CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **403/1994** (ECLI:IT:COST:1994:403)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GRANATA**
Udienza Pubblica del **11/10/1994**; Decisione del **10/11/1994**
Deposito del **23/11/1994**; Pubblicazione in G. U. **30/11/1994**
Norme impugnate:
Massime: **21268 21269 21270**
Atti decisi:

N. 403

SENTENZA 10-23 NOVEMBRE 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Tribunale di Napoli - Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione, notificato il 13 giugno 1994, depositato in Cancelleria il 23 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito delle deliberazioni del 23 febbraio 1994 e del 18 dicembre 1993, con le quali la Camera dei deputati restituiva al Collegio gli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. le Luigi Ciriaco De Mita e dei coindagati ed iscritto al n. 22 del registro conflitti 1994;

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 1994 il Giudice relatore Renato Granata;

Udito l'avv. Federico Sorrentino per la Camera dei deputati;

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso depositato in data 23 marzo 1994 il Collegio istituito presso il Tribunale di Napoli per i procedimenti aventi ad oggetto i reati (c.d. ministeriali) previsti dall'art. 96 della Costituzione, al quale il Procuratore della Repubblica presso lo stesso tribunale aveva trasmesso gli atti relativi all'on. Luigi Ciriaco De Mita, già Presidente del Consiglio dei ministri, ed altri per il compimento delle indagini preliminari di cui all'art. 7 legge 16 gennaio 1989, n. 1, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37 legge 11 marzo 1953, n. 87, nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alle deliberazioni del 23 febbraio 1994 e del 18 dicembre 1993, con le quali la Camera ha restituito al Collegio gli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. Luigi Ciriaco De Mita e dei coindagati.

1.2. - In particolare con nota del 21 dicembre 1993, il Presidente della Camera dei deputati comunicava che l'Assemblea, nella seduta del 18 dicembre 1993, aveva deliberato di restituire gli atti al Collegio affinché quest'ultimo avesse la possibilità di rivedere l'interpretazione delle norme attributive dei suoi poteri d'indagine e quindi, ove ne ravvisasse l'opportunità, di compiere tutti gli atti che la legge gli consentiva. Il Collegio, acquisito il parere del Procuratore della Repubblica, disponeva nuovamente (con provvedimento del 16 febbraio 1994) la trasmissione degli atti alla Camera dei deputati per le valutazioni e la deliberazione di cui all'art. 9, comma 3, legge costituzionale n. 1 del 1989 sulla domanda di autorizzazione a procedere così come già proposta in precedenza.

Per quanto atteneva ai suoi poteri d'indagine il Collegio - pur ritenendo l'utilità o la necessità di procedere all'interrogatorio dei coindagati laici e ad eventuali confronti - sosteneva che tali atti di indagine preliminare non fossero consentiti; e ciò perché, fino a quando l'autorizzazione non fosse stata concessa, gli atti indicati dall'art. 343, comma 2, c.p.p. (e tra gli altri, appunto, gli atti di interrogatorio e di confronto) non sono consentiti (in particolare) nei confronti delle persone concorrenti nel reato ministeriale che non siano né Ministro, né parlamentare, atteso che dal dato testuale dell'art. 5 legge costituzionale n. 1 del 1989 e dell'art. 4, secondo comma, della legge n. 219 del 1989 deve necessariamente desumersi che anche per tali persone è necessaria l'autorizzazione prevista dall'art. 96 della Costituzione.

Con successiva nota del 23 febbraio 1994, il Presidente della Camera dei deputati comunicava che l'Assemblea, in conformità alla proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere, aveva deliberato (in pari data) di restituire nuovamente al Collegio gli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere con la motivazione analoga a quella della delibera precedente.

Con riferimento a tali due delibere il Collegio, acquisito nuovamente il parere del Procuratore della Repubblica, ha sollevato conflitto tra poteri dello Stato chiedendo di: a) dichiarare che è riservata in via esclusiva al Collegio ex art. 7 legge costituzionale n. 1 del 1989 la valutazione circa la sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento di archiviazione ovvero per la richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione; b) dichiarare che, ai fini di tale valutazione, è altresì riservata in via esclusiva al Collegio la esatta determinazione dei poteri di indagine e quindi l'esercizio discrezionale di detti poteri; c) dichiarare che rientra invece nelle attribuzioni della Camera competente concedere l'autorizzazione a procedere, ovvero negarla ove reputi la ricorrenza delle esimenti

di cui all'art. 9, comma terzo, legge costituzionale n. 1 del 1989, in relazione al fatto-reato così come ipotizzato dall'autorità giudiziaria, senza poter in alcun modo sindacare il concreto esercizio del potere d'indagine e le conseguenti determinazioni adottate dal Collegio nell'ambito delle attribuzioni allo stesso riservate; d) di annullare la deliberazione della Camera dei deputati del 23 febbraio 1994, e se del caso anche la precedente deliberazione del 18 dicembre 1993, per violazione degli artt. 8 e 9 legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1 e degli artt. 96, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 112 della Costituzione con conseguente rinvio degli atti alla Camera per la definitiva deliberazione ai sensi dell'art. 9 cit.

1.3. - Nel merito della questione controversa (necessità, o meno, dell'autorizzazione a procedere anche per i coindagati laici e quindi possibilità, o meno, di compiere atti di indagine preliminare nei loro confronti prima della autorizzazione stessa) il Collegio sostiene l'inammissibilità, in assenza dell'autorizzazione a procedere, di quegli atti di interrogatorio o confronto richiesti dal Procuratore della Repubblica e sollecitati dalla Camera dei deputati, trattandosi di atti vietati dalla legge, che, ove mai compiuti, risulterebbero inutilizzabili ai sensi del quarto comma dell'art. 343 c.p.p.

A sostegno di tale convincimento il Collegio argomenta che l'art. 1 della legge n. 219 del 1989 rinvia alle norme del codice di procedura penale sia attribuendo al collegio i poteri che secondo il codice spettano al pubblico ministero ed al giudice per le indagini preliminari (comma secondo), sia stabilendo in via generale che, per quanto non diversamente previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, nello svolgimento delle indagini preliminari si osservano le disposizioni del codice, in quanto compatibili (comma quinto); quindi in particolare trova applicazione l'art. 343, comma 2, c.p.p . Né all'applicabilità di tale disposizione è di ostacolo l'art. 10 legge costituzionale n. 1 del 1989 che è diretta ad attuare un maggiore favore per l'indagato di reato ministeriale che sia Presidente del Consiglio, Ministro, o membro del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati.

Viceversa la Camera - diversamente interpretando le disposizioni citate - da un lato con le impugnate deliberazioni ha di fatto vanificato e resa priva di effetto la richiesta di autorizzazione a procedere, così esonerandosi dall'obbligo della pronunzia ai sensi dell'art. 9, terzo comma, legge costituzionale n. 1 del 1989; dall'altro pretende che il Collegio si adegui alla interpretazione di essa Camera circa i poteri di indagine di cui all'art. 8 legge costituzionale n. 1 del 1989 e comunque pretende l'espletamento, da parte del Collegio, di ulteriori indagini, cui dovrebbe seguire una nuova valutazione sul punto se si debba disporre l'archiviazione ovvero se debba essere chiesta l'autorizzazione a procedere.

Invece - prosegue il Collegio - l'art. 8 legge costituzionale n. 1 del 1989 riserva all'autorità giudiziaria l'attività di indagine preliminare in ordine ai reati ministeriali e, conseguentemente, soltanto a tale autorità compete la valutazione dei limiti legali entro i quali l'attività medesima deve svolgersi; mentre la Camera competente, una volta investita della richiesta di autorizzazione a procedere, può solo concedere l'autorizzazione ovvero negarla, ove reputi che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, ma non può sindacare l'attività d'indagine preliminare svolta dall'autorità giudiziaria sulla base del potere ad essa riconosciuto dalla norma costituzionale. Quindi il provvedimento di restituzione degli atti al Collegio esorbita dalla sfera di attribuzioni della Camera in quanto invasivo di quelle riservate dalla legge costituzionale all'autorità giudiziaria, mentre la Camera - senza pretendere di indicare a tale autorità la necessità del compimento di ulteriori attività d'indagine - avrebbe dovuto unicamente prendere atto delle risultanze delle indagini esperite.

2. - Con ordinanza n. 217 del 1994 la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il conflitto.

3. - Con atto depositato il 23 giugno 1994, il suddetto Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione presso il Tribunale di Napoli si è costituito in giudizio insistendo per l'accoglimento del ricorso.

4.1. - Con atto depositato il 4 luglio 1994 si è costituita in giudizio la Camera dei deputati a seguito di delibera dell'Assemblea del 16 giugno 1994, chiedendo che il ricorso sia respinto.

4.2. - Preliminarmente in rito la difesa della Camera fa presente che l'on. De Mita, non essendosi candidato alle elezioni per il rinnovo delle Camere del 27 e 28 marzo 1994 ha cessato di far parte della Camera dei deputati con effetto dal 15 aprile 1994. Conseguentemente, non essendosi ancora pronunciata la Camera dei deputati in ordine all'autorizzazione a procedere e quindi in ordine alle c.d. esimenti previste dall'art. 9, comma 3, legge costituzionale n. 1 del 1989, la relativa competenza, dopo la decisione di merito della Corte, non potrà che spettare al Senato della Repubblica. Si ha quindi che - pur permanendo l'interesse alla decisione sia del Tribunale ricorrente sia della Camera - la risoluzione del conflitto finirà per interessare, delimitandone le attribuzioni, anche il Senato, al quale spetterà di pronunciarsi, a seconda dell'esito del giudizio, sull'originaria domanda di autorizzazione ovvero su una nuova richiesta. Sul piano processuale ciò comporta che deve ordinarsi al ricorrente l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Senato della Repubblica, le cui attribuzioni costituzionali sono suscettibili di essere incise dalla pronuncia che la Corte è chiamata a rendere.

4.3. - Nel merito la Camera non contesta l'esclusiva competenza del Collegio a valutare la sussistenza dei presupposti per l'archiviazione ovvero per la richiesta di autorizzazione, trattandosi di accertamenti e di valutazioni che la nuova disciplina costituzionale dei reati ministeriali ha indubbiamente rimesso a detto organismo. Però alla Camera spetta un'ulteriore e diversa valutazione, definita "insindacabile" dall'art. 9 cit., in merito alla richiesta autorizzazione dovendo essa accertare se l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo. Ciò comporta che se da una parte al Collegio spetta in via esclusiva la valutazione dei presupposti per l'adozione del provvedimento di archiviazione ovvero per la richiesta di autorizzazione a procedere e ad esso è riservata la esatta determinazione dei suoi poteri d'indagine e quindi il loro esercizio discrezionale, d'altra parte la Camera ha diritto di essere investita di una richiesta di autorizzazione a procedere non in forma del tutto ipotetica, ma in maniera sufficientemente precisa e con il conforto di approfonditi elementi probatori, sì da essere posta in condizione di affermare l'eventuale interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero il preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo.

Quindi il Collegio non può limitarsi ad una mera delibazione dei fatti-reato, ma deve esperire tutte le indagini che, secondo il nuovo codice, sono di competenza del g.i.p. (recte: e del p.m.), onde pervenire alla formulazione di precisi e comprovati addebiti a carico del ministro e degli altri coindagati. E nel compimento di tali atti di indagine preliminare il Collegio erroneamente non tiene conto del fatto che la disposizione dell'art. 343 c.p.p. deve ritenersi derogata dalla legge n. 1/89, che prevede specifiche ipotesi di autorizzazioni per singoli atti nei confronti del Presidente del Consiglio, dei Ministri e dei membri del Parlamento (art. 10, comma 1), senza peraltro distinguere tra la fase anteriore e quella successiva alla concessione dell'autorizzazione a procedere. Questa disposizione dimostra che, fuori di tali ipotesi, è consentita al Collegio ogni attività istruttoria di competenza del g.i.p. (recte: e del p.m.), senza le limitazioni dell'art. 343 c.p.p., in modo che il Parlamento abbia un'approfondita conoscenza dei fatti per i quali si procede e possa verificare se essi furono compiuti in vista dei supremi interessi dello Stato.

A conferma della specialità dell'autorizzazione a procedere la difesa della Camera ricorda che il termine per svolgere le indagini preliminari non è perentorio; che comunque è più ampio

di quello previsto dall'art. 344 c.p.p. (novanta giorni invece di trenta); che il Procuratore della Repubblica può, prima dell'eventuale archiviazione, chiedere al Collegio di svolgere ulteriori indagini con conseguente prolungamento delle stesse oltre il termine di 90 giorni. In particolare la maggior durata del termine non può non correlarsi con la maggior ampiezza delle indagini e quindi dei poteri istruttori riservati al Collegio prima dell'autorizzazione a procedere.

In conclusione - secondo la difesa della Camera - la circostanza che il Collegio ricorrente, pur avendone i poteri, non abbia aderito alle richieste del p.m. di procedere agli interrogatori degli inquisiti ed ai confronti tra di essi, onde verificare tanto il fondamento delle ipotesi accusatorie nei confronti dell'On. De Mita, quanto la connessione, costituzionalmente necessaria ai fini della sua competenza, tra le ipotesi accusatorie stesse e la funzione di Presidente del Consiglio dei Ministri, dimostra la correttezza e la legittimità delle impugnate delibere della Camera, che non è stata posta in grado di valutare i fatti addebitati agli indagati.

Considerato in diritto

1. - Il Collegio inquirente per reati ministeriali, istituito presso il Tribunale di Napoli, sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ex art. 37 legge 11 marzo 1953, n. 87, ha investito la Corte della questione se la Camera dei deputati - esercitando il potere (di sua esclusiva ed "insindacabile" competenza) di valutare l'esistenza, o meno, delle circostanze di fatto previste dall'art. 9, comma 3, legge costituzionale n. 1 del 1989 al fine dell'eventuale concessione o diniego di autorizzazione a procedere ed in particolare nella specie restituendo al Collegio inquirente (con deliberazioni del 18 dicembre 1993 e del 23 febbraio 1994) la richiesta di autorizzazione a procedere affinché quest'ultimo, rimeditata la interpretazione delle norme attributive dei suoi poteri di indagine, compisse, ove ne ravvisasse la opportunità, tutti gli atti che la legge gli consentiva ed in particolare, quindi, quelli già inizialmente richiesti dal Procuratore della Repubblica (interrogatorio dei coindagati laici e confronto fra gli stessi) e non effettuati ancorché dal Collegio ritenuti utili - abbia interferito nel potere di esclusiva competenza del Collegio stesso di compiere le indagini preliminari (art. 9 legge costituzionale n. 1 del 1989) ed in particolare nella specie di valutare autonomamente l'esistenza (ritenuta dal Collegio) di un impedimento giuridico al compimento degli atti richiesti dal Procuratore della Repubblica, e richiamati dalla Camera, impedimento rappresentato (secondo il Collegio) dall'impossibilità di svolgere le attività processuali previste dall'art. 343, comma 2, c.p.p. nei confronti dei coindagati laici senza la preventiva concessione, anche nei loro riguardi, dell'autorizzazione a procedere di cui al cit. art. 9.

2. - Sussistono i presupposti soggettivi ed oggettivi del conflitto, come già ritenuti con ordinanza n. 217 del 1994 dichiarativa dell'ammissibilità del conflitto stesso; ammissibilità che quindi va definitivamente affermata.

3. - Preliminarmente va esaminato il rilievo della Camera dei deputati la quale osserva che, dopo la proposizione del ricorso per conflitto di attribuzioni da parte del Collegio inquirente, ma prima della ordinanza della Corte che ha dichiarato l'ammissibilità del conflitto, l'on. le De Mita, non essendosi candidato alle elezioni del 27 e 28 marzo 1994, ha cessato di fare parte della Camera dei deputati con effetto dal 15 aprile 1994. E ne trae la conseguenza che la competenza a decidere sulla richiesta di autorizzazione a procedere avanzata nei suoi confronti (dopo la decisione di merito della Corte) non potrà che spettare al Senato della Repubblica alla stregua del criterio di riparto di competenza dettato dall'art. 5 legge costituzionale, n. 1 del 1989. Donde, ad avviso della Camera, la necessità di integrare il contraddittorio nei confronti del Senato della Repubblica.

4. - Premesso che spetta a questa Corte identificare gli "organi interessati" alla risoluzione del conflitto (quarto comma dell'art. 37 cit.) e non tacendo che improprio appare il riferimento all'istituto dell'integrazione del contraddittorio atteso che comunque il potere di negare l'autorizzazione a procedere spetta alternativamente (e non già congiuntamente) alla Camera o al Senato (art. 5 legge costituzionale n. 1/89), neppure può dubitarsi della persistente legittimità della Camera a resistere nel conflitto.

Ed infatti la turbativa o interferenza, che il Collegio inquirente assume essere di ostacolo all'esercizio del suo potere (di svolgere indagini preliminari) e costituire conseguentemente ragione di una insuperabile situazione di stallo, è identificabile nella restituzione degli atti ad opera della Camera (con deliberazioni del 18 dicembre 1993 e del 22 febbraio 1994) senza alcuna pronuncia in ordine al diniego o alla concessione dell'autorizzazione a procedere.

Ciò comporta, da una parte, che legittimata a resistere era ed è la Camera perché la sopravvenuta perdita dello status di deputato dell'on. le De Mita (pur ammesso che possa incidere sulla competenza ex art. 5 cit.) non ha certo l'effetto (automatico) di porre nel nulla le suddette deliberazioni della Camera stessa e quindi di rimuovere l'ostacolo che il Collegio inquirente assume sussistere; con la conseguenza che persiste l'interesse alla soluzione del conflitto sia della Camera (come del resto sostenuto dalla medesima nelle sue difese) sia del Collegio inquirente (che, insistendo per l'accoglimento del ricorso, non ha neppure ipotizzato il superamento della ragione del conflitto).

5. - Nel merito il ricorso non è fondato.

Va preliminarmente rilevato che il quadro normativo di riferimento è stato profondamente innovato prima dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1 e poi dalla legge ordinaria 5 giugno 1989, n. 219, che ha completato il disegno riformatore. Superando il precedente regime della messa in stato d'accusa da parte del Parlamento e del giudizio innanzi alla Corte Costituzionale integrata, la citata legge n. 1/89 ha diversamente cadenzato l'iter procedimentale, che muove dalla notitia criminis presentata od inviata al Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio (art. 6). Questi, senza compiere alcun atto di indagine, deve limitarsi ad investire il Collegio inquirente previsto dal successivo art. 7 trasmettendogli gli atti con le sue richieste entro il termine di quindici giorni. È invece il Collegio che compie le indagini preliminari entro il termine di novanta giorni, all'esito delle quali (salva la richiesta di ulteriori indagini da parte dello stesso Procuratore della Repubblica da effettuarsi nel termine, così prorogato, di sessanta giorni) adotta le sue determinazioni disponendo l'archiviazione ovvero inviando gli atti con relazione motivata al Procuratore della Repubblica per la loro immediata trasmissione al Presidente della Camera competente. Quest'ultima, così investita, può negare l'autorizzazione a procedere (prevista dall'art. 96 della Costituzione, come novellato) ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo (art. 9, comma 3), finalità queste assunte quali condizioni di procedibilità dell'azione penale secondo l'espresso disposto dell'art. 4, comma 1, legge n. 219/89. In tal caso l'Assemblea deve indicare a quale concorrente, anche se non Ministro, né parlamentare, si riferisce il diniego (art. 4, comma 2, cit.).

6. - Ciò premesso, deve considerarsi che la turbativa o interferenza denunciata dal Collegio ricorrente è originata da una mancata concordanza (tra il medesimo e la Camera) nell'individuazione dell'esatta portata (e quindi dei confini) dei due poteri in conflitto, attribuiti rispettivamente dall'art. 8 legge n. 1/89 al Collegio inquirente (ossia il potere di compiere indagini preliminari e all'esito - ove non ritenuti sussistenti i presupposti per l'archiviazione - quello di chiedere l'autorizzazione a procedere) e dal successivo art. 9 all'Assemblea legislativa e quindi nella specie alla Camera (ossia il potere di negare l'autorizzazione a procedere ove ricorra una delle due specifiche finalità indicate nel terzo comma del medesimo art. 9).

In particolare è l'attribuzione del primo potere ad essere controversa nel senso che il Collegio inquirente ritiene di individuare una linea di confine più restrittiva di quella che viceversa è riconosciuta dalla Camera. La quale - pur non vertendosi in un vero e proprio conflitto negativo di attribuzioni, perché ciò che il Collegio inquirente ritiene di non poter compiere non è in via complementare (nella prospettazione di quest'ultimo) attribuito alla Camera, né da quest'ultima rivendicato - ben può dolersi di un (assertivamente erroneo) atteggiamento abdicativo del Collegio; ciò perché i due poteri sono funzionalmente coordinati di guisa che il mancato pieno dispiegarsi del primo comunque incide sull'altro, nel senso che - come risulterà più evidente in seguito - quest'ultimo viene privato, in tutto o in parte, di elementi di valutazione che altrimenti avrebbe avuto disponibili come risultanze delle indagini preliminari.

Ed allora è determinante, al fine della risoluzione del conflitto, operare la ricognizione del potere del Collegio inquirente per stabilire se comprenda, o meno, gli atti di interrogatorio e confronto dei coindagati laici concorrenti nel reato ministeriale.

È ben chiaro così che il conflitto verte esclusivamente su tale ricognizione del potere e niente affatto sulla completezza delle indagini, di cui la Camera in realtà non si duole (né potrebbe dolersi se non sotto il più radicale profilo della non leale cooperazione tra poteri) essendosi limitata a richiamare la valutazione operata dal Collegio stesso, il quale (nella richiesta di autorizzazione a procedere) ha ben evidenziato l'opportunità (e l'intenzione) di compiere gli atti di interrogatorio e confronto dei coindagati laici, se soltanto non fossero impediti dai (ritenuti) limiti del proprio potere.

7. - Orbene, il potere del Collegio inquirente ha ad oggetto il compimento delle indagini preliminari alle quali procede (dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale) con i poteri che spettano al pubblico ministero (art. 1, comma 2, legge 219/89). A questi si aggiungono i poteri del giudice per le indagini preliminari; ed infatti il secondo comma dell'art. 1 cit. prevede che il collegio può disporre anche d'ufficio incidente probatorio, provvedendo direttamente allo stesso che si considera ad ogni effetto come espletato dal g.i.p.; inoltre il Collegio può compiere anche d'ufficio tutti gli atti di competenza del g.i.p.

Si tratta quindi di poteri eccezionalmente ampi, giustificati dalla specialità di questa fase procedimentale che - inscritta in un sufficiente arco di tempo, discrezionalmente apprezzato dal legislatore in 90 giorni, prorogabili di ulteriori 60 giorni - è prodromica ad una doppia (ancorché profondamente diversa) valutazione (di merito): quella dello stesso Collegio inquirente (di archiviare o di richiedere l'autorizzazione a procedere); quella della Camera di negare o concedere l'autorizzazione a procedere.

Entrambe tali valutazioni (che rispettivamente concernono per il Collegio inquirente anche l'infondatezza della notitia criminis ovvero l'estraneità dell'indiziato al fatto e per la Camera il riscontro delle finalità di cui all'art. 9, comma 3) debbono necessariamente fondarsi sulle risultanze delle indagini preliminari compiute.

Il potere del Collegio inquirente - al cui esercizio è condizionata l'acquisizione di tali risultanze - finisce quindi per incidere indirettamente sul potere della Camera nel senso che l'eventuale abdicazione del Collegio ad esercitare il suo potere priva la Camera di elementi di fatto la cui rilevanza, o meno, al fine del riscontro delle finalità di cui all'art. 9, co. 3, cit. essa sola può apprezzare. Ciò mostra come l'esercizio del potere del Collegio inquirente si atteggia anche come obbligo di leale collaborazione (sent. n. 379/92) non essendo nella discrezionalità del Collegio procrastinare a dopo l'autorizzazione a procedere atti di indagini preliminari che potrebbero essere compiuti prima.

La ragionevole ampiezza del termine (ancorché non previsto a pena di decadenza) testimonia il bilanciamento operato dal legislatore che - pur non richiedendo il completo

esaurimento delle indagini preliminari - neppure arresta il procedimento in attesa dell'autorizzazione a procedere come viceversa tendenzialmente fa l'art. 346 c.p.p. che in generale limita gli atti di indagini preliminari a quelli resi necessari per assicurare le fonti di prova o perché vi è pericolo nel ritardo.

8. - La diversa ampiezza del termine (prevista dall'art. 344 c.p.p. in 30 giorni e dall'art. 8 legge n. 1/89 in 90 giorni prorogabili fino a 150) e l'esistenza del passaggio obbligato della doppia valutazione del Collegio stesso (in ordine ai presupposti dell'archiviazione) e della Camera (in ordine ai presupposti dell'improcedibilità dell'azione penale) concorrono a significare che la iniziale fase delle indagini preliminari, precedente la particolare autorizzazione a procedere per i reati ministeriali, è del tutto speciale e ben diversa da quella che precede in generale l'autorizzazione a procedere in altre fattispecie.

Questa specialità comporta anche una diversità di limiti quanto al tipo di atti che possono essere compiuti, diversità possibile perché il quinto comma dell'art. 1 legge n. 219/89, se in generale prevede che si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni del vigente codice di procedura penale, fa però salve le eventuali diverse prescrizioni dettate dalla legge n. 1/89 che prevalgono quindi su quelle ordinarie. E nella fattispecie si ha che, mentre in generale l'art. 343, comma 2, c.p.p. prescrive che fino a quando non sia stata concessa l'autorizzazione a procedere è fatto divieto di disporre il fermo o misure cautelari personali nonché perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, ricognizioni, individuazioni, confronti, intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni e che, inoltre, si può procedere all'interrogatorio soltanto se l'interessato lo richiede, invece nello speciale procedimento per i reati ministeriali l'art. 10, comma 1, prevede soltanto che il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, e gli altri inquisiti parlamentari non possono essere sottoposti a misure limitative della libertà personale, a intercettazioni telefoniche o sequestro o violazione di corrispondenza ovvero a perquisizioni personali o domiciliari senza l'autorizzazione della Camera competente.

Tra le due citate disposizioni sussiste quindi un rapporto di specialità reso ancor più evidente (oltre che dalla simmetria del contenuto precettivo, anche) dal fatto che l'art. 343 c.p.p. pone limiti (ulteriori) in una fase in cui già di per sé le indagini preliminari sono limitate dal disposto dell'art. 346 c.p.p. (che infatti esordisce facendo salva la prescrizione dell'art. 343 cit.), mentre l'art. 10 pone limiti in una fase in cui viceversa in generale ogni atto di indagine preliminare può essere compiuto ed anche per gli atti tipici dalla medesima disposizione elencati non vi è una preclusione assoluta essendo possibile l'autorizzazione ad acta (nient'affatto contemplata dall'art. 343 c.p.c.); diversità queste che rendono peraltro anche ragione della disciplina differenziata senza che sia sospettabile alcuna disparità di trattamento.

9. - In conclusione tale rimarcata specialità fa sì che il potere del Collegio inquirente di compiere indagini preliminari è limitato (quanto alla tipologia degli atti) dall'art. 10 e non già dall'art. 343, non applicabile nella specie (al pari dell'art. 346).

È quindi infondata la tesi del Collegio inquirente che vuole il suo potere limitato dall'art. 343 c.p.p., norma che esclude gli atti di interrogatorio e confronto di qualsiasi indagato per il quale occorra l'autorizzazione a procedere. Viceversa trova applicazione l'art. 10 che si riferisce soltanto a Ministri e parlamentari nel prevedere alcune limitazioni al compimento di atti di indagini preliminari senza la preventiva autorizzazione ad acta con la conseguenza che per i coindagati laici concorrenti nel reato ministeriale (anche ove si ritenga - come ritiene il Collegio - che per essi occorra l'autorizzazione a procedere al pari che per gli indagati che siano Ministri o membri del Parlamento) il potere del Collegio non soffre (e non soffriva) limitazione alcuna; quest'ultimo aveva il potere di procedere a quegli interrogatori e atti di confronto ritenuti utili o necessari (dal Collegio medesimo) al fine di chiarire l'oggetto e le circostanze dell'imputazione.

Né alcuna limitazione può indirettamente dedursi dal secondo comma dell'art. 6 legge n. 1/89 e dal terzo comma dell'art. 1 legge n. 219/89 che - nel prevedere (entrambi) che i "soggetti interessati" possono presentare memorie al collegio o chiedere di essere ascoltati - introduce una facoltà per i medesimi (a prescindere dall'esatto significato da attribuire alla locuzione "soggetti interessati") e non già prescrive un divieto di interrogatorio.

Una volta identificata la linea di confine del potere del Collegio inquirente di compiere atti di indagine preliminare può conseguentemente ritenersi che l'autolimitazione di quest'ultimo ha privato la Camera - per la già rilevata incidenza dell'esercizio del potere dell'uno su quello spettante all'altra - delle risultanze di ulteriori atti di indagine preliminare che altrimenti avrebbe avuto disponibili ove il Collegio avesse rettamente operato la ricognizione del suo potere e quindi legittimamente la Camera ha deliberato la restituzione degli atti al Collegio perché esercitasse pienamente il suo potere erroneamente da quest'ultimo ritenuto più limitato di quanto in realtà non fosse; restituzione questa che - operandosi una retrocessione del procedimento a seguito dell'esito del presente conflitto - comporta altresì che il Collegio - compiuti gli atti di indagine preliminare che assumeva essergli preclusi e sempre che persista nel ritenere di non disporre l'archiviazione - possa investire nuovamente l'Assemblea competente perché conceda o neghi l'autorizzazione a procedere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spettava alla Camera dei Deputati, con deliberazioni del 18 dicembre 1993 e del 23 febbraio 1994, restituire al Collegio inquirente presso il Tribunale di Napoli la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on.le Luigi Ciriaco De Mita ed altri, trasmessa con relazione del 18/30 ottobre 1993, non occorrente per proseguire le indagini preliminari ed in particolare per compiere gli atti di interrogatorio e confronto dei coindagati non ministri, né parlamentari, ritenuti necessari dal medesimo Collegio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 novembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.