

**Inchieste e ispezioni ministeriali e comportamenti dei magistrati.***(Risoluzione 26/10/95)*

Il Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 26/10/95, ha adottato la seguente risoluzione:

"1. Con delibera del 17 maggio 1995 il Consiglio Superiore della Magistratura ha dato risposta ai quesiti formulati dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dott. Francesco Saverio Borrelli, in ordine alla condotta richiesta ai magistrati in occasione di ispezioni e di inchieste ministeriali.

L'intervento del C.S.M. è stato nuovamente sollecitato dal medesimo Procuratore, con nota datata 12 settembre 1995, in relazione all'inchiesta tuttora in corso presso il suo ufficio.

In particolare, il dott. Borrelli ha portato a conoscenza del Consiglio la corrispondenza intercorsa con l'Ispettorato del Ministero di Grazia e Giustizia, assumendo in proposito che, a suo avviso, quell'ufficio "ha eluso le esigenze di trasparenza e le garanzie" rimarcate nella citata deliberazione consiliare del 17 maggio scorso, riguardo alle attività ispettive. "Nell'interesse dell'istituzione, più che dei singoli", il Procuratore Borrelli ha quindi chiesto al Consiglio di riportare l'attenzione sul problema dei rapporti tra l'Ispettorato Generale ed il suo ufficio e ha dichiarato di rimanere in attesa "di eventuali, ulteriori indicazioni di condotta" da parte del C.S.M..

Il carteggio rimesso dal Procuratore della Repubblica di Milano consta di due missive, sul contenuto delle quali s'incentra il contrasto: la prima indirizzata l'8 settembre 1995 dal dott. Borrelli alla dott.ssa Diana Laudati, Ispettrice in missione a Milano. Con essa il dirigente della Procura - invocando il deliberato del Consiglio Superiore - sollecitava una compiuta informazione in ordine al contenuto dell'incarico ispettivo, "sia quanto agli episodi che ne sono oggetto, sia quanto all'identità degli inquisiti", e richiedeva inoltre che la convocazione di magistrati della Procura da parte degli Ispettori avvenisse per suo tramite o, quanto meno, con contestuale informazione a lui.

La seconda lettera reca la data dell'11 settembre 1995 e risulta inviata al Procuratore di Milano dal Capo dell'Ispettorato generale, dott. Ugo Dinacci. Nella nota si definisce come "mero parere" la deliberazione consiliare del 17 maggio 1995; e si forniscono poi al richiedente le seguenti indicazioni sull'oggetto dell'incarico d'inchiesta: "completamenti ed approfondimenti in fatto ed in diritto della prima fase della inchiesta; asserita violazione del segreto investigativo e del costume di riservatezza; esercizio in concreto dei poteri attinenti alle condizioni e ai limiti della funzione custodiale nei confronti di indagati e di imputati; esposto dell'Avv. Gianluca La Villa; esposto del Prof. Mario Cagossi; dichiarazioni rese dall'On.le Tiziana Parenti; dichiarazioni rese dal Generale di Divisione della Guardia di Finanza, Ispettore per l'Italia Nord-Occidentale, Sergio Acciai; dichiarazioni rese dall'Avv. Ettore Boschi; dichiarazioni rese dall'Avv. Massimo Berruti; interrogazione annunciata nella seduta della Camera dei Deputati il 28.6.1995 Res. nn. 205-206; interrogazione annunciata nella seduta della Camera dei Deputati il 2.8.1995 Res. n. 231".

2. La Commissione consiliare referente ha proceduto alla trattazione della pratica in via d'urgenza, ai sensi dell'art. 38 del Regolamento Interno del C.S.M..

In via istruttoria, ha proceduto all'acquisizione in copia del ricorso al T.A.R. della Lombardia proposto dal dott. Borrelli e da altri magistrati in servizio a Milano, per l'annullamento del provvedimento con il quale il Ministro della Giustizia ha promosso l'inchiesta e di vari altri atti ad esso connessi; nonché dell'ordinanza istruttoria emessa in data 19 settembre 1995 dal Presidente di sezione del Tribunale amministrativo adito, con la quale è stato ordinato al Ministero il deposito di vari provvedimenti impugnati o comunque inerenti all'inchiesta.

E' inoltre pervenuta alla Commissione un'ulteriore missiva del dott. Borrelli, datata 15.9.1995, con la quale è stata rimesso in allegato un esposto a lui indirizzato il giorno precedente dal Sostituto Procuratore dott. De Pasquale, in merito alle modalità di espletamento dell'audizione di quest'ultimo, condotta dai magistrati Ispettori il giorno 13 settembre 1995.

3. Il Consiglio Superiore reputa in primo luogo doveroso manifestare viva preoccupazione per la constatata necessità - in un lasso di tempo assai breve - di suoi reiterati interventi in materia di rapporti tra la Magistratura e l'Ispettorato generale del Ministero di Grazia e Giustizia.

A meno di cinque mesi or sono risale, infatti, la deliberazione (approvata il 17 maggio 1995) con la quale il C.S.M., pur prendendo le mosse da quesiti inerenti ad una specifica inchiesta ministeriale, ha espressamente inteso fornire ai magistrati "una risposta valida rispetto ad ogni inchiesta o ispezione dell'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia".

Il perdurare e l'acuirsi di contrasti in materia è, perciò, fonte di allarme per la fisiologia dei rapporti tra le istituzioni interessate.

Quella recente delibera consiliare si colloca (al pari delle altre che l'hanno preceduta) nel solco del costante e puntuale rispetto - da parte del C.S.M. - dei confini di competenza di altri organi istituzionali e segnatamente del Ministro della Giustizia.

Ciò il Consiglio ha inteso manifestare in modo esplicito, richiamando testualmente - al punto 2 del provvedimento - la propria deliberazione del 9 marzo 1994, nella quale già aveva affermato che "non spetta al Consiglio dettare regole in ordine all'esercizio dei poteri di sorveglianza attribuiti al Ministro". Tale affermazione risulta poi rimarcata dal C.S.M. in modo espresso, con riguardo alla "particolare importanza" delle attività di ispezione e di inchiesta: tanto che essa è assunta a fondamento della conclusione che "la relativa disciplina non può che essere disegnata in modo da consentirne l'efficace e sicuro svolgimento".

La medesima, responsabile interpretazione del proprio ruolo costituzionale induce ancora una volta a ribadire la volontà del Consiglio di attenersi con rigore e convinzione alle predette linee d'indirizzo. E' evidente - come la Corte costituzionale ha di recente ribadito (sentenze n. 419 e n. 435 del 1995) - che tutti i soggetti di diritto, ivi compresi gli organi di rilevanza costituzionale, sono egualmente tenuti al rispetto della legge.

Nel contempo, proprio la fedele interpretazione del dettato costituzionale rende però ineludibile un intervento consiliare finalizzato a contribuire all'equilibrato assetto dei rapporti tra gli organi investiti di funzioni giudiziarie ed il servizio ispettivo del Ministero della Giustizia, a tutela di quei valori di autonomia e di indipendenza della magistratura da ogni altro potere, sanciti al più elevato livello normativo (art. 104 della Costituzione) e funzionali al corretto e democratico esercizio della giurisdizione: valori che trovano nel C.S.M. l'organo cui per primo compete la vigilanza e la difesa, stante il suo dovere di assicurare che gli appartenenti all'ordine giudiziario non siano colpiti da atti che, sia pure mediamente, portino attentato alla loro indipendenza.

4. Tanto premesso e passando all'analisi dei fatti rappresentati, sarebbe - oltre che inopportuno - del tutto superfluo disquisire in questa sede sull'erroneità dell'inquadramento tra i "meri pareri" delle deliberazioni che il Consiglio Superiore assume su temi specificamente inerenti al suo ruolo costituzionale: basti, allo scopo, rimandare ad una lettura sistematica degli artt. 101 e seguenti della Carta costituzionale, oltre che alla peculiare legittimazione conferita al Consiglio dalla sua composizione e dalla presidenza del Capo dello Stato.

Piuttosto, è utile sollecitare l'attenzione sul deliberato del 9 marzo 1994, ripreso nel provvedimento del 17 maggio 1995, laddove si afferma che il superamento dei limiti propri dell'ispezione e dell'inchiesta (in rapporto all'insindacabilità del merito degli atti giudiziari e delle strategie d'indagine adottate dal P.M.) imporrebbe al Consiglio di rilevare l'avvenuta lesione del relativo principio costituzionale di autonomia e di indipendenza della magistratura.

Per un'appropriata qualificazione delle deliberazioni consiliari, si deve segnalare che nella richiamata affermazione di principio si sostanzia l'enunciazione non soltanto della volontà del Consiglio di adempiere appieno al suo mandato di garanzia, ma prima ancora la ricognizione del proprio ambito d'intervento - con la trasposizione in concreto del dettato costituzionale - da parte dell'organo consiliare, nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

Per altro verso, sul diverso versante relativo alla tutela del singolo magistrato "inquisito", risulta affermato dal C.S.M. che l'eventuale superamento dei limiti propri dell'ispezione e dell'inchiesta imporrebbe altresì al Consiglio "di non tenere conto, nell'ambito delle valutazioni di sua competenza, degli atti che tale indipendenza ledessero".

In questa prospettiva l'enunciato configura la determinazione di una regola di giudizio cui lo

stesso Consiglio Superiore sarà in futuro vincolato ad attenersi nel valutare l'utilizzabilità degli atti che - in esito ad un'ispezione o ad un'inchiesta - gli saranno eventualmente rimessi.

Si tratta, quindi, di una decisione di rilevante significato anche pratico, che - in quanto adottata dal C.S.M. nell'esercizio (e, per l'esattezza, in sede di auto-limitazione) della propria discrezionalità - determina effetti che non possono essere ignorati dagli organi ispettivi, per il più proficuo espletamento delle funzioni di rispettiva competenza. In caso contrario, è evidente che le risultanze delle attività di ispezione o d'inchiesta condotte in violazione dei limiti enunciati sarebbero esposte al rischio di una declaratoria d'inutilizzabilità da parte del Consiglio, in rapporto a provvedimenti che questo fosse chiamato ad adottare: con conseguente, grave pregiudizio dell'interesse pubblico.

5. Nell'affrontare in modo specifico il tema relativo alla richiesta di informazione che ogni magistrato inquisito ha il potere-dovere di formulare agli Ispettori circa il contenuto dell'ispezione o dell'inchiesta, va preliminarmente chiarito che il doveroso rispetto della giurisdizione amministrativa, adita dai magistrati di Milano col ricorso sopra menzionato al punto 2, induce il C.S.M. ad astenersi da ogni valutazione in merito a profili investiti dal sindacato del T.A.R.. Interessa, piuttosto, richiamare in questa sede la deliberazione del 17 maggio 1995, nella parte in cui il Consiglio ha ritenuto di dover dare indicazioni di condotta ai magistrati, richiedendo che il dirigente dell'Ufficio o il magistrato oggetto dell'ispezione o dell'inchiesta:

- a) "richiedano ai magistrati e ai funzionari dell'Ispettorato Generale del Ministero di Grazia e Giustizia di essere informati del contenuto dell'incarico ispettivo o di inchiesta";
- b) "richiedano che venga integrato l'incarico ispettivo o di inchiesta nel caso che gli accertamenti ispettivi vadano oltre l'ambito dell'incarico originario";
- c) "informino il Consiglio Superiore della Magistratura nel caso in cui gli accertamenti ispettivi o di inchiesta interferiscano con l'ambito insindacabile dell'attività giudiziaria";
- d) "riservino sempre a sé la decisione circa le deroghe da ammettere al segreto investigativo in vista del perseguimento degli scopi propri delle ispezioni e delle inchieste".

Risulta evidente che il primo dei richiamati adempimenti richiesti ai magistrati non è esclusivamente una naturale espressione del diritto di difesa degli inquisiti, ma costituisce presupposto indispensabile perché possa effettivamente garantirsi, rispetto alle attività ispettive (che rivestono carattere amministrativo), l'indipendente esercizio delle funzioni giudiziarie, sancito sul piano costituzionale.

Tutte e tre le successive indicazioni date dal Consiglio ai magistrati sono, appunto, funzionali anche alla tutela del predetto valore costituzionale: e ciò, così come vale a fondare la piena competenza del C.S.M. a sancire quelle indicazioni per i magistrati, dimostra in modo inequivoco (anche in riferimento ad una normativa primaria assai carente) la legittimità della deliberazione che le contiene, assunta nel rispetto delle attribuzioni del Ministero della Giustizia.

Invero, la richiesta di informazioni circa il contenuto dell'incarico ispettivo o d'inchiesta è funzionale a garantire al magistrato inquisito ed al dirigente dell'ufficio la possibilità di controllare che gli accertamenti siano effettivamente pertinenti rispetto alle fonti che li legittimano, cioè la lettera di incarico e le norme che attribuiscono il relativo potere.

In particolare, il magistrato inquisito e - specialmente quando si tratti di uffici di Procura - il dirigente dell'ufficio debbono essere posti nella possibilità di controllare:

1) che ogni atto accertativo sia riconducibile al provvedimento di chi - il Ministro - è titolare del potere di inchiesta;

2) che l'oggetto dell'inchiesta sia tale da non interferire sull'indipendenza del magistrato e da non collidere con il principio della insindacabilità dell'azione giudiziaria al di fuori delle ipotesi di illecito disciplinare. Quindi - allorché si riferisca ad attività processuale - il sindacato deve limitarsi al "mero controllo estrinseco di legittimità" degli atti, sotto l'aspetto del rilievo della esistenza di (indiscutibili e inescusabili) violazioni di legge, di provvedimenti abnormi o di esercizio della funzione per finalità diverse da quelle di giustizia.

La predetta possibilità di controllo è essenziale, perché il magistrato è soltanto il magistrato è investito della titolarità della funzione giudiziaria ed egli per primo ha quindi il dovere istituzionale di salvaguardarla da interferenze indebite o improprie, posto che l'autonomia da ogni condizionamento è presupposto di legittimazione per l'esercizio della funzione.

Tale possibilità di controllo deve esser data non solo al magistrato inquisito, ma anche - ove non vi ostino giustificati motivi - al dirigente dell'ufficio giudiziario al quale egli appartiene, posto che al dirigente incombe il dovere tanto di garantire l'indipendenza dei magistrati del suo ufficio, quanto di essere a conoscenza di ciò che nell'ambito di esso si verifica. Questo profilo assume poi connotati particolarmente evidenti nei riguardi del dirigente di Procura, in quanto quest'ultimo - salva l'autonomia garantita ai singoli sostituti dal nuovo testo dell'art. 70 O.G. - è il titolare primario del potere-dovere di esercitare l'azione penale, e quindi anche del correlativo potere-dovere di esigere il rispetto dell'autonomia garantita dalla Costituzione.

6. Sotto tutti i profili esaminati, è naturalmente indispensabile che l'informazione circa l'oggetto dell'incarico ispettivo sia chiara e puntuale.

In particolare, perché siano effettivamente tutelate le finalità cui mira la richiesta d'informazioni circa l'oggetto degli accertamenti, occorre - allorché l'inchiesta riguardi l'esercizio della funzione giudiziaria e specialmente allorché il procedimento sia ancora in corso - che l'oggetto della inchiesta sia rappresentato da fatti determinati e, nel contempo, suscettibili di costituire illecito disciplinare.

Proprio sulla carenza di tali presupposti e requisiti indispensabili si appuntano le lamentele avanzate (con le note sopra citate ai punti 1 e 2) dal dott. Borrelli, in ordine al testo delle informazioni fornite in merito all'inchiesta di cui si discute, e dal dott. De Pasquale, anche in ordine alle modalità con cui essa è stata condotta.

Tali lamentele trovano pieno riscontro, per un verso, nello stesso tenore della missiva 11/9/95 del dott. Dinacci e, per altro verso, in quello delle domande che il dott. De Pasquale riferisce essergli state rivolte dagli Ispettori.

La prima appare caratterizzata da assoluta genericità, non solo quando fa riferimento, senza alcuna specificazione, a "completamenti ed approfondimenti ... della prima fase dell'inchiesta" ad "asserita violazione del segreto investigativo" o "all'esercizio in concreto dei poteri attinenti alle condizioni e ai limiti della funzione custodiale nei confronti di indagati e di imputati"; ma anche quando fa menzione di esposti o dichiarazioni di soggetti pur nominati, dei quali peraltro non si indicano o non sono altrimenti noti, neppure nelle linee generali, i contenuti.

Le seconde, soprattutto ai punti 3,5 e 6, che indagano sui "motivi" di determinati provvedimenti e sui tempi conferiti a determinate indagini, appaiono suscettibili di introdurre un sindacato rispetto all'ambito di valutazioni e determinazioni proprie dell'attività giudiziaria ovvero rispetto alle strategie di indagine adottate dall'organo d'accusa.

Ad avviso del Consiglio Superiore, l'indicazione specifica dell'oggetto dell'inchiesta, da parte dell'Ispettorato, comportando l'impossibilità di un'effettiva verifica dei presupposti di legalità sui quali essa si fonda, costituisce sintomo di un potenziale rischio di lesione del principio di autonomia della funzione giudiziaria, atto a configurare uno stato di crisi di legittimità dell'indagine ispettiva e della soggezione collaborativa ad essa correlata.

Ciò determina, in capo ai magistrati inquisiti, quando l'inchiesta appaia riferita ad attività giudiziaria da loro posta in essere (ed a maggior ragione se essa sia ancora in corso), l'accentuarsi del dovere di vigilare perché in concreto non risultino vulnerati i valori costituzionali sanciti a presidio dell'indipendente esercizio delle loro funzioni.

A tal fine, nel caso in cui l'informazione circa il contenuto dell'incarico di inchiesta non sia data o sia insufficiente o denoti che l'inchiesta (avente ad oggetto - si ripete - attività di esercizio della funzione giudiziaria) ha carattere generico e meramente esplorativo, il magistrato e il dirigente dell'ufficio giudiziario oggetto dell'inchiesta debbono innanzitutto chiedere le necessarie specificazioni.

Ove tale richiesta rimanga insoddisfatta, essi dovranno valutare se vi siano o meno giustificati e concreti motivi che inducano ragionevolmente a ritenere che la mancanza di specificità del contenuto del mandato di inchiesta o della comunicazione di esso esponga al rischio concreto di una utilizzazione dell'inchiesta volta ad inquisire profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale.

In quest'ultimo caso, come pure a fronte di concreti atti accertativi dei magistrati ispettori parimenti rivolti ad inquisire profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale, il magistrato inquisito ed il dirigente del suo ufficio - a salvaguardia del superiore valore dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria - non sono tenuti ad assoggettarsi al potere inquisitorio così esercitato. Naturalmente la stessa linea di condotta deve essere osservata a fronte di mandati di inchiesta connotati dalla necessaria specificità, ma che, proprio grazie ad essa, si manifestino *ultra* o *extra vires*, in quanto diretti non già alla verifica di un'ipotesi di provvedimento o comportamento processuale abnorme o diretto a fini diversi da quello di giustizia, bensì, appunto, ad inquisire profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale.

Le valutazioni sopra indicate sono poi imprescindibili e debbono essere particolarmente rigorose allorché l'inchiesta riguardi attività di esercizio della funzione giudiziaria relativa a procedimenti ancora in corso. E' in tale ipotesi, infatti, che l'intrusione ispettiva in profili riservati all'autonoma discrezionalità del magistrato o comunque esclusivamente sindacabili in sede processuale può più facilmente tradursi in condizionamento specifico sull'andamento e sull'esito del processo.

In ogni caso spetta poi al prudente apprezzamento del magistrato o del dirigente dell'ufficio oggetto dell'inchiesta valutare se sussistano le condizioni giuridiche (e, se del caso, di opportunità) per il ricorso a rimedi giurisdizionali, investendo l'autorità giudiziaria competente ovvero la Corte costituzionale.

Resta ferma, in caso di ingiustificato rifiuto di collaborare con i magistrati ispettori, la sottoponibilità del concreto atteggiamento del magistrato ad eventuale successiva verifica nelle sedi competenti.

7. Riguardo al residuo profilo delle questioni poste dal dott. Borrelli, si rileva che, nello scambio epistolare con l'Ispettorato, non ha trovato accoglimento la richiesta del Procuratore di far luogo per suo tramite - o, quanto meno, con contestuale informazione a lui - alla convocazione davanti agli Ispettori dei magistrati della Procura della Repubblica di Milano.

Pare pacifico che l'identità dei magistrati inquisiti rientri - di regola - nel novero delle indicazioni sul contenuto dell'inchiesta che il dirigente dell'ufficio deve acquisire, perché funzionali alle sue attribuzioni.

Non possono escludersi, peraltro, ipotesi particolari in cui, in relazione all'oggetto dell'incarico d'inchiesta, l'Ispettorato possa ritenere necessario non comunicare tali indicazioni al dirigente dell'ufficio. Resta, in tali ipotesi, nella competenza dell'organo ispettivo la responsabile valutazione delle esigenze di organizzazione, funzionalità e buon andamento dell'ufficio sottese alla richiesta formulata dal dirigente della Procura.

8. Sulla base delle considerazioni esposte, ritenuta l'opportunità - sempre in ragione del fondamentale principio di piena e leale collaborazione istituzionale - di un nuovo intervento del C.S.M., quale contributo per il superamento delle posizioni di contrasto richiamate in premessa, il Consiglio Superiore della Magistratura, consapevole che la risposta di cui si tratta è in buona sostanza adeguatamente calibrata sulle peculiari condizioni operative e di "immagine" che oggi connotano l'Ufficio della Procura della Repubblica di Milano, mentre altre e diverse questioni potrebbero proporsi in relazione agli uffici di minore notorietà pubblica:

I) afferma che in sede d'inchiesta amministrativa, espletata ai sensi della legge n. 1311/62, da

tutti i soggetti istituzionali interessati è dovuta una responsabile considerazione dei valori costituzionali di indipendente ed autonomo esercizio delle funzioni giudiziarie sui quali si fonda l'invito che il C.S.M. ha indirizzato ai magistrati perché richiedano una compiuta informazione circa l'oggetto degli incarichi ispettivi e d'inchiesta che li riguardano;

II) afferma che è dovere dei magistrati sottoposti ad attività ispettive o d'inchiesta, nell'adempimento dell'obbligo di leale collaborazione con gli Ispettori, di tenere conto, nei sensi di cui in motivazione, dell'esigenza che detto adempimento - in assenza di preventiva conoscenza del contenuto dell'incarico ispettivo o d'inchiesta - non si traduca in una lesione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura;

III) valuta come dannoso l'aggravarsi dei contrasti inerenti ad ispezioni od inchieste ministeriali in atto, per il grave pregiudizio che ne deriva all'interesse pubblico, col conseguente rischio che - in danno del principio di leale collaborazione tra le istituzioni - si determini un conflitto tra poteri dello Stato;

IV) evidenzia ancora una volta l'esigenza di una complessiva riforma normativa della materia ispettiva, già segnalata nella conclusione della delibera in data 17 maggio 1995 e, in precedenza, nel parere espresso il 9 gennaio 1988 (sul D.D.L. in tema di ispezioni parziali): esigenza di riforma che è resa vieppiù pressante dalle recenti vicende, le quali hanno evidenziato la ridotta compatibilità della disciplina vigente con i principi costituzionali che presidiano l'indipendente esercizio delle funzioni giudiziarie.

IL PRESIDENTE  
(Piero Alberto CAPOTOSTI)