

OGGETTO: Pratica num. 75/ /02 - Nota in data 8 novembre 2002 del Procuratore della Repubblica di Rieti relativa ad una verifica amministrativo-contabile nell'Ufficio da lui diretto.

OMISSIS

“Con nota in data 8 novembre 2002 il Procuratore della Repubblica di Rieti, premesso di avere ricevuto il 7 novembre 2002 una missiva del servizio ispettivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, diretta anche al Ministero della Giustizia, con la quale si comunicava che era stata disposta la visita amministrativo-contabile di cui all'oggetto, pur manifestando l'intenzione di assicurare la massima collaborazione possibile, poneva il problema della compatibilità tra le norme citate nella missiva ministeriale (sulle quali si fondava l'ispezione in oggetto) e le norme relative alla titolarità dell'azione penale da parte del Pubblico Ministero ed alla segretezza prevista dal codice di procedura penale, fin dall'iscrizione, di tutti gli atti procedurali relativi alle indagini preliminari fino al momento del passaggio all'ufficio del giudicante; il Procuratore poneva altresì il problema della conoscenza, da parte di un estraneo, dei nominativi degli indagati ricavabili dai fascicoli e dai registri, delle imputazioni e degli atti di indagine in corso, come ad esempio intercettazioni e perizie, sotto il profilo della verifica delle spese relative ed assicurava invece la assoluta disponibilità a fornire le informazioni richieste per quanto riguardava le gestioni patrimoniali, del personale e dei documenti presenti nei fascicoli tenuti nell'archivio della Procura della Repubblica, essendo i procedimenti oramai definiti.

Nella seduta del 18 novembre 2002, la Commissione deliberava di chiedere all'Ufficio Studi e Documentazione un parere in merito alle problematiche poste dalla nota del Procuratore della Repubblica di Rieti avente ad oggetto la verifica amministrativo-contabile presso l'Ufficio dal medesimo diretto.

Il parere n. 89 del 17 febbraio 2003 dell'Ufficio Studi e Documentazione operava preliminarmente una ricostruzione normativa e dei precedenti consiliari concernenti le ispezioni amministrative in generale e quelle del Ministero delle Finanze e del Ministero della Giustizia in particolare; dalla predetta ricostruzione emergeva quanto segue: “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".

Può distinguersi tra ispezione gerarchica ed extra gerarchica.

L'ispezione gerarchica è quella che, in ogni amministrazione pubblica, l'ufficio sovraordinato può disporre nei confronti di uffici sott'ordinati per accertare la conformità dell'attività amministrativa espletata alle norme giuridiche ed alle istruzioni impartite. L'esercizio dell'attività ispettiva ha la fonte di legittimazione nell'organizzazione gerarchica dell'Amministrazione statale da cui derivano sia la potestà ispettiva dell'ufficio sovraordinato, sia lo stato di soggezione dell'ufficio sott'ordinato. L'eventuale disciplina positiva dell'esercizio della funzione ispettiva gerarchica non ne muta la fonte di legittimazione che risiede, appunto, nell'organizzazione gerarchica. Tale attività è caratterizzata da maggiori e più penetranti poteri dell'Ispettore, nonché dall'ampio spettro dell'indagine; è limitata, però, quanto ai destinatari, ai soli uffici subordinati.

L'ispezione extra-gerarchica, invece, essendo rivolta all'esterno dell'Amministrazione che la dispone, può essere esercitata legittimamente se attribuita da specifiche norme giuridiche che, ordinariamente, ne definiscono i limiti relativi all'oggetto, alle finalità ed ai destinatari.

- L'ispezione amministrativo-contabile del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La missiva citata, a firma del Ragioniere Generale dello Stato, recita: "In attuazione della direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze, informo codesto ministero di avere disposto a norma dell'art. 29 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, dell'art. 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037, nonché dell'art. 60, comma 5, del D. L.vo 30 marzo 2001, n. 165, l'esecuzione - da parte di un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica - di una verifica amministrativo-contabile nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Rieti".

Le norme citate nella missiva sono 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:

"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, commi 5 e 6, 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 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.

6. Allo svolgimento delle verifiche ispettive integrate di cui al comma 5 può partecipare l'ispettorato operante presso il Dipartimento della funzione pubblica. L'ispettorato stesso si avvale di cinque ispettori di finanza, in posizione di comando o fuori ruolo, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, cinque funzionari, particolarmente esperti in materia, in posizione di comando o fuori ruolo, del Ministero dell'interno e di altro personale comunque in servizio presso il Dipartimento della funzione pubblica. L'ispettorato svolge compiti ispettivi vigilando sulla razionale organizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'ottimale utilizzazione delle risorse umane, la conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento e l'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati e sulla verifica dei carichi di lavoro".

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'ad. 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'ad. 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. 3 della l. 26 luglio 1939, n. 1037, a sua volta, attribuisce all'Ispettorato generale di finanza il compito di verificare che "l'effettuazione delle spese proceda in conformità alle rispettive leggi e norme di attuazione e nel modo più proficuo ai fini dello Stato; che le gestioni dei consegnatari dei fondi e dei beni dello Stato siano regolarmente condotte; che, infine, abbiano regolare funzionamento i servizi che interessano in qualsiasi modo, diretto o indiretto, la finanza dello Stato".

L'art. 7 della medesima legge 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 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. Lvo 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.

Di particolare rilevanza appare anche l’art. 3, comma 1, lett. g) D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, che affida al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato i compiti di vigilanza delle gestioni finanziarie pubbliche.

Infine, l’art. 2 del D. L.vo 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, e prevede che i medesimi debbono rispettare, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli organi e collegi professionali operanti nel settore.

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.

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 ragionerie nell’esercizio finanziario 2001” si legge che l’allargamento 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. Si afferma, infatti, che “i servizi ispettivi di finanza pubblica stanno assumendo sempre di più le funzioni di struttura generale di servizio ad altre Amministrazioni, per venire incontro alle crescenti necessità di controllo ispettivo, che trovano spesso la loro espressione nella creazione di nuovi organismi ispettivi non dotati, peraltro, di personale di lunga esperienza, come Ispettorato Generale di Finanza”.

- Le ispezioni presso gli uffici giudiziari del Ministro della Giustizia.

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 (ad. 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. 11. 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 ripetute entro un termine minore negli uffici ove siano state riscontrate irregolarità o per i quali vengano segnalate deficienze o irregolarità (ad. 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. 11. 16 ottobre 1988, n. 432).

Al termine della verifica l'ispettore redige una relazione ispettiva nella quale menziona succintamente le eventuali irregolarità riscontrate e le lacune nei servizi, e formula le proposte atte ad eliminarle. Gli ispettori riferiscono inoltre sull'entità e sulla tempestività del lavoro eseguito dai magistrati, nonché sulla capacità, operosità, e condotta dei Funzionari addetti all'ufficio ispezionato. Nei casi in cui sia stata disposta una nuova ispezione, e questa constati il permanere delle deficienze o irregolarità precedentemente riscontrate, il capo dell'Ispettorato generale ne informa con rapporto il Ministro per gli eventuali provvedimenti anche di carattere disciplinare (art. 9 l. n. 1311/1962).

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.

E' funzione dell'attività ispettiva, quindi, quella di andare alla scoperta di ogni eventuale deficienza ed irregolarità di un certo tipo, sia pure non ipotizzate preventivamente da alcuno. Per

questo l'esito degli accertamenti sarà limitato al rilevamento dei dati statistici, anche se, ai sensi dell'art. 10, l. n. 1311/62, ove dall'ispezione, quale effetto non perseguito, emergano violazioni di tipo diverso da quelle che l'ispezione stessa è tesa ad accertare, l'ispettore ha l'obbligo di denuncia all'Ispettorato generale. Sicuramente, attraverso l'ispezione, per quanto riguarda i magistrati, non può essere accertato il contenuto dell'atto o dell'attività giudiziaria, ma esclusivamente l'entità e la tempestività del lavoro svolto.

Il sistema così configurato rappresenta un sensibilissimo quadro organizzativo per il corretto funzionamento delle istituzioni e per il mantenimento di un equilibrato rapporto tra esecutivo e ordine giudiziario, la cui autonomia ed indipendenza devono essere sempre salvaguardate per consentire l'esercizio della giurisdizione in assenza di qualunque condizionamento.

Con riguardo allo specifico quesito del Procuratore della Repubblica di Rieti l'Ufficio Studi, rappresentava che le finalità e gli obiettivi degli accertamenti ispettivi del Ministero delle Finanze del Ministero della Giustizia hanno natura ben diversa tra loro, 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, laddove 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; evidenziava inoltre che tra i due interventi ispettivi ben può crearsi una sovrapposizione quanto all'ambito di accertamento, con riferimento specifico all'amministrazione delle risorse finanziarie da parte degli uffici giudiziari. Rappresentava altresì come 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.

Nella nota dei Servizi Ispettivi della Finanza pubblica in data 15 gennaio 2003, prot. n. 0005070 relativa ad alcuni chiarimenti richiesti dal Consiglio Superiore sulle modalità della verifica ispettiva, si legge: ". gli accertamenti ispettivi - disposti per il conseguimento degli obiettivi indicati nella direttiva annuale del Ministro - hanno per oggetto esclusivo la legittimità e l'economicità delle spese sostenute a carico del bilancio statale, e non l'attività giudiziaria stessa. Ne consegue che nel referto ispettivo sono descritte soltanto le irregolarità di natura amministrativa riguardanti l'effettuazione delle spese, senza alcun cenno ai procedimenti giudiziari. Si ritiene, pertanto, che la limitazione posta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rieti potrebbe ridurre i contenuti della verifica, orientata su spese di giustizia aventi forte incidenza sulla finanza pubblica, quali quelle relative alla custodia dei veicoli o dei beni sottoposti a sequestri giudiziari, nonché a perizie, a consulenze, etc. che costituiscono parte qualificante del programma ispettivo. In

conclusione resta inteso che non possono formare oggetto di ispezione gli atti segreti o comunque coperti da segreto istruttorio, né quelli riguardanti atti prettamente giurisdizionali.”

Orbene, come pure sostenuto dall’Ufficio Studi, 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. Invero, se per controllo di economicità deve intendersi la possibilità di sindacare le scelte operate dal magistrato e la congruità dei mezzi istruttori adottati in relazione agli obiettivi di indagine perseguiti tale controllo non è consentito nell’attuale sistema ordinamentale, il quale tutela e garantisce l’indipendenza della funzione giudiziaria.

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 giudiziaria. Non sono sindacabili 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.). 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”.

E’ evidente che una valutazione di “economicità” delle risorse finanziarie destinate a mezzi di indagine potrebbe travalicare nell’esame delle strategie di indagini del pubblico ministero, o addirittura dei mezzi e strumenti per l’espletamento delle indagini od anche nella scelta dei singoli atti investigativi cui invero corrisponde una potestà discrezionale del magistrato, con conseguente violazione del principio costituzionale dell’indipendenza della funzione giudiziaria.

Premesse le superiori doverose considerazioni, il quesito posto dal Procuratore della Repubblica di Rieti vede, sostanzialmente, sul problema della compatibilità delle ispezioni con il regime di segretezza e del divieto di pubblicazione previsto dalla legge per gli atti giurisdizionali.

L’art. 329 c.p.p. stabilisce infatti:

“1. Gli atti d’indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l’imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari.

2. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall’articolo 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero.

3. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato:

a) l’obbligo del segreto per singoli atti, quando l’imputato lo consente o quando la conoscenza dell’atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone;

b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni

Nel vigente codice di rito non vi è completa coincidenza tra il regime di segretezza e quello di divulgazione degli atti permanendo una distinzione tra segreto e divieto di pubblicazione. Per gli atti coperti da segreto assoluto (atti del pubblico ministero e della Polizia giudiziaria fino a quando non siano conoscibili dall’indagato) vige un divieto assoluto sia di divulgazione che di pubblicazione sia con riferimento al testo che al contenuto, anche parziale o per riassunto.

La conoscibilità da parte dell’indagato segna, pertanto, il *discrimen* tra atto non divulgabile o parzialmente divulgabile.

Tale divieto è da ritenersi assoluto ed inderogabile nella fase delle indagini preliminari, quantomeno fino al momento in cui l’indagato abbia la conoscenza legale della pendenza di un procedimento penale nei suoi confronti, ed assuma, pertanto, la qualità di imputato.

L’esigenza della “oggettivizzazione” della segretezza ha indotto il legislatore ad assumere, come criterio di identificazione degli atti di indagine preliminare coperti dal segreto, la possibilità di conoscenza degli stessi da parte della persona sottoposta ad indagini, ovvero dalla chiusura delle indagini preliminari: il momento della conoscenza legale dell’atto da parte dell’indagato costituisce quindi il *dies ad quem* del divieto di rivelazione, a meno che questo momento sia successivo a quello che segna la conclusione delle indagini preliminari (come accade nel caso di richiesta di rinvio a giudizio: in questo caso, peraltro, la postuma conoscenza degli atti di indagine, ai sensi dell’art. 419, 2 comma, c.p.p., postula l’avvenuto trapasso della qualità di indagato in quella di imputato).

La conoscibilità deve sussistere in relazione all’indagato o al suo difensore, ma la sua sussistenza inibisce o fa cessare la copertura del segreto per chiunque. Si determina in tal modo una

perfetta coincidenza tra ciò che è conoscibile e ciò che è rivelabile, anche a soggetti estranei al procedimento (fatto salvo il divieto di pubblicazione dell'atto), e si realizza il superamento di quella "sfasatura", propria del vecchio ordinamento, tra conoscibilità interna e conoscibilità esterna degli atti istruttori (per effetto della quale, gli atti, di cui i difensori delle parti private avevano diritto di prendere contestualmente - ex art 304 bis - o posticipatamente - art. 304 quater - cognizione, continuavano ciononostante ad essere coperti dal segreto verso l'esterno.

Alla luce delle superiori considerazioni deve ritenersi che dal momento della conoscenza legale degli atti di indagine da parte dell'imputato, venga meno l'obbligo di segreto degli stessi previsto dal codice e sia possibile, quindi, la conoscenza dei medesimi anche da parte di terzi.

In materia di ispezioni del Ministero della Giustizia agli uffici giudiziari il Consiglio Superiore della Magistratura, con la delibera del 9 marzo 1994, rispondendo ad un quesito in ordine all'applicazione della Circolare del 15 gennaio 1994 in tema di rapporti tra segreto investigativo e poteri del C.S.M., ha premesso in linea generale, che non spetta ad esso "dettare regole in ordine all'esercizio dei poteri attribuiti al Ministro di Grazia e Giustizia, in particolare, in ordine all'esercizio dei poteri di sorveglianza di cui agli artt. 13 R.D. lgs. 31 maggio 1946, n. 511 e 56 D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916. Si tratta, infatti, di attribuzioni proprie del Ministro che, nella parte finalizzata al promovimento dell'azione disciplinare e per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, formano oggetto di previsione costituzionale. Lo spazio per un intervento consiliare potrebbe aprirsi soltanto qualora atti concreti emanati in attuazione di quei poteri andassero ad incidere sull'indipendenza garantita dalla costituzione alla funzione giudiziaria

Tuttavia, a causa dei poteri attribuiti dalla legge al Ministro della Giustizia, deve essere attribuito all'Ispettorato generale "un evidente e rilevante interesse alla conoscenza di dati ed elementi che, come nel caso di indagini penali nei confronti di magistrati, possono influire sulle determinazioni del Ministro in ordine a tutti gli atti di sua competenza." Inoltre, "l'attività strumentale dell'ispettorato appare destinata a provocare l'esercizio (da parte del Ministro) di poteri e facoltà a carattere essenzialmente propulsivo, o comunque di collaborazione nei confronti delle finzioni disciplinari e di autogoverno del Consiglio. Ne discende che si può rinvenire un interesse specifico riconosciuto dall'ordinamento, analogo per questo solo aspetto a quello indicato nella menzionata circolare (Circ. n. 510 del 15 gennaio 1994) riguardante il ruolo del C.S.M., idoneo a configurare un dovere di piena ed ampia collaborazione da parte dei magistrati del P.M. nei confronti degli ispettori incaricati di una inchiesta ex art. 12. Nell'ambito di questa collaborazione potrebbe quindi apparire compatibile anche con i generali principi del processo penale il superamento dei divieti formali posti a tutela del segreto investigativo, e quindi della conoscibilità di atti ancora segreti ex art. 329 c.p.p.". Tale conoscibilità non dovrà comunque "pregiudicare il

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

Esiste dunque una importante differenziazione tra le finalità delle ispezioni condotte da ispettori del Ministero della Giustizia e le finalità delle ispezioni condotte da ispettori del Ministero dell’Economia e delle Finanze che consente, per le prime, il parziale superamento del segreto investigativo alla luce di esigenze estranee al mandato degli ispettori del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Ciò premesso, deve ritenersi che gli Ispettori del Ministero delle Finanze non possano avere accesso ad atti appartenenti a procedimenti in relazione ai quali vi è l’obbligo del segreto, o comunque ad atti sottoposti a segregazione in considerazione delle peculiari finalità sottese ai controlli dai medesimi effettuati, per i quali non si ravvisano le stesse esigenze connesse alle inchieste ministeriali di cui alle delibere citate.

In tali casi l’interesse pubblico sotteso alla funzione del controllo deve necessariamente soccombere davanti al preminente interesse del segreto investigativo.

Pur essendo intuibile che gli ispettori del Ministero dell’Economia e delle Finanze si atterrano all’oggetto ed ai limiti dell’accertamento ispettivo, limitandosi a chiedere informazioni e a verificare gli atti nel rispetto della normativa in materia di segretazione degli atti, il Procuratore della Repubblica potrà comunque opporre un legittimo rifiuto a fronte di una richiesta di informazioni o di esibizione, sia pur finalizzata ad un mero controllo contabile, di atti sottoposti a segreto investigativo.

Per quanto concerne lo svolgimento dell’attività ispettiva si richiama, infine, la recentissima Direttiva Frattini (emanata dal Ministro della Funzione Pubblica in data 2 luglio 2002), che ha inteso definire criteri e modi con i quali deve essere svolta l’attività ispettiva, precedentemente basata su regole non scritte ed affidata pressoché esclusivamente alla professionalità e competenza degli ispettori. Tra le regole dell’attività ispettiva meritano di essere in particolare segnalate la rigorosa riservatezza dell’intera ispezione, dei dati e delle informazioni raccolte, ed il divieto per gli ispettori di rendere dichiarazioni in ambienti privati e pubblici, né ad organi di informazione in merito ad essi, nonché l’obbligo per gli ispettori di turbare il meno possibile il funzionamento dell’ufficio ispezionato, obbligo che assume particolare rilievo nell’ambito degli uffici giudiziari, per le particolari caratteristiche dell’attività svolta.

Alla luce delle considerazioni che precedono il Consiglio

delibera

di rispondere ai quesiti sottoposti dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rieti nei termini che seguono:

- nell'ambito dell'attività ispettiva 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 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; in particolare deve ritenersi non consentita nel nostro sistema ordinamentale una indagine che presupponga un sindacato da parte dell'ispettorato in merito 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;

- le richieste di informazioni e di consultazione di atti da parte degli Ispettori del Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito della verifica amministrativo-contabile presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Rieti potranno, pertanto, esser accolte se compatibili:

- con l'autonomia dell'esercizio dell'attività giurisdizionale, per cui non possono ritenersi ammissibili controlli che possano incidere sulla economicità, intesa nel senso sopra specificato, delle scelte operate dai magistrati nell'esercizio dell'attività giurisdizionale;

- col regime della segretezza degli atti: l'indagine svolta dagli ispettori del Ministero delle Finanze trova il suo limite istituzionale nella sussistenza del segreto investigativo che può concernere l'intero procedimento ovvero singoli atti del medesimo. Non sussistono infatti, per gli Ispettori del Ministero delle Finanze, le medesime esigenze di desegretezza che legittimano gli ispettori del Ministero della Giustizia a prendere cognizione di ogni atto processuale funzionale all'esito dell'indagine ispettiva avviata, seppur nel rispetto dell'obbligo di segretezza che fa carico ad ogni pubblico ufficiale.”