# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **136/2011** (ECLI:IT:COST:2011:136)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **GALLO F.**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **06/04/2011**
Deposito del **15/04/2011**; Pubblicazione in G. U. **20/04/2011**
Norme impugnate: Art. 2, c. 1° e 2°, della legge 14/03/2005, n. 41.
Massime: **35588 35589**
Atti decisi: **ord. 268/2010**

## SENTENZA N. 136

## ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 14 marzo 2005, n. 41 (Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 del Consiglio dell'Unione europea, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra Carmen Manfredda, il Ministero della giustizia ed altri con

ordinanza depositata il 21 giugno 2010, iscritta al n. 268 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di Carmen Manfredda, del Consiglio superiore della magistratura e di Francesco Lo Voi, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Angelo Clarizia per Carmen Manfredda, Massimo Luciani per il Consiglio superiore della magistratura, Salvatore Pensabene Lionti per Francesco Lo Voi e l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. – Nel corso di un giudizio riguardante l'impugnazione del provvedimento del Ministro della giustizia con il quale è stato designato il membro nazionale presso l'Eurojust, della deliberazione del Consiglio superiore della magistratura e del decreto del suddetto Ministro con i quali è stato, rispettivamente, deliberato e decretato il collocamento fuori del ruolo organico della magistratura del magistrato designato quale membro nazionale presso l'Eurojust, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza depositata il 21 giugno 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 105 e 110 della Costituzione, questione di legittimità dei commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge 14 marzo 2005, n. 41 (Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 del Consiglio dell'Unione europea, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità), per i quali: «Il membro nazionale distaccato presso l'Eurojust è nominato con decreto del Ministro della giustizia tra i giudici o i magistrati del pubblico ministero, che esercitano funzioni giudiziarie, o fuori del ruolo organico della magistratura, con almeno venti anni di anzianità di servizio. Il magistrato che esercita funzioni giudiziarie è collocato fuori del ruolo organico della magistratura» (comma 1); «Ai fini della nomina, il Ministro della giustizia, acquisite le valutazioni del Consiglio superiore della magistratura in ordine ad una rosa di candidati nell'ambito della quale provvederà ad effettuare la nomina stessa, richiede al medesimo Consiglio il collocamento del magistrato designato fuori del ruolo organico della magistratura o, nel caso di magistrato già in posizione di fuori ruolo, comunica al Consiglio superiore della magistratura la propria designazione» (comma 2).

1.1. – Il giudice rimettente premette, in punto di fatto, che: a) l'impugnazione è stata proposta da un magistrato che, a séguito dell'interpello del Ministro della giustizia, aveva presentato la propria candidatura a membro nazionale presso l'Eurojust; b) la ricorrente ha dedotto due motivi di ricorso: 1) carenza di motivazione e manifesta illogicità della nomina del magistrato designato; 2) illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge n. 41 del 2005, per contrasto con gli artt. 101, 104, 107 e 110 Cost.; c) a sostegno dell'illegittimità costituzionale, la ricorrente argomenta che l'Eurojust – le cui funzioni di coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri dell'Unione europea sarebbero analoghe a quelle attribuite, a livello nazionale, alla Direzionale nazionale antimafia – svolge una attività di natura giudiziaria e non amministrativa e che i poteri del membro nazionale hanno anch'essi natura giudiziaria, di talché l'attribuzione al Ministro della giustizia, da un canto, dei poteri di nomina, di revoca e di proroga del mandato del membro nazionale e, d'altro canto, del potere di indirizzargli direttive (comma 3 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005), si pongono in contrasto con i princípi posti dalla Costituzione a garanzia dell'indipendenza della magistratura e della separazione dei poteri; d) il resistente Ministero della giustizia ha dedotto l'irrilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005, giacché tale comma non riguarda la nomina del

membro nazionale, e, nel merito, l'infondatezza della questione di legittimità prospettata dalla ricorrente, poiché l'Eurojust, agendo – diversamente dalla Direzione nazionale antimafia – a livello sovranazionale, affiancherebbe alle funzioni giudiziarie, «che pure possono essere in parte riconosciute […], le funzioni amministrative che involgono i rapporti tra gli Stati membri, di elevato significato politico»; e) il resistente Consiglio superiore della magistratura ha chiesto che sia sollevata questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005 in quanto lesivi «dell'autonomia costituzionale conferita al Consiglio» e in contrasto con gli artt. 3, 104, 105, 107, 110 e 112 Cost.; f) il magistrato controinteressato nel giudizio principale ha dedotto l'irrilevanza della questione relativa al comma 3 dell'art. 2 e la manifesta infondatezza di quella relativa al comma 2 dello stesso articolo, sul rilievo che l'«Eurojust esercita una funzione amministrativa diretta semplicemente a "stimolare e migliorare" il coordinamento delle indagini tra le competenti autorità degli Stati membri, "prestando assistenza" in varie attività».

1.2. – Il medesimo giudice rimettente premette poi, in punto di diritto, che: a) i commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005, «attribuiscono al Ministro della Giustizia il sostanziale potere di scelta del membro nazionale presso l'Eurojust», atteso che, se è vero che il Ministro della giustizia sceglie il membro nazionale nell'àmbito di una rosa di candidati sulla quale ha acquisito le valutazioni del Consiglio superiore della magistratura, tale scelta rappresenta comunque un «potere tipicamente discrezionale»; b) dalla disciplina dettata dall'Unione europea – in particolare, dagli artt. 6, 7, 9, par. 3, 9-bis e 9-ter, della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 (Decisione del Consiglio che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità), nel testo modificato dalla decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008 (Decisione del Consiglio relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità) e dall'art. 85 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – risulta «come sia fortemente presente la connotazione giudiziaria» dell'attività del membro nazionale e come egli «sia chiamato a svolgere attività sostanzialmente proprie del magistrato, sia pure nell'ambito di un'organizzazione di cooperazione internazionale».

1.3. – Poste tali premesse, il giudice a quo afferma che dalle disposizioni costituzionali «che vengono maggiormente in rilievo nella fattispecie», cioè dagli artt. 104, primo comma, 105, 107 e 110 Cost., si ricava «che, in ragione del principio di separazione tra i poteri dello Stato, i provvedimenti afferenti allo status dei magistrati […] spettano necessariamente all'organo di autogoverno [della magistratura], mentre i provvedimenti afferenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia spettano necessariamente all'organo politico, vale a dire al Ministero della giustizia». Poiché il membro nazionale presso l'Eurojust svolge «attività sostanzialmente proprie del magistrato», sia pure nell'àmbito di un organismo sovranazionale, il provvedimento di nomina dello stesso «sembra incidere sullo status del magistrato». Pertanto, «il bilanciamento dei valori costituzionali affermati dagli artt. 105 e 110 della Costituzione dovrebbe portare ad escludere ogni intervento determinante del potere esecutivo sulla deliberazione [di nomina], con conseguente attribuzione del potere di scelta [del membro nazionale] all'organo di autogoverno nel rispetto delle competenze differenziate e nell'ambito di un rapporto di collaborazione tra i due poteri dello Stato, come evidenziato dalla […] sentenza della Corte costituzionale 30 dicembre 2003, n. 380». Il giudice rimettente afferma, quindi, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005, «almeno in relazione agli artt. 105 e 110 Cost.», articoli ai quali fa esclusivo riferimento nella parte dispositiva dell'ordinanza.

1.4. – Quanto alla rilevanza, il Tribunale rimettente specifica che, dei due motivi di ricorso avanzati dalla ricorrente – manifesta illogicità e carenza di motivazione della nomina del controinteressato, da un lato, ed illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005, dall'altro – il secondo è logicamente prioritario rispetto al primo, «involgendo una questione di competenza all'emanazione del provvedimento impugnato». La dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate, inoltre, comporterebbe

«l'illegittimità dell'atto in quanto adottato da un organo incompetente, e […] la fondatezza del ricorso e il suo accoglimento».

2. – La parte ricorrente nel giudizio principale si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale, riportandosi alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione e chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

3. – Anche il magistrato controinteressato nel giudizio principale si è costituito nel giudizio di costituzionalità, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Il suddetto controinteressato fonda tale richiesta su due argomenti. In primo luogo, i parametri evocati dal rimettente – in particolare, l'art. 105 Cost. – non sarebbero applicabili alla fattispecie, dal momento che essi «hanno riguardo esclusivamente ai componenti la magistratura ordinaria» e, sul piano oggettivo, all'«esercizio della funzione giudiziaria o giurisdizionale affidata a tali giudici nell'ambito dell'ordinamento interno» e non anche alle ipotesi nelle quali, come nel caso dell'Eurojust, pur trattandosi della nomina di un magistrato ordinario e dell'esercizio di una funzione giudiziaria, quest'ultima è esercitata nell'ambito «di un organismo […] dell'Unione europea», «nel quale gli Stati membri sono rappresentati dai Governi». La scelta del membro nazionale dell'Eurojust compete, quindi, al potere esecutivo – che presiede ai rapporti internazionali – e, specificamente, al Ministro della giustizia e non al Consiglio superiore della magistratura, «che non ha potere di rappresentanza "esterna ed internazionale"». In secondo luogo, in base alla legislazione interna e dell'Unione europea antecedente alla decisione 2009/426/GAI (alla quale gli Stati membri devono conformare la propria legislazione, «se necessario», entro il termine, non ancora scaduto, del 4 giugno 2011), l'Eurojust eserciterebbe funzioni amministrative e non giudiziarie.

4. – Si è costituito, altresí, il Consiglio superiore della magistratura, resistente nel giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

Secondo tale parte, gli artt. 104, 105, 107, primo comma, e 110 Cost. riservano al Consiglio superiore della magistratura, a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura da ogni altro potere, tutti i provvedimenti di assegnazione e destinazione dei magistrati a qualsivoglia incarico, ufficio o funzione ed escludono che tali provvedimenti possano essere adottati dal Ministro della giustizia. Da tali disposizioni costituzionali e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 379 del 1992 e n. 380 del 2003) risulterebbe l'illegittimità delle norme censurate, le quali, nel riservare al Ministro della giustizia la scelta del membro nazionale presso l'Eurojust, attribuirebbero all'Esecutivo il potere di nominare un magistrato a un delicato ufficio, con conseguente suo obbligatorio collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura. L'illegittimità costituzionale delle norme censurate, con riferimento agli artt. 105, 110 e 112 Cost. – illegittimità già «palese» alla stregua della decisione 2002/187/GAI, che, sempre secondo il suddetto Consiglio superiore, attribuirebbe all'Eurojust «funzioni strettamente connesse alla giurisdizione» (artt. 6, 7 e 9, commi 3 e 4, nel loro testo originario) – emergerebbe ancora piú chiaramente alla luce dei «caratteri giudiziari (e non solo amministrativi) delle funzioni assolte» dall'Eurojust in forza sia della decisione 2009/426/GAI (modificativa della decisione istitutiva dell'organo) sia dell'art. 85 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il quale contempla la possibilità che, mediante regolamenti, sia attribuito all'Eurojust il compito di «esercitare direttamente l'azione penale»).

5. – È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata «inammissibile ovvero infondata».

Secondo l'intervenuto, i parametri evocati non sono violati dalle norme censurate, ove si consideri che la destinazione del magistrato all'incarico di membro nazionale dell'Eurojust non

deriva da un atto meramente discrezionale del Ministro, incidente sullo status del magistrato, ma da un piú complesso iter, nel quale il decreto di nomina presuppone non solo il vaglio del Consiglio superiore della magistratura sulla richiesta di collocamento fuori ruolo «proveniente da altra amministrazione», ma anche la delibera dello stesso Consiglio che, sola, può determinare tale collocamento fuori ruolo. Né dagli artt. 105 e 110 Cost. potrebbe desumersi l'esistenza, in capo al Consiglio superiore della magistratura, «di un potere di individuazione dei magistrati dei quali altre amministrazioni intendano avvalersi»; potere che l'ordinamento positivo mai prevede. La conformità alla Costituzione delle norme censurate si desumerebbe, infine, dal carattere «internazionale» dell'Eurojust; carattere che imporrebbe «di non ritenere applicabili tout court le stesse regole che disciplinano la composizione degli uffici giudiziari nazionali» e, quindi, di escludere che il Consiglio superiore della magistratura abbia «il potere di vincolare la composizione di un organismo di diritto internazionale». Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le argomentazioni del rimettente si baserebbero su un erroneo inquadramento delle funzioni e della natura dell'Eurojust, che – come dimostrato dalla decisione istitutiva 2002/187/GAI, dalla legge n. 41 del 2005 e dalla decisione 2009/426/GAI – «non ha poteri sovrapponibili a quelli dell'autorità giudiziaria», ma «esercita in prevalenza compiti di natura amministrativa». «Decisive», infine, sarebbero le differenze tra l'Eurojust e la Direzione nazionale antimafia, derivanti dalla diversità del «contesto in cui si inquadrano le due entità: esclusivamente interno quello della Direzione Nazionale Antimafia, i cui compiti, proprio per tale ragione, non possono avere altro che finalità giudiziarie; internazionale quello di Eurojust, per il quale invece risultano decisamente prevalenti le funzioni amministrative che involgono i rapporti tra gli Stati membri: rapporti che tra l'altro, possono anche avere elevato significato politico».

6. – In prossimità della pubblica udienza, la ricorrente nel giudizio principale ha depositato una memoria illustrativa, con la quale ribadisce la richiesta di dichiarare non fondata la questione.

Ad avviso di tale parte privata, alla luce sia della decisione istitutiva – in particolare, dell'art. 9, paragrafi 1 (secondo cui «nessuna deroga è prevista per lo status giuridico dei magistrati»), 3 e 4 – sia dell'art. 85 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Eurojust «svolge a livello internazionale lo stesso tipo di attività di coordinamento esplicato in Italia dalla Direzione Nazionale Antimafia», cosicché non si comprenderebbe come detta attività «possa essere dal nostro stesso legislatore fatta regredire, con la legge 41/2005, alla stregua di funzione amministrativa». D'altro canto, dalla stessa legge n. 41 del 2005 emergerebbe la natura giudiziaria delle funzioni svolte dal membro nazionale dell'Eurojust, come sarebbe confermato: a) dai poteri che gli sono riconosciuti dall'art. 5; b) dalla possibilità di accedere alle informazioni giudiziarie prevista dall'art. 7, comma 1, lettera a); c) dal fatto che solo l'assistente del membro nazionale che sia un magistrato e non anche quello che sia un funzionario dell'amministrazione della giustizia può sostituire il membro nazionale. L'esclusiva competenza del Ministro della giustizia in ordine alla designazione ad un incarico di natura giudiziaria, incidente, quindi, sullo status del magistrato, e la limitazione delle funzioni del Consiglio superiore della magistratura «a mero riscontro di idoneità», si porrebbero quindi, all'evidenza, in contrasto «con il titolo IV della Costituzione» che assicura l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e che esclude che «un magistrato sia nominato soltanto dal Ministro della Giustizia, che è organo del Governo».

7. – In prossimità della data fissata per la discussione in udienza pubblica, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, nella quale ribadisce le conclusioni precedentemente formulate.

7.1. – La parte pubblica deduce, anzitutto, la carenza della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza della questione relativa al comma 1 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005, osservando che il rimettente «non ha indicato alcun motivo per il quale […] sarebbe costituzionalmente illegittima la nomina effettuata con decreto del Ministro della giustizia».

7.2. – Detta questione sarebbe comunque manifestamente infondata, «sia perché il decreto ministeriale è la forma tipica di emanazione di numerosissimi atti e provvedimenti pubblici (anche relativi alla nomina di magistrati […]), sia perché nel caso in esame la norma di cui […] si chiede la dichiarazione di incostituzionalità è in realtà quella riguardante la procedura che conduce alla nomina del membro nazionale, e non già l'atto finale della procedura medesima».

7.3. – Quanto alla infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale già dedotta nell'atto di intervento, essa troverebbe conferma nelle seguenti ulteriori considerazioni: a) l'Eurojust è un organo dell'Unione europea – nel contesto del quale il membro nazionale «è destinato a rappresentare lo Stato» – le cui funzioni sono disciplinate e sono svolte nell'àmbito dell'ordinamento dell'Unione Europea, con la conseguenza che le norme della Costituzione, in quanto poste «a garanzia dell'indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali nazionali […] non trovano […] identica applicazione quando si procede alla nomina di un magistrato destinato a svolgere funzioni in un ordinamento diverso da quello italiano»; b) le direttive del Ministro della giustizia ai magistrati, vietate nell'ordinamento nazionale, «sono perfettamente legittime» in «quello comunitario di Eurojust»; c) la procedura di nomina del membro nazionale è stata «fissata proprio dal Consiglio Superiore della Magistratura»; d) gli obiettivi dell'Eurojust sono soltanto di «"sostegno" alle autorità nazionali degli Stati membri»; e) le funzioni dell'Eurojust, anche se «ampliate» dalla decisione 2009/426/GAI (il cui termine di attuazione nell'ordinamento interno non è, peraltro, ancora scaduto), «sono prevalentemente amministrative», mentre, in ogni caso, «quelle giudiziarie non sempre sono di esclusiva prerogativa dei magistrati e, comunque, possono trovare applicazione fuori dall'Italia», con la conseguenza che esse «non impongono […] che la nomina del membro nazionale debba essere effettuata direttamente dal Consiglio Superiore della Magistratura, anziché dal Ministro della Giustizia […] organo dello Stato italiano che cura gli interessi, anche politici, nei rapporti internazionali e comunitari».

*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita – in riferimento agli artt. 105 e 110 della Costituzione – della legittimità dei commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge 14 marzo 2005, n. 41 (Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 del Consiglio dell'Unione europea, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità), i quali, nel disciplinare la nomina del membro nazionale dell'Eurojust, prevedono che: a) «Il membro nazionale distaccato presso l'Eurojust è nominato con decreto del Ministro della giustizia tra i giudici o i magistrati del pubblico ministero, che esercitano funzioni giudiziarie, o fuori del ruolo organico della magistratura, con almeno venti anni di anzianità di servizio. Il magistrato che esercita funzioni giudiziarie è collocato fuori del ruolo organico della magistratura» (comma 1); b) «Ai fini della nomina, il Ministro della giustizia, acquisite le valutazioni del Consiglio superiore della magistratura in ordine ad una rosa di candidati nell'ambito della quale provvederà ad effettuare la nomina stessa, richiede al medesimo Consiglio il collocamento del magistrato designato fuori del ruolo organico della magistratura o, nel caso di magistrato già in posizione di fuori ruolo, comunica al Consiglio superiore della magistratura la propria designazione» (comma 2).

Ad avviso del Tribunale rimettente, le norme denunciate violano gli evocati parametri perché attribuiscono al Ministro della giustizia, anziché al Consiglio superiore della magistratura, «il sostanziale potere di scelta del membro nazionale presso l'Eurojust». Secondo il giudice a quo, infatti, la designazione di tale membro implica la destinazione di un magistrato ordinario a svolgere attività di natura giudiziaria, «sostanzialmente proprie del magistrato» del pubblico ministero, e pertanto si risolve in un provvedimento che, in quanto incidente sullo status del magistrato, la Costituzione riserva al Consiglio superiore della

magistratura.

2. – In via preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione avente ad oggetto il comma 1 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005, per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza. Al riguardo, l'Avvocatura sostiene che il rimettente «non ha indicato alcun motivo per il quale […] sarebbe costituzionalmente illegittima la nomina effettuata con decreto del Ministro della giustizia».

L'eccezione non può essere accolta.

Il giudice rimettente denuncia il comma 1 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005 in ragione non della forma del provvedimento previsto da tale disposizione («decreto del Ministro della giustizia»), ma della esclusiva attribuzione al Ministro – e non al Consiglio superiore della magistratura – del potere sostanziale di «nomina»; attribuzione stabilita, secondo l'interpretazione del medesimo rimettente, dal combinato disposto dei commi 1 e 2 del suddetto articolo. Ne deriva che la questione sollevata investe entrambi i commi denunciati e che, pertanto, l'ordinanza di rimessione risulta adeguatamente motivata anche in relazione al comma 1 del citato art. 2.

3. – Nel merito, la questione non è fondata.

Il rimettente propone le sue censure seguendo una precisa scansione argomentativa. Egli interpreta: a) gli art. 105 e 110 Cost., nel senso che riservano al Consiglio superiore della magistratura, e non al Ministro della giustizia, l'effettiva decisione in ordine ai provvedimenti che, conferendo funzioni proprie della magistratura ordinaria a magistrati ordinari, incidono sul loro status; b) le disposizioni denunciate, nel senso che riservano al Ministro della giustizia l'effettiva decisione sulla nomina del membro italiano presso l'Eurojust; c) il quadro normativo riguardante l'Eurojust, nel senso che al membro nazionale presso tale organo sono attribuite (come componente dell'organo o come membro dotato di «poteri giudiziari» da esercitarsi nel territorio statale) funzioni «sostanzialmente proprie del magistrato» del pubblico ministero. Lo stesso rimettente conclude affermando che la nomina del membro italiano da parte del Ministro, invece che del Consiglio superiore della magistratura, si pone in contrasto con gli evocati parametri, perché costituisce «assegnazione», ai sensi dell'art. 105 Cost., di un magistrato del pubblico ministero per l'esercizio delle funzioni requirenti sue proprie.

Tali presupposti interpretativi devono essere distintamente esaminati.

4. – Il presupposto interpretativo di cui alla lettera a) del punto 3, relativo alla sostanziale spettanza al Consiglio superiore della magistratura della decisione in ordine alle assegnazioni dei magistrati ordinari che svolgono le loro funzioni nell'ordinamento giudiziario italiano, è coerente con l'interpretazione che questa Corte ha costantemente fornito dei parametri evocati. Essa ha precisato, infatti, che i provvedimenti previsti dall'art. 105 Cost. riguardanti i magistrati ordinari – esercitino essi funzioni giudicanti o requirenti – rientrano nelle competenze del Consiglio superiore della magistratura, anche se sono adottati nella forma del decreto del Capo dello Stato controfirmato dal Ministro ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, del decreto del Ministro (ex plurimis, sentenza n. 168 del 1963). È sufficiente, sotto questo profilo, ribadire quanto affermato nella sentenza n. 142 del 1973, secondo cui l'autonomia dell'ordine giudiziario, cui fa riferimento l'art. 104, primo comma, Cost., «indica […] la disciplina diversificata che la Costituzione riserva, e vuole sia riservata, per quanto attiene allo stato giuridico dei magistrati dell'ordine giudiziario, sia garantendo loro direttamente l'inamovibilità, nei sensi e alle condizioni di cui all'art. 107, comma primo, sia sottraendoli, anche per quel che concerne tutte le vicende del predetto stato, ad ogni dipendenza da organi del potere esecutivo. Strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa è istituzionalmente rivolta a rafforzare, sono le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e

107 Cost., nelle quali deve rientrare ogni provvedimento che direttamente o indirettamente possa menomarla».

5. – Con l'interpretazione di cui alla lettera b) del punto 3, il rimettente assume che, in base alla legge italiana attuativa della decisione istitutiva, il «sostanziale potere di scelta del membro nazionale presso l'Eurojust» compete al Ministro della giustizia; e ciò in quanto spetta a quest'ultimo sceglierlo nell'àmbito di una rosa di candidati – formata dallo stesso Ministro, secondo la prassi finora seguita –, dopo l'acquisizione del parere obbligatorio, ma non vincolante, del Consiglio superiore della magistratura in ordine ai candidati.

Tale interpretazione è corretta, perché corrisponde alla lettera ed alla ratio dei commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge n. 41 del 2005, i quali non solo attribuiscono espressamente al Ministro della giustizia il potere di «nomina» del membro nazionale presso l'Eurojust, ma precisano anche che tale potere è esercitato dopo l'acquisizione delle «valutazioni» espresse dal Consiglio superiore della magistratura su una rosa di candidati e, quindi, evidenziano che la nomina costituisce l'esito di una scelta operata dal Ministro. Del resto, né il rimettente né le parti del giudizio principale né la prassi finora seguita nell'applicazione della legge n. 41 del 2005 hanno mai posto in dubbio che l'individuazione del membro nazionale presso l'Eurojust sia effettuata, anche sul piano sostanziale, dal Ministro.

6. – La premessa interpretativa di cui alla lettera c) del punto 3, che riveste un ruolo centrale nel complessivo argomentare del giudice a quo, è invece priva di fondamento. Infatti, contrariamente all'assunto del rimettente, le funzioni proprie del membro nazionale presso l'Eurojust non possono essere ricondotte a quelle giudiziarie «sostanzialmente proprie del magistrato» del pubblico ministero.

Per giungere a tale conclusione è necessario individuare le funzioni che la decisione istitutiva e la normativa di attuazione attribuiscono all'Eurojust ed ai suoi membri, considerati questi sia come componenti dell'organo sia come autorità esercitanti «poteri giudiziari» nell'àmbito territoriale statale. Una volta individuate tali funzioni, occorrerà valutare se esse siano riconducibili a quelle giudiziarie che il magistrato del pubblico ministero esercita nel nostro ordinamento e se siano conseguentemente applicabili le norme interne previste per l'assegnazione di dette funzioni e, in particolare, anche quelle che la Costituzione pone a garanzia dell'indipendenza della magistratura (ivi compreso l'art. 105 Cost.).

Al riguardo, va precisato che i limiti del thema decidendum impongono di circoscrivere l'esame alle norme applicabili nel giudizio principale (testo originario della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, recante «Decisione del Consiglio che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità»; legge n. 41 del 2005), senza considerare la normativa dell'Unione europea citata dalle parti, ma non ancora attuata, e cioè: a) la decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008 (Decisione del Consiglio relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità), per la quale il termine di attuazione concesso agli Stati membri scadrà il 4 giugno 2011; b) l'art. 85, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo cui «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti», allo stato non ancora adottati, «determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti» dell'Eurojust.

Ciò premesso, occorre ora esaminare, in primo luogo, le norme di fonte europea e successivamente quelle interne di attuazione.

6.1. – Muovendo dalla normativa dell'Unione europea, va rilevato che l'Eurojust è un organo dell'Unione dotato di personalità giuridica, istituito dalla decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, secondo cui tale organo è composto da membri nazionali, distaccati da ciascuno Stato «in conformità del proprio ordinamento giuridico», aventi «titolo di magistrato del

pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative» (art. 2, paragrafo 1). Le funzioni dell'Eurojust possono essere esercitate tramite un collegio, composto dai membri nazionali (art. 10, paragrafo 1), oppure tramite i singoli componenti del collegio medesimo, che agiscono in nome e per conto dello stesso Eurojust. La decisione istitutiva non attribuisce a detto organo alcuna funzione giudicante né prevede che svolga attività strumentali all'esercizio di funzioni giudicanti di altri organi sovranazionali. Dispone, invece, che l'Eurojust assuma come referenti gli uffici requirenti o giudicanti dei singoli Stati e si rivolga a tali uffici per favorire il coordinamento delle indagini e delle azioni penali, avanzare istanze non vincolanti e proporsi come ausilio per la cooperazione (artt. 5, 6 e 7). A differenza degli organi giurisdizionali attualmente previsti dall'ordinamento dell'Unione europea o internazionale, l'Eurojust opera, dunque, in via strumentale rispetto all'attività delle autorità giudiziarie degli Stati, sollecitandole a svolgere in modo più efficace e coordinato la «lotta contro le forme gravi di criminalità».

La decisione, oltre ad attribuire le suddette funzioni all'Eurojust in quanto organo sovranazionale, prevede, al paragrafo 3 dell'art. 9, che ciascuno Stato «definisce la natura e la portata» di ulteriori poteri (definiti «giudiziari»), che esso «conferisce» al proprio membro nazionale. Tali poteri, secondo quanto osservato nella nota n. 9404/02, JAI, Eurojust 16, emessa dal Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea in data 14 giugno 2002, sono esercitati dal membro nazionale nell'àmbito territoriale statale «in [..] nome e per conto del proprio Stato».

Ai fini dello scrutinio di costituzionalità, assume poi particolare rilievo il fatto che il paragrafo 1 dell'art. 2 della decisione istitutiva stabilisce che il "distacco" dei membri nazionali presso l'Eurojust deve avvenire «in conformità» dell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato.

Dal carattere strumentale dei cómpiti dell'Eurojust rispetto all'attività delle autorità giudiziarie statali, dalla menzione di «poteri giudiziari» conferibili ai membri nazionali nei rispettivi àmbiti territoriali, nonché dal rinvio agli ordinamenti interni per il "distacco" dei membri nazionali, consegue la necessità di accertare se nelle funzioni attribuite all'Eurojust ed ai suoi membri siano rinvenibili quegli elementi che, nell'ordinamento costituzionale italiano, consentono di qualificare come giudiziarie – e non amministrative – le funzioni esercitate dal pubblico ministero e giustificano, quindi, la previsione di garanzie di autonomia e di indipendenza; e cioè l'esercizio dell'azione penale e le attività ad esso preordinate.

6.1.1. – In particolare, per quanto riguarda l'Eurojust quale organo sovranazionale, va osservato che la decisione istitutiva, agli art. 6, 7 e 9, attribuisce ad esso, per quel che qui interessa: a) il potere di richiedere provvedimenti alle autorità competenti degli Stati membri interessati, senza che tali richieste abbiano effetto vincolante per dette autorità; b) funzioni di assistenza alle autorità nazionali (informative; di coordinamento delle indagini e delle azioni penali, su richiesta delle suddette autorità); c) funzioni di «sostegno», nei casi espressamente previsti, a indagini o azioni penali riguardanti le autorità competenti di un solo Stato membro; d) il potere di «accesso alle informazioni contenute nel casellario giudiziale nazionale o in qualsiasi altro registro del proprio Stato membro come previsto dall'ordinamento interno del suo Stato per un magistrato del pubblico ministero, un giudice o un funzionario di polizia con pari prerogative» (art. 9, paragrafo 4).

Tali poteri e funzioni non sono riconducibili a quelli giudiziari propri dei magistrati del pubblico ministero.

Innanzitutto, con riferimento alle richieste indirizzate alle competenti autorità nazionali, la loro natura non vincolante impedisce di riscontrare in esse i connotati propri dell'autonomo esercizio di funzioni giudiziarie requirenti, costituendo, invece, espressione di poteri strumentali all'esercizio di dette funzioni, che restano riservate, in via esclusiva, alle autorità giudiziarie nazionali.

Inoltre, con riferimento alle indicate attività di «assistenza», «collaborazione», «sostegno» o «coordinamento» svolte dall'Eurojust nei confronti delle autorità nazionali in ordine alle indagini ed alle azioni penali, la genericità di tali formule linguistiche, nonché la carenza dei suddetti connotati delle funzioni giudiziarie requirenti inducono a qualificare tali attività come amministrative. In particolare, quanto alla funzione di «coordinamento», essa – contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente nel giudizio principale – è qualitativamente diversa da quella, di natura giudiziaria, affidata in Italia al Procuratore nazionale antimafia in base all'art. 371-bis del codice di procedura penale. È sufficiente al riguardo sottolineare che, nell'esercizio dell'attività di «coordinamento», l'Eurojust non dispone di poteri analoghi a quelli – ben piú incisivi – propri del Procuratore nazionale, il quale può: a) applicare temporaneamente magistrati della Direzione nazionale e delle direzioni distrettuali antimafia; b) impartire ai procuratori distrettuali «specifiche direttive alle quali attenersi per prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività di indagine»; c) riunire «i procuratori distrettuali interessati al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive specifiche impartite, sono insorti e hanno impedito di promuovere o di rendere effettivo il coordinamento»; d) disporre «con decreto motivato […] l'avocazione delle indagini relative a taluno dei delitti indicati nell'art. 51 comma 3-bis quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere o rendere effettivo il coordinamento e questo non è stato possibile» (lettere b, f, g, h del comma 3 dell'art. 371-bis cod. proc. pen.).

Con riferimento, infine, alle informazioni giudiziarie desumibili da pubblici registri, si è già osservato che, in base alla decisione istitutiva, il membro nazionale dell'Eurojust può accedere ad esse «come previsto dall'ordinamento interno del suo Stato per un magistrato del pubblico ministero, un giudice o un funzionario di polizia con pari prerogative» (art. 9, paragrafo 4). Va tuttavia rilevato che la possibilità di accesso diretto a tali informazioni – opportunamente limitata a soggetti qualificati, allo scopo di ostacolare una incontrollata diffusione di dati – non integra, di per sé, esercizio di funzioni giudiziarie e non le caratterizza, ma costituisce solo un ausilio utile all'autorità procedente, amministrativa o giudiziaria che sia. Ciò è confermato dalla circostanza che diversi ordinamenti nazionali (tra cui proprio quello italiano, in base all'art. 118 cod. proc. pen.) consentono anche ad autorità non giudiziarie l'accesso alle suddette informazioni, in misura piú o meno ampia, senza che ciò muti la natura amministrativa dell'attività da esse svolta.

6.1.2. – Quanto alle attribuzioni del membro dell'Eurojust quale autorità che esercita poteri nel territorio dello Stato, si è già ricordato che, in forza dell'art. 9, paragrafo 3, della decisione: «Ciascuno Stato membro definisce la natura e la portata dei poteri giudiziari che conferisce al proprio membro nazionale sul proprio territorio. Esso definisce inoltre il diritto del membro nazionale di agire nei confronti delle autorità giudiziarie straniere, conformemente agli impegni assunti sul piano internazionale». Tale formulazione consente di ritenere facoltativa per gli Stati l'attribuzione di tali poteri, dovendo il verbo «definisce» essere inteso nel senso che spetta allo Stato precisare l'an ed il quantum dell'attribuzione dei «poteri giudiziari». La decisione – vincolante, ma priva di effetti diretti, secondo il disposto dell'art. 34, paragrafo 2, lettera c, del Trattato sull'Unione europea, nel testo in vigore dal 1° febbraio 2003 al 30 novembre 2009, applicabile ratione temporis alla fattispecie – lascia perciò ai singoli Stati la scelta, in sede di attuazione, di attribuire o no ai membri nazionali poteri giudiziari.

6.1.3. – Resta pertanto dimostrato che la decisione istitutiva – diversamente da quanto sostenuto dal giudice rimettente – non attribuisce alcun potere tipicamente giudiziario all'organo sovranazionale, né impone ai singoli Stati di attribuire ai loro membri nazionali «poteri giudiziari» da esercitare nei rispettivi territori.

6.2. – Passando ora all'esame delle fonti normative interne, va osservato che la legge n. 41 del 2005, nell'attuare la decisione del Consiglio 2002/187/GAI, non ha attribuito funzioni giudiziarie né all'organo Eurojust né al membro di questo quale autorità esercitante poteri nel territorio nazionale. Infatti, secondo quanto dichiarato nella relazione illustrativa al disegno di

legge governativo (Atti Camera dei deputati, XIV legislatura, n. 4293), il legislatore, per un verso, ha riconosciuto che i poteri dell'Eurojust quale organo sovranazionale «differiscono profondamente ed ontologicamente da quelli di direttiva e di intervento diretto […] attribuiti, nell'ambito dell'ordinamento nostrano, alla Direzione nazionale antimafia»; per altro verso, ha inteso confinare in una dimensione meramente amministrativa i poteri del membro italiano dell'Eurojust («non ha ritenuto di conferire […] poteri giudiziari»).

6.2.1. – Riguardo all'organo sovranazionale, la legge di attuazione attribuisce al membro italiano di esso, quale componente del collegio, poteri che corrispondono sostanzialmente a quelli previsti dalla decisione istitutiva e che, per le ragioni sopra dette, non sono riconducibili a quelli propri dei magistrati del pubblico ministero (punto 6.1.1.).

In particolare, quanto alle informazioni giudiziarie, va rilevato che: a) innanzitutto, l'accesso ad esse da parte del membro nazionale dell'Eurojust avviene non in via diretta, ma solo per il tramite di una decisione dell'autorità giudiziaria competente, la quale può rigettare la relativa richiesta con decreto ricorribile per cassazione (art. 7, commi 1 e 2, della legge n. 41 del 2005); b) in secondo luogo, come visto, nell'ordinamento italiano (al pari dell'ordinamento dell'Unione europea), il potere di accesso alle informazioni giudiziarie, anche nell'ipotesi in cui sia riservato al pubblico ministero (come per il registro degli indagati), non costituisce un elemento caratterizzante della funzione giudiziaria; c) in terzo luogo, come pure già accennato, il medesimo potere non sempre è riservato all'autorità giudiziaria, con la conseguenza che la sua attribuzione al membro nazionale presso l'Eurojust non sarebbe sufficiente, da sola, a qualificare come giudiziarie le funzioni svolte da tale membro. Il comma 1 dell'art. 118 cod. proc. pen. consente, invero, anche al Ministro dell'interno – cioè ad un'autorità che, senza alcun dubbio, non può essere qualificata come giudiziaria – di ottenere, «anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329, copie di atti di procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto, ritenute indispensabili per la prevenzione dei delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza», nonché l'autorizzazione «all'accesso diretto al registro previsto dall'art. 335».

6.2.2. – Per quel che concerne le attribuzioni del membro dell'Eurojust da esercitare nell'àmbito del territorio italiano, si è visto (al punto 6.2.) che il legislatore – facendo uso della facoltà accordatagli dalla normativa dell'Unione europea ricordata al punto 6.1.2. – ha preferito attuare la decisione del Consiglio nel senso di non conferire a detta autorità alcun «potere giudiziario» nel territorio dello Stato. Coerente con questa impostazione è la previsione della possibilità, per il Ministro della giustizia, di indirizzare al membro nazionale, tramite il Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia, direttive per l'esercizio delle sue funzioni (art. 2, comma 3, della legge n. 41 del 2005); direttive che sarebbero evidentemente incompatibili con il riconoscimento al membro nazionale dell'Eurojust della qualità di autorità giudiziaria, dotata di autonomia ed indipendenza costituzionalmente garantite.

7. – Esclusa, sulla base delle argomentazioni svolte in precedenza, la natura giudiziaria delle funzioni dell'Eurojust e dei membri nazionali, viene meno la premessa principale su cui si fonda la censura formulata dal rimettente e, con essa, la fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 2

della legge 14 marzo 2005, n. 41 (Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 del Consiglio dell'Unione europea, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità), sollevata, in riferimento agli artt. 105 e 110 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Cosí deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*