CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **420/1995** (ECLI:IT:COST:1995:420)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **11/07/1995**; Decisione del **06/09/1995**
Deposito del **08/09/1995**; Pubblicazione in G. U. **13/09/1995**
Norme impugnate:
Massime: **22708 22709 22710 22711 22712 22713 22714 22715 22716 22717 22718 22719**
Atti decisi:

N. 420

SENTENZA 6-8 SETTEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: 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, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli notificato il 6 giugno 1995, depositato in cancelleria il 12 giugno successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'interno, emanato di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, n. 687 del 24 novembre 1994 (Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione), ed iscritto al n. 19 del registro conflitti 1995.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avvocato Massimo Luciani per il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napli e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso depositato il 20 aprile 1995, il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'interno e del Ministro di grazia e giustizia, in relazione al decreto n. 687 del 24 novembre 1994 (Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione), emanato dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 294 del 17 dicembre 1994.

In particolare, il ricorrente chiede che questa Corte, ritenuto ammissibile il conflitto, annulli gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 del citato decreto, per violazione degli artt. 13, 101, 104, 108 e 112 della Costituzione.

1.2. - Il ricorrente, premesso che il decreto impugnato, emanato di concerto e a firma congiunta dei Ministri sopra indicati, è stato adottato in attuazione dell'art. 10, comma 3, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8 (Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, osserva che le norme contenute nei menzionati articoli del provvedimento "incidono nella sfera delle attribuzioni del pubblico ministero, quali a lui riconosciute dalla Carta costituzionale, e violano gli articoli 13, 101, secondo comma, 104, 108 e 112 di tale Carta, sia sotto l'aspetto di interferenze e condizionamenti frapposti all'indipendenza ed autonomia della magistratura e all'esercizio dell'attività giudiziaria, sia sotto quello della violazione di norme primarie, come quelle delle preleggi, dell'Ordinamento giudiziario, per le quali è fatta espressa riserva di legge dall'articolo 108 della Costituzione, e del codice processuale penale, alcuni articoli del quale sono stati modificati o derogati da tale regolamento".

Per tali ragioni, il ricorrente sostiene che, nella specie, legittimato a denunciare il conflitto sia proprio il pubblico ministero, organo competente, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, a dichiarare la volontà del potere cui appartiene.

In ordine alle considerazioni svolte da questa Corte nell'ordinanza n. 16 del 1979, si osserva che proprio successive pronunzie della Corte stessa e gli approfonditi rilievi di qualificata dottrina autorizzano a ritenere fondatamente che ormai la legittimazione a sollevare conflitto, in una riconsiderazione dell'indirizzo assunto, possa e debba essere riconosciuta anche al rappresentante del pubblico ministero, quantomeno ove vengano denunciate violazioni degli artt. 112 o 108 della Costituzione.

D'altronde, l'attività del pubblico ministero si presenta, sotto molteplici aspetti, con caratteri squisitamente propri, autonomi e decisori, né può essere tralasciato che, proprio secondo la Corte costituzionale, anche il pubblico ministero è una "autorità giudiziaria" e che la funzione requirente è ricompresa tra le attribuzioni riferibili al potere giudiziario.

1.3. - Ciò posto, il ricorrente rileva che le disposizioni dell'art. 2 (nonché dell'art. 4) del regolamento prevedono e prescrivono:

1) l'indicazione dei principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposto sta rendendo le dichiarazioni e i motivi per i quali esse sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio;

2) la precisazione circa la risultanza di "elementi che confermano l'attendibilità delle dichiarazioni acquisite";

3) l'allegazione alla proposta del verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione, con l'indicazione tra l'altro, quantomeno sommaria, dei dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggiore gravità ed allarme sociale di cui è a conoscenza il collaboratore, oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori;

4) per le ipotesi di dichiarante non indagato, il verbale di informazioni ai fini delle indagini.

Tali disposizioni - ad avviso del ricorrente - appaiono violare l'art. 112 della Costituzione, in relazione agli artt. 73 e 74 dell'Ordinamento giudiziario (ove si riconosce che il pubblico ministero "promuove la repressione dei reati") ed agli artt. 358 e 326 del codice processuale penale.

Se il pubblico ministero può raccogliere le dichiarazioni rese dalla persona sottoposta ad indagini, dall'imputato o dal collaborante non imputato o indagato solo con le formalità previste dal codice di procedura penale, la sua attività è finalizzata alle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale; è di tutta evidenza, allora, che imporre al pubblico ministero di raccogliere dichiarazioni a fini diversi e di portarle a conoscenza di un organo amministrativo appare lesivo delle sue attribuzioni ed in aperta violazione dell'art. 112 della Costituzione.

Peraltro, quanto alla indicazione dei "motivi per i quali" le dichiarazioni "sono ritenuto attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio", è una valutazione esclusiva del pubblico ministero ed attinente esclusivamente all'attività giudiziaria, per cui non è suscettibile di spiegazioni all'organo amministrativo, che, dal canto suo, deve solo stabilire le misure di protezione e di assistenza, i criteri di formulazione del programma e le sue modalità di attuazione, e non giudicare se il collaboratore sia attendibile e quale importanza abbia per le indagini o per il giudizio.

Inoltre, prosegue il ricorrente, la prescritta trasmissione di copia del verbale di dichiarazioni preliminari alla commissione si traduce in una indebita compressione della potestà del pubblico ministero di disporre la segretazione di atti di indagine. Né appare possibile superare tale profilo di contrasto, ritenendo che il presupposto dell'esercizio del potere di cui al comma 3, lettera a), dell'art. 329 del codice di procedura penale (la ritenuta necessità per la prosecuzione delle indagini) coincida con quello della riserva di trasmissione (le specifiche ed eccezionali esigenze di inopportunità) di cui alla prima parte del comma 2 dell'art. 2 in esame: e ciò sia in ragione della obiettiva diversità semantica delle formule normative, sia in considerazione della diversità di efficacia temporale dell'esercizio dell'uno e dell'altro potere del pubblico ministero, sia, infine, perché la norma di cui al comma 4 dell'art. 2 esige che in ogni caso la proposta menzioni il contenuto del verbale di dichiarazioni preliminari.

Altri motivi di conflitto sorgono dal comma 3 dell'art. 1 circa l'utilizzazione da parte della commissione degli atti e delle informazioni trasmessi ex art. 118 del codice di procedura penale: utilizzazione ottenuta violando tale norma, che prevede la trasmissione da parte dell'autorità giudiziaria al Ministro dell'interno, e non alla commissione, che ottiene così gli atti e le informazioni per via trasversa.

In definitiva, conclude sul punto il ricorrente, nel sistema stabilito dal regolamento avviene non solo che la commissione (ed il Capo della polizia nel caso di cui all'art. 4) può utilizzare atti

e informazioni trasmessi dall'autorità giudiziaria ex art. 118 del codice di procedura penale, ma che essa ha il diritto di ricevere il "verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione" o il "verbale di informazioni ai fini delle indagini": questa disciplina (e la conseguente utilizzazione che dei verbali potrà fare detta commissione) convince ancor più che l'obbligo imposto in questo modo al pubblico ministero e non finalizzato all'esercizio dell'azione penale viola l'art. 112 della Costituzione.

1.4. - Relativamente agli artt. 1, 3 e 4 del decreto ministeriale, l'invasione della sfera di attribuzione appare questa volta correlarsi - prosegue il ricorrente - al potere e alle prerogative previste dall'art. 108 della Costituzione, in relazione agli artt. 70, 70-bis e 76-bis dell'Ordinamento giudiziario, con riferimento all'art. 371-bis del codice di procedura penale.

Attribuendo la formulazione di un parere al procuratore nazionale antimafia nell'iter per l'approvazione del programma di protezione si incide sulle leggi di Ordinamento giudiziario richiamate espressamente nella norma costituzionale, atteso che il predetto art. 371-bis , tra le funzioni ed i poteri del procuratore nazionale, non prevede assolutamente tal genere di pareri.

Deve, anzi, ritenersi, ad avviso del ricorrente, che il parere introdotto dal regolamento non era proprio voluto dalla legge, come è dimostrato, a contrario , dal fatto che in altri casi il legislatore è intervenuto (cfr. art. 13-bis della legge 15 marzo 1991, n. 82).

1.5. - Anche l'art. 5 del regolamento incorrerebbe in censure dello stesso tipo di quelle precedenti, questa volta riflettenti attribuzioni riservate al pubblico ministero dagli artt. 101 e 104 della Costituzione.

Nel prevedere le ipotesi che possono giustificare o imporre la revoca del programma e l'iter procedimentale da seguire, specifica l'art. 5, comma 4, che, nella valutazione sull'attualità e sulla gravità del pericolo, la commissione tiene conto del tempo trascorso dall'inizio della collaborazione oltre che della fase e del grado in cui si trovano i procedimenti penali nei quali le dichiarazioni sono state rese, e che la valutazione delle dichiarazioni deve essere svolta con riferimento alla loro utilizzabilità nei giudizi e tenendo conto delle indicazioni offerte dalle autorità giudiziarie competenti in ordine alle verifiche compiute sulla attendibilità delle dichiarazioni medesime. Ad avviso del ricorrente, quest'ultima disciplina sovrappone valutazioni attinenti al pericolo incombente sul collaboratore di giustizia e valutazioni attinenti alla utilizzazione processuale delle sue dichiarazioni, le prime sole rientranti nella competenza della commissione, come definita dalla legge, e in violazione delle norme costituzionali ricordate.

1.6. - Infine - conclude il ricorrente -, in ordine all'art. 8 del regolamento, nell'ambito del procedimento per l'applicazione della custodia extracarceraria, da un lato attraverso l'intervento del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria con il suo parere e dall'altro attraverso l'obbligo di costante rivalutazione delle condizioni eccezionali di sicurezza che determinarono la detenzione extracarceraria, appaiono interferenze con i poteri dell'autorità giudiziaria in tema di libertà personale, garantiti dall'art. 13 della Costituzione.

2. - Con ordinanza n. 216 del 1995, questa Corte, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, ha dichiarato ammissibile il ricorso nei confronti del Governo della Repubblica. Il ricorso, unitamente all'indicata ordinanza, è stato poi notificato a cura del ricorrente, nel termine assegnato, al Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

3. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, infondato. Il ricorso è inammissibile, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, in quanto questa Corte avrebbe correttamente riconosciuto la legittimazione a proporre conflitti di attribuzione soltanto agli organi

giurisdizionali e mai agli organi del pubblico ministero, che non sono chiamati a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono (è citata l'ordinanza n. 17 recte, 16 del 1979). Nel merito il ricorso sarebbe infondato, poiché il decreto impugnato è stato emanato in attuazione di una legge che il ricorrente non contesta e alla quale è anch'egli sottoposto; né si comprende, conclude l'Avvocatura dello Stato, come il potere esecutivo avrebbe potuto altrimenti attuare la collaborazione che la legge impone al pubblico ministero, se non ponendo a carico di quest'ultimo l'obbligo di mettere in grado l'autorità preposta al programma di protezione di accertare l'entità del rischio, comunicando ad essa tutte le notizie necessarie.

4.1. - Ha depositato memoria il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli. La difesa del ricorrente rileva, in primo luogo, che, come già questa Corte ha riconosciuto nell'ord. n. 216 del 1995, sussistono senza dubbio i requisiti soggettivi ed oggettivi del conflitto. Quanto ai primi, si osserva, da un lato, che la legittimazione a sollevare conflitti è stata riconosciuta al pubblico ministero con le sentenze nn. 462, 463 e 464 del 1993 e che, nella fattispecie, tale legittimazione spetta al procuratore della Repubblica presso il tribunale, ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82; dall'altro, che il legittimato passivo è stato giustamente individuato - con la predetta ordinanza n. 216/1995 - nel Governo della Repubblica, sia perché il ricorrente ha effettivamente inteso dolersi delle illegittime interferenze nell'attività giudiziaria da parte del potere esecutivo nel suo complesso, per cui la Corte si è limitata ad interpretare in tal senso il ricorso, sia in quanto, secondo la più autorevole dottrina, il compito di stabilire l'organo cui il ricorso va notificato spetta allo stesso giudice costituzionale, in conformità, del resto, ai principi di economia processuale e di salvaguardia degli atti processuali, nonché alla lettera e allo spirito delle norme in materia dettate dalla legge n. 87 del 1953. In ordine, poi, ai requisiti oggettivi del conflitto, non vi è dubbio - prosegue il ricorrente - che le attribuzioni di cui si lamenta la lesione sono conferite al pubblico ministero direttamente dalla Costituzione; inoltre, quanto alla idoneità dell'atto impugnato ad essere oggetto di conflitto, la natura normativa dello stesso non può essere di alcun ostacolo, dato che nei conflitti tra poteri un atto può addirittura mancare. Per quanto riguarda, infine, l'interesse a ricorrere, è indubbio - prosegue la difesa del ricorrente - ch'esso sia concreto e immediato. Il conflitto in epigrafe non rientra certamente fra quelli meramente astratti ed ipotetici, che la giurisprudenza costituzionale ritiene inammissibili: la stessa presenza di un atto che si assume lesivo delle attribuzioni del ricorrente esclude la natura meramente preventiva del conflitto, che certo non mira a fare della Corte costituzionale un "organo di consulenza", quale indubbiamente non può essere. Il presente conflitto non è preventivo neppure nel diverso e più debole senso di conflitto in cui una delle parti ricorre alla Corte in seguito a un atto dell'altra che non sia immediatamente lesivo delle sue attribuzioni, ma solo affermativo di competenza, dal cui esercizio tali attribuzioni potrebbero essere lese. Infatti il conflitto in esame origina da un atto che determina un immediato pregiudizio per le attribuzioni costituzionalmente garantite al pubblico ministero; né potrebbe argomentarsi in contrario dalla natura normativa dell'atto impugnato. Neanche, infine, avrebbe senso affermare che nei confronti d'un atto amministrativo illegittimo il ricorrente potrebbe limitarsi a disapplicarlo, salvaguardando per ciò solo le proprie attribuzioni, in quanto la disapplicazione dell'atto impugnato (qualora ammissibile) non potrebbe assolutamente equivalere alla salvezza della sfera costituzionalmente riservata al pubblico ministero, che solo dalla (pur parziale) rimozione in radice dell'atto impugnato potrebbe essere ripristinata nella sua originaria integrità.

4.2. - Passando al merito della controversia, e muovendo anzitutto dagli artt. 2 e 4 del decreto impugnato, il ricorrente premette un necessario raffronto tra il disegno legislativo in ordine alla "protezione di coloro che collaborano con la giustizia" e la sua distorta ed illegittima "attuazione" amministrativa, dal quale emergerebbe la clamorosa collisione dell'impugnato decreto ministeriale con l'atto normativo primario dal quale pretende legittimazione: da un lato, infatti, nessuna delle indicazioni rese necessarie dall'art. 2, comma primo, del decreto è prevista dal decreto-legge n. 8 del 1991, né in alcuna misura è desumibile - ancorché implicitamente o indirettamente - da una qualche disposizione ivi contenuta;

dall'altro, le disposizioni dell'art. 2, commi secondo e terzo, contengono previsioni evidentemente ultra ma anche contra legem , atteso che il contenuto della proposta e del parere è dalla legge stessa identificato con precisione, e senza che alcuno spazio di discrezionalità sia conferito all'amministrazione. Ciò premesso, le ricordate previsioni regolamentari confliggono, ad avviso del ricorrente, con le disposizioni costituzionali che determinano posizione e attribuzioni del pubblico ministero. In proposito si osserva che obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero sono due facce della stessa medaglia, tanto che - pur a negare l'applicabilità dell'art. 101, comma 2, della Costituzione ai magistrati del pubblico ministero - può ben dirsi che l'art. 112 sia quantomeno un vero e proprio "corollario" di quel che è l'art. 101, comma secondo, per i giudici, il quale esprime comunque il valore fondamentale dell'indipendenza della magistratura nel suo complesso. La stretta connessione fra principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero impone, da un lato, di considerare come violazioni del primo tutti gli ostacoli che all'effettiva possibilità di esercitare l'azione penale vengono opposti, e dall'altro di considerare come attentati alla seconda tutte le violazioni del principio. Il pubblico ministero - prosegue il ricorrente - esercita l'azione penale nelle forme indicate dal codice di procedura penale (e dalle leggi speciali). Nell'ambito della menzionata normativa, la raccolta delle prove da utilizzare in giudizio è finalizzata al solo scopo definito dall'art. 112 della Costituzione, e non può essere distorta al perseguimento di altra finalità. Inoltre, imporre al pubblico ministero la comunicazione alla commissione dei motivi che l'hanno indotto a valutare attendibili ed importanti le dichiarazioni del proposto comporta un'illegittima interferenza nell'esercizio delle sue attribuzioni, anche qui "torcendo" atti giudiziari ad un'impropria utilizzazione, e conferendo alla commissione un implicito sindacato su valutazioni riservate alla discrezionalità del magistrato procedente, essenziali per l'esercizio dell'azione penale confidatagli dalla Costituzione. Analoga deviazione dalle finalità istituzionali è, poi, subita in seguito al principio della utilizzabilità da parte della commissione - prevista dall'art. 1, comma 3, del decreto - delle comunicazioni degli atti e delle informazioni processuali, effettuate dall'autorità giudiziaria al Ministro dell'interno ai sensi degli artt. 118 del codice di procedura penale; 1-quinquies del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629; 102 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309. Da ultimo, è radicalmente illegittimo che al pubblico ministero si imponga la rivelazione ad un organo amministrativo, se non addirittura politico-amministrativo, di atti e notizie raccolte nell'ambito del suo potere - costituzionalmente garantito - di esercitare l'azione penale, con violazione del segreto che ai sensi dell'art. 329 del codice di procedura penale grava sugli atti delle investigazioni, oltretutto nella misura che è ritenuta necessaria dallo stesso pubblico ministero. È del tutto evidente, infatti, che il segreto investigativo è strumentale all'efficace esercizio dell'azione penale, costituzionalmente riservata al pubblico ministero. Ciò che si lamenta è pertanto la diretta violazione dell'art. 112 della Costituzione, che, imponendo al pubblico ministero di esercitare l'azione penale, non può non comportare il segreto investigativo (e anche lo stesso potere di ampliare la segretazione) le quante volte questo sia strumentale all'adempimento dei doveri costituzionali del pubblico ministero medesimo. Sarebbe irragionevole opporre a ciò che gli atti della Commissione centrale e quelli ad essa trasmessi sono coperti dal segreto d'ufficio (art. 1, comma quinto, del decreto impugnato). È chiaro, infatti, che un pregiudizio per il principio del segreto investigativo e per il potere del pubblico ministero di modularne gli effetti si produce pel solo fatto della trasmissione ad un organo amministrativo della documentazione prevista dagli artt. 2 e 4 del decreto impugnato. Inoltre, la trasformazione del segreto investigativo in segreto d'ufficio è tutt'altro che irrilevante o "indolore", perché la disciplina del segreto investigativo e quella del segreto d'ufficio sono ben diverse, essendo l'opponibilità di quest'ultimo notevolmente attenuata.

Con il colpo di bacchetta magica di un decreto ministeriale - prosegue il ricorrente - si sono modificati natura e regime giuridico di atti delicatissimi, essenziali per il concreto esercizio delle attribuzioni conferite al pubblico ministero dall'art. 112 della Costituzione.

Va aggiunto che il rimedio della disapplicazione dell'atto impugnato non verrebbe affatto a

reintegrare il ricorrente nel pieno dominio delle sue attribuzioni costituzionali. Disapplicare, infatti, significherebbe precludersi qualsiasi possibilità di ottenere dalla commissione l'ammissione del collaboratore al programma speciale di protezione, e perciò in definitiva compromettere l'esercizio dell'azione penale. Più in generale, infine - conclude sul punto il ricorrente -, gli artt. 2 e 4 del decreto impugnato ledono le attribuzioni costituzionali del pubblico ministero pel fatto stesso d'essere affetti dal vizio di violazione di legge. Invero, in virtù degli artt. 107, comma quarto, e 108, comma uno, della Costituzione (in una con gli artt. 104, comma 1, e 112), la disciplina relativa ai magistrati del pubblico ministero deve essere dettata con legge, mentre, nelle parti contestate, il regolamento impugnato risulta privo di qualunque base legislativa.

4.3. - Venendo, ora, alle previsioni regolamentari concernenti l'affidamento al procuratore nazionale antimafia del potere di rilasciare un parere sulla proposta di ammissione allo speciale programma di protezione (art. 3, cui si collegano gli artt. 1, comma primo, lett. b), e 4, comma secondo), è agevole constatare - prosegue la difesa del ricorrente - come anche qui ci si trovi di fronte ad una chiara violazione di legge, in quanto nel decreto-legge n. 8 del 1991 ogni riferimento a tal genere di parere è assente. Di qui, pertanto, la violazione degli artt. 107, comma quarto, e 108 della Costituzione, che solo alla legge consentono di disciplinare gli atti e i poteri che possono incidere sull'indipendenza del pubblico ministero. Nella specie, tale incidenza si produce anzitutto perché il parere del procuratore nazionale antimafia presuppone l'utilizzazione di dati ottenuti per finalità ben diverse da quelle previste dal decreto; dati che invece - anche qui - finirebbero per essere (direttamente o indirettamente) "girati" all'organo amministrativo commissione. La lesione delle attribuzioni costituzionali del pubblico ministero, però, si produce anche perché il contenuto del parere del procuratore nazionale antimafia non concerne soltanto gli elementi utili per la formulazione del programma di protezione, ma riguarda anche la valutazione dei pericoli per l'incolumità del collaboratore, e addirittura la valutazione dell'importanza del contributo da questi offerto.

4.4. - Quanto all'art. 5 del decreto ministeriale n. 687 del 1994, attinente ai presupposti ed alla procedura della revoca del programma di protezione, l'impugnata disposizione risulta illegittima in parte qua per l'interferenza ch'essa determina con la posizione costituzionale del pubblico ministero, cui si impone di compiere atti non funzionali all'attribuzione che costituzionalmente gli spetta, anche - eventualmente - in violazione del segreto che copre la fase delle investigazioni.

4.5. - In ordine, infine, conclude il ricorrente, all'art. 8 del decreto ministeriale n. 687 del 1994, sussistono i medesimi vizi già precedentemente evidenziati, cui si aggiunge la violazione dell'art. 13 della Costituzione, nella parte in cui si sottraggono all'autorità giudiziaria provvedimenti comunque incidenti sulla libertà personale.

5. - Ha depositato memoria aggiuntiva anche il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo nelle conclusioni già formulate. In particolare, l'Avvocatura dello Stato eccepisce innanzitutto tre profili di inammissibilità del conflitto:

a) inesistenza di un conflitto di attribuzioni, in quanto non sarebbe sufficiente, affinché sia configurabile un contrasto concreto ed attuale, la posizione della norma, essendo invece necessario che essa sia in concreto applicata da uno dei poteri in conflitto e che a tale applicazione resista e si opponga il potere che si ritiene leso: nel caso di specie, sarebbe stato necessario che il ricorrente avesse chiesto l'applicazione di un programma di protezione e tale programma fosse stato negato per mancanza di uno degli atti che, secondo le norme regolamentari, devono essere allegati alla proposta;

b) difetto di legittimazione dell'organo, in quanto il pubblico ministero, pur appartenendo al potere giudiziario, non ne dichiara la volontà e, comunque, il procuratore della Repubblica fa parte di un ufficio gerarchicamente strutturato ed organizzato il cui organo di vertice è

rappresentato dal procuratore generale della Repubblica;

c) difetto di interesse, poiché il procuratore della Repubblica ben potrebbe ricorrere alla disapplicazione dell'atto impugnato. Nel merito, l'Avvocatura dello Stato insiste nel sostenere che il ricorrente non prende in alcuna considerazione la fondamentale circostanza che è la normativa primaria e non il regolamento ad attribuire all'autorità giudiziaria un mero potere di proposta o di parere ed a prevedere, all'inverso, che spetti all'autorità amministrativa il ben più ampio potere di adottare, modificare e revocare il programma di protezione, modellandolo con riferimento a tipo, qualità e rilevanza del contributo offerto. Proprio con riguardo alle disposizioni della normativa primaria si è fin dall'inizio sostenuto che, nel procedimento di protezione, il ruolo del procuratore della Repubblica è limitato a quello di sponsor proprio per evitare che il suo diretto interesse alla "collaborazione" possa portarlo ad enfatizzarne l'importanza, impedendo di conseguenza una sua corretta analisi e comparazione rispetto agli altri casi: analisi e comparazione che spettano, invece ed esclusivamente, alla commissione proprio per conseguire un'omogeneità nei criteri di valutazione e di deliberazione. D'altronde, se fosse vero che la commissione ha solo funzioni "notarili" e che, debordando da esse, finisce inevitabilmente - come sembra ritenere il ricorrente - per "comprimere in modo illegittimo" i poteri della autorità giudiziaria, non si comprenderebbe neppure il motivo per il quale l'art. 11, comma 3, della legge n. 82 del 1991 impone al procuratore della Repubblica di riferire specificamente alla commissione il contributo offerto o che può essere offerto dall'interessato o dal suo prossimo congiunto per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio penale. Le disposizioni della legge n. 82 del 1991 - prosegue l'Avvocatura dello Stato - affidano alla commissione centrale di protezione istituita presso il Ministero dell'interno il compito di definire ed applicare ai singoli collaboratori uno speciale e individualizzato programma di tutela e assistenza che tenga luogo delle misure ordinarie di tutela in tutti i casi in cui risulta che queste sono inadeguate. Rientra dunque nella logica delle cose il conseguente potere della commissione di pervenire alla delibera e alla individuazione dei suoi contenuti solo dopo aver avuto la possibilità di acquisire ogni dato e ogni utile notizia, svolgendo di fatto un'attività istruttoria che la legge non disciplina, ma che prevede come indispensabile laddove (v. art. 10, comma secondo) stabilisce che, per lo svolgimento dei suoi "compiti istruttori", la commissione si avvale dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia.

Se lette nell'ottica fin qui delineata, le disposizioni del regolamento non intaccano allora la sfera delle attribuzioni del pubblico ministero né interferiscono sulla attività procedimentale: servono solo a "dimensionare" il collaboratore ai fini della scelta relativa all'opportunità di sottoporlo a programma di protezione e di "individualizzare" quest'ultimo tenendo conto dello spessore della collaborazione, del pericolo che a questo consegue, della provenienza del pericolo stesso. Da ciò deriva l'infondatezza delle singole censure mosse dal ricorrente. Per quanto riguarda, in particolare, il "verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione" (o, se si tratta di meri testimoni del fatto mafioso, il "verbale di informazioni ai fini delle indagini") che il procuratore della Repubblica è tenuto a trasmettere alla commissione in una con la proposta, deve contestarsi - ad avviso dell'Avvocatura - la correttezza del rilievo, contenuto nel ricorso, secondo il quale la previsione della "dichiarazione di intenti" determina una violazione del segreto investigativo. Se la commissione è dotata di poteri istruttori e se questi vanno attivati nell'immediatezza per evidenti fini tutori e di assistenza, è fin troppo scontata la deduzione che esiste nella specie una deroga generalizzata alle norme sul segreto previste dal codice di rito e che tale deroga risponde a finalità di cooperazione istituzionale. Sta di fatto, comunque, che gli atti dei quali è prevista la trasmissione alla commissione non sono generalmente coperti dal segreto investigativo perché già a conoscenza dell'imputato-collaboratore e perciò suscettibili di esser rilasciati in copia a chi vi abbia interesse (artt. 329 e 116 del codice di procedura penale). Con riferimento specifico poi alla cosiddetta dichiarazione di intenti, i rilievi in tema di segreto sono ancor meno condivisibili. I verbali contenenti tale dichiarazione non possono infatti considerarsi atti del procedimento penale. Sono invece atti a questo estranei essendo finalizzati, viceversa ed esclusivamente, a regolamentare le modalità applicative della previsione dell'art. 11, comma 3, della legge n. 82 del 1991. Di conseguenza,

essi non fanno parte del fascicolo di indagine, pur essendo redatti con le forme (verbale) e le modalità (con o senza l'assistenza del difensore) previste per tutti gli atti del pubblico ministero per l'ovvio, ma ben diverso fine, di garantire sia il dichiarante sia l'autore dell'atto.

Ciò vuol dire, nella sostanza, che il regolamento non impone al procuratore della Repubblica di compiere un atto di indagine non previsto dalla legge, ma di compiere un atto a "valenza amministrativa", propedeutico e complementare rispetto al complessivo quadro valutativo che la commissione ha diritto di acquisire.

Considerato in diritto

1. - Il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'interno e del Ministro di grazia e giustizia in relazione al decreto 24 novembre 1994, n. 687 (Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione) - emanato dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro di grazia e giustizia -, chiedendo, in particolare, a questa Corte di annullare gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 del decreto medesimo per violazione degli artt. 13, 101, 104, 108 e 112 della Costituzione.

Le censure proposte dal ricorrente, come chiaramente emerge dalla lettura del ricorso, si articolano nei seguenti quattro gruppi distinti, per ciascuno dei quali - avente ad oggetto una o più disposizioni dell'atto impugnato - viene prospettata la lesione di differenti parametri costituzionali.

A) Il primo gruppo di censure investe i seguenti articoli del decreto:

art. 1, comma 3, il quale prevede che, quando è necessario al fine di prevenire gravi delitti che attentano alla vita o all'incolumità di coloro che collaborano con la giustizia, la commissione centrale di cui all'art. 10, comma 2, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, può utilizzare anche gli atti e le informazioni trasmessi dall'autorità giudiziaria a norma dell'art. 118 del codice di procedura penale, ovvero a norma dell'art. 1-quinquies del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, o dell'art. 102 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 39; art. 2, nella parte in cui prevede che la proposta del procuratore della Repubblica di ammissione allo speciale programma di protezione (ovvero il parere dello stesso procuratore, quando la proposta è effettuata da altra autorità) deve contenere l'indicazione dei principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposto sta rendendo le dichiarazioni e dei motivi per i quali esse sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio, ed altresì la precisazione circa la sussistenza di elementi che confermano l'attendibilità delle dichiarazioni acquisite (comma 1); nonché nella parte in cui dispone che alla proposta (o al parere) deve essere allegato, salvo che sussistano specifiche ed eccezionali esigenze che ne rendano inopportuna la immediata trasmissione (nel qual caso occorre comunque fare menzione del suo contenuto nella proposta), il "verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione" (contenente, fra l'altro, l'esposizione dei dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggiore gravità e allarme sociale di cui il soggetto è a conoscenza, oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori), ovvero, quando si tratti di soggetto estraneo a gruppi criminali e che assume, rispetto al fatto ovvero rispetto a fatti connessi o collegati, esclusivamente la qualità di persona offesa, testimone o persona informata sui fatti, il "verbale di informazioni ai fini delle indagini" (commi 2, 3 e 4); art. 4, comma 2, nella parte in cui

prevede che il capo della Polizia-direttore generale della pubblica sicurezza adotta, in casi di particolare urgenza che non consentono di attendere le deliberazioni della commissione centrale, le misure necessarie sulla base della proposta del procuratore della Repubblica o, quantomeno, di una dettagliata segnalazione (di contenuto semplificato, ma pure alla quale va allegato il verbale di cui all'art. 2, di cui altrimenti occorre riportare il contenuto o comunque attestare l'acquisizione). In ordine alle norme indicate viene denunciata la violazione dell'art. 112 della Costituzione, il quale sancisce il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e costituisce, nel contempo, ad avviso del ricorrente, il parametro costituzionale da cui discende la garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero. La violazione è prospettata sotto vari profili: perché si impone al pubblico ministero una raccolta di dichiarazioni, finalizzata al perseguimento di uno scopo diverso dall'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale, l'unico previsto in Costituzione, con deviazione, quindi, dell'attività d'indagine dalla sua funzione istituzionale; perché l'esercizio dell'azione penale subisce un'illegittima interferenza a seguito del conferimento alla commissione di un implicito sindacato su valutazioni riservate al magistrato e funzionali a tale esercizio; perché, infine, la normativa in esame comporta la violazione del segreto investigativo (nonché del potere di ampliare l'ambito della segretazione), il quale è strettamente strumentale all'efficace esercizio dell'azione penale, non assumendo d'altra parte alcun rilievo il fatto che gli atti pervenuti alla commissione centrale siano coperti dal segreto d'ufficio.

B) Il secondo gruppo di censure concerne gli artt. 1, comma primo, lettera b), 3 e 4 del decreto impugnato, in quanto prevedono, in determinati casi, l'acquisizione del parere del procuratore nazionale antimafia prima della formulazione dello speciale programma di protezione, o dell'adozione delle misure urgenti da parte del Capo della polizia.

È in questo caso denunciata la violazione dell'art. 108 della Costituzione - il quale riserva alla legge la materia dell'ordinamento giudiziario -, in quanto la formulazione di detto parere non è prevista da nessuna norma di legge, in particolare né dall'art. 371-bis del codice di procedura penale, né dal decreto-legge n. 8 del 1991, convertito dalla legge n. 82 del 1991, da cui trae origine il regolamento in esame.

C) La terza censura riguarda l'art. 5, comma 4, del decreto, nella parte in cui prevede che la commissione, nel valutare l'attualità e gravità del pericolo ai fini dell'eventuale modifica o revoca del programma di protezione, deve, fra l'altro, valutare le dichiarazioni anche con riferimento alla loro utilizzabilità nei giudizi e tenendo conto delle indicazioni offerte dalle autorità giudiziarie competenti in ordine alle verifiche compiute sulla attendibilità delle dichiarazioni medesime. Ad avviso del ricorrente, detta disciplina, attribuendo alla commissione il potere di esprimere valutazioni attinenti alla utilizzazione processuale delle dichiarazioni del collaboratore, viola attribuzioni riservate al pubblico ministero dagli artt. 101 e 104 della Costituzione.

D) È, infine, oggetto di censura l'art. 8 del decreto - relativo alla custodia in luoghi diversi dagli istituti penitenziari -, nella parte in cui prevede, da un lato, il parere del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria in ordine all'attuale idoneità della custodia in istituto penitenziario a salvaguardare efficacemente ogni esigenza di sicurezza relativa al detenuto o all'internato, e, dall'altro, l'obbligo dell'autorità giudiziaria di rivalutare, almeno ogni tre mesi, la sussistenza dei gravi ed urgenti motivi di sicurezza che avevano imposto la custodia extracarceraria.

Vengono denunciate, in questo caso, interferenze con i poteri dell'autorità giudiziaria in tema di libertà personale, garantiti dall'art. 13 della Costituzione.

2.1. - Occorre preliminarmente verificare, in via definitiva, la sussistenza dei requisiti, indicati nell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, per l'ammissibilità del conflitto, già oggetto di un primo e sommario giudizio delibativo conclusosi con l'ordinanza n. 216 del 1995.

2.2. - Come questa Corte ha già avuto modo di affermare (sentenze nn. 462, 463 e 464 del 1993), il pubblico ministero è indubbiamente legittimato a sollevare conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, in quanto - ai sensi dell'art. 112 della Costituzione - è il titolare diretto ed esclusivo dell'attività d'indagine finalizzata all'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale: con riferimento allo svolgimento di detta funzione è stata, cioè, riconosciuta al pubblico ministero, organo non giurisdizionale, la competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere giudiziario cui appartiene, così come richiesto dal citato art. 37 della legge n. 87 del 1953.

Ne deriva che deve attribuirsi a detto organo la legittimazione a proporre conflitto esclusivamente quando agisce a difesa dell'integrità della competenza inerente all'esercizio dell'azione penale, competenza della quale è direttamente investito dalla citata norma costituzionale e in ordine alla quale è fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere. Va osservato, poi, in particolare, relativamente all'invocato art. 13 della Costituzione (v., sopra, punto 1, lettera D)), che è pur vero che questa Corte ha riconosciuto al pubblico ministero la qualifica di autorità giudiziaria ai sensi di detta norma (cfr., da ultimo, sentenza n. 419 del 1994), ma con la importante precisazione che tale organo può sì disporre misure restrittive della libertà personale, soltanto però con carattere di provvisorietà, e cioè esclusivamente nell'ambito di un procedimento che, entro brevi termini, conduca necessariamente all'intervento di un giudice per l'adozione definitiva del provvedimento: tanto basta per ritenere la carenza di legittimazione del pubblico ministero a sollevare conflitti con riferimento alle attribuzioni di cui all'art. 13 della Costituzione. Per quanto concerne, inoltre, le censure sopra indicate alle lettere B) e C) - premesso che occorre ribadire che esse, così come quella di cui alla lettera D), sono prospettate nel ricorso in modo del tutto distinto dalla prima e tra di loro -, va rilevato, da un lato, che, poiché la garanzia costituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero ha la sua sede propria nell'art. 112, non è invocabile, quale base idonea ad instaurare un conflitto di attribuzione, l'art. 101, secondo comma, della Costituzione; dall'altro, relativamente ai richiamati artt. 104 e 108 della Costituzione, che non è neppure dedotto nel ricorso come la loro asserita violazione ridondi in lesione delle competenze di cui al citato art. 112 della Carta. Ne consegue, in definitiva, che deve riconoscersi la sussistenza, nel caso in esame, della legittimazione attiva del ricorrente esclusivamente in relazione alle censure concernenti gli artt. 1, comma terzo, 2, commi primo, secondo, terzo e quarto, e 4, comma secondo, del decreto impugnato, come specificate nella lettera A) del punto 1, soltanto in ordine alle quali viene denunciata la lesione delle attribuzioni di cui all'art. 112 della Costituzione. Né ha fondamento, al riguardo, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui la legittimazione processuale spetterebbe, in ogni caso, al procuratore generale presso la Corte d'appello, organo di vertice dell'ufficio, dotato del potere di avocazione ai sensi degli artt. 412 e 413 del codice di procedura penale: da un lato, infatti, la normativa censurata ha come destinatari i procuratori della Repubblica; dall'altro, come già ritenuto da questa Corte in precedenti occasioni (cfr. le citate sentenze nn. 462 e 463 del 1993), il potere di avocazione attribuito al procuratore generale presso la Corte d'appello, costituendo soltanto uno strumento di garanzia contro l'inerzia del pubblico ministero, non ha alcuna incidenza attuale sulla legittimazione processuale in relazione alle attribuzioni oggetto del presente conflitto. Deve, invece, per i motivi su esposti, dichiararsi inammissibile il conflitto sollevato dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli in ordine agli artt. 1, comma primo, lettera b), 3, 4, 5, comma quarto, e 8 del decreto n. 687 del 24 novembre 1994 per violazione degli artt. 13, 101, 104 e 108 della Costituzione.

2.3. - Per quanto concerne la legittimazione a resistere nel presente giudizio, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte le attribuzioni dei singoli ministri non assumono - di regola - uno specifico rilievo costituzionale nei rapporti con la magistratura (se non nel caso delle competenze direttamente ed esclusivamente conferite al Ministro di grazia e giustizia dagli artt. 107, secondo comma, e 110 della Costituzione), in quanto il potere esecutivo non costituisce un potere "diffuso", bensì si risolve, sotto il profilo che qui interessa, nell'intero Governo, abilitato a prendere parte ai conflitti tra i poteri dello Stato in base alla configurazione dell'organo stabilita nel primo comma dell'art. 95 della Costituzione (cfr.

sentenze nn. 383 del 1993, 379 del 1992, 150 del 1981; ordinanze nn. 38 del 1986, 123 del 1979).

Tuttavia, la circostanza che il ricorrente abbia indicato in primo luogo nel Ministro dell'interno il soggetto nei cui confronti il conflitto veniva proposto non può costituire ostacolo all'ammissibilità del conflitto medesimo per carenza di legittimazione passiva dell'organo anzidetto. Deve, infatti, ritenersi che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 (secondo cui "Se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati"), spetta a questa Corte, al di là della formale indicazione del ricorrente, l'identificazione dell'"organo interessato" cui l'atto asseritamente invasivo va imputato ed al quale, quindi, il ricorso deve essere notificato, non esistendo, nei giudizi in esame, alcuna forma di vocatio in ius. Pertanto, nella fattispecie, come già affermato nell'ordinanza n. 216 del 1995, l'organo legittimato a resistere va individuato nel Governo della Repubblica, al quale l'atto impugnato è da ritenersi imputabile (cfr. art. 5, comma secondo, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400). Deve, poi, essere ribadita l'esclusione della legittimazione passiva del Ministro di grazia e giustizia: nella fattispecie, infatti, poiché il decreto è stato emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, l'intervento di quest'ultimo si è inserito nella fase preparatoria del provvedimento (alla quale tipicamente attiene l'attività di concerto), con la conseguenza che la titolarità dell'atto va attribuita, almeno sotto il profilo che qui interessa, al Ministro dell'interno.

2.4. - Sotto il profilo oggettivo non c'è dubbio che ricorrono i requisiti previsti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953, secondo cui sono risolti da questa Corte i conflitti tra poteri dello Stato insorti "per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali": nei limiti, infatti, in cui il conflitto ha superato lo scrutinio di ammissibilità sotto il profilo dei requisiti soggettivi, è lamentata nella fattispecie la lesione delle attribuzioni conferite al pubblico ministero dall'art. 112 della Costituzione ad opera di un atto imputabile al Governo della Repubblica (art. 95 della Costituzione). Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato due eccezioni di inammissibilità, entrambe attinenti al profilo della sussistenza di una oggettiva situazione di conflitto. Questo sarebbe, in primo luogo, inesistente per carenza dei requisiti dell'attualità e della concretezza, in quanto non sarebbe sufficiente la semplice vigenza della norma regolamentare asseritamente invasiva, essendo invece necessario che la stessa sia in concreto applicata da uno dei poteri in conflitto e che a tale applicazione si opponga il potere che si ritiene leso: nella specie, sarebbe stato necessario che il ricorrente avesse chiesto l'applicazione di un programma di protezione in relazione ad uno specifico soggetto e che il programma fosse stato negato per mancanza di uno degli elementi prescritti dalle norme impugnate. L'eccezione non può essere condivisa. Ai fini dell'ammissibilità dei conflitti di attribuzione quel che è richiesto è l'interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità, non potendo la Corte essere adita a scopo meramente consultivo, per pronunciarsi, cioè, su astratte formulazioni di ipotesi (cfr. sentenza n. 164 del 1963, sia pur relativa ad un conflitto tra enti). Ciò premesso, deve ritenersi che tale requisito nella fattispecie sia già pienamente presente: non può, infatti, negarsi che l'emanazione di un atto normativo quale quello in esame - per sua natura generale ed astratto -, in quanto prevede obblighi immediati e diretti a carico dei procuratori della Repubblica, integri di per sé indubbiamente un comportamento idoneo a far insorgere nel ricorrente l'interesse alla eliminazione del pregiudizio che, a suo avviso, ne deriva alle proprie attribuzioni costituzionali; e ciò senza che occorra attendere il concreto esercizio delle medesime in relazione ad un caso specifico (quasi a voler applicare anche nei giudizi sui conflitti il requisito della "rilevanza" tipico dei giudizi incidentali), condizione non richiesta dall'ordinamento per l'insorgere di un conflitto di attribuzione.

In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato eccepisce il difetto di interesse del ricorrente, ben potendo, a suo avviso, questi esercitare il potere di disapplicazione dell'atto impugnato

ritenuto illegittimo. Anche questa eccezione deve essere rigettata. Come esattamente osserva la difesa del ricorrente, infatti, pur ammettendo in ipotesi che al pubblico ministero spetti detto potere, è decisivo rilevare che il suo eventuale esercizio non sarebbe comunque idoneo a far venir meno l'interesse del ricorrente all'annullamento dell'atto impugnato, da cui soltanto conseguirebbe la piena ed effettiva reintegrazione della propria sfera di attribuzioni asseritamente lesa: e questo a prescindere dall'ulteriore considerazione che la disapplicazione, nella fattispecie, si rivelerebbe del tutto inutile - ed anzi a sua volta pregiudizievole -, in quanto precluderebbe in radice l'ammissione ai programmi di protezione.

3. - Ai fini dell'esame, nel merito, delle censure in ordine alle quali il conflitto è stato ritenuto ammissibile, occorre premettere alcune brevi considerazioni sulla disciplina legislativa da cui trae origine il regolamento impugnato.

Nel quadro di un'ampia serie di interventi operati dal legislatore, soprattutto a partire dal 1991, in favore dei cosiddetti collaboratori di giustizia, con gli artt. 9 e seguenti del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento un complesso organico di norme in tema di protezione dei collaboratori medesimi, ritenuta ormai un'esigenza urgente ed indilazionabile. In sintesi, e per quanto interessa ai fini della decisione, dopo aver individuato, all'art. 9, i soggetti da proteggere nelle "persone esposte a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio", relativamente ai delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza (art. 380 del codice di procedura penale), - nonché nei loro prossimi congiunti, nei conviventi e in quanti altri sono esposti a tale pericolo a causa delle relazioni intrattenute con le persone suddette -, il legislatore ha stabilito, all'art. 10, che, in caso di inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili dalle autorità competenti e qualora il pericolo derivi dagli elementi forniti o che i soggetti possono fornire per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio, "può essere definito uno speciale programma di protezione, comprendente, se necessario, anche misure di assistenza". La definizione e l'applicazione di tale programma sono affidati ad una commissione centrale presieduta da un Sottosegretario di Stato e composta da due magistrati con particolare esperienza nella trattazione di processi per fatti di criminalità organizzata e da cinque funzionari e ufficiali esperti nel settore; mentre l'individuazione delle misure di protezione e di assistenza, nonché dei criteri di formulazione del programma e delle modalità di attuazione, è demandata ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sentiti il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e la commissione centrale anzidetta. Ai sensi del successivo art. 11, l'ammissione allo speciale programma di protezione, i contenuti e la durata dello stesso, vanno "valutati in rapporto al rischio per l'incolumità del soggetto a causa delle dichiarazioni rese o che egli può rendere" e sono "deliberati di volta in volta dalla commissione di cui all'art. 10, su proposta motivata del procuratore della Repubblica" (ovvero, previo parere favorevole di questi, di altre autorità); "la proposta deve contenere le notizie e gli elementi concernenti la gravità e l'attualità del pericolo cui le persone sono o possono essere esposte per effetto della loro scelta di collaborare con la giustizia"; il parere (o la proposta, di cui non si fa menzione nella norma per un mero errore di coordinamento in sede di conversione del decreto) "deve fare riferimento specifico all'importanza del contributo offerto o che può essere offerto dall'interessato o dal suo prossimo congiunto per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio penale". È anche previsto che "in casi di particolare urgenza, le misure necessarie sono adottate dal Capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, il quale ne informa il Ministro".

Dall'esame delle citate disposizioni risulta che il legislatore ha inteso affidare - anche sulla base di modelli stranieri - ad un organismo collegiale centralizzato il processo decisionale di ammissione ai programmi di protezione, sia allo scopo di sottrarre agli organi giudiziari compiti estranei alle loro funzioni, dei quali di fatto si erano assunti l'onere, sia evidentemente - e soprattutto - al fine di assicurare omogeneità di criteri ed uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale in ordine all'ammissione e alla determinazione dei contenuti dei

programmi medesimi, tenendo anche conto delle risorse disponibili in rapporto all'elevato onere di mezzi e di spese che solitamente tali misure comportano. Per l'esercizio del proprio potere decisionale, spetta alla commissione centrale la funzione essenziale di stabilire, con discrezionale valutazione, l'entità del pericolo cui il soggetto è esposto - commisurata ai vari elementi previsti dalla legge e soprattutto all'importanza, allo "spessore" della collaborazione -, il cui apprezzamento è determinante ai fini dell'ammissione al programma e della sua individualizzazione, chiaramente prescritta dalla legge e funzionale alla migliore efficacia della protezione. Ciò posto, non c'è dubbio che la creazione di detto organismo sia diretta a soddisfare esigenze di razionalizzazione largamente avvertite e rispondenti, sotto alcuni aspetti, anche ad interessi generali di rilievo costituzionale. Ne deriva che i rapporti tra la commissione centrale e le autorità giudiziarie devono essere inseriti, e devono quindi svolgersi, in linea generale, in un quadro di cooperazione istituzionale, allo scopo comune di una più razionale protezione dei collaboratori di giustizia e, quindi, in definitiva, di una più efficace azione contro le organizzazioni criminali.

4. - Passando all'esame delle singole censure formulate dal ricorrente, si rivela in primo luogo non fondata quella concernente l'art. 1, comma terzo, del regolamento n. 687, ai sensi del quale la commissione centrale, quando è necessario al fine di prevenire attentati alla vita o all'incolumità dei collaboratori di giustizia, può utilizzare atti e informazioni trasmessi dall'autorità giudiziaria al Ministro dell'interno in base alla normativa vigente. Premesso che, ove l'autorità giudiziaria ritenga di non poter derogare al segreto investigativo, la richiesta di trasmissione di detti atti o informazioni può essere rigettata (art. 118 del codice di procedura penale), ovvero la trasmissione può essere procrastinata per il tempo strettamente necessario (artt. 1-quinquies del decreto-legge n. 629 del 1982, convertito dalla legge n. 726 del 1982, e 102 del d.P.R. n. 309 del 1990), non si vede come la semplice attribuzione della facoltà di utilizzare tali atti o informazioni - già trasmessi al Ministro dell'interno e in ordine ai quali, quindi, si è ritenuto che non sussistessero particolari esigenze di tutela del segreto investigativo - ad un organo quale quello in esame e per le finalità di prevenzione suddette possa, di per sé, costituire violazione dell'invocato art. 112 della Costituzione.

5.1. - Le censure relative agli artt. 2 e 4 del decreto in esame vanno esaminate congiuntamente (così come, del resto, sono prospettate), in quanto la seconda delle norme citate - relativa al potere del Capo della polizia di adottare misure di protezione in via di urgenza, in attesa delle deliberazioni della commissione - rinvia, come s'è visto sopra, all'art. 2 in ordine ai contenuti della proposta del procuratore della Repubblica e stabilisce, inoltre, una disciplina analoga anche in ordine al verbale di informazioni preliminari alla collaborazione nel caso in cui la proposta sia sostituita da una semplice segnalazione. In ordine al comma primo dell'art. 2 la censura del ricorrente si incentra essenzialmente sulla previsione secondo cui nella proposta del procuratore (ovvero nel parere quando la proposta è di altra autorità), oltre alla indicazione dei principali fatti criminosi su cui il soggetto sta rendendo le dichiarazioni, occorre precisare i motivi per i quali esse sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio, nonché l'eventuale esistenza di elementi che confermano detta attendibilità. La censura non è fondata. Occorre premettere che la norma in esame non impone al procuratore della Repubblica di raccogliere determinate dichiarazioni dal soggetto proposto e nemmeno di trasmettere copie di atti o di verbali; essa si limita a stabilire il contenuto della motivazione in base alla quale il procuratore intende formulare la proposta di ammissione al programma di protezione (ovvero esprimere il parere sulla proposta altrui). Orbene, deve escludersi che tale disciplina violi l'art. 112 della Costituzione sotto alcuno dei profili prospettati nel ricorso. Va anche qui ribadito che l'obbligatorietà dell'azione penale, punto di convergenza di un complesso di principi del sistema costituzionale, costituisce la fonte essenziale della garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero (cfr. sentenze nn. 88 del 1991 e 84 del 1979). Tuttavia, tale principio non comporta che debba ritenersi in assoluto preclusa né l'attribuzione al pubblico ministero di compiti e funzioni non strettamente "d'indagine", cioè non direttamente finalizzati all'esercizio dell'azione penale, né l'utilizzazione dei risultati dell'attività investigativa per scopi ulteriori rispetto a quelli tipici della funzione

requirente e degni di tutela, a meno che non si dimostri che tali previsioni costituiscano in concreto un intralcio serio e ingiustificato allo sviluppo delle indagini. Nella fattispecie, le disposizioni censurate appaiono dirette a far sì che la commissione centrale possa esercitare nel modo migliore le proprie funzioni, sia cioè dotata di tutti gli elementi utili per essere posta in grado di compiere le valutazioni che le competono e, quindi, di adottare le conseguenti decisioni in maniera ponderata e consapevole. E non c'è dubbio che a tal fine assuma principale rilievo il dato dell'importanza del contributo offerto (o che può essere offerto) dal soggetto proposto, di cui ovviamente costituisce aspetto essenziale il requisito dell'attendibilità delle dichiarazioni rese. Come si è detto sopra, la commissione è chiamata a valutare congiuntamente tutti gli elementi ad essa forniti dall'autorità giudiziaria attraverso la propria motivata proposta, onde giungere ad un giudizio complessivo - di sua esclusiva pertinenza - in ordine al livello di rischio cui il soggetto deve ritenersi esposto, da cui dipende, poi, la decisione circa l'ammissione o meno al programma speciale di protezione (e, in caso positivo, la determinazione dei contenuti e della durata del programma stesso): che ai fini dell'assolvimento della propria funzione istituzionale la commissione - sulla base della motivazione del procuratore della Repubblica - si formi un convincimento anche in merito al grado di importanza da attribuire alla collaborazione, da un lato appare pienamente coerente con i poteri decisionali ad essa spettanti (e, per così dire, inevitabile), dall'altro non determina alcuna interferenza sull'esercizio dell'azione penale.

Neanche sotto il profilo della tutela del segreto investigativo la censura è fondata.

Va premesso, in linea generale, che la inderogabilità del segreto investigativo non riceve, in assoluto, "copertura" nell'art. 112 della Costituzione, nel senso che non qualsiasi deroga all'obbligo del segreto sugli atti di indagine - pur indubbiamente strumentale al più efficace esercizio dell'azione penale - integra di per sé lesione dell'indicato precetto, ben potendo tale obbligo subire limitazioni od attenuazioni a tutela di altri interessi di rilievo costituzionale (ad es., del diritto di difesa). Orbene, nella fattispecie certamente ricorrono i presupposti per considerare la normativa censurata compatibile con il dettato costituzionale: l'onere per il pubblico ministero di fornire alla commissione centrale, a sostegno della propria proposta, informazioni sul contenuto di atti d'indagine eventualmente tuttora coperti dal segreto investigativo (ciò che, peraltro, di norma non si verifica quando, come accade il più delle volte, si tratti di dichiarazioni rese da un imputato) deve, infatti, ritenersi giustificato non solo, e non tanto, dal fatto che le notizie restano comunque coperte dal segreto d'ufficio (art. 1, comma 5, del decreto), per cui il grado di riservatezza ne risulta sì attenuato rispetto al segreto investigativo, ma non certo annullato; ma soprattutto in considerazione delle sopra richiamate finalità che l'intero procedimento in esame - cui sono chiamati a partecipare, in un'ottica, come s'è detto, di cooperazione istituzionale, l'autorità giudiziaria e l'organismo destinatario delle informazioni - è diretto a perseguire, tra le quali non può non annoverarsi anche quella di consentire, attraverso un adeguato e personalizzato sistema di protezione del collaboratore, proprio la migliore e più proficua prosecuzione dell'attività d'indagine. Tutto ciò non toglie, tuttavia, che, data la delicatezza degli interessi coinvolti, vada riconosciuto ai procuratori della Repubblica un certo margine di discrezionalità in ordine alla comunicazione di notizie su atti coperti dal segreto, e che, in ogni caso, eventuali divergenze siano superate attraverso le opportune intese, nel rispetto del menzionato principio di collaborazione cui è auspicabile che si ispiri la prassi applicativa della norma in esame. Le argomentazioni svolte, infine, non possono non valere anche per il caso in cui la proposta, in attesa delle deliberazioni della commissione, sia utilizzata dal Capo della polizia per l'adozione, in casi di particolare urgenza, di misure provvisorie di protezione. Premesso che tale organo deve indubbiamente ritenersi dotato di un ambito valutativo ridotto, rispetto a quello della commissione centrale, in ordine agli elementi forniti dall'autorità giudiziaria (data anche l'urgenza del provvedere), basta osservare che, anche in questa ipotesi, da un lato le notizie trasmesse sono ovviamente coperte dal segreto d'ufficio, e, dall'altro, ricorrono le medesime finalità degne di tutela sopra evidenziate.

5.2. - Resta da esaminare la censura relativa alla cosiddetta "dichiarazione d'intenti", disciplinata dai commi 2 e seguenti dell'art. 2 (nonché dal comma secondo dell'art. 4) del decreto in esame. Si tratta, in particolare, del "verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione" (denominato "verbale di informazioni ai fini delle indagini", quando riguardi soggetto estraneo a gruppi criminali e che, rispetto al fatto o a fatti connessi o collegati, assume soltanto la qualità di persona offesa, di testimone o di persona informata sui fatti) che il procuratore della Repubblica deve redigere ed allegare in copia - salvo l'eccezione di cui si dirà - alla proposta o al parere (o alla segnalazione nel caso dell'art. 4): nell'atto il soggetto interessato - secondo il comma secondo dell'art. 2 - "ha manifestato all'autorità giudiziaria la volontà di collaborare", "ha reso, con le forme e le modalità previste dal codice di procedura penale per gli atti di indagine del pubblico ministero, le informazioni indicate nel comma primo", ed ha esposto, infine, "quantomeno sommariamente, i dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggiore gravità e allarme sociale di cui è a conoscenza oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori". A differenza di quanto osservato al punto precedente in ordine al comma primo del medesimo art. 2, la normativa in esame prevede, dunque, la redazione di un atto con determinati contenuti e modalità e la trasmissione del medesimo, di regola, unitamente alla proposta o al parere (o alla segnalazione): il pubblico ministero è cioè tenuto, prima di procedere alla formulazione di uno di questi atti, a raccogliere dal soggetto interessato una serie di dichiarazioni su oggetti prestabiliti, concernenti, fra l'altro (come risulta dalla citata ultima parte del comma secondo), il merito di tutti i principali fatti delittuosi sui quali tale soggetto è in grado di riferire, e poi a trasmettere il relativo verbale alla commissione centrale (o al Capo della polizia). Non appare, al riguardo, condivisibile la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui l'atto in esame sarebbe estraneo al procedimento penale, non avrebbe cioè natura di atto d'indagine, bensì meramente amministrativa: a parte il rilievo che la stessa norma dispone (con previsione forse pleonastica) che le dichiarazioni siano rese "con le forme e le modalità previste dal codice di procedura penale per gli atti di indagine del pubblico ministero", non si vede come possa escludersi che le dichiarazioni medesime, aventi il contenuto sopra indicato, entrino a far parte del fascicolo del pubblico ministero e siano quindi soggette alla disciplina dettata dal codice di procedura penale in tema di utilizzabilità degli atti del procedimento.

5.3. - Ciò posto, la censura si rivela fondata per quanto concerne la redazione del menzionato verbale.

Ai sensi del comma quarto dell'art. 2 e dell'ultima parte del comma secondo dell'art. 4, anche nell'ipotesi in cui il verbale non è trasmesso contestualmente alla proposta, al parere, o alla segnalazione, occorre in ogni caso fare menzione del suo contenuto, ovvero, nel caso della segnalazione, attestarne comunque l'acquisizione. Ne risulta chiaramente confermato che la redazione del verbale costituisce, in base alla normativa impugnata, un atto dovuto, che deve imprescindibilmente precedere l'attivazione del procedimento di deliberazione dei programmi di protezione. Ciò determina indubbiamente una violazione dell'art. 112 della Costituzione. Imponendo, infatti, al pubblico ministero, quale condizione per l'ammissione del collaboratore al programma speciale di protezione, il compimento di un atto di natura investigativa avente le caratteristiche di forma e di contenuto sopra indicate, si viene ad incidere direttamente sull'attività di conduzione delle indagini, la cui strategia, ai fini del più proficuo sviluppo delle indagini medesime in relazione ai singoli procedimenti, va lasciata - nei limiti, ovviamente, previsti dall'ordinamento - alla libera valutazione del procuratore della Repubblica. Ai fini del ripristino dell'integrità delle attribuzioni costituzionali invocate occorre, pertanto, ad avviso di questa Corte, che la redazione del verbale della "dichiarazione d'intenti" sia rimessa alla discrezionalità del pubblico ministero, con la ovvia conseguenza che il mancato compimento di tale atto - in quanto evidentemente egli ritenga, in base a propria motivata valutazione, che possa recare pregiudizio per la prosecuzione delle indagini - non potrà costituire, di per sé, ostacolo all'ammissione al programma di protezione, sulla base della proposta motivata di cui al primo comma dell'art. 2, nella quale devono, ovviamente, essere indicati gli elementi dai quali risulti accertata la volontà attuale di collaborare e il contributo che può essere dato alle

indagini. Va, in conclusione, dichiarato che non spetta al Governo, e per esso al Ministro dell'interno, adottare le disposizioni di cui agli artt. 2, commi secondo, terzo e quarto, e 4, comma secondo, del decreto n. 687 del 24 novembre 1994, nella parte in cui prevedono che il procuratore della Repubblica debba redigere, anche qualora ritenga, in base a propria motivata valutazione, che possa recare pregiudizio per lo sviluppo delle indagini, il "verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione", o, a seconda dei casi, il "verbale di informazioni ai fini delle indagini"; con conseguente annullamento in parte qua delle norme citate.

5.4. - La censura è, invece, non fondata, nei sensi di seguito esposti, per quanto concerne la trasmissione del verbale della "dichiarazione d'intenti" alle autorità competenti.

Qualora detta trasmissione dovesse ritenersi anch'essa obbligatoria, sarebbe effettivamente difficile sostenere in questo caso - a differenza di quanto si è detto in ordine alla motivazione della proposta - la compatibilità di tale previsione con l'art. 112 della Costituzione, sotto il profilo della deroga imposta al segreto investigativo.

È, tuttavia, previsto che il verbale debba essere allegato alla proposta o al parere (o alla segnalazione) "salvo che sussistano specifiche ed eccezionali esigenze che ne rendano inopportuna la immediata trasmissione". Ad avviso di questa Corte, la clausola anzidetta può e deve essere interpretata in modo estensivo, così da salvaguardare le attribuzioni dell'autorità giudiziaria. In particolare, qualora questa abbia provveduto a raccogliere la "dichiarazione d'intenti", deve essere fatta salva la possibilità di procrastinare la trasmissione del verbale per il tempo che il pubblico ministero, per particolari esigenze di segretezza investigativa, ritenga necessario per evitare pregiudizi allo sviluppo delle indagini.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli nei confronti del Ministro di grazia e giustizia con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, con il ricorso in epigrafe, in ordine agli artt. 1, comma primo, lettera b), 3, 4, 5, comma quarto, e 8 del decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687 (Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione), per violazione degli artt. 13, 101, 104 e 108 della Costituzione;

Dichiara che non spetta al Governo, e per esso al Ministro dell'interno, adottare le disposizioni di cui agli artt. 2, commi secondo, terzo e quarto, e 4, comma secondo, del decreto ministeriale anzidetto, nella parte in cui prevedono che il procuratore della Repubblica debba redigere, anche qualora ritenga, in base a propria motivata valutazione, che ciò possa recare pregiudizio per lo sviluppo delle indagini, il "verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione", o, a seconda dei casi, il "verbale di informazioni ai fini delle indagini"; e di conseguenza annulla in parte qua le norme anzidette;

Dichiara che spetta al Governo, e per esso al Ministro dell'interno, nei sensi di cui in

motivazione, adottare le disposizioni di cui agli artt. 2, commi secondo, terzo e quarto, e 4, comma secondo, del decreto ministeriale citato, nella parte relativa alla trasmissione del "verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione" (o del "verbale delle informazioni ai fini delle indagini");

Dichiara che spetta al Governo, e per esso al Ministro dell'interno, adottare le disposizioni di cui agli artt. 1, comma terzo, e 2, comma primo, del decreto ministeriale citato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 settembre 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 settembre 1995.

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.