7 DICEMBRE 2018 |

GUGLIELMO LEO,

LA CORTE COSTITUZIONALE SULLE PREROGATIVE DEL PUBBLICO MINISTERO IN MERITO ALLA DIFFUSIONE DI INFORMAZIONI CONCERNENTI INVESTIGAZIONI IN ATTO

CORTE COST., SENT. 7 NOVEMBRE 2018 (DEP. 6 DICEMBRE 2018), N. 229, PRES. LATTANZI, RED. ZANON

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

1. Diamo immediata notizia, riservando a tempi più lunghi un contributo di analisi e commento, del deposito della sentenza con cui la Consulta ha definito il giudizio per **conflitto di attribuzione** tra poteri promosso dal Procuratore della Repubblica di Bari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, a proposito dell'art. 18, comma 5, del **d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177**, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

Come avviene per le decisioni di grande importanza, la Corte aveva già dato notizia della decisione assunta, con un [comunicato stampa](#) del quale la nostra *Rivista* aveva dato tempestiva comunicazione. Ora è intervenuto, appunto, il deposito del provvedimento, cosicché è possibile prendere piena cognizione del problema sollevato dal Procuratore di Bari e delle ragioni per le quali la Corte ha disatteso le allegazioni difensive del Presidente del consiglio.

2. La norma “impugnata” dal ricorrente prevede che, per finalità di miglior distribuzione delle risorse e di più efficace coordinamento delle attività istituzionali, il Capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i **vertici** delle altre **Forze di polizia** adottino «apposite istruzioni», affinché i «responsabili di ciascun presidio di polizia interessato» **trasmettano** alla «propria **scala gerarchica** le notizie relative all'inoltro delle **informative di reato** all'autorità giudiziaria, **indipendentemente** dagli obblighi prescritti dalle norme del **codice di procedura penale**».

La Procura di Bari aveva lamentato che la norma in questione sarebbe stata adottata in **eccesso di delega** (e dunque in violazione dell'art. 76 Cost.), ed inoltre avrebbe violato **prerogative di ordine costituzionale** direttamente pertinenti all'Autorità giudiziaria requirente.

In particolare, per la deroga introdotta rispetto alla disciplina processuale del **segreto investigativo** (art. 329 c.p.p.), essa avrebbe leso il principio di **obbligatorietà dell'azione**

penale (art. 112) e la direttiva costituzionale per la quale l’Autorità giudiziaria **dispone direttamente della polizia giudiziaria** (art. 109 Cost.).

L’Avvocatura dello Stato ha poi resistito nel giudizio prospettando una serie di pretese cause di **inammissibilità** del conflitto, negando inoltre nel merito l’effettività delle lesioni denunciate dal ricorrente.

3. La sentenza della Corte risolve con chiarezza **questioni di giustizia costituzionale** assai importanti, che meriteranno l’esame degli studiosi e degli operatori ben oltre lo specifico tema trattato. In sostanza, è stata affermata e ribadita l’**ammissibilità** di conflitti aventi ad oggetto **atti legislativi**, che pure normalmente sono sindacati nel giudizio incidentale di costituzionalità, chiarendo le (severe) condizioni legittimanti dei ricorsi in materia. Per altro verso, è stata ribadita la deducibilità nel giudizio per conflitto dei soli **parametri costituzionali** che assegnano prerogative ai poteri dello Stato, escludendo dunque, nella specie, l’esame del merito circa il presunto eccesso di delega da parte del Governo.

Ma la sentenza presenta l’interesse più immediato, sul **versante del processo penale**, quanto alle considerazioni svolte dalla Corte sulla **dipendenza funzionale della polizia giudiziaria** e sulle conseguenze da trarne circa la portata del **segreto investigativo** regolato dal codice di procedura. Proprio sul parametro dell’**art. 109 Cost.** il giudizio è stato risolto, considerando quindi assorbita la doglianza riferibile al principio di obbligatorietà dell’azione penale.

4. Preliminare al ragionamento della Corte la considerazione che la norma “impugnata” era finita nel testo della disposizione che la contiene su impulso delle Commissioni parlamentari chiamate ad esprimere parere sullo schema del decreto legislativo, operato mediante il singolare invito a riprendere il contenuto di una **norma regolamentare** valevole solo per l’Arma dei Carabinieri, cioè l’articolo 237 del d.P.R. n. 90 del 2010 (Testo Unico delle disposizioni in materia di ordinamento militare), per estenderlo a tutte le Forze di polizia.

Un invito per la verità sorprendente, posto che la previsione aveva già posto problemi di **compatibilità con una norma di rango superiore**, cioè proprio l’art. 329 c.p.p., al punto che la stessa Arma dei Carabinieri aveva, per così dire, “**autoridotto**” la sua portata, mediante una serie di disposizioni a carattere interno, utili nel complesso a stabilire che le segnalazioni ai superiori gerarchici dovessero limitarsi a riportare «**gli elementi essenziali del fatto, escludendo qualsiasi aspetto di interesse investigativo** e con l’osservanza degli obblighi di cui al cod. proc. pen. e delle relative norme di attuazione» (questa la sintesi datane dalla stessa Corte costituzionale).

Certo, la trasposizione (con qualche variazione linguistica) della norma regolamentare in una disposizione con forza di legge ha consentito di superare il problema d’una valenza derogatoria della fonte di rango inferiore rispetto ad un’altra di rango superiore, ma per ciò stesso ha creato un **conflitto tra precetti normativi**, che il legislatore avrebbe dovuto risolvere mediante

l'accurato bilanciamento tra esigenze confliggenti, e con una chiara definizione dei **confini d'applicazione** delle disposizioni di pari forza.

Esattamente quel che è mancato, secondo la Corte, nel caso di specie.

Per un verso, e nonostante i tentativi di interpretazione “adeguatrice”, la norma impugnata **sancisce** (in modo per altro generico) **il proprio carattere derogatorio del segreto investigativo**. Quando impone una comunicazione per via gerarchica «**indipendentemente dagli obblighi** prescritti dalle norme del codice di procedura penale», la norma sancisce letteralmente ed indiscutibilmente che il segreto non libera il funzionario di polizia dall'obbligo impostogli, e non certo che la sua applicazione è dovuta solo in assenza di segreto.

Vero, per altro verso, che altre norme di legge **configurano eccezioni al segreto** (la Corte le esamina partitamente), ma, nel sistema codicistico, «**ogni deroga** al segreto investigativo avviene **previo vaglio della stessa autorità giudiziaria competente, che ben può rigettare**, motivandone le ragioni, una richiesta di atti e informazioni». Un sistema di garanzia della funzionalità delle indagini del quale non si vedono applicazioni nella norma impugnata dal Procuratore di Bari.

Di più. La Corte ravvisa per esempio una incongruenza tra la finalità dichiarata della norma eccezionale ed il fatto che la **precisazione dei confini tra segreto e comunicazione gerarchica** risulta affidata singolarmente ai vertici delle varie Forze di polizia. Di fatto, la produzione regolamentare seguita alla novella ha generato dubbi perfino sulla sua applicabilità ai dirigenti della **polizia giudiziaria**, e per altro verso ha “configurato” le **catene gerarchiche** in termini tanto ampi che il numero di persone raggiunte da informazioni riservate, pur pacificamente prive della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, è parso alla Corte incompatibile con un ragionevole bilanciamento tra le esigenze sul campo.

Incerta, ancora, la nozione di “**notizia relativa all'inoltro dell'informativa di reato**” (il mero dato dell'invio, oppure il fatto cui si riferisce, o ancora i “dati esteriori”, o infine il contenuto essenziale del rapporto, anche nei risvolti investigativi), ma con enormi potenzialità diffuse e, per inciso, senza alcuna disposizione circa il **trattamento dei dati giudiziari** ad opera degli apparati di polizia, ad onta della dettagliata e recente **normativa sovranazionale** che concerne il tema.

5. Questi ed altri aspetti, secondo la Corte, evidenziano plasticamente il rischio di lesione della prerogativa costituzionale che attiene alla **diretta disponibilità della polizia giudiziaria** in capo all'**Autorità giudiziaria**.

Se è vero che gli ufficiali e gli agenti della prima dipendono gerarchicamente dai vertici dei rispettivi apparati, e dunque, in definitiva, dal **potere esecutivo**, è anche vero che la **Costituzione non ammette** «che si sviluppino, foss'anche per legittime esigenze informative ed organizzative, **forme di coordinamento investigativo alternative** a quello condotto dal pubblico ministero competente».

Proprio ed anche per la sua genericità ed inadeguatezza, la disciplina impugnata può indurre una **concentrazione di dati di significato investigativo** presso soggetti **non dipendenti dal dominus dell'investigazione**, ed ultronei rispetto alle necessità di coordinamento e di organizzazione, con il rischio di **interferenze nella diretta conduzione delle indagini** da parte dell'autorità giudiziaria, in lesione, innanzitutto, dell'art. 109 Cost.

Inoltre – osserva la Corte – «la comunicazione ai superiori gerarchici di **informazioni** di significato investigativo, **indipendentemente da un vaglio preliminare affidato al prudente apprezzamento dell'autorità giudiziaria**, carica di significati indebiti la stessa dipendenza burocratica degli appartenenti alla polizia giudiziaria rispetto a tali loro superiori, rischiando per converso di indebolirne la dipendenza funzionale rispetto al pubblico ministero, con elusione del delicato equilibrio scolpito nella disposizione costituzionale in questione».

Se certamente è concepibile un bilanciamento che a certe condizioni privilegi una più efficace azione di coordinamento e organizzazione, «**deve essere in ogni caso riconosciuto all'autorità giudiziaria il potere di stabilire il quando, il quomodo e il quantum delle notizie riferibili**».

6. Per le ragioni qui sommariamente richiamate, la Corte ha dichiarato che **non spettava al Governo** di adottare l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, nella parte in cui prevede che «[e]ntro il medesimo termine, al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale».

La parte della norma appena trascritta, di conseguenza, è stata **annullata** dalla Corte medesima.