 7 febbraio 2013 con la quale il Comitato di Presidenza trasmette nota prot. CSM 4606/2013 del 31 gennaio 2013, con la quale il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano chiede di valutare se i rilievi mossi nella relazione di verifica amministrativo-contabile dell'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, non rappresentino una lesione del principio di autonomia ed indipendenza nell'esercizio della funzione giudiziaria.

Comunico che il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta dell'11 marzo 2015, ha adottato la seguente delibera:

“La Commissione,

vista la nota prot. CSM 4606/2013 del 31 gennaio 2013, trasmessa alla Prima Commissione dal Comitato di Presidenza, con la quale il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano chiede di valutare se i rilievi mossi nella relazione di verifica amministrativo-contabile dell'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, non rappresentino una lesione del principio di autonomia ed indipendenza nell'esercizio della funzione giudiziaria,

osserva:

con la nota in oggetto il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano ha rappresentato che, a seguito di una verifica amministrativo-contabile effettuata in data 30.08.2012 dall'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze presso la Procura di Bolzano, sono stati effettuati rilievi (cfr. nota Prot. n. 0090218 S.I.2343/V del 17 ottobre 2012) che, per la loro peculiare natura, possono comportare una lesione del principio di autonomia ed indipendenza dell'esercizio della funzione giudiziaria; invero, ad avviso del Procuratore di Bolzano, i rilievi mossi dall'Ispettrice contabile concernono, per lo più, valutazioni di merito operate dai magistrati della Procura della Repubblica di Bolzano all'atto delle liquidazioni degli onorari di consulenti tecnici e loro collaboratori. Valutazioni di merito che, a giudizio del Procuratore, essendo state compiute all'interno di procedimenti penali ed attenendo all'esercizio della funzione giudiziaria, sfuggono alla possibilità di un sindacato postumo amministrativo che, diversamente opinando, potrebbe integrare un grave “vulnus” al principio dell'autonomia e dell'indipendenza dell'esercizio della funzione giudiziaria.

Al fine di valutare compiutamente gli ambiti normativi in cui si inquadra il potere ispettivo in questione, la Prima Commissione, in data 21.10.2014, ha chiesto un parere all'Ufficio Studi, il cui condivisibile contenuto qui di seguito si riporta (con utilizzo di carattere differente):

“ **I.- La richiesta.**

La Prima commissione consiliare ha chiesto a questo Ufficio Studi un parere in merito alle problematiche connesse all'esercizio del potere ispettivo da parte del Ministero dell'economia e delle Finanze



*My*  
G. R.A

nei confronti di uffici giudiziari, a seguito delle perplessità in merito sollevate dal Procuratore della Repubblica di Bolzano.

In particolare il Procuratore della Repubblica di Bolzano ha fatto presente che, a seguito di verifica amministrativa contabile condotta dal 15 al 30 maggio 2012 presso l'ufficio da lui diretto da parte dell'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati operati una serie di rilievi in ordine a costi sostenuti dall'Amministrazione ritenuti ingiustificati, trasmessi per le valutazioni di competenza alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

Il magistrato, pur fornendo la istituzionale collaborazione dell'ufficio, con la ricostruzione e la spiegazione di ciascuna delle voci di spesa ritenute non correttamente computate, si è rivolto all'Organo di governo autonomo della magistratura perché valuti se l'attività ispettiva in questione, e le contestazioni sollevata sulla base di essa, nonché trasmesse all'attività giudiziaria competente per il recupero, sia tale da ledere il principio di insuperabile autonomia ed indipendenza dell'esercizio della funzione giudiziaria affidata all'ufficio.

E' opportuno chiarire dal punto di vista fattuale che risulta dalla documentazione più recente fatta pervenire dallo stesso Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano che la vertenza contabile conseguente alla verifica amministrativa eseguita dai servizi ispettivi di finanza pubblica presso la Procura della Repubblica di Bolzano è stata infine archiviata dal magistrato istruttore presso la Procura Regionale della Corte dei Conti per il Trentino Alto Adige in data 9 maggio 2014.

## II. Osservazioni dell'Ufficio Studi.

### **II.1.- L'ispezione amministrativo-contabile del Ministero dell'Economia e delle Finanze.**

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).

Come si legge nell'incipit della *Relazione sulla verifica amministrativo – contabile alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano*, l'accertamento ispettivo che ha dato origine alla vicenda per cui è parere è stato disposto dal Ragioniere Generale dello Stato *"a norma dell'art. 29 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 del 18.11.1923, dell'art. 3 della L. n. 1037 del 26 luglio 1939, n. 1037, dell'art. 60, comma 5, del D. L.vo n. 165 del 30 marzo 2001 e dell'art. 14, comma 1 lett. d), della L. n. 196 del 31.12.2009"*.

Le norme citate sono quindi:

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



*My*  
G. P.A.

l'art. 29 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante *Nuove disposizioni sul patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*. Detto articolo 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. 3 della L. 26 luglio 1939 n. 1037, recante *Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato*, 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. 60, comma 5, D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* recita:

*"5. 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*



*My*  
G. P.A

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.”

Infine, l'art. 14, comma 1 della L. n. 196 del 31.12.2009 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”.

Dalla normativa sopra richiamata si evince che l'attuale configurazione dei compiti di attività e di verifica dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) trae origine in norme emanate in momenti storici diversi e stratificate nel tempo.

Secondo l'art. 29 R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 il Ministro del Tesoro (ora dell'Economia e delle Finanze) può disporre verifiche ed ispezioni presso qualsiasi Ufficio o servizio che abbia gestione finanziaria o attribuzioni contabili. L'art. 161 del relativo Regolamento (R.C.G.S.) riconosce al Ragioniere generale dello Stato la facoltà di proporre all'approvazione del Ministro le “*verifiche, ispezioni e indagini reputate opportune, nell'interesse della finanza, presso qualsiasi ufficio o servizio che abbia gestione finanziaria o attribuzioni contabili*”; gli artt., 171 e 174 gli conferiscono il potere di disporre verifiche presso gli Uffici centrali di bilancio e le Ragionerie provinciali dello Stato.

L'art. 7 della Legge n. 1037/1939 prevede altresì che l'Ispettorato generale di Finanza, sulla base degli accertamenti compiuti, è tenuto a suggerire i provvedimenti dai quali possa derivare economia nella



<i>Csm</i>	Roma	13/03/2015
	Protocollo	P 5211/2015

*G. P.A.*

gestione del bilancio; un potere/dovere di natura propositiva, dunque, di rilevante spessore e particolare evidenza in un ambito di tipo sindacatorio.

I poteri riconosciuti al Ministero dell'Economia e delle Finanze parrebbero trovare la più ampia espressione nell'art. 60, comma 5, del D. Lgs. 31 marzo 2001, n. 165 che estende la platea delle Amministrazioni e degli Enti pubblici verificabili a tutti quelli compresi nella nozione di "Amministrazioni pubbliche" formulata dall'art. 1, comma 2, nonché agli enti pubblici economici ed alle aziende che gestiscono servizi di pubblica utilità.

Secondo il DPCM 27 febbraio 2013, n. 67 (sul punto esattamente corrispondente ai testi precedenti), recante *Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze* 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, i controlli e le verifiche previsti dall'Ordinamento, *ivi comprese le funzioni ispettive ed i controlli di regolarità amministrativa e contabile*.

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*", elenca tra gli uffici preposti ai controlli di regolarità amministrativo-contabile anche i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica della Ragioneria generale dello Stato.

Ancora, l'art. 23 del D.Lgs. 30 giugno 2011 n.123 *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* stabilisce che 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, precisando che *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*.

Dell'attività compiuta in ciascun esercizio finanziario, ai sensi dell'art. 8 della Legge 1037 del 1939 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.

I Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica svolgono, quindi, attività prevalentemente referente, di carattere generale extra-gerarchico, che si concretizza in controlli di legittimità e di economicità.

Trattasi di attività asistemica, circoscritta nel tempo e nel campo di indagine, che costituisce un efficace strumento di controllo, conoscenza e orientamento nell'applicazione delle norme.



Csm	Roma	13/03/2015
	Protocollo	P 5211/2015

*[Handwritten signature]*  
G. P.A.

Tale attività è tuttavia priva di riflessi coercitivi e sanzionatori e si esaurisce, di norma, in attività referente, rimettendo alla discrezionalità degli Enti interessati l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi.

I Servizi Ispettivi di Finanza pubblica, in sostanza, eseguono prevalentemente accertamenti e controlli di regolarità amministrativa e contabile, ma anche di economicità, in ordine all'impiego funzionale e razionale delle risorse economiche a disposizione dei singoli uffici, in vista di una migliore razionalizzazione delle risorse gravanti, in definitiva, sul bilancio dello Stato.

Nella *"Relazione al sig. Ragioniere Generale dello Stato sul lavoro compiuto dall'Ispettorato Generale di Finanza e sull'attività del Sistema delle ragionierie nell'esercizio finanziario 2012"* resa ai sensi dell'art. 8 della Legge 26 luglio 1939, n.1037 si legge che l'espletamento delle competenze ispettive si fonda su specifici accordi (Protocolli di intesa) con altre Amministrazioni pubbliche, volte a conferire a queste ultime il necessario supporto ispettivo alla verifica, nei soggetti beneficiari di sovvenzioni pubbliche, sulla base dei requisiti previsti dalla normativa vigente.

La stessa relazione dedica un capitolo specifico ai controlli effettuati con riferimento all'amministrazione della giustizia nell'esercizio finanziario 2012, riferendo 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."*

Nell'atto citato si fa inoltre 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, precisando 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."*

## **II. 2. –Le questioni poste dal Procuratore della Repubblica di Bolzano.**

Premesso il quadro generale sulla normativa vigente in materia di ispezioni del Ministero dell'Economia che si affiancano a quelle di competenza del Ministero della Giustizia<sup>2</sup>, occorre preliminarmente

<sup>2</sup> Il Ministro di Grazia e Giustizia esercita l'alta sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del Pubblico Ministero (art. 13 r.d. l.gs. n. 511/1946). In tale contesto, può promuovere mediante richiesta l'azione disciplinare a carico dei magistrati (art. 107, comma 2 Cost.; art. 14, n. 1 l. 195/58) ed ha facoltà di procedere a verifiche ispettive, avvalendosi dell'Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia e Giustizia. Più in particolare:

a) il capo dell'ispettorato generale dispone, in conformità delle direttive impartite dal Ministro, le ispezioni in tutti gli uffici giudiziari allo scopo di accertare se i servizi procedono secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti. Tali verifiche hanno di norma cadenza triennale, salvo il potere del capo dell'Ispettorato generale di ordinare che esse siano



*my*  
G. P.A

5.FI chiarire che le finalità e gli obiettivi delle due tipologie di accertamenti ispettivi sono di natura ben diversa, posto che le une hanno come scopo quello di una mera verifica amministrativo contabile finalizzata anche all'obiettivo di una migliore razionalizzazione delle risorse dedicate dallo Stato all'Amministrazione ispezionata, le seconde si fondano sul potere di alta sorveglianza del Ministero della Giustizia su tutti gli uffici giudiziari ed hanno lo scopo di accertare se i servizi procedono secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti, nonché di accertarne la produttività, e di verificare l'entità o la tempestività del lavoro dei magistrati.

E' evidente che può crearsi una sovrapposizione tra i due interventi ispettivi, quanto all'ambito di accertamento, con riferimento specifico all'amministrazione delle risorse finanziarie da parte degli uffici giudiziari.

In ogni caso la verifica ispettiva del Ministero dell'Economia e Finanze non può estendersi oltre all'attività strettamente amministrativo-contabile svolta all'interno degli uffici giudiziari, avendo per oggetto esclusivo la legittimità e l'economicità delle spese sostenute a carico del bilancio statale, e non l'attività giudiziaria stessa.

Orbene, deve ritenersi che detti controlli non siano ammissibili laddove possano incidere sulle scelte del magistrato nell'ambito della propria attività giurisdizionale e possano comportare un'inammissibile interferenza sull'indipendenza garantita dalla costituzione alla funzione giudiziaria.

Detto principio vale ovviamente per tutte le attività ispettive ed a maggior ragione per quelle disposte dal Ministero del Tesoro che, si è visto, hanno ad oggetto accertamenti e controlli di mera regolarità amministrativa e contabile.

In particolare, poi, se la verifica amministrativo-contabile del Ministero delle Finanze ha quale scopo anche quello della verifica di economicità delle spese, appare, almeno a questo fine, incompatibile con la verifica degli atti, sia pur comportanti l'esborso di spese a carico dello Stato, compiuti da magistrati nell'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Con la delibera del 17 maggio 1995 il Consiglio, in materia di inchiesta amministrativa del Ministro della Giustizia ha sottolineato, tra l'altro, che *"i limiti propri della ispezione mirata e della inchiesta amministrativa derivano dall'esigenza assoluta di non mettere a rischio l'indipendente esercizio della funzione*

ripetute entro un termine minore negli uffici ove siano state riscontrate irregolarità o per i quali vengano segnalate deficienze o irregolarità (art. 7, commi 1 e 2, l. n. 1311/1962);

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

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

Il potere di "alta sorveglianza" del Ministro di Grazia e Giustizia deve essere individuato, per tutto ciò che attiene ai magistrati e alla loro attività, con riferimento ai compiti specifici ad esso rimasti ed essere dimensionato in relazione a tali compiti. Fra questi ultimi, come si è visto, ha un particolare rilievo la titolarità dell'azione disciplinare, ai cui fini appare strumentale in modo specifico l'attività ispettiva e la previsione delle inchieste amministrative.

Per lo svolgimento di questa attività, dunque, il Ministro dispone direttamente dell'ispettorato, che è un apparato stabile e dotato di attività continuativa, istituzionalmente deputato a tale compito.



*my*  
G. P.A

*giudiziaria. Non sono sindacabili il merito degli atti giudiziari, nè le strategie di indagine adottate dal pubblico ministero, cui la legge (art. 327 c.p.p.) rimette l'esclusiva direzione delle indagini preliminari e la disponibilità della polizia giudiziaria (art. 109 Cost.). Il superamento di tali limiti, ove si verificasse, imporrebbe al Consiglio di non tener conto, nell'ambito della valutazione di sua competenza, degli atti che tale indipendenza ledessero e, prima ancora, di rilevare l'avvenuta lesione del relativo principio costituzionale.”<sup>3</sup>*

E' evidente che una valutazione di “economicità” delle risorse finanziarie destinate a mezzi di indagine potrebbe travalicare nella discrezionalità di scelta delle strategie di indagini del Pubblico Ministero, con conseguente violazione del principio costituzionale dell'indipendenza della funzione giudiziaria.

Premesse le superiori doverose considerazioni, le questioni poste dal Procuratore della Repubblica di Bolzano possono essere esaminate e risolte utilizzando come discriminare, nel definire i limiti al potere di verifica amministrativa e contabile, la natura degli atti oggetto cui il controllo si estende. In particolare, non può essere ammesso l'esame valutativo sotto il profilo delle conseguenze contabili di scelte che siano espressione di opzioni procedurali rimesse all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'Organo inquirente, unico titolare del potere di valutare l'opportunità e la convenienza degli atti in cui si esprime la potestà inquirente, rappresentativa della funzione giudiziaria. Ove ciò fosse consentito ne sarebbe in qualche misura compromessa la garanzia – tutelata dall'ordinamento in maniera assoluta – dell'autonomia ed indipendenza delle condizioni di esercizio della funzione giurisdizionale.

Il giudizio di ammissibilità in relazione alle singole specifiche ipotesi di intervento ispettivo ed a ciascun rilievo eventualmente sollevato, non può che essere condotto in concreto con riferimento alla vicenda di specie, valutando se - tenuto conto della natura dell'atto in concreto esaminato, della modalità dell'esame, dell'oggetto e del tenore delle contestazioni - si rimanga nell'ambito della censura di legittimità dell'esercizio di funzioni meramente amministrative di carattere vincolato, ovvero si impinga nel merito delle valutazioni discrezionali di opportunità e convenienza di determinazioni procedurali rimesse in via esclusiva ed incondizionata alle prerogative giudiziarie inquirenti affidate esclusivamente all'ufficio che ne è titolare.

### **III.- Conclusioni.**

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene di dover rispondere alla richiesta di parere proposta dalla Prima commissione nel senso che il potere ispettivo degli organi del Ministero dell'Economia e delle Finanze è previsto e disciplinato in senso ampio dalla legge rispetto a tutte le pubbliche amministrazioni con riferimento ai profili contabili dell'azione amministrativa. Quando esso venga esercitato in relazione all'attività degli uffici giudiziari non può in nessun caso condurre ad un esame censorio di scelte procedurali rappresentative dell'esercizio discrezionale della funzioni giudiziaria, che è affidato in via

<sup>3</sup> Una dettagliata analisi dei limiti e dei vincoli dell'attività ispettiva affidata al Ministro della Giustizia, nonché delle modalità di svolgimento più idonee a garantire, da un lato, la doverosa leale collaborazione istituzionale e, dall'altro, la difesa dell'autonomia e dell'indipendenza dell'esercizio della funzione giudiziaria è contenuta nella delibera del C.S.M. dell'8 ottobre 2010 che si allega.



*My*  
G. P.A.

esclusiva alla magistratura, e non può essere condizionato da rilievi di natura contabile, a tutela dell'autonomia e indipendenza della giurisdizione.

L'ammissibilità della singola indagine e dello specifico rilievo ispettivo eventualmente scaturitone - sotto il profilo del criterio appena esposto - deve essere valutata in relazione alla fattispecie concreta da esaminarsi caso per caso".

Così ricostruito il quadro normativo in cui si muove il potere di ispezione contabile, occorre dunque affermare che, in concreto, la verifica amministrativo-contabile del Ministero delle Finanze non può e non deve spingersi a sindacare il merito degli atti giudiziari, nè 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.). Peraltro, 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.

Premesse tali considerazioni, occorre rilevare che nel caso di specie la parte preminente dei rilievi contabili effettuati presso la Procura di Bolzano effettivamente rimane nel novero delle questioni esclusivamente amministrative (quali i criteri di corresponsione dei buoni pasto, di attribuzione del fondo incentivante al personale amministrativo, di documentazione delle spese dei consulenti, ...), mentre alcuni profili (specialmente quelli relativi alla concessione di proroghe ai consulenti o alla motivazione delle maggiorazioni dei compensi riconosciuti agli stessi) potrebbero effettivamente concretare un indebito sindacato sulle scelte investigative.

In concreto, tuttavia, deve rilevarsi che la vertenza contabile conseguente alla verifica amministrativa in parola è stata archiviata in data 9 maggio 2014 dal magistrato istruttore presso la Procura Regionale della Corte dei Conti per il Trentino Alto Adige, con la conseguenza che è venuta meno l'attualità dei profili potenzialmente idonei a determinare l'apertura di una procedura a tutela dell'indipendenza e del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria (art. 21 bis del regolamento interno del C.S.M.).

La vicenda, comunque, fa emergere l'opportunità di assumere, con la presente delibera, una risoluzione formale sul punto, utile ad esplicitare, nei termini sopra esposti, la posizione consiliare in materia.

E' altresì opportuno disporre la trasmissione della delibera a tutti gli uffici giudiziari, al fine di favorire la conoscenza dei limiti entro i quali deve muoversi il potere ispettivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze.



Tutto ciò premesso,

propone

di deliberare il non luogo a provvedere in ordine alla pratica e la trasmissione di copia della presente delibera a tutti gli uffici giudiziari.”

■ **SEGRETARIO GENERALE**  
(*Paola Piraccini*)

<i>Csm</i>	Roma	13/03/2015
	Protocollo	P 5211/2015

  
G. PA