

13 SETTEMBRE 2017 |

GUGLIELMO LEO,  
VISUALIZZA ALLEGATO (NEL FASCICOLO)

## **ANCORA UN EPISODIO NELLA STORIA DEI CONFLITTI TRA POTERI RIGUARDO AL SEQUESTRO DI ABU OMAR ED ALLE INDAGINI COLLEGATE**

**COMMENTO A CORTE COST., SENT. 13 LUGLIO 2017, N. 183, PRES. GROSSI, REL. MODUGNO**

Contributo pubblicato nel Fascicolo 9/2017

*Per leggere il testo della sentenza in commento, [clicca qui](#).*

**1.** La sentenza qui pubblicata definisce un passaggio – non è dato sapere se definitivo – della lunghissima storia dei **conflitti tra poteri** dello Stato occasionati dalle indagini sul noto episodio di sequestro in danno di **Abu Omar**.

La vicenda è ben conosciuta, e può essere comunque approfondita attraverso i contributi elencati al margine di queste brevi note. Il citato Abu Omar era stato sequestrato a Milano, per quanto poi accertato con sentenza definitiva, nel contesto delle cd. *extraordinary renditions*. Durante le indagini conseguenti, la Procura milanese aveva ritenuto di individuare, presso un appartamento sito a Roma, in via Nazionale, una sede non ufficiale dei Servizi di sicurezza militari, e ne aveva disposta la perquisizione (estate del 2006). Tra il materiale sequestrato, le ritenute prove documentali d'una indebita **attività di dossieraggio** a carico di esponenti delle Istituzioni italiane, tra i quali erano compresi anche alcuni magistrati. L'Autorità politica aveva apposto il segreto di Stato, relativamente a singole parti di alcuni documenti, solo successivamente all'intervenuto sequestro giudiziario, ed era nata una contesa (articolata in alcuni procedimenti di conflitto tra poteri) al fine di stabilire se l'Autorità giudiziaria fosse tenuta ad espungere dal fascicolo processuale quegli stessi documenti (come in effetti ha poi ritenuto la Corte costituzionale con la sentenza n. 106 del 2009).

Nel frattempo, la Procura di Perugia (competente per i reati commessi in danno di magistrati operanti nel distretto romano), sul presupposto che la citata attività di dossieraggio fosse mirata a consentire campagne di discredito, e sul presupposto inoltre che un'attività del genere fosse estranea ai compiti istituzionali dei Servizi informativi, aveva proceduto nei confronti delle persone che operavano nella sede di via Nazionale (ipotizzando i reati di **peculato**, violazione di corrispondenza, rivelazione di segreto d'ufficio). Le accuse erano state estese a superiori gerarchici dei funzionari in questione. E parte degli indagati, nel corso dell'interrogatorio assunto

dal Pubblico ministero, pur negando la sussistenza dei fatti, aveva dichiarato che in propria difesa avrebbe dovuto rivelare circostanze coperte dal **segreto di Stato**.

Su richiesta dei magistrati procedenti, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva confermato l'esistenza del segreto riguardo a quattro circostanze, argomentando sulla necessaria tutela degli «*interna corporis*» del Servizio interessato, nell'ottica di non rendere di pubblico dominio le modalità di organizzazione e le tecniche operative del Servizio medesimo. Il ricorso per conflitto sollevato in proposito dalla Procura era stato poi dichiarato infondato dalla Consulta (sentenza n. 40 del 2010). Tra l'altro, la Corte aveva chiarito che l'esercizio del diritto di difesa non può legittimare la rivelazione del segreto; che non rilevano eventuali difformità tra l'oggetto del quesito rivolto al Capo del Governo per la conferma del segreto e la risposta dello stesso Presidente del Consiglio; che il giudizio di quest'ultimo «in ordine ai mezzi necessari o utili al fine di garantire la sicurezza della Repubblica, per il suo carattere squisitamente politico e ampiamente discrezionale, resta soggetto a un **sindacato di tipo esclusivamente parlamentare**, essendo quella parlamentare la sede istituzionale “di controllo nel merito delle più alte e gravi decisioni dell'Esecutivo”»; che il giudice del conflitto ha il solo compito di verificare se l'Autorità politica, pur dovendo evitare lo svelamento dei dati segreti, abbia adempiuto all'obbligo di «giustificare, in termini congruenti e plausibili – nei rapporti tra poteri – lo “sbarramento” all'esercizio della funzione giurisdizionale conseguente alla conferma del segreto, dando atto delle considerazioni che consentono di ricondurre le notizie segretate agli interessi fondamentali riassumibili nella formula della sicurezza nazionale».

2. Naturalmente, occorre almeno una citazione generale per la parallela sequenza di conflitti che aveva coinvolto l'Autorità giudiziaria milanese ed i procedimenti relativi alle responsabilità per il **delitto di sequestro** in danno di Abu Omar e per i reati collegati.

Qui tuttavia interessa seguire gli sviluppi del procedimento di Perugia nei confronti di coloro che avrebbero utilizzato le risorse conferite al Sismi per fini non istituzionali (ed oltretutto gravemente lesivi di libertà fondamentali). È la stessa sentenza in commento a riassumere gli avvenimenti più recenti, ricordando anzitutto come la platea degli accusati si fosse ridotta in fine a Pio Pompa (asserito gestore delle attività di via Nazionale) e Nicolò Pollari (in allora direttore del Servizio militare), e come l'unica imputazione ancora attuale, al momento dell'ultimo ricorso governativo, si riferisse al **delitto di peculato**.

Dopo la sentenza n. 40 del 2012, il Giudice per l'udienza preliminare di Perugia aveva infatti dichiarato il non luogo a procedere, sia per prescrizione (relativamente a reati minori) sia per l'esistenza del segreto di Stato (quanto appunto al peculato). Tale ultimo provvedimento era stato tuttavia annullato dalla Corte di cassazione, su ricorso del Pubblico ministero, dovendosi chiarire se non bastasse l'accertamento della provenienza pubblica dei fondi utilizzati per il dossieraggio, pur nell'assenza delle notizie (segrete) sulle ipotetiche erogazioni del Sismi.

Nel giudizio di rinvio (e dunque nella nuova udienza preliminare), ottenuta la parola, l'imputato Pollari ha elencato una serie di fatti asseritamente utili per la sua difesa, e tuttavia coperti, a suo dire, dal **segreto di Stato**. Il segreto, su richiesta del magistrato procedente, è stato

sostanzialmente confermato dal **Presidente del Consiglio** in carica nel giugno del 2015. Nondimeno, in esito all'udienza preliminare in corso, il rappresentante del Pubblico ministero ha insistito per il **rinvio a giudizio** degli imputati in ordine al delitto di peculato aggravato e continuato.

Il fatto ha scatenato una nuova reazione della Presidenza del Consiglio, la quale, con **ricorso per conflitto** (dichiarato ammissibile con ordinanza della Corte n. 217 del 2016), ha sollecitato l'annullamento della "richiesta di rinvio a giudizio", che sarebbe stata formulata in violazione della disciplina del segreto di Stato.

In verità l'oggetto del ricorso – come dimostrano le riflessioni svolte dalla Consulta con la sentenza in commento – non era affatto ben chiaro, e non risultava particolarmente improntato ad una considerazione precisa e tecnica degli atti processuali penali. Si consideri che la richiesta di rinvio a giudizio – mai prima impugnata dall'Autorità politica – risaliva nella specie al 2009, concretando le determinazioni del Pubblico ministero a norma dell'art. 405 c.p.p. e, in particolare, un atto di esercizio dell'azione penale a norma dell'art. 416 c.p.p. Nell'udienza preliminare di rinvio (16 luglio 2015) il rappresentante della Pubblica accusa si è limitato, ovviamente, a presentare le proprie conclusioni in favore del giudizio dibattimentale per la residua imputazione di peculato.

Ad ogni modo, in esito ad una accurata analisi logica e testuale, la Corte ha ritenuto che l'Avvocatura erariale, su mandato del Presidente del consiglio, avesse inteso impugnare l'atto orale compiuto in udienza dal Pubblico ministero, impropriamente definito quale richiesta di rinvio a giudizio, e su questo presupposto ha vagliato (negativamente) l'ammissibilità del ricorso.

Si può aggiungere, per completezza di informazione, che (in ossequio alla stessa giurisprudenza costituzionale) il **procedimento** penale è proseguito nelle more del giudizio per conflitto, e si è chiuso comunque con una **sentenza definitiva di non luogo a procedere** (la Procura di Perugia ha infatti rinunciato all'impugnazione inizialmente proposta). In sintesi, il Giudice dell'udienza preliminare ha ritenuto che parte dei fatti confluiti nella contestazione di peculato andassero in realtà qualificati *ex art. 323 c.p.*, e fossero quindi ormai estinti per decorso del termine prescrizione. Quanto alle condotte residue, per quel che risulta dalla sintesi in proposito offerta dalla sentenza qui in commento, si è ritenuto che ostasse al loro perseguimento non direttamente il segreto di Stato, ma l'impossibilità per gli imputati di esercitare il proprio diritto di difesa in ordine al tema probatorio della provenienza dei fondi utilizzati per l'attività di dossieraggio.

**3.** Venendo alla decisione che la Consulta ha deliberato nella fase di merito del conflitto, non può stupire, dopo quanto si è detto, che sia stata dichiarata l'**inammissibilità del ricorso**, senza minimamente entrare nel merito delle questioni concernenti il segreto di Stato.

Non rileva in tal senso la cessazione della materia del contendere nel procedimento posto all'origine del conflitto (giurisprudenza risalente, qui ribadita). Rileva, piuttosto, che non è stata impugnata la "richiesta di rinvio a giudizio", come sarebbe stato ben possibile ancor oggi (non essendovi termini per la denuncia di una ipotetica violazione delle attribuzioni costituzionali del

potere ricorrente), quanto piuttosto la “insistenza” del pubblico ministero, come manifestata mediante le conclusioni orali in chiusura dell’udienza preliminare.

Ebbene, qui la Corte ha impartito al ricorrente una chiara **lezione sulla “procedura” per conflitto di attribuzione** che coinvolga il pubblico ministero. Quest’ultimo, sul piano soggettivo, è certamente un organo della Stato suscettibile di entrare in conflitto con organi non inseriti nell’amministrazione giudiziaria, perché abilitato ad esprimere in via definitiva le determinazioni del potere di appartenenza, riguardo ad attribuzioni conferite sul piano costituzionale, nella specie riferibili al **dovere di esercizio dell’azione penale**.

Possono essere impugnate, di conseguenza, le determinazioni assunte in esito alle indagini preliminari, cioè la richiesta di archiviazione o gli atti di esercizio dell’azione penale, quali che siano. Possono certamente essere censurati anche atti di compimento dell’indagine preliminare, dei quali è storicamente riconosciuta la strumentalità all’esercizio dell’attribuzione conferita dall’art. 112 Cost.

Ed invece, per quanto riguarda gli **atti interni al processo** posti in essere dal Pubblico ministero **dopo l’esercizio dell’azione**, la **soluzione** deve essere **opposta**, una volta considerato come dette attività non «ricadano sotto il cono della previsione dell’art. 112 Cost. [...] non potendo essere configurate come proiezione necessaria del principio di obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale». In particolare, «la formulazione delle conclusioni nell’udienza preliminare è atto espressivo, non dell’attribuzione costituzionale prevista dall’art. 112 Cost., ma delle tesi dell’organo dell’accusa in ordine alla regiudicanda (nella specie, riguardo al fatto che, anche dopo la nuova opposizione del segreto di Stato da parte di uno degli imputati e la sua conferma da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, sussistessero i presupposti per il rinvio a giudizio); tesi, come tali, carenti anche del connotato dell’idoneità lesiva, che pure condiziona, sul piano oggettivo, l’ammissibilità del conflitto tra poteri». Tanto che – la Corte ha aggiunto – eventuali conclusioni in favore del proscioglimento dell’accusato non varrebbero certo come revoca dell’azione penale, che per definizione è irretrattabile.

In sostanza, l’agire del Pubblico ministero nell’ambito del processo incardinato dopo il rinvio a giudizio (o comunque dopo l’apertura del giudizio di merito), «è **privo di qualsiasi portata “esterna”** rispetto allo specifico alveo processuale in cui si iscrive». Può quindi affermarsi con una certa sicurezza che, per la giurisprudenza costituzionale, vanno considerati **inammissibili** tutti i ricorsi per conflitto concernenti **atti interni al processo penale**, tecnicamente inteso come procedura finalizzata alla verifica di merito dell’imputazione elevata dal Pubblico Ministero, comprese le fasi di grado successivo al primo e, con esse, **compresi gli atti di impugnazioni**.

Non risulta che il principio fosse stato formalizzato in precedenza, ma la Corte, nella parte finale della propria sentenza, ha ricordato quanto già stabilito in un giudizio per conflitto tra enti (sentenza n. 163 del 2001): l’**atto di appello** «è **privo di qualsiasi portata “esterna”** rispetto allo specifico alveo processuale in cui si iscrive; esso esprime soltanto l’esercizio del diritto di reclamo che l’ordinamento assicura, “nel” e “per” il processo, a tutte le parti, pubbliche o private che siano. L’impugnazione, infatti, qualunque sia il soggetto legittimato a proporla, ha come termine oggettivo di riferimento, non la posizione delle parti in quanto tali, ma unicamente la statuizione giurisdizionale avverso la quale si reclama. Sicché, è la statuizione in sé – e non certo

l'atto di gravame – ad essere se mai potenzialmente suscettibile di assumere quella rilevanza esterna al processo, idonea a perturbare la sfera delle attribuzioni costituzionalmente riservate ad enti o poteri dello Stato».