



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. II

(ESTRATTO)

**JACOPO FERRACUTI**

**POLIZIA GIUDIZIARIA E AUTONOMIA DELLA  
MAGISTRATURA IN UN INTERESSANTE CONFLITTO TRA  
POTERI SU ATTO LEGISLATIVO.  
A MARGINE DI CORTE COST., SENT. 6 DICEMBRE 2018, N. 229.**

17 GIUGNO 2019

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Jacopo Ferracuti\*

**Polizia giudiziaria e autonomia della magistratura in un interessante conflitto tra poteri su atto legislativo. A margine di [Corte cost., sent. 6 dicembre 2018, n. 229](#).**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La vicenda. – 3. La decisione della Corte costituzionale. – 3.1. La decisione rispetto alle eccezioni preliminari sull'ammissibilità del conflitto. – 3.2. La decisione rispetto alla lamentata violazione dell'art. 76 Cost. – 3.3. La decisione rispetto alla lamentata violazione dell'art. 109 Cost. – 3.4. La "non" decisione rispetto alla lamentata violazione dell'art. 112 Cost. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa.*

È conforme alle prerogative costituzionali del pubblico ministero un meccanismo che contempra la trasmissione delle informative di reato dalla polizia giudiziaria al proprio vertice gerarchico?

La questione concerne il classico tema della divisione dei poteri<sup>1</sup>, da sempre oggetto di studio e analisi da parte della dottrina, di recente tornato alla ribalta con specifico riguardo alla relazione tra potere giudiziario e potere esecutivo.

La Corte costituzionale, nell'affrontare il quesito posto in apertura, ha fornito risposta negativa.

Secondo la Consulta, infatti, la previsione della trasmissione, da parte della polizia giudiziaria alla propria scala gerarchica, delle notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, "*indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*", di cui all'art. 18, co. 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*») è illegittima perché rende concreto il pericolo di indebite interferenze nella diretta conduzione delle indagini da parte del pubblico ministero, in violazione dell'art. 109 Cost.

A tale conclusione il giudice delle leggi è specificamente pervenuto nel risolvere, con la sentenza in commento, il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per violazione degli artt. 76, 109 e 112 della Costituzione.

A distanza di qualche mese dalla relativa pubblicazione, e all'esito di un'attenta rilettura, mi sembra che la decisione in esame offra maggiori spunti di riflessione di quelli che, a prima vista, potrebbero essere colti.

La pronuncia si segnala, infatti, anzitutto, per le interessanti considerazioni svolte dalla Corte già in sede di esame delle eccezioni preliminari sollevate dal Governo, di particolare rilevanza per ciò che attiene alla stessa esperibilità, sotto il profilo oggettivo, di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato concernente un atto legislativo.

---

\* *Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre.*

<sup>1</sup> Senza risalire alle teorizzazioni sul tema di Montesquieu, e a voler focalizzare l'attenzione sul nostro ordinamento, sono note le considerazioni che una parte della dottrina ha formulato in relazione alla individuabilità nel sistema costituzionale nazionale del principio di separazione dei poteri: cfr., in particolare, a titolo esemplificativo, F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, 1966; E. DE MARCO, *Valore attuale del principio della divisione dei poteri*, in *Riv. amm.*, 1996, 1247 e ss.; cfr. anche G. BOGNETTI, *voce Poteri (divisione dei)*, *Dig. disc. pubbl.*, XI, 1996, ID., *La divisione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1994; A. CERRI, *voce Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, 1990; M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989; C. ROEHRSEN, *Della separazione dei poteri in Montesquieu e Kelsen con particolare riguardo al potere esecutivo*, in *Riv. amm.*, 1989, 659 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale e il principio di indipendenza del giudice*, in *AA.VV., Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, 667 e ss.; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, nonché *La separazione dei poteri*, I e II, Milano, 1979 e 1984; A. PIZZORUSSO, *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, XXXI, 151

Di peculiare interesse è, però, soprattutto il merito della vicenda scrutinata, attinente alla salvaguardia delle prerogative del pubblico ministero nella conduzione delle indagini.

Da questo punto di vista, come meglio si dirà nel corso della presente trattazione, la Consulta, appurato che la previsione dell'art. 18, co. 5, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177 introduce una deroga al segreto investigativo *ex art.* 329 c.p.p. senza, tuttavia, contemplare un preventivo vaglio dell'autorità giudiziaria competente o una qualsiasi altra forma di assenso preventivo, ne rileva l'estrema genericità e indeterminatezza, evidenziando come le incertezze derivanti dalla sua stessa formulazione finiscano per rendere non astratto il pericolo di interferenze nella conduzione delle indagini da parte dell'autorità requirente, con conseguente lesione delle prerogative costituzionali ad essa riconosciute.

## 2. La vicenda.

Ai fini di una miglior comprensione delle considerazioni svolte dalla Corte, è in ogni caso d'obbligo prendere le mosse dalle vicende fattuali che hanno condotto alla pronuncia in commento.

Con ricorso depositato in data 25 luglio 2017 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2017, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari sollevava conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione all'art. 18, co. 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*», ritenendo la disposizione censurata lesiva delle proprie prerogative, quali costituzionalmente attribuite.

Ai sensi della norma citata «... *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*».

Il Procuratore della Repubblica di Bari riteneva non dovuto l'intervento governativo di adozione della norma in questione, in quanto posto in essere in violazione dell'art. 76 Cost., per eccesso di delega, nonché dell'art. 109 Cost., in quanto violativo del rapporto di diretta dipendenza della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria e, infine, dell'art. 112 Cost., per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale cui il segreto investigativo strettamente inerisce.

In particolare, sotto il profilo dell'eccesso di delega *ex art.* 76 Cost., assumeva il Procuratore che la disposizione, per come licenziata, non trovava adeguata copertura nella legge di delega e, in particolare, nell'art. 8, co.1, lett. a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 («*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*»), il quale autorizzava il Governo a razionalizzare e potenziare l'«*efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali ...*».

Riteneva il ricorrente che tale previsione, la cui *ratio* sottesa era legata a esigenze di semplificazione e razionalizzazione di uffici, servizi ed impiego del personale, non era sufficiente a giustificare l'introduzione della disposizione oggetto del conflitto, tanto più in un caso, come quello di specie, ove nessun accenno era stato fatto, nel corso dei lavori parlamentari che avevano condotto all'approvazione della legge di delega, alla possibilità di prevedere, a carico dei responsabili di ciascun presidio di polizia giudiziaria, una comunicazione in via gerarchica di notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale.

In ordine alla violazione dell'art. 109 Cost., il ricorrente evidenziava, invece, che detto parametro, nel conferire all'autorità giudiziaria il potere di disporre direttamente della polizia giudiziaria, trovava la sua piena giustificazione nelle superiori esigenze della funzione requirente e giudiziaria e nella necessità di garantire alla magistratura la più sicura e autonoma disponibilità dei mezzi d'indagine, instaurando un rapporto di dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria, tale da escludere interferenze di altri poteri nella condotta delle indagini, in modo che la direzione di queste ultime risulti effettivamente riservata alla autonoma iniziativa dell'autorità giudiziaria medesima.

In tale ottica, secondo il Procuratore, la comunicazione in via gerarchica delle informazioni, prevista dalla disposizione oggetto del conflitto, senza alcun filtro o controllo del pubblico ministero procedente, a beneficio, fra l'altro, anche di soggetti che non rivestono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e che, per la loro posizione apicale, vedono particolarmente stretto il rapporto di dipendenza organica dalle articolazioni del potere esecutivo, si poneva in violazione delle prerogative riconosciute al pubblico ministero nell'esercizio dell'attività d'indagine.

Infine, circa le censure relative all'art. 112 Cost., a detta del ricorrente, occorre tutelare la stretta correlazione esistente tra azione penale obbligatoria e segretezza delle indagini, la deroga alla quale poteva essere fonte di rischi per l'esito positivo delle investigazioni e, per ciò stesso, dell'effettività ed efficacia dell'esercizio dell'azione penale, a tutela delle quali erano stati posti, dal codice di procedura penale, limiti e tempi precisi e rigorosi per la segretezza. Tali regole, secondo il Procuratore, venivano disinvoltamente superate dalla disposizione oggetto del sollevato conflitto, peraltro a beneficio di organi dell'Amministrazione neppure dotati della connotazione di appartenenti alla polizia giudiziaria, come tali privi di legittimazione all'accesso all'attività d'indagine.

Alla luce di quanto dedotto, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari chiedeva si pervenisse alla declaratoria di non spettanza al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere di adottare la disposizione dell'art. 18, co. 5, del d.lgs. 177/2016, nella parte più sopra riportata, con conseguente annullamento della stessa.

Ad ogni modo, ferme le censure sollevate dal ricorrente e poc' anzi brevemente ricordare, una volta instaurato il giudizio, il primo vaglio che la Consulta si è trovata a dover operare è stato quello concernente l'ammissibilità del conflitto sollevato.

Al riguardo, con [ordinanza n. 273/2017](#), depositata in cancelleria il 18 dicembre 2017, la Corte, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha dichiarato ammissibile il ricorso proposto.

In ordine al profilo soggettivo, in maniera direi scontata, rilevava, infatti, che *“che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte ([sentenze n. 1 del 2013](#), [n. 88](#) e [n. 87 del 2012](#), e [n. 420 del 1995](#); [ordinanza n. 521 del 2000](#)), deve essere riconosciuta la natura di potere dello Stato al pubblico ministero, e in particolare al Procuratore della Repubblica (art. 1, comma 1, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, recante «Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150»), in quanto titolare delle attività d'indagine (art. 109 Cost.) finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.);*

*che nessun dubbio sussiste in ordine alla legittimazione del Governo, rappresentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, posto che l'atto asseritamente lesivo è imputabile a quest'ultimo nella sua interezza ([ordinanze n. 16 del 2013](#), [n. 23 del 2000](#) e [n. 323 del 1999](#))”.*

Segnatamente al versante oggettivo, invece, circa cioè *“l'idoneità di un atto avente natura legislativa – quale quello in questione – a determinare conflitto”*, la Consulta sottolineava che *“la giurisprudenza di questa Corte ritiene che tale idoneità sussista tutte le volte in cui dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze ([ordinanze n. 17](#) e [n. 16 del 2013](#), e [n. 343 del 2003](#)), salvo che sia configurabile un giudizio nel quale la norma primaria risulti applicabile e quindi possa essere su di essa sollevata, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale ([sentenze n. 284 del 2005](#) e [n. 221 del 2002](#));*

*che, nel caso di specie, l'effettiva configurabilità di un tale giudizio non emerge prima facie, restando impregiudicata, anche su tale aspetto, ogni diversa valutazione in seguito al pieno*

*dispiegarsi del contraddittorio tra le parti”.*

Dichiarata l'ammissibilità del ricorso, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari provvedeva, dunque, in data 18 gennaio 2018 alla rituale notifica dello stesso, unitamente alla copia conforme dell'ordinanza di ammissibilità, al Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Quindi, provvedeva a depositarlo in termini presso la competente cancelleria.

Esaurita la fase di ammissibilità, in data 9 marzo 2018 si costituiva in giudizio il Governo della Repubblica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Secondo il Governo il ricorso proposto era, preliminarmente, inammissibile per tre ordini di ragioni. In primo luogo, perché ipotetico, dal momento che, secondo le prospettazioni di parte resistente, ciò che il Procuratore lamentava non era una lesione attuale, concreta e diretta delle proprie attribuzioni, bensì una possibile lettura della disposizione impugnata, di modo che, prima di sollevare il conflitto, il ricorrente avrebbe dovuto verificare che la norma censurata effettivamente fosse interpretata nel senso temuto.

In secondo luogo, perché carente del requisito della residualità, invece necessario allorché venga in contestazione una lesione delle prerogative costituzionali perpetrata a mezzo di un atto legislativo, in quanto, secondo l'Avvocatura, la legittimità della disposizione impugnata sarebbe potuta venire in rilievo anche in altri e differenti giudizi.

Infine, per difetto di motivazione, posto che il ricorso del Procuratore si contraddistingueva per l'ampio richiamo in esso operato a parti della delibera assunta dal Consiglio superiore della magistratura del 15 giugno 2017, che l'Avvocatura asseriva richiamata *per relationem* con conseguente carenza, in seno ad esso, di un'autonoma elaborazione ed argomentazione dei motivi e, in particolare, dei profili di lesione delle attribuzioni del ricorrente.

Al di là di tali eccezioni preliminari, il Governo sosteneva, altresì, l'infondatezza nel merito del conflitto sollevato.

Rispetto alla lamentata violazione dell'art. 76 Cost., anzitutto perché, secondo l'Avvocatura generale, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, era possibile lamentare solo la lesione dei parametri costituzionali che delineano le competenze del potere cui appartiene l'organo ricorrente, mentre il vizio di eccesso di delega, in quanto afferente all'astratta legittimità costituzionale della disposizione censurata, di per sé non poteva dirsi idoneo a determinare alcuna invasione o minaccia di lesione delle proprie attribuzioni. E, comunque, perché la disposizione adottata, secondo il Presidente del Consiglio, si poneva in linea con le finalità di cui alla legge delega, potendo conseguirsi la finalità di migliorare la *“cooperazione sul territorio”* tra le varie Forze di polizia, oltre che con misure di carattere organizzativo o logistico, anche sul versante del coordinamento informativo ed operativo, ferma restando, in ogni caso, la legittimità della norma per la particolare ampiezza della delega concessa, in quanto suscettibile di investire diversi e plurimi aspetti dell'organizzazione e del funzionamento dell'intero comparto della pubblica sicurezza.

In ordine all'art. 109 Cost., invece, l'Avvocatura, ricordato che la scelta del costituente è stata quella di non imporre la creazione di un autonomo corpo di polizia giudiziaria, svincolato dall'esecutivo e posto alle esclusive dipendenze della magistratura, chiariva come la disposizione censurata non comportava alcuna ingerenza sul potere di direzione delle indagini da parte del pubblico ministero, dal momento che non veniva in nessun modo incisa la disciplina recata sul punto dal codice di rito (con riguardo, agli artt. dal 55 al 58, nonché all'art. 327 c.p.p.). A dimostrazione dell'assunto, secondo il Governo, era, altresì, utile il richiamo alla disposizione, dal tenore analogo a quella oggetto di ricorso, di cui all'art. 237 del d.P.R. n. 90/2010 che, con specifico riferimento all'Arma dei Carabinieri, conteneva una previsione sostanzialmente identica senza aver mai dato luogo, nella sua lunga prassi applicativa, ad alcuno dei problemi di lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite quali paventati dal Procuratore ricorrente.

Infine, rispetto all'art. 112 Cost., secondo le prospettazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, non era corretto l'assunto secondo il quale il fondamento del segreto di indagine si sarebbe dovuto rinvenire nell'evocato parametro costituzionale, venendo invero in rilievo un istituto

processuale posto a presidio di un valore diverso, rappresentato dalla necessità di garantire il buon esito dell'azione penale, sotto il profilo della ricerca della verità, dell'acquisizione delle prove e della genuinità di queste ultime, con la conseguenza, secondo tale prospettiva, dell'ascrizione del segreto di indagine ai principi recati in generale dall'art. 111 Cost. in materia di esercizio della giurisdizione penale. L'esecutivo sosteneva, inoltre, a sostegno della propria tesi, che nonostante l'art. 112 Cost. assolveva anche ad una funzione di garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero, la posizione di questi sarebbe tuttavia caratterizzata da specifiche peculiarità rispetto agli altri magistrati appartenenti all'ordine giudiziario, in quanto la garanzia della sua indipendenza sarebbe rimessa alla legge ordinaria, la quale non detterebbe norme volte a sancire l'intangibilità in assoluto del segreto investigativo, prevedendo, anzi, numerose deroghe volte alla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti, addirittura "esterni" al processo, di cui sarebbero portatori altri poteri dello Stato.

Tali risultando le argomentazioni dei poteri in conflitto, per la definizione del giudizio, veniva fissata l'udienza pubblica del 6 novembre 2018, in vista della quale entrambe le parti depositavano memoria con la quale venivano ribadite le rispettive posizioni, come sopra esplicitate.

Celebrata l'udienza con l'audizione dei legali delle parti in causa, la Corte costituzionale, con [sentenza n. 229](#), depositata in cancelleria in data 6 dicembre 2018, si pronunciava accogliendo il ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari.

### 3. La decisione della Corte costituzionale.

Con la sentenza in commento, in particolare, il giudice delle leggi, definendo favorevolmente per il ricorrente il conflitto sollevato, ha dichiarato *“che non spettava al Governo della Repubblica adottare l'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 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», 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», e conseguentemente annulla[va] tale disposizione nella parte indicata”*.

Per poter pervenire alla decisione in questione, la Corte si è trovata ad affrontare numerose questioni, sia preliminari che di merito, la cui analisi offre molteplici spunti di riflessione.

Nel prosieguo della trattazione si tenterà, dunque, di mettere in evidenza i passaggi più significativi della decisione assunta dal giudice delle leggi.

#### 3.1. La decisione rispetto alle eccezioni preliminari sull'ammissibilità del conflitto.

Prima di passare al merito della questione sollevata, la Corte costituzionale opera un'assai interessante premessa in ordine ai presupposti di sollevabilità del conflitto tra poteri dello Stato che si connoti per la natura legislativa dell'atto da cui, secondo il potere istante, scaturisce la lesione della sfera di attribuzioni ad esso costituzionalmente riservate.

Simile fattispecie, *species* del più ampio *genus* conflitti tra poteri, ricorreva, infatti, nel caso di specie.

La Consulta, a scioglimento della riserva in parte assunta con l'[ordinanza n. 273/2017](#), ha confermato l'orientamento ivi già espresso, pronunciandosi favorevolmente in ordine all'ammissibilità del conflitto.

In questo ambito, la sentenza risulta di peculiare interesse non tanto in relazione al profilo soggettivo, quanto, piuttosto, per ciò che riguarda il versante oggettivo del conflitto sollevato.

Dal punto di vista dei soggetti, infatti, è pacifica, in quanto già riconosciuta, la natura di poteri dello stato sia del Procuratore della Repubblica, sia, ovviamente, del Presidente del Consiglio dei Ministri: il primo in quanto autorità giudiziaria che dispone direttamente della polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 109 Cost., e perciò titolare delle attività d'indagine finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale in virtù dell'art. 112 Cost.; il secondo in quanto organo cui risulta imputabile il potere esecutivo nella sua interezza.

Il problema che si pone attiene, come anticipato, all'aspetto oggettivo del giudizio.

Si tratta, cioè, di capire se l'astratta possibilità per il ricorrente di sollevare una questione di legittimità costituzionale di una data disposizione legislativa in un comune giudizio, possa impedire di richiederne l'annullamento in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

La questione è assai risalente nel tempo ed ha suscitato, sin da subito, l'interesse della dottrina<sup>2</sup>.

In passato, c'è da dire, non sono mancati i casi (taluni, per vero, anche abbastanza recenti) in cui la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni vertente su atto legislativo sul presupposto, per l'appunto, che “*esista un giudizio*” in cui l'atto legislativo può trovare applicazione<sup>3</sup>.

Va, però, altrettanto detto che se il discorso finisse per arrestarsi *sic et simpliciter* qui, allora in taluni particolari casi potrebbe probabilmente venire a determinarsi una lesione delle attribuzioni costituzionali riservate ai vari poteri dello Stato, soprattutto nelle ipotesi in cui questi non abbiano la concreta possibilità di instaurare un giudizio ove provvedere poi a sollevare incidentalmente la questione.

Il timore, sembra potersi affermare, appare fondato. Tanto è vero che l'iniziale ritrosia<sup>4</sup> ad ammettere conflitti di attribuzione contro atti normativi primari<sup>5</sup> è stata gradualmente lasciata alle spalle dalla Consulta<sup>6</sup>, che si è aperta nel senso del riconoscimento dell'esperibilità del rimedio in

---

<sup>2</sup> Basti citare, in proposito, F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 755 ss.

<sup>3</sup> Si vedano, in tal senso, le pronunce richiamate nella stessa statuizione in commento, vale a dire la sentenza n. 284 del 2005 in *Giur. cost.*, 2005, IV, 2756 ss., nonché le ordinanze n. 16 e n. 17 del 2013, in *Giur. cost.*, 2013, I, 274 ss., o, ancora, la sentenza n. 38 del 2008, in *Giur. cost.*, 2008, I, 386 ss., la sentenza n. 343 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, III, 3581 ss., segnalandosi, sul punto, e con riferimento a tale pronuncia il commento di R. PINARDI, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132 comma 2 Cost.)*, ivi, 3585 ss., n. 144 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, II, 1373 ss. con commento di F. BIONDI, *Le «regole diverse» alla base dei conflitti tra poteri promossi dagli organi giudiziari*, ivi, 1377 ss. e, infine, nello stesso senso, anche le [ordinanze n. 1 del 2009](#), in *Giur. cost.*, 2009, I, 1 ss. e [n. 14 del 2009](#), in *Giur. cost.*, 2009, I, 101 ss.

<sup>4</sup> Emblematica è, in tal senso, la [sentenza n. 406 del 1989](#), in cui la Corte afferma, per la verità con motivazione molto debole, che l'ammissione del conflitto di attribuzione contro atti di rango legislativo avrebbe finito per rappresentare un elemento di rottura del sistema costituzionale che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati) è incentrato nel sindacato incidentale. È, comunque, da segnalare, per l'espressione di tale principio, l'utilizzo da parte della Consulta dell'ellittica “*in linea di principio*”, con una formula, dunque, che, pur non immediatamente anticipando, comunque neppure escludeva le aperture poi in concreto successivamente verificatesi. Per il testo della sentenza, cfr. *Giur. cost.*, 1989, I, 1831 ss. A commento di tale sentenza, cfr. S. M. CICONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato*, ivi, 1869 ss.; P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, ivi, 1875 ss.; A. PUGIOTTO, *La corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, ivi, II, 2174 s.; A. PISICCHIO, *La Corte costituzionale tra riduzioni delle garanzie dell'ordinamento e strane respiscenze*, in *Rivista della corte dei conti*, 1989 (n. 4), 172 ss.; A. PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra corte dei conti, parlamento e governo*, ivi, 1990 (n. 1), 275 ss.; P. VERONESI, *La sentenza n. 406/1989 della Corte costituzionale: problemi generali e implicazioni sulla forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 2*, Milano, 1992, 269 ss.

<sup>5</sup> Per una disamina e lettura della giurisprudenza costituzionale precedente alla [sent. n. 457 del 1999](#), si veda, ad esempio, R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, in *Giur. cost.*, 1999, III, 3919 ss.

<sup>6</sup> Rilevante, in tal senso, è la [sentenza n. 161 del 1995](#), in *Giur. cost.*, 1995, II, 1346 ss., con note di C. Pinelli, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, ivi, 1363 ss., e di P. Veronesi, *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, ivi, 1371 ss. La pronuncia in questione esprime una sostanziale inversione dell'orientamento manifestato nella [sentenza n. 406 del 1989](#) in merito all'esclusione delle leggi e degli atti aventi forza di legge dal campo di

questione anche a fronte di atti legislativi, in tal modo pervenendo a un approdo che, seppur in parte, era già stato paventato da parte della dottrina<sup>7</sup>.

La “svolta” in tal senso, dopo la [pronuncia n. 161 del 1995](#)<sup>8</sup>, è segnata dalla decisione assunta con la [sentenza n. 457 del 1999](#)<sup>9</sup>, nell’ambito della quale la decisione di ammissibilità del conflitto sollevato dalla Corte dei conti contro il Governo in relazione a taluni decreti legislativi che limitavano il potere di controllo della magistratura contabile, non viene argomentata in termini di deroga rispetto alla regola generale dell’inammissibilità.

Il giudice delle leggi chiarisce, infatti, che a differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, la stessa giurisdizione, con riguardo ai conflitti, è determinata solamente in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e alle rispettive competenze la cui integrità essi difendono.

Secondo la Consulta, ne discende come conseguenza che la valutazione sull’ammissibilità del conflitto deve esclusivamente basarsi sull’interesse ad agire e sulla lesione della sfera di attribuzione, senza che, in tale ottica, rilevi la natura degli atti da cui tale lesione scaturisce.

In altre parole, dunque, non essendo il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato preordinato a stabilire la legittimità dell’atto impugnato, la natura eventualmente legislativa di quest’ultimo non rileva ai fini di una corretta decisione circa l’ammissibilità del conflitto medesimo<sup>10</sup>.

Non sarebbe, infatti, ragionevole, nell’ipotesi sopra prospettata di potere dello Stato impossibilitato a provocare un incidente di costituzionalità, che la tutela della relativa sfera di attribuzioni costituzionali venga subordinata alla duplice eventualità che un altro soggetto intenda eccipire la questione di legittimità costituzionale e che, una volta sollevata la questione in certi termini, il giudice *a quo* si determini favorevolmente in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della stessa<sup>11</sup>.

È la caratteristica doppiamente eventuale della descritta situazione ad escluderne, dunque, e direi del tutto ragionevolmente, la conformità alla *ratio* e alla stessa natura dell’istituto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

È per tale ragione che, nella sentenza in commento, la Corte afferma “*che l’ammissibilità del ricorso per conflitto su atto legislativo è altresì subordinata alla circostanza che la lesione delle attribuzioni costituzionali non possa essere rilevata, sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale, proprio dal soggetto direttamente interessato (sentenza n. 457 del 1999; ordinanza n. 38 del 2001)*. Da questo punto di vista, non è la mera configurabilità di un giudizio nel quale la disposizione può trovare applicazione a ostacolare l’ammissibilità del

---

applicazione dei giudizi sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ancorché con essa non possono, tuttavia, ancora dirsi stabilmente poste le premesse per un sindacato di tali atti in simili giudizi.

<sup>7</sup> Cfr. F. SORRENTINO, ult. op. cit., nonché M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano, 1972; A. PACE – F. SORRENTINO, *Memoria illustrativa della Corte dei conti*, in *Giur. cost.*, 1989, 1854.

<sup>8</sup> In particolare, riprendendo quanto anticipato nella nota n. 6, con la [sent. n. 161 del 1995](#), la Corte ha ammesso il conflitto avente ad oggetto un decreto-legge, rilevando come, nei casi in cui il giudizio in via incidentale si riveli insufficiente, il conflitto possa essere “*la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all’immediatezza l’efficacia*”. Di lì a poco l’applicabilità è stata estesa anche alla legge e al decreto legislativo.

<sup>9</sup> In *Giur. cost.*, 1999, 3906 s., con note di R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, ivi, 3919 ss., e di C. DE FIORES, *La “tormentata” ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, ivi, 3923 ss.

<sup>10</sup> Secondo A. PUGIOTTO, *Leggi interpretative e funzioni giurisdizionali*, in A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore. Atti del Seminario di Roma, 5 ottobre 2000*, Torino, 2001, 23, è con tale pronuncia che la Consulta “*spalanca le porte al conflitto su atto legislativo*”.

<sup>11</sup> Già A. CELOTTO, [Una inammissibilità che non persuade](#), in questa *Rivista, Studi*, 2005 (17.VII.2005), premesso che riservare al giudizio incidentale la salvaguardia delle competenze costituzionali di un organo legittimato al conflitto significa condizionare questa tutela anche alla possibilità di trovare in concreto un giudice che se la senta di ritenere la questione non solo rilevante, ma anche non manifestamente infondata, aveva sollevato dubbi sulla conformità con il sistema delle garanzie costituzionali dell’idea di condizionare la tutela di competenze di tono costituzionale alla valutazione di un giudice *a quo*. Secondo l’autore, “*L’impianto costituzionale impone di mantenere al conflitto le vesti di una extrema ratio, ma non bisogna incorrere nel rischio opposto di rendere la tutela connessa a tale strumento una mera chimera!*”.

*conflitto: deve trattarsi di un giudizio in cui il soggetto (o meglio: il potere dello Stato), che ha ritenuto di lamentare la lesione della propria sfera di attribuzioni attraverso il ricorso per conflitto, avrebbe la possibilità di proporre l'eccezione di legittimità costituzionale. Deve cioè trattarsi di un giudizio in cui quel soggetto sia o possa essere a tutti gli effetti parte*"<sup>12</sup>.

La Consulta, in altre parole, chiarisce che il conflitto su atto legislativo non è inammissibile allorché la lesione delle attribuzioni costituzionali possa essere puramente e semplicemente rilevata, sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale, nel giudizio in via incidentale, ma che lo diventa nel momento in cui detta eccezione possa essere sollevata dallo stesso potere dello Stato che ha agito mediante la via del conflitto, per la tutela delle proprie prerogative costituzionali.

È, dunque, su questa base, e sulla connessa rilevata impossibilità per l'autorità giudiziaria requirente di promuovere d'ufficio un incidente di costituzionalità, che la Consulta ha ritenuto oggettivamente ammissibile il conflitto sollevato, considerando il requisito della residualità ipoteticamente postulabile solamente con riguardo alla magistratura giudicante<sup>13</sup>.

Per tirare le fila del discorso è, dunque, possibile affermare che la regola (che vale, quindi, per l'ordinarietà dei casi) è quella dell'esclusione del conflitto di attribuzione ogni qual volta in cui la legge dalla quale deriva la lesione della sfera di competenze assegnate in Costituzione possa essere denunciata mediante giudizio in via incidentale: ciò che tipicamente accade allorché, come detto, l'usurpazione o la menomazione riguardi un potere dello Stato nella cui potestà vi sia quella di provocare l'incidente di costituzionalità (è il caso, ad esempio, dell'autorità giudiziaria ordinaria, nell'esercizio delle sue funzioni).

Detta regola non ha, tuttavia, carattere assoluto, dovendosi intendere, infatti, serenamente derogata ogni qual volta in cui il potere dello Stato interessato non abbia la possibilità di sollevare questione di legittimità in via di eccezione, nel qual caso prevalendo e dovendosi salvaguardare il principio di effettività della tutela delle attribuzioni costituzionali.

Come si verifica, per l'appunto, rispetto alla magistratura requirente.

Il tutto risulta egregiamente compendiato nella sentenza in commento, ove si afferma limpidamente che *"In una tale situazione, considerare inammissibile il ricorso in ragione della sola natura dell'atto in ipotesi lesivo (quello con valore legislativo) nonché in ragione della eventuale, futura, configurabilità, su quell'atto, di un giudizio in via incidentale, risulterebbe contrario alla logica e alla natura stessa dell'istituto del conflitto tra poteri"*<sup>14</sup>.

La posizione della Corte è netta.

Chiarita tale questione, sempre in via preliminare, la Consulta ha poi disatteso anche le ulteriori eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato.

In particolare, sempre in termini generali, rispetto all'argomentazione spesa dal Governo per cui il conflitto sollevato sarebbe risultato meramente ipotetico, è interessante evidenziare come la Corte si accontenti di un giudizio di *"sufficienza, ai fini della configurabilità dell'interesse a ricorrere e quindi dell'ammissibilità del conflitto, anche della sola minaccia di lesione, purché attuale e concreta, e non meramente congetturale (sentenze n. 379 del 1996 e n. 420 del 1995)"*<sup>15</sup>.

La positiva risoluzione delle questioni ricordate ha, dunque, consentito di passare a conoscere del merito della vicenda.

### 3.2. La decisione rispetto alla lamentata violazione dell'art. 76 Cost.

---

<sup>12</sup> § 2.2. del considerato in diritto.

<sup>13</sup> In tale passaggio, la pronuncia in commento sembra fare un passo ulteriore rispetto a quanto affermato con la [sent. n. 457 del 1999](#), ove si era messa in evidenza l'inammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato allorché la legge sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale, come accade, si era ivi sottolineato genericamente, allorché l'usurpazione o menomazione del potere riguardi l'autorità giudiziaria, nell'esercizio delle sue funzioni.

<sup>14</sup> § 2.2. del considerato in diritto.

<sup>15</sup> § 2.3. del considerato in diritto.

Passando al merito delle censure prospettate dal ricorrente, la Corte ha affrontato *in primis* quella attinente alla lamentata violazione, da parte della disposizione censurata, del vizio di eccesso di delega *ex art. 76 Cost.*

Il giudice delle leggi ha ritenuto fondata l'eccezione al riguardo articolata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, condividendo l'assunto del potere resistente per cui nel conflitto fra poteri dello Stato sarebbe possibile lamentare la sola lesione dei parametri costituzionali che delineano le attribuzioni del potere cui appartiene l'organo ricorrente, mentre non sarebbe consentito dolersi della violazione di una disposizione costituzionale, quale l'art. 76 Cost., che, riguardando i rapporti tra legge delega e decreto legislativo delegato, atterrebbe al corretto atteggiarsi del sistema delle fonti del diritto.

Invero, secondo la Corte, *“In linea di principio, l'organo ricorrente per conflitto di attribuzione deve lamentare una diretta lesione delle sfere di competenze che la Costituzione gli riconosce, e tale esigenza è, se possibile, ancor più stringente laddove il conflitto tra poteri dello Stato abbia ad oggetto un atto avente valore legislativo. In assenza di tale limitazione, il significato del ricorso al rimedio del conflitto tra poteri potrebbe risultarne alterato in misura significativa, fino a trasformarsi in un controllo di conformità di una disposizione legislativa alla luce di qualunque parametro costituzionale, controllo che investirebbe il potere dello Stato ricorrente di una inesistente funzione di vigilanza costituzionale e del compito di sollecitare a questo scopo l'intervento della Corte costituzionale. Questa considerazione risulterebbe ancor più evidente proprio in riferimento all'art. 76 Cost., in virtù della natura logicamente preliminare dello scrutinio che lo assume a parametro, che involge il corretto esercizio della funzione legislativa (ex plurimis, [sentenze n. 51 del 2017](#) e [n. 250 del 2016](#))”*<sup>16</sup>.

In sostanza, dunque, la Consulta, ritiene che il parametro dell'art. 76 Cost. non possa essere invocato dal potere dello Stato ricorrente in sede di conflitto di attribuzione, in quanto lo scrutinio circa il rispetto della disposizione *de qua* finirebbe per trasformare lo stesso giudizio attivato: il conflitto verrebbe, cioè, a configurarsi come la sede in cui operare il controllo di conformità di una disposizione legislativa alla luce di qualunque parametro costituzionale, quando, al contrario, dovrebbero in esso venire in evidenza solamente censure tese a dimostrare l'intervenuta lesione delle attribuzioni costituzionalmente attribuite.

Il ragionamento della Corte, principalmente incentrato sulla struttura e funzione dello strumento del conflitto tra poteri dello Stato, con riguardo a tale specifica questione, potrebbe però prestare il fianco a differenti ordini di critica, soprattutto laddove lo si valuti in un'ottica di stampo sostanziale.

Due sono le considerazioni che, mi sembra, possono scaturire dall'analisi della parte motiva riportata e che avrebbero potuto condurre ad un esito diverso della decisione assunta in ordine all'eccesso di delega lamentato dal ricorrente.

Innanzitutto, infatti, la violazione dell'art. 76 Cost. avrebbe potuto essere legittimamente scrutinata se la Corte, come pure non era irragionevole ritenere, avesse considerato la disposizione costituzionale in questione nella funzione non di parametro autoreferenziale, bensì come strumentale all'emersione della lesione delle proprie attribuzioni lamentata dal Procuratore ricorrente.

In tale ottica, invero, la Consulta avrebbe potuto prendere in considerazione anche il parametro dell'art. 76 Cost.

Ad aprire spiragli verso una decisione che in tal senso avrebbe potuto essere assunta dalla Corte è l'analisi dell'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale - pur con qualche temperamento - in ordine al giudizio che si instaura con il ricorso in via principale.

Mediante tale strumento, infatti, le Regioni possono invocare la violazione di disposizioni estranee alla Parte II, Titolo V, della Costituzione (che definisce le competenze regionali) purché tale

---

<sup>16</sup> § 3. del considerato in diritto.

violazione si accompagni, o comunque sia la causa, della lesione della sfera di attribuzioni loro costituzionalmente riservata<sup>17</sup>.

In altre parole, dunque, in simili giudizi, la violazione dell'art. 76 Cost., o delle norme interposte contenute nella legge delega, deve avere l'idoneità a tradursi in una lesione delle attribuzioni riservate alle Regioni dalla carta costituzionale, pena, nel caso di semplice contrasto con la legge di delega, la declaratoria di inammissibilità del ricorso promosso<sup>18</sup>.

L'orientamento riportato pare potersi mutuare, per analogia, anche rispetto ai conflitti per attribuzione tra poteri dello Stato, posto che sia nel ricorso in via diretta, sia nel conflitto, ad essere lamentata è, di fatto, un'indebita ingerenza, da altri commessa, nelle prerogative costituzionali del soggetto ricorrente.

Pertanto, in quest'ottica, non sembra un azzardo affermare come anche nell'ambito dei conflitti tra poteri possano astrattamente trovare ingresso le censure concernenti la violazione dell'art. 76 Cost. allorché, per loro tramite, si lamenti un eccesso di delega non *ex se* considerato, ma quale veicolo che ha determinato un'incisione negativa sulla sfera del ricorrente.

Allorché, cioè, la violazione dell'art. 76 Cost. ridondi nella violazione di altro e differente parametro costituzionale.

Nel caso deciso con la sentenza in commento, la condizione in esame avrebbe potuto, del resto, esser considerata come inverata.

Il Procuratore, infatti, a mezzo della doglianza per cui tra i principi e criteri direttivi di cui alla legge delega n. 124/2015 non era stata esplicitata la previsione di una comunicazione alla scala gerarchica dei responsabili di ciascun presidio di polizia delle notizie relative all'inoltro all'autorità giudiziaria delle informative di reato acquisite, mirava, per l'appunto, a dimostrare l'intervenuta violazione delle proprie prerogative costituzionalmente previste, con conseguente lesione dello Statuto del pubblico ministero, della polizia giudiziaria e violazione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

Avuto riguardo di ciò, la pronuncia potrebbe, dunque, esporsi sul punto a qualche perplessità.

La Corte ritiene, infatti, che pur a voler rinvenire nel ricorso un'argomentazione tesa a evidenziare la ridondanza della lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi della delega sulle attribuzioni costituzionali del pubblico ministero di cui agli artt. 109 e 112 Cost, sarebbe comunque *“agevole osservare che la lamentata incisione sulle sue attribuzioni, da parte della disposizione impugnata per conflitto, deriverebbe non già dall'eventuale eccesso di delega imputabile all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, bensì, in via diretta e immediata, dalla violazione dei parametri costituzionali, prima ricordati, pertinenti alle attribuzioni del pubblico ministero”*<sup>19</sup>.

Il giudice delle leggi nega, cioè, la stessa possibilità che, nel caso in commento, l'art. 76 Cost. possa fungere da veicolo per dare contezza dell'intervenuta lesione delle prerogative del potere ricorrente, così di fatto implicitamente affermando (o, quantomeno, potendosene desumere) che, laddove l'eccesso di delega avesse rappresentato l'unica censura sollevata, il ricorso sarebbe stato per ciò respinto.

---

<sup>17</sup> Cfr., in tal senso, a titolo esemplificativo, la [sentenza n. 503 del 2000](#), in *Giur. cost.*, 2000, III, 3891 ss., emessa all'esito dell'impugnazione da parte di alcune Regioni di uno dei decreti legislativi, il n. 134 del 1998, di attuazione della delega contenuta nell'art. 11, co. 1, lett. b), della L. n. 59 del 1997, ove la Corte argomenta chiaramente nel senso indicato nel testo.

<sup>18</sup> Per dovere di completezza, occorre, tuttavia, segnalare che E. ROSSI, *Cacofonie giuridiche per gli enti lirici*, in *Le Regioni*, ritiene che, in realtà, la Corte, con la sentenza richiamata alla nota precedente, [n. 503 del 2000](#), non abbia sanzionato la violazione di competenze costituzionalmente garantite, bensì di un qualcosa di meno (l'eliminazione dell'obbligo di Intesa tra Stato e Regioni per l'individuazione degli enti lirici da privatizzare) che la declaratoria di illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 134 del 1998 per violazione dei parametri costituzionali del Titolo V non avrebbe consentito, ma che trova, però, nell'art. 76 Cost. il parametro per l'individuazione del vizio. Allo stesso modo, per il medesimo dovere di completezza, occorre, tuttavia, segnalare come lo stesso autore riconosca come tale passaggio non venga, per vero, molto chiarito nella sentenza *de qua*.

<sup>19</sup> § 3. del considerato in diritto.

Il che potrebbe, tuttavia, non apparire del tutto condivisibile, sia per quanto sopra detto (circa l'analogia con i ricorsi in via diretta) e sia perché, in tal modo, la Consulta non sembra aver tenuto a mente come già in passato - e precisamente con la [sentenza n. 139 del 2001](#)<sup>20</sup> - sia stata dichiarata, in esito ad un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sollevato dalla Corte dei conti avverso il Governo), l'illegittimità di una disposizione contenuta in un decreto legislativo, in quanto relativa ad una materia non ricompresa nell'oggetto della legge di delega<sup>21</sup>.

Per violazione, quindi, proprio dell'art. 76 Cost.

Anzi, in quel caso, addirittura, la Corte, dopo aver affrontato in linea di principio l'ammissibilità del conflitto sotto il profilo della violazione di entrambi i parametri richiamati (artt. 76 e 100 Cost.), ha posposto l'esame della compatibilità del d.lgs. n. 286 del 1999 con l'art. 100 Cost., per affrontare *in primis* proprio il presunto mancato rispetto delle previsioni contenute nella legge di delega, sotto il profilo del vizio di oggetto. Verificata, poi, l'effettiva violazione dei limiti della delegazione, il giudice delle leggi ha finito per accogliere il ricorso senza far luogo al controllo, reso "superfluo", si dice nella decisione, della dedotta violazione dell'art. 100 Cost<sup>22</sup>.

Pur a voler ammettere – come la Consulta, di fatto, ritiene<sup>23</sup> – che in quel caso la Corte sia pervenuta a tale pronuncia, previa ricomprensione dell'art. 76 Cost. tra gli specifici parametri costituzionali che contribuiscono a determinare lo statuto della Corte dei conti, attesa la peculiarità del caso e la posizione dello specifico potere ricorrente, non si può, in ogni caso, trascurare lo stretto collegamento che può venire a determinarsi proprio tra l'art. 76 Cost. e l'art. 109 Cost. (in relazione al quale la Corte ha accolto il ricorso proposto) allorché per effetto di un intervento governativo su delega parlamentare si abbia a elidere, o quantomeno compromettere, il rapporto funzionale

---

<sup>20</sup> In *Giur. cost.*, 2001, I, 1109 ss., con commento di F. BERTOLINI, *L'eccesso di delega nel conflitto su atto legislativo: estensione del modello o figura tipica?*, *ivi*, 1132 ss. e E. MALFATTI, *La Corte dei conti in conflitto con il Governo: nasce un «superpotere»?*, *ivi*, 1141 ss.

<sup>21</sup> F. BERTOLINI, *ult. op. cit.*, ritiene, in particolare, che la censura relativa all'eccesso di delega si mostra suscettibile di evidenziare una ipotesi di carenza di poteri da parte del Governo, il quale, oltrepassando i limiti della delegazione, sembrerebbe esercitare una funzione non delegata: su questa base, ritiene che, sul piano formale, il conflitto che venga sollevato in relazione all'atto del Governo con forza di legge, fa sì che il vizio della delegazione legislativa, invece di costituire un ampliamento di dubbia giustificazione del conflitto su atto legislativo, si manifesterebbe, al contrario, come una più coerente esplicazione della giurisprudenza costituzionale al riguardo, essendo per sua natura riferibile non già ad un cattivo esercizio della funzione legislativa, ma ad una sorta di difetto dei suoi presupposti.

<sup>22</sup> Più nel dettaglio, con la sentenza citata, il cui dispositivo è alquanto emblematico, la Corte costituzionale ha stabilito che non spettava al Governo adottare l'art. 3, co. 1, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, e, per conseguenza, lo ha annullato. La disposizione annullata aveva abrogato l'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ai sensi del quale la Corte dei conti ha facoltà di formulare, in qualsiasi momento, rilievi riferiti agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e indirizzati al Ministro del tesoro e al Ministro competente per materia, ove riscontri irregolarità nella gestione o comunque qualora lo ritenga opportuno. La Corte costituzionale, accogliendo la tesi proposta dalla Corte dei conti, ha rilevato che la delega in base alla quale è stato emanato il decreto legislativo, contenuta negli artt. 11 e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59, espressamente riferita ai meccanismi e agli strumenti "di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche", non comprendeva la riforma della disciplina dei controlli sugli "enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria": si tratta infatti di una categoria "eterogenea di enti i quali, nel sistema normativo vigente, conformemente a quanto accadeva nella legislazione precostituzionale, sono oggetto di disciplina distinta da quella che riguarda le strutture della pubblica amministrazione". In particolare, l'ammissibilità della censura per eccesso di delega si è basata sulla considerazione per cui l'art. 76 Cost. "regola l'esercizio della funzione legislativa delegata dal Parlamento al Governo e l'intervento del Governo sulla disciplina dei casi e delle forme del controllo attribuito alla Corte dei conti non giustificato dalla delega legislativa ricevuta, configura un'ipotesi possibile di conflitto, a tutela del principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti".

<sup>23</sup> Laddove afferma che "Del resto, nella più recente pronuncia che decise un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte dei conti, nel quale era allegata la violazione proprio dell'art. 76 Cost., questa Corte affermò con chiarezza che «il soggetto costituzionale confliggente può far valere nel conflitto esclusivamente le norme della Costituzione che ne configurano le attribuzioni» ([sentenza n. 221 del 2002](#); in senso parzialmente analogo, [sentenze n. 139 del 2001](#) e [n. 457 del 1999](#)). Se in quella pronuncia tra tali norme fu ricompreso l'art. 76 Cost., ciò derivò dalla specificità del caso e dalla posizione del potere ricorrente, appunto la Corte dei conti." (cfr. § 3. del considerato in diritto).

intercorrente tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria (e lo stesso discorso può replicarsi, ovviamente, con l'art. 112 Cost. in caso di atto con forza di legge che incida sul carattere obbligatorio dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero).

Vale a dire che lo statuto del pubblico ministero, il complesso delle proprie prerogative costituzionali, non dovrebbe essere individuato *sic et simpliciter* negli artt. 109 e 112 Cost. (che effettivamente ne individuano nel merito le relative attribuzioni), bensì, in tutti i casi di decreti-legge o decreti legislativi delegati che abbiano a incidere sul sopracitato rapporto, nel combinato disposto dei parametri sopracitati e dell'art. 76 Cost., quest'ultimo con funzione integrativa dei primi sul differente piano del metodo della produzione legislativa in materia.

Art. 76 Cost. che, in quest'ottica, verrebbe, dunque, a fungere da parametro "mobile", eventuale, di stampo "procedurale", delle attribuzioni costituzionali del pubblico ministero che, allorché vengano in evidenza, come nella fattispecie, atti con forza di legge, si aggiunge ai parametri "fissi", di natura "sostanziale", degli artt. 109 e 112 Cost.

Un parametro che verrebbe, ovviamente, ad assumere una "valenza negativa", nel senso cioè del divieto per il Governo di incidere, distorcendolo, sul rapporto funzionale che, ad esempio, l'art. 109 Cost. contempla tra autorità e polizia giudiziaria.

In quest'ottica la violazione dell'art. 76 Cost. avrebbe potuto essere valutata dal Collegio, tanto più attesa l'impossibilità per il potere ricorrente di promuovere un incidente di costituzionalità sulla normativa censurata, valorizzando così il ruolo di *extrema ratio* che il rimedio del conflitto riveste nel nostro sistema.

Credo che la Corte non sia stata del tutto inconsapevole di questa possibile "falla" (se così può definirsi) del proprio ragionamento e che, per prevenirla, o quantomeno per non esporsi a critiche di sorta, abbia cercato di mettere in evidenza sin da subito che la lamentata incisione delle attribuzioni del Procuratore non fosse da ricercarsi nell'eccesso di delega lamentato, discendendo, invece "*in via diretta e immediata, dalla violazione dei parametri costituzionali, prima ricordati, pertinenti alle attribuzioni del pubblico ministero*", ossia gli artt. 109 e 112 Cost.

Tuttavia, non sembra che ciò possa dissipare i dubbi sul ragionamento sul punto espresso dalla Consulta.

Se si tiene a mente, infatti, come poc'anzi anticipato, la stessa natura del rimedio del conflitto di attribuzione, di *extrema ratio* cui ricorrere allorché non vi sia altra possibilità per consentire lo scrutinio da parte della Corte di un atto legislativo della cui conformità a Costituzione si dubiti<sup>24</sup>, allora, in quest'ottica, come si può negare la possibilità di un vaglio sul rispetto (anche) dell'art. 76 Cost.?

Il conflitto di attribuzione si configura come uno strumento "di chiusura" del sistema costituzionale<sup>25</sup> al fine di fornire adeguate garanzie di fronte a forme di lesione delle attribuzioni costituzionali, determinate anche da atti di natura legislativa, che non sia possibile far valere *aliunde*.

In tale prospettiva, posto che il ricorrente – come la Corte stessa richiede nell'ottica dell'ammissibilità del conflitto sollevato – non era in condizione, perché non ne aveva la possibilità, di essere parte in un giudizio in cui, in via di incidente, sollevare la questione di legittimità costituzionale, mi sembra che negare, in sede di ricorso per conflitto di attribuzione, lo scrutinio sulla dedotta violazione dell'art. 76 Cost. finisca per dar luogo ad una situazione irragionevole, oltretutto contraria ai più basilari principi di equità e giustizia sostanziale.

E ciò, anche a voler in ipotesi ritenere il citato parametro autoreferenziale e non strumentale alla lesione delle prerogative costituzionali del potere ricorrente.

A quanto appena detto si lega poi il secondo, più breve, spunto di riflessione più sopra preannunciato.

---

<sup>24</sup> Ciò che, nel caso di specie, il giudice delle leggi, si è visto, chiarisce in via preliminare trattando il profilo dell'ammissibilità del conflitto sollevato.

<sup>25</sup> Vedasi sul punto, circa la natura del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come istituto chiusura del sistema costituzionale o strumento residuale, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 3; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, 94.

Ferme restando le considerazioni svolte, mi pare che la Corte, se avesse ravvisato un *fumus* di fondatezza della lamentata violazione dell'art. 76 Cost., per risolvere la questione, avrebbe potuto, al limite, sollevare davanti a sé stessa una questione di legittimità costituzionale.

Ancorché non sia così frequente che la funzione di giudice *a quo* venga assunta dalla Consulta stessa<sup>26</sup>, nel caso in esame, mi pare che se fosse stata ritenuta meritevole di scrutinio la censura di eccesso di delega, la Corte, ferma la decisione di insindacabilità del vizio di eccesso di delega nel conflitto sollevato, per evitare anche il solo rischio di consentire, implicitamente, l'applicazione della norma impugnata, avrebbe potuto procedere all'attivazione del procedimento mirante al controllo di costituzionalità della norma in questione.

Del resto, tale potere di auto-remissione, espressamente contemplato da altri sistemi<sup>27</sup>, risulta ormai da tempo pacificamente ammesso e praticato anche nel nostro ordinamento dal giudice delle leggi<sup>28</sup>.

In particolare, nel nostro sistema, sono le maglie più larghe che connotano il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato nel giudizio di costituzionalità, rispetto ai comuni giudizi, a consentire l'operatività di un simile meccanismo.

Portando, infatti, all'estremo il principio in questione, previsto dalla normativa sul suo funzionamento<sup>29</sup>, la Corte può per tale via eccezionalmente superare le strettoie derivanti dalla circoscrizione del giudizio di legittimità costituzionale nei confini fissati dall'ordinanza di rimessione e dalla necessaria incidentalità della questione di legittimità costituzionale che porta ad escludere la possibilità per la Consulta di promuovere *ex officio* una questione di costituzionalità nell'ambito del giudizio sulle leggi.

Ancorché la possibilità che la Corte potesse prendere in considerazione la censura attinente all'art. 76 Cost. anche nel conflitto deciso con la sentenza in commento avesse, forse, per quanto precedentemente detto, maggiori *chances* di realizzazione, non per questo può affermarsi con certezza che la via dell'auto-remissione fosse da scartare del tutto.

Probabilmente, la Consulta, entrando nel merito della questione complessivamente sollevata e ritenendola fondata in relazione ad altro parametro costituzionale, ha optato per la soluzione più

---

<sup>26</sup> Ciò che è accaduto, ad esempio, con le [ordinanze n. 73 del 1965](#), in *Giur. cost.*, 1965, X, 1207 ss., [n. 22 del 1960](#), in *Giur. cost.*, 1960, V, 210 ss., con commento di C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale come giudice «a quo»*, ivi, 212 ss., [n. 44 del 1978](#), in *Giur. cost.*, 1978, I, 526 ss., o con la [sentenza n. 259 del 1974](#), in *Giur. cost.*, 1974, II, 2884 ss. Più di recente può ricordarsi, invece, l'[ordinanza n. 42 del 2001](#), relativa alla questione decisa con la [sentenza n. 288 del 2001](#), in *Giur. cost.*, 2001, II, 2378 ss., nonché l'[ordinanza n. 114 del 2014](#), concernente la questione definita dalla [sentenza n. 255 del 2014](#), in *Giur. cost.*, 2014, VI, 4490 ss.

<sup>27</sup> Esempio tipico è quello del sistema austriaco. Secondo l'art. 140 della carta costituzionale austriaca, “*La Corte di giustizia costituzionale decide sulla incostituzionalità di una legge federale o provinciale su richiesta della Corte di giustizia amministrativa, della Corte suprema di giustizia, di un tribunale chiamato a decidere in seconda istanza, o di una Sezione amministrativa indipendente, od anche d'ufficio quando la Corte stessa debba applicare tale legge in un procedimento pendente*”. Generalmente questo può accadere in sede di controllo di legittimità dei regolamenti e di ricorso individuale contro provvedimenti amministrativi lesivi di diritti costituzionalmente garantiti dall'art. 144 Cost. Al fianco del controllo astratto, si ha così un controllo di tipo concreto tale non solo nell'accesso in via “incidentale” su iniziativa di un giudice, ma anche nel ricorso diretto individuale. Sull'importanza di questa via di accesso alla giustizia costituzionale, tra gli autori italiani, si segnala B. CARAVITA, *Corte giudice a quo e introduzione del giudizio sulle leggi (I). La Corte costituzionale austriaca*, Cedam, Padova, 1985, in particolare, 105 ss.

<sup>28</sup> Anche se non è disciplinato specificamente da alcuna norma, taluno ha ravvisato, a giusta ragione, punti di contatto con l'invalidità consequenziale di cui all'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (nella sua seconda parte laddove si dispone che la Corte “*dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata*”). V. C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale come giudice «a quo»*, in *Giur. cost.*, 1960, 212 ss., come richiamato, insieme ad altra dottrina che pure si è posta a favore dell'autorimessione (Mortati e Barile), da A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, 152.

<sup>29</sup> Secondo l'art. 27, legge n. 87 del 1953, la Corte costituzionale “*quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime*”.

agevole<sup>30</sup>, liquidando la questione della scrutinabilità dell'art. 76 Cost. nei termini riportati, per approfondire, piuttosto, il proprio sforzo nell'esame delle altre doglianze sollevate dal Procuratore.

La scelta, sia consentito, non convince del tutto.

Anche perché, e per concludere sul punto, occorre, altresì, tenere a mente che, nel trattare del parametro dei giudizi, a differenza dell'art. 39 per i conflitti intersoggettivi tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni, l'art. 37 della L. n. 87 del 1953, rispetto ai conflitti interorganici tra poteri dello Stato, parla genericamente di “*norme costituzionali*” e non già di “*disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali*”.

La differenza è agevolmente superabile, ma non già nel senso di restringere alle sole disposizioni formalmente costituzionali l'idoneità a costituire parametro, quanto di estenderla (per tutti i tipi di conflitti) anche alle norme consuetudinarie o alle norme legislative che integrino e specificino le competenze costituzionali: tanto è vero che la giurisprudenza si è orientata in tal senso, ammettendo a parametro tutte le norme, anche di legge ordinaria, anche consuetudinarie, che contribuiscono a specificare l'attribuzione delle competenze.

Per cui, se parametro nei conflitti tra poteri dello Stato possono essere anche norme di legge ordinaria e/o, addirittura, aventi rango consuetudinario, non si vede perché non possa esserlo l'art. 76 Cost., che è norma di grado costituzionale, allorché, come sopra anticipato, a mezzo della stessa venga lamentata la lesione della sfera di attribuzioni quale costituzionalmente delimitata in favore del potere ricorrente.

In definitiva, se si da dimostrazione che, eccedendo nella delega conferitagli dal Parlamento, il Governo ha finito per ledere il riparto delle competenze costituzionali del potere ricorrente, nel caso in cui, in ipotesi, l'eccesso di delega risulti l'unica doglianza sollevata, non sarebbe equo – per non dire che apparirebbe davvero irragionevole – denegare la giurisdizione, soprattutto laddove non sussista in concreto (come, del resto, la stessa Corte riconosce nel caso in commento) la possibilità di provocare sulla specifica questione un incidente di costituzionalità.

In quest'ottica, una volta chiarita la postulabilità del requisito della residualità solo con riguardo alla magistratura giudicante, il Collegio avrebbe potuto concretamente e in maniera consequenziale esaminare la doglianza relativa alla violazione dell'art. 76 Cost., in quanto strumentalmente proposta per dare evidenza della violazione delle prerogative costituzionali del pubblico ministero.

Ma così, come visto, non è stato.

### 3.3. *La decisione rispetto alla lamentata violazione dell'art. 109 Cost.*

La Corte ha riconosciuto fondato il conflitto sollevato dal Procuratore presso il Tribunale di Bari, “*essendo stata lesa la sfera di attribuzioni costituzionali del ricorrente delineata dall'art. 109 Cost.*”, in quanto, ha ritenuto il giudice delle leggi, “*le peculiarità della disposizione oggetto di conflitto pongono innanzitutto in discussione la diretta dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria. L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016 prevede infatti, in capo alla polizia giudiziaria, obblighi informativi in deroga al segreto investigativo in favore di soggetti, estranei al perimetro della polizia giudiziaria stessa, che si identificano nei superiori gerarchici dei responsabili dei presidi di polizia di volta in volta interessati. Proprio questo aspetto pone in tensione il principio delineato dall'art. 109 Cost., ...*”<sup>31</sup>.

L'impianto motivazionale della decisione si fonda sul previo riconoscimento di come la disposizione di legge impugnata finisca per introdurre una deroga al c.d. segreto investigativo.

Trattasi di un segreto che, come riconosce la Corte, presenta i caratteri della specificità (è, cioè, relativo a singoli atti d'indagine) e della non perpetuità (in quanto, normalmente, limitato nel tempo).

---

<sup>30</sup> Ciò che, mi pare, possa evincersi anche dalla considerazione del dato “quantitativo”, posto che la Corte ha dedicato una sola pagina e mezzo allo scrutinio della doglianza relativa all'art. 76 Cost., a fronte delle oltre nove nelle quali si è, invece, dilungata in relazione all'art. 109 Cost.

<sup>31</sup> § 4. del considerato in diritto.

Esso si caratterizza, soprattutto, in quanto nel sistema delineato dal codice di rito richiede, per la relativa deroga, un previo vaglio della stessa autorità giudiziaria competente, che ben può rigettare, motivandone le ragioni, una richiesta di atti e informazioni.

Al fine di riconoscere la legittimità, o meno, di una norma derogatoria occorre, dunque, vagliare il rispetto delle suddette caratteristiche.

Ciò che la Corte ha fatto nel caso di specie.

In particolare, per giungere alla conclusione sopra ricordata, la Consulta si sofferma sulla disciplina recata dall'art. 237, co. 1, del d.P.R. n. 90 del 2010<sup>32</sup>, per i comandi dell'Arma dei carabinieri, in quanto è da essa che è stata mutuata quella trasfusa nell'art. 18, co. 5, del d.lgs. n. 177 del 2016.

La Consulta sottolinea come l'apparente distonia tra la disciplina del segreto investigativo e la disposizione regolamentare poc'anzi citata sia stata risolta in via di prassi, la quale ha fornito una modalità di composizione, in via interpretativa, di tale problematico rapporto. Infatti, attraverso una serie di disposizioni a carattere interno all'Arma, è stato stabilito che le segnalazioni ai superiori gerarchici di cui alla norma regolamentare *de qua* debbano limitarsi a riportare gli elementi essenziali del fatto, escludendo qualsiasi aspetto di interesse investigativo e, comunque, con l'osservanza degli obblighi di cui al c.p.p. e delle relative norme di attuazione.

Invero, l'espressione "*indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*", ivi prevista, attraverso un sia pur generoso ricorso alla natura poliseno dell'avverbio iniziale, è stata fin dall'origine intesa nel senso che tali obblighi debbano essere "fatti salvi", posto che, altrimenti, diversamente intendendola, si sarebbe illegittimamente consentito che una fonte di rango regolamentare finisse per derogare la disciplina sul segreto investigativo recata da una fonte di rango superiore (l'art. 329 c.p.p.).

In tal modo, essendosi dunque esclusa, perché impedita dal rango della fonte, ogni deroga al segreto investigativo, l'art. 237 del d.P.R. n. 90 del 2010 è stato infine effettivamente applicato solo in vista di un coordinamento informativo a finalità organizzative.

Il parallelismo con la citata previsione regolamentare ha un ruolo non di poco conto nella sentenza in commento, in quanto la Corte rileva come "*in riferimento all'ultimo inciso dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, non è percorribile la via di un'interpretazione che legga l'espressione «indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale» nel senso che tali obblighi siano "fatti salvi", ricorrendo alla stessa generosa lettura data, peraltro solo in sede amministrativa ed operativa, all'art. 237 d.P.R. n. 90 del 2010*"<sup>33</sup>, a ciò ostando un evidente argomento di stampo letterale (in quanto il significato più comune e diffuso dell'avverbio "*indipendentemente*", subito percepibile dall'interprete, è quello che allude a una eccezione o deroga, al prescindere da qualcosa).

La norma censurata, quindi, secondo la Corte risulta "*Chiara nella sola introduzione di una deroga ad obblighi del codice di rito*"<sup>34</sup>.

Essa, tuttavia, sempre a giudizio del giudice delle leggi, "*è assai meno [chiara] nelle altre parti del suo contenuto precettivo*"<sup>35</sup>.

La Consulta ritiene, infatti, la disposizione censurata viziata per indeterminatezza e genericità.

---

<sup>32</sup> Ai sensi dell'art. 237 (*Obblighi di polizia giudiziaria e doveri connessi con la dipendenza gerarchica*), co. 1, del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (recante il «*Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*»): "*Indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale, i comandi dell'Arma dei carabinieri competenti all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, danno notizia alla scala gerarchica della trasmissione, secondo le modalità stabilite con apposite istruzioni del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri*".

<sup>33</sup> § 5.1. del considerato in diritto.

<sup>34</sup> § 5.2. del considerato in diritto.

<sup>35</sup> § 5.2. del considerato in diritto.

I dubbi si attestano, in particolare, sul novero dei soggetti sui quali grava l'obbligo d'informazione<sup>36</sup> e su quello dei relativi beneficiari, in quanto *“la disposizione rende del tutto probabile che notizie coperte dal segreto investigativo finiscano nella sfera di conoscenza di una platea ampia di soggetti che non hanno alcun titolo a rapportarsi con l'autorità giudiziaria concretamente competente sull'attività d'indagine”*<sup>37</sup>.

Allo stesso modo, incertezze vengono riscontrate anche per quanto riguarda l'ambito oggettivo di ciò che deve essere comunicato ai superiori, posto che la locuzione utilizzata (*“notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria”*) lascia l'interprete nel dubbio se oggetto dell'obbligo di trasmissione sia l'informativa di reato oppure solo la notizia relativa al suo inoltro, e se perciò le informazioni da comunicare debbano essere limitate a dati esteriori effettivamente utili al coordinamento informativo e organizzativo (numero degli indagati, tipologia di reati, complessità delle indagini), oppure debbano ricomprendere dati di interesse investigativo (come ad esempio, il nome degli indagati o dei destinatari di attività d'intercettazione in corso, il contenuto di singoli atti investigativi).

Ma ancora, rileva la Corte, interrogativi riguardano anche la stessa ampiezza complessiva delle informazioni da trasmettere, poiché la disposizione impugnata non chiarisce se l'obbligo informativo riguardi tutte, indiscriminatamente, le *notitiae criminis*, ovvero solo una selezione delle più rilevanti tra di esse, *“lasciando anche qui spazio a istruzioni che mettono in risalto un'ampia discrezionalità degli ufficiali di polizia giudiziaria nella scelta di quanto effettivamente inoltrare al livello superiore”*<sup>38</sup>.

Così come altrettanti dubbi concernono, infine, l'estensione dell'obbligo introdotto, non risultando chiaro se esso debba dirsi estinto all'esito della prima trasmissione dell'iniziale notizia di reato, oppure debba ritenersi esteso anche ai cosiddetti seguiti d'indagine, in quanto rilevanti per l'esercizio dell'attività di raccordo informativo.

All'esito di tale complessiva riflessione, rilevato che la disposizione di cui si richiede l'annullamento introduce una deroga alla previsioni del codice di rito sul segreto investigativo e che, tuttavia, il suo contenuto precettivo non risulta di immediata comprensione, la Corte richiama il rapporto funzionale tra autorità e polizia giudiziaria, il quale *“ha il preciso e univoco significato di istituire un rapporto di dipendenza funzionale della seconda nei confronti della prima, escludendo interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini, in modo che la direzione di queste ultime ne risulti effettivamente riservata all'autonoma iniziativa e determinazione dell'autorità giudiziaria medesima”* e *“non ammette invece che si sviluppino, foss'anche per legittime esigenze informative ed organizzative, forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dal pubblico ministero competente”*<sup>39</sup>.

Secondo la Consulta le ambiguità testuali disseminate sotto vari profili nella disposizione impugnata non escludono affatto che i previsti obblighi d'informazione nei confronti dei superiori gerarchici, alla luce dell'autorizzata deroga al rispetto degli obblighi previsti dal codice di rito a tutela del segreto investigativo, possano concretamente finire per concentrare presso soggetti posti ai vertici delle Forze di polizia una notevole quantità di dati e informazioni di significato investigativo, avente carattere ultroneo rispetto alle necessità di coordinamento e di organizzazione perseguite dalla legge delega.

Posto, infatti, che *“Tali soggetti non rivestono, come ricordato, la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 57 cod. proc. pen., ma detengono, del tutto legittimamente, un potere di controllo e condizionamento nei confronti degli ufficiali di polizia giudiziaria, derivante dallo stesso*

---

<sup>36</sup> Tanto che le incertezze ermeneutiche hanno indotto il Capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza, in una corrispondenza intrattenuta con alcuni procuratori della Repubblica, a chiarire, con nota del 6 marzo 2017, peraltro senza alcun aggancio testuale nell'art. 18, co. 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, che l'obbligo informativo non varrebbe a carico dei componenti le sezioni di polizia giudiziaria istituite presso ogni procura della Repubblica.

<sup>37</sup> § 5.2. del considerato in diritto.

<sup>38</sup> § 5.2. del considerato in diritto.

<sup>39</sup> § 6. del considerato in diritto.

*modello organizzativo che l'art. 109 Cost. ha accolto*", la Corte ritiene "Proprio per questa ragione, [che] non è astratto il pericolo che ne risultino interferenze nella diretta conduzione delle indagini da parte dell'autorità giudiziaria, in lesione, innanzitutto, dell'art. 109 Cost. Inoltre, 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"<sup>40</sup>.

In definitiva, "I complessivi difetti, fin qui descritti, della disposizione impugnata determinano la trasformazione di un legittimo coordinamento informativo e organizzativo in una forma indebita di coordinamento investigativo, in lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria"<sup>41</sup>.

È per tale ragione che, ritiene la Consulta, "non spetta al Governo della Repubblica approvare una disciplina come quella contenuta nel secondo periodo dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, che va pertanto annullata"<sup>42</sup>.

Nel complesso, la decisione assunta dalla Corte mi sembra ribadisca, salvaguardandolo da tentativi di distorsione, il tradizionale impianto caratterizzante i rapporti tra autorità e polizia giudiziaria.

Impianto che, si ricordi, risulta finanche antecedente alla stessa entrata in vigore della carta costituzionale.

Ai fini di una miglior comprensione di quanto affermato, si rende necessario ricordare, brevemente, l'*excursus* storico che ha condotto alla attuale formulazione dell'art. 109 Cost.

In principio, stante il difetto di previsioni statutarie sul punto, l'affidamento di compiti di direzione della polizia giudiziaria agli organi del pubblico ministero era da individuarsi nel codice di procedura penale del 1865, nell'ambito del quale già risultava configurato, infatti, un nesso di dipendenza funzionale degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria dal procuratore generale e dal procuratore del Re, ancorché detti ufficiali e agenti non fossero inquadrati nel Ministero della giustizia, ma risultassero strutturati in una pluralità di amministrazioni.

Il successivo codice di rito del 1913, come conseguenza del progressivo processo di distacco del pubblico ministero dal potere esecutivo e della tendenziale equiparazione del primo agli organi della magistratura giudicante, ha reso poi più stretto il collegamento della polizia giudiziaria alla funzione giurisdizionale, mediante la previsione di un potere disciplinare dell'autorità giudiziaria nei confronti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria.

A risultare, però, vigente all'epoca dei lavori della Costituente era il quadro normativo individuabile nel nuovo codice di procedura penale del 1930, il quale, all'art. 220, prevedeva che gli organi di polizia giudiziaria esercitassero le loro attribuzioni "sotto la direzione e alla dipendenza del procuratore generale presso la corte d'appello e del procuratore della Repubblica, osservate le disposizioni che nei rispettivi ordinamenti ne regolano i rapporti interni di dipendenza gerarchica".

Lo stesso codice contemplava anche, all'art. 229, sanzioni disciplinari che il procuratore generale era competente a irrogare agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria nei casi di mancata esecuzione o ritardo nell'esecuzione di un ordine dell'autorità giudiziaria, ovvero di esecuzione parziale o negligente<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> § 6. del considerato in diritto.

<sup>41</sup> § 6. del considerato in diritto.

<sup>42</sup> § 6. del considerato in diritto.

<sup>43</sup> Art. 229 (Sanzioni disciplinari per gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria): "Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, che violano disposizioni di legge per le quali non è stabilita una sanzione speciale o che ricusano o ritardano l'esecuzione d'un ordine dell'Autorità giudiziaria ovvero lo eseguono soltanto in parte o negligenemente, sono puniti con la censura, alla quale può essere aggiunta la condanna al pagamento di una somma da lire cinquecento a mille a favore della Cassa delle ammende, senza pregiudizio dell'azione penale se ne è il caso.

Le predette sanzioni si applicano dal procuratore generale presso la corte d'appello, sentito il trasgressore nelle sue discolpe, sono comunicate per l'esecuzione all'Autorità dalla qual l'ufficiale od agente gerarchicamente dipende".

Completava il citato quadro normativo il testo originario dell'ordinamento giudiziario, che assegnava al procuratore generale la direzione e la vigilanza sulla polizia giudiziaria nel distretto di corte d'appello e conferiva i medesimi poteri al procuratore della Repubblica, in via subordinata a quelli del procuratore generale e nei limiti del territorio del circondario di tribunale.

In sostanza, dunque, già in epoca statutaria, può dirsi sicuramente individuabile un collegamento di tipo funzionale tra la magistratura requirente e la polizia giudiziaria.

Nesso poi ripreso e ribadito anche nella Costituzione del 1948 dai costituenti.

In realtà, prima di pervenire all'odierna formulazione dell'art. 109 Cost., in seno all'Assemblea Costituente si discusse molto sull'opportunità e/o necessità di istituire un nesso di dipendenza esclusiva, piuttosto che (solamente) diretta (o funzionale che dir si voglia)<sup>44</sup>.

A prevalere fu, però, alla fine, quest'ultimo orientamento, incline al mantenimento dello *status quo*, tra gli altri, caldeggiato specialmente da Giovanni Leone, il quale, pur esprimendo l'auspicio che l'Italia si trovasse presto “*in condizione, anche sotto l'aspetto economico, da poter istituire un corpo di polizia giudiziaria autonomo, come tale soltanto alle dipendenze dell'autorità giudiziaria, senza le interferenze di nessun altro organo amministrativo*”<sup>45</sup>, ritenne che una formulazione della norma calibrata su un programma di tal fatta sarebbe risultata, in concreto, inattuale.

Si decise, dunque, all'esito di varie discussioni, per il mantenimento della situazione già esistente nei fatti, ossia per l'instaurazione di un nesso di dipendenza dal contenuto meramente funzionale, optando, pertanto, per l'utilizzo, nell'ambito del testo dell'art. 109 Cost., del richiamo al solo potere di disposizione della polizia giudiziaria, in quanto formula ritenuta maggiormente idonea a esplicitare l'esclusione della configurazione di dipendenze di tipo organico ed organizzativo.

Anche alla luce di tale percorso storico, e riprendendo quanto sopra anticipato, pare possibile affermare, quindi, come la sentenza in commento sia intervenuta a salvaguardia di un'impostazione – quella del rapporto funzionale intercorrente tra autorità e polizia giudiziaria – assai risalente del nostro ordinamento, la cui genesi deve essere ricercata già nel periodo immediatamente successivo all'unificazione nazionale.

A volersi esprimere mediante l'utilizzo di metafore, si potrebbe dire che l'intervento della Consulta si erge a “scudo” volto a difendere l'ordinamento interno da “colpi di spada” finalizzati a elidere o, quantomeno indebolire, la diretta dipendenza degli organi di polizia giudiziaria dal pubblico ministero, così garantendo che le informative di reato non fuoriescano dal circuito della polizia giudiziaria.

Da questo angolo di visuale, la decisione della Consulta, mi pare, si pone, altresì, in linea con gli indirizzi in passato già espressi, sul punto, dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Invero, e ancorché rispetto alla tematica in discussione non sia dato rinvenire un numero cospicuo di decisioni, è comunque possibile ricordare come la Corte costituzionale abbia già avuto modo di pronunciarsi sulla natura del rapporto funzionale tra polizia giudiziaria e autorità requirente, il quale, secondo il giudice delle leggi, risponde alla “*necessità di garantire alla magistratura la più sicura ed autonoma disponibilità dei mezzi di indagine*”<sup>46</sup>.

Sempre secondo la Consulta, il predetto rapporto di dipendenza funzionale esclude “*ogni interferenza di altri poteri nella condotta delle indagini, in modo che la direzione ne risulti effettivamente riservata all'autonoma iniziativa dell'autorità giudiziaria*”<sup>47</sup>.

Non è un caso, mi sembra, che i richiamati arresti della giurisprudenza costituzionale siano stati adoperati nella sentenza in commento come pilastri dell'*iter* logico-sistematico sulla cui base la Corte ha escluso, una volta ravvisate ed evidenziate le ricordate ambiguità testuali della norma impugnata,

---

<sup>44</sup> In particolare, la prima qualificazione fu sostenuta da quanti volevano evitare ogni possibile interferenza governativa con l'attività di polizia giudiziaria, la seconda da parte di chi intendeva conservare, almeno per il momento, la situazione normativa esistente.

<sup>45</sup> V. seduta del 26 novembre 1947, in A.C., V, 4127 ss.

<sup>46</sup> C. cost. 94 del 1963, in *Giur. cost.*, 1963, VIII, 782 ss.

<sup>47</sup> C. cost. 114 del 1968, in *Giur. cost.*, 1968, XIII.2, 2047 ss., con commento di G. GALLI, *Dubbi sulla legittimità costituzionale del «segreto di polizia»*, ivi, 2050 ss.

che possano svilupparsi “*foss’anche per legittime esigenze informative ed organizzative, forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dal pubblico ministero competente*”<sup>48</sup>.

I precedenti sull’argomento sono stati, dunque, tenuti a mente dal Collegio giudicante.

Anzi, proprio a tal riguardo, mi pare che, nella vicenda in commento, sia possibile rinvenire un’applicazione *a contrario* o, per meglio dire, all’inverso, del principio che la Consulta aveva espresso nella [sentenza n. 122 del 1971](#)<sup>49</sup>.

In quel caso, la Corte si era trovata ad affrontare il problema dell’estensione del principio della diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell’autorità requirente, a soggetti diversi da quelli ai quali tradizionalmente veniva attribuita la qualifica di appartenente alle forze di polizia giudiziaria.

In particolare, nella pronuncia citata, la Corte ha osservato come nei lavori della Assemblea Costituente non trovasse fondamento la tesi per cui il suddetto rapporto di disponibilità dovesse essere inteso come esteso “*a tutto quel vasto complesso di soggetti*” cui le novellate previsioni del c.p.p. previgente conferivano la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, sostenendo che l’assoggettamento all’autorità giudiziaria dovesse riguardare, innanzitutto, i nuclei specializzati di polizia giudiziaria e, solo eccezionalmente, il personale ad essi estraneo.

In sostanza, quindi, la Corte ha escluso che l’autorità giudiziaria potesse funzionalmente disporre di soggetti che risultano estranei ai nuclei di polizia giudiziaria quali *strictu sensu*, tradizionalmente, intesi.

Con la sentenza in commento, mi pare, facendo simmetrica, ma contraria, utilizzazione del medesimo principio, la Corte ha invece escluso che in deroga alla disciplina del codice di rito in materia di segreto investigativo potessero porsi, a carico degli appartenenti alla polizia giudiziaria, obblighi informativi in favore di soggetti estranei al perimetro della polizia giudiziaria stessa. Soggetti che la disposizione censurata individuava nei superiori gerarchici dei responsabili dei presidi di polizia di volta in volta interessati.

Mi sembra allora d’interesse evidenziare come la Corte si sia sempre posta a presidio del circuito funzionalmente sussistente tra pubblico ministero e polizia giudiziaria quale configurato in Costituzione, evitando che il concetto di “*estraneità*” potesse farsi strada sotto ogni punto di vista, sia, allora, nel senso di consentire che l’autorità requirente potesse disporre di personale estraneo ai nuclei specializzati di polizia giudiziaria, sia, ora, di evitare che le informative di reato potessero giungere a organi non aventi la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, a nocimento della titolarità delle attività d’indagine che spetta al pubblico ministero.

In entrambi i casi, infatti, il rischio da scongiurare era quello di indebolire il rapporto di dipendenza funzionale, eludendo il delicato equilibrio consacrato nell’art. 109 Cost.

### 3.4. La “*non*” decisione rispetto alla lamentata violazione dell’art. 112 Cost.

Infine, in ordine alla pur lamentata violazione dell’art. 112 Cost., la Corte ha, invece, “*deciso di non decidere*”.

Ritenuta, infatti, fondata la questione sollevata per lesione della sfera di competenza costituzionalmente riservata al ricorrente dall’art. 109 Cost., il giudice delle leggi ha adottato la propria decisione di accoglimento “*con assorbimento, invece, delle censure relative all’asserita lesione dell’art. 112 Cost.*”<sup>50</sup>.

In mancanza di una specifica statuizione sul punto è possibile, dunque, fare solamente previsioni su quella che, in astratto, avrebbe potuto essere la decisione della Consulta.

Al riguardo, e considerata l’opera di salvaguardia del parametro costituzionale che pone la polizia giudiziaria alla diretta disposizione della magistratura requirente, posta in essere con la sentenza in

---

<sup>48</sup> § 6. del considerato in diritto.

<sup>49</sup> In *Giur. cost.*, 1971, I, 1180 ss.

<sup>50</sup> § 4. del considerato in diritto.

commento, non mi sembra iperbolico poter affermare che, nel solco tracciato dalla motivazione resa rispetto all'art. 109 Cost., la Corte avrebbe potuto pervenire ad una declaratoria di accoglimento del ricorso anche nell'ottica della violazione dell'art. 112 Cost.

Non mi pare un caso, infatti, che, evidenziato che i soggetti posti ai vertici delle Forze di polizia non rivestono la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 57 c.p.p., e che detengono, del tutto legittimamente, su questi ultimi un potere di controllo e condizionamento, la Consulta affermi, specificamente per questa ragione, il carattere non astratto del pericolo che ne risultino interferenze nella diretta conduzione delle indagini da parte dell'autorità giudiziaria “*in lesione, innanzitutto, dell'art. 109 Cost.*”<sup>51</sup>.

Ove proprio l'utilizzo dell'avverbio “*innanzitutto*” sembrerebbe (o, comunque, potrebbe) lasciar presagire, per l'appunto, l'individuazione di ulteriori possibili profili di accoglimento della questione sollevata.

A deporre in tal senso, del resto, concorrono vari elementi.

Anzitutto, la considerazione delle riflessioni operate dalla dottrina sul ruolo che nel sistema di giustizia penale viene svolto dalla polizia giudiziaria.

In particolare, l'incidenza che il profilo dell'organizzazione della polizia giudiziaria ha sull'effettività del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., nonché sugli stessi principi di stretta legalità ed eguaglianza, è stato da taluno evidenziato sulla base dell'assunto per cui la polizia giudiziaria, in quanto principale fonte di cognizione delle *notitiae criminis*, fondamentale strumento di indagine ed organo esecutivo dei provvedimenti giudiziari in materia penale, rappresenti la “chiave di volta” dell'intero sistema penale<sup>52</sup>.

La concreta organizzazione della polizia giudiziaria rappresenta, dunque, un elemento di sicura rilevanza, atteso che chi ha il potere di controllarla finisce, in pratica, per poter disporre dell'azione penale, condizionandone, al tempo stesso, l'iniziativa.

In quest'ottica, dunque, pare possibile affermare che la trasmissione delle notizie di reato alla scala gerarchica della polizia giudiziaria prevista dalla norma impugnata avrebbe potuto finire per incidere sull'indipendenza funzionale del pubblico ministero, anche a causa dei condizionamenti, pressioni e/o influenze che, una volta diffusa la notizia relativa all'inoltro di un'informativa di reato, avrebbero potuto provenirgli dall'esterno in ordine alla decisione di esercizio dell'azione penale.

Come noto, infatti, l'obbligatorietà dell'azione penale è intrinsecamente collegata all'indipendenza non solo interna, ma soprattutto esterna del pubblico ministero rispetto agli altri poteri (con particolare riguardo a quello esecutivo).

È altrettanto noto, peraltro, anche l'insegnamento per cui, per quanto efficiente possa essere un sistema repressivo penale, è del tutto “normale” che gran parte dei reati che vengono commessi rimangano impuniti e che la determinazione dei reati che debbono restare impuniti dipenda, oltre che dal caso e dalla capacità degli autori di essi di non farsi scoprire, soprattutto dalle scelte di politica giudiziaria compiute dagli organi di polizia e da chi li dirige<sup>53</sup>.

Ecco allora che, nell'ottica dei sostenitori di tale rigida impostazione per cui la polizia giudiziaria rappresenterebbe il vero *dominus* dell'azione penale, in quanto imprescindibile strumento di indagine e di esecuzione dei provvedimenti giudiziari in materia penale, mi sembra possibile affermare che un sistema di trasmissione delle notizie di reato come quello contemplato dall'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, laddove non fosse stata lamentata la violazione dell'art. 109 Cost., avrebbe potuto condurre la Corte a ravvisare l'incompatibilità della norma impugnata proprio con il disposto dell'art. 112 Cost.

---

<sup>51</sup> § 6. del considerato in diritto.

<sup>52</sup> Così, G. LEONE, *Manuale di Diritto Processuale Penale*, Napoli, 1971, 733; vedasi anche A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico.*, nonché G. D'ELIA, *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002, 105 ss.

<sup>53</sup> A. PIZZORUSSO, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979.

Del resto, che la Corte avrebbe potuto pervenire all'accoglimento della questione sollevata dal Procuratore ricorrente anche con riferimento al citato art. 112 Cost. mi pare pure sostenibile, oltretutto in considerazione dei ricordati orientamenti dottrinari, anche sulla base dell'analisi della precedente giurisprudenza costituzionale in materia.

Invero, al di là di quanto affermato nella [sentenza n. 84 del 1979](#)<sup>54</sup>, con cui la Consulta ha chiarito che l'art. 112 Cost. è stato inserito per garantire, da un lato, l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio della propria funzione, e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale<sup>55</sup>, di particolare rilievo mi pare la successiva [sentenza n. 88 del 1991](#)<sup>56</sup>, la cui importanza risiede nel fatto che, con essa, la Corte individua proprio nello specifico parametro costituzionale *de quo* la fonte dell'indipendenza del pubblico ministero, ponendolo in stretta correlazione con i principi di legalità e uguaglianza.

La Corte lega saldamente i principi appena ricordati, affermando che il principio di legalità di cui all'art. 25 Cost. *“abbisogna, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere”*<sup>57</sup>, con la conseguenza che il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ex art. 3 Cost., non può che essere realizzato attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale, la quale, secondo il giudice delle leggi, consiste nel *“punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo”*<sup>58</sup>.

Secondo il ragionamento espresso dalla Consulta, dunque, non è possibile realizzare la legalità secondo il principio di uguaglianza, se l'organo cui è demandato l'esercizio dell'azione penale non è totalmente indipendente dagli altri poteri.

In questa prospettiva, dovrebbe essere scongiurata ogni situazione che contempa la pur potenziale interferenza estranea con l'esercizio dell'azione penale, il cui monopolio è da riconoscersi in capo al pubblico ministero.

Ragionando in questi termini, e tenuto conto che nella pronuncia in commento la Corte riconosce la potenzialità della norma di cui all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016 a dare luogo a indebite *“interferenze nella diretta conduzione delle indagini da parte dell'autorità giudiziaria”*, a loro volta implicanti potenziali ingerenze nell'esercizio dell'azione penale da parte di poteri diversi da quello giudiziario, mi pare allora che possano dirsi sussistenti concreti indici per sostenere che, laddove non ne fosse stato dichiarato l'assorbimento, anche le censure mosse dal ricorrente con riguardo all'art. 112 Cost. avrebbero potuto essere favorevolmente considerate dalla Consulta.

Tuttavia, in mancanza di una controprova, la questione è, ovviamente, destinata a rimanere priva di fattuale riscontro.

#### 4. Conclusioni.

Volendo tirare le fila del discorso, la sentenza finisce per affrontare molteplici questioni, di rito e di merito, alle quali la Consulta fa fronte con grande attenzione e profondità di analisi, data la delicatezza dell'equilibrio – quello tra autorità e polizia giudiziaria – su cui, di fatto, verte la questione scrutinata.

La rilevanza della pronuncia, mi pare, deve essere ricercata nel valore di monito che la stessa assume nei riguardi del legislatore, a salvaguardia di quel principio della divisione dei poteri, per

---

<sup>54</sup> In *Giur. cost.*, 1979, I, 637 ss.

<sup>55</sup> Per un approfondito commento della sentenza si veda S. BARTOLE, *Prospettive nuove in tema di pubblico ministero?*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 871 ss.

<sup>56</sup> In *Giur. cost.*, 1991, I, 586 ss.

<sup>57</sup> § 2. del considerato in diritto.

<sup>58</sup> § 2. del considerato in diritto.

come tradizionalmente inteso e attuato a livello ordinamentale, che identifica (o, quantomeno, dovrebbe identificare) la nostra forma di Stato<sup>59</sup>.

La Corte, infatti, si erge a baluardo dell'indipendenza della magistratura requirente di fronte ai possibili condizionamenti che potrebbero provenire dall'esterno, a garanzia di un'impostazione dei rapporti tra polizia giudiziaria e potere giudiziario che riviene la propria genesi addirittura nel periodo statutario.

In tal modo la Consulta tutela la "salute" del sistema, garantendo il mantenimento dell'equilibrio tra poteri, al fine di evitare la violazione dei rispettivi confini e scongiurare i rischi che ciascuno di essi possa cedere alla tentazione dell'onnipotenza.

I poteri dello Stato, infatti, non dovrebbero mai dimenticare di operare in un quadro che ha dei confini e dei limiti, a guardia dei quali si ergono i poteri di garanzia, *in primis* la Corte costituzionale che, con la decisione in commento, conferma ancora una volta il proprio ruolo di garante della Costituzione.

Da questo angolo di visuale, e con specifico riferimento ai rapporti tra magistratura requirente e polizia giudiziaria o, più in generale, tra potere giudiziario e potere esecutivo, è quindi prevedibile che i principi espressi nella statuizione in commento saranno ampiamente richiamati nel caso in cui la Consulta, in futuro, dovesse nuovamente trovarsi ad affrontare la tematica in questione.

D'altra parte, allo stesso tempo e sotto differente profilo, la stessa pronuncia, rileva, altresì, nel senso di ritenere che nel conflitto tra poteri dello Stato sia possibile far valere esclusivamente le norme della Costituzione che ne configurano le relative attribuzioni, in tal modo escludendo la possibilità di scrutinare nell'ambito dei conflitti interorganici la violazione, che pure potrebbe essere in ipotesi lamentata, dell'art. 76 Cost. sotto il profilo dell'eccesso di delega, a meno che detto parametro costituzionale non concorra direttamente a configurare lo statuto delle prerogative del potere dello Stato ricorrente.

---

<sup>59</sup> V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, come citato da L. SPADACINI, in *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Brescia, 2012, 7, afferma che il vero significato del principio di divisione dei poteri consiste, oggi, "nella separazione e nella reciproca indipendenza fra poteri di governo o politici da un lato, poteri di garanzia dall'altro".