CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **410/1998** (ECLI:IT:COST:1998:410)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **13/10/1998**; Decisione del **10/12/1998**
Deposito del **16/12/1998**; Pubblicazione in G. U. **23/12/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24291 24295 24296**
Atti decisi:

N. 410

SENTENZA 10-16 DICEMBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 20 luglio 1998, depositato in Cancelleria il 25 successivo per conflitto di attribuzione nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, sorto a seguito della richiesta di rinvio a giudizio avanzata in data 5 maggio 1998 nei confronti di funzionari del SISDE e di funzionari di polizia che con essi avevano collaborato, e basata su fonti di prova incise dal segreto di Stato opposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 12 legge 24 ottobre 1977, n. 801, ed iscritto al n. 21 del registro conflitti 1998.

Visto l'atto di costituzione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna;

Udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1998 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il ricorrente, e i dott.ri Ennio Fortuna e Paolo Giovagnoli, rispettivamente Procuratore e Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 10 luglio 1998, depositato il 14 luglio 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato, previa la necessaria deliberazione del Consiglio dei ministri assunta in data 26 giugno 1998, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del pubblico ministero, in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio formulata in data 5 maggio 1998 nei confronti di funzionari del SISDE e di funzionari di polizia che con i primi avevano collaborato, e che si assume basata su fonti di prova incise dal segreto di Stato opposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato).

Il ricorrente premette di aver già sollevato, con ricorso del 25 novembre 1997, depositato il 26 novembre 1997, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del pubblico ministero, in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, in relazione ad attività istruttoria svolta nei confronti di funzionari del SISDE e di polizia, e diretta ad acquisire elementi di conoscenza su circostanze incise dal segreto di Stato ritualmente opposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ex art. 12 della legge n. 801 del 1977.

La Corte, con ordinanza n. 426 del 1997, dichiarava ammissibile il conflitto proposto e, successivamente, con sentenza n. 110 del 1998, dichiarava non spettare al pubblico ministero, in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, né acquisire, né utilizzare, sotto alcun profilo, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali era stato legalmente opposto e confermato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il segreto di Stato, né trarne comunque occasione di indagine ai fini del promovimento dell'azione penale, annullando conseguentemente gli atti di indagine compiuti sulla base di fonti di prova coperte dal segreto di Stato, nonché la sopravvenuta richiesta di rinvio a giudizio.

Il ricorrente sostiene che, a séguito di tale sentenza, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, al quale gli atti erano stati restituiti dal giudice per le indagini preliminari, nel reiterare la richiesta di rinvio a giudizio si è limitato ad eliminare da questa i riferimenti ai documenti trasmessi dalla Questura di Bologna.

Ad avviso del ricorrente, tale nuova richiesta di rinvio a giudizio, non ottemperando alla sentenza della Corte ed anzi eludendone il disposto, riproporrebbe l'esorbitanza dai poteri propri del Procuratore della Repubblica già in precedenza censurata, e pertanto il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa la prescritta deliberazione assunta il 26 giugno 1998 dal Consiglio dei ministri, ha sollevato un nuovo conflitto di attribuzione, deducendo la violazione degli artt. 1, 5, 52, 87, 94, 95 e 126 della Costituzione, con riguardo agli artt. 12 e 16 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché agli artt. 202, 256 e 362 del codice di procedura penale, per sentire dichiarare che non spetta al pubblico ministero di avvalersi per una richiesta di rinvio a giudizio di atti di indagine compiuti sulla base di fonti di prova coperte dal segreto di Stato e comunque già annullati dalla Corte, e per chiedere il conseguente annullamento della richiesta di rinvio a giudizio del 5 maggio 1998.

2. - Con provvedimento in data 14 luglio 1998, il Presidente della Corte ha accolto la

formale istanza del ricorrente volta ad ottenere la segretazione dei documenti indicati nel ricorso, che il ricorrente medesimo si riservava di produrre.

3. - Con l'ordinanza n. 266 del 1998, la Corte costituzionale ha dichiarato l'ammissibilità del conflitto sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna.

4. - Quest'ultimo si è costituito nel presente giudizio con atto depositato il 5 agosto 1998, nel quale ha chiesto che questa Corte dichiari il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri inammissibile - in quanto gli atti compiuti dalla Procura, rientrando nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, non sarebbero "idonei a ledere in alcun modo la sfera di attribuzioni costituzionalmente determinata per il Governo dello Stato" - ovvero infondato, avendo la Procura di Bologna agito "nell'ambito delle attribuzioni appartenenti all'Autorità giudiziaria".

A sostegno di tali richieste il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna sottolinea, innanzi tutto, in relazione alla prosecuzione del processo, come la Corte, nella sentenza n. 110, abbia affermato i seguenti princìpi: a) che l'improcedibilità dell'azione penale sussiste solo quando l'opposizione del segreto preclude la conoscenza di elementi essenziali per la decisione; b) che non sussiste alcuna ipotesi di immunità sostanziale collegata all'attività dei servizi informativi; c) che l'opposizione del segreto di Stato non ha l'effetto di impedire che il pubblico ministero indaghi sui fatti di reato cui si riferisce la notitia criminis in suo possesso ed eserciti se del caso l'azione penale.

Ad avviso del resistente, l'unica attività del pubblico ministero che la Corte ha ritenuto non spettare al medesimo consiste nell'ordine di esibizione di atti al Questore di Bologna, onde l'inutilizzabilità degli atti trasmessi dallo stesso Questore e di quelli, eventuali, acquisiti in base alle conoscenze tratte da essi. Sostiene il resistente che la nuova richiesta di rinvio a giudizio, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, si basa su elementi probatori del tutto sufficienti a giustificare la richiesta stessa ed inoltre del tutto autonomi rispetto alle fonti di prova coperte dal segreto di Stato. Tali elementi consisterebbero, in definitiva: a) nella nota del dirigente della Direzione centrale di polizia di prevenzione del 13 dicembre 1996; b) nel materiale sequestrato (due scatoloni contenenti fascicoli e documentazione varia, relativi ad indagini effettuate nel 1991 su attentati commessi in Italia, e bobine di intercettazioni di conversazioni con traduzione); c) nell'esame, quali persone informate dei fatti, del vice direttore e del primo portiere dell'albergo ove si erano svolte le investigazioni illegali, come risultava dagli atti costituenti la notizia di reato; d) nella copia dei registri del detto albergo, dai quali è risultata la presenza dei due funzionari del SISDE, poi imputati.

In conclusione, il resistente afferma che i documenti sequestrati senza opposizione di segreto - costituenti la notizia di reato - sono di per sé elementi di prova sufficienti per richiedere il rinvio a giudizio dei primi tre imputati e che le autonome indagini della Procura, fondate su tale notizia di reato, costituiscono elementi sufficienti per il rinvio a giudizio del quarto imputato.

5. - In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria per il Presidente del Consiglio dei Ministri nella quale vengono reiterati rilievi già contenuti nel ricorso e presentate ulteriori deduzioni.

In particolare, la difesa del ricorrente rileva che l'individuazione, con successiva escussione come persone informate dei fatti, di due dipendenti dell'albergo nel quale l'operazione oggetto di indagine da parte della Procura bolognese era stata eseguita, "è avvenuta attraverso la lettura dei documenti segreti". A questo riguardo, il ricorrente contesta l'asserzione del Procuratore della Repubblica secondo la quale i due nominativi sarebbero stati individuati attraverso parallele indagini, ritenendo tali indagini successive e indicando, a

conforto di tale convinzione, una successione di date. Precisamente, l'Avvocatura osserva che "la lettura delle carte della Questura di Bologna, pervenute in Procura il 16 luglio 1997 è stata la prima e fondamentale attività di indagine: anteriore addirittura alla lettura della documentazione contenuta negli 'scatoloni ministeriali' trasmessi dalla Procura di Roma" e aperti solo il 2 agosto 1997.

Le ulteriori indagini, lamenta il ricorrente, non sono pertanto autonome, "ma conseguenziali e di approfondimento rispetto alle notizie apprese attraverso la lettura dei documenti segreti". L'impiego delle notizie in essi contenute, contestate ed utilizzate negli interrogatori successivi alla loro acquisizione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri vizierebbe irrimediabilmente gli interrogatori medesimi, che rientrerebbero tra gli atti di indagine già annullati da questa Corte con la sentenza n. 110 del 1998, e che pertanto non possono giustificare una nuova richiesta di rinvio a giudizio.

La difesa del ricorrente esclude poi che si possa "sic et simpliciter salvare tutta la parte di indagine anteriore alla illegittima acquisizione di documenti dalla Questura", argomentando che l'opposizione del segreto in relazione alla documentazione relativa alle operazioni svolte a Bologna dal SISDE con la collaborazione della polizia sin dall'inizio risultava preordinata al fine di assicurare riserbo alle modalità operative ed ai nominativi degli agenti del SISDE, cosicché anche la documentazione romana dovrebbe ritenersi coperta da segreto "perché violativa di detto riserbo". Secondo l'Avvocatura ciò risulterebbe confermato dalla circostanza che il segreto di Stato era stato inizialmente opposto, e successivamente confermato, anche dal primo agente del SISDE "imputato proprio in relazione a documenti ministeriali romani diversi da quelli della Questura bolognese".

La memoria depositata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri contiene l'elenco dei documenti trasmessi alla Procura resistente nel presente giudizio dalla Questura di Bologna e l'elenco dei documenti precedentemente acquisiti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (documentazione UCIGOS poi trasmessa alla Procura bolognese), con evidenziazione delle relative coincidenze.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri conclude che se il p.m. bolognese avesse voluto attenersi al disposto della sentenza n. 110 del 1998, "invece di limitarsi ad una burocratica, formale ed incompleta eliminazione del mero richiamo ai documenti della Questura di Bologna dalla nuova richiesta di rinvio a giudizio, avrebbe dovuto riesaminare tutti gli atti per conservare solo quelli del tutto autonomi rispetto alle fonti segretate e sulla base di quelli - se esistenti e se sufficienti a fondare ulteriori indagini - procedere oltre".

6. - Nell'imminenza della data fissata per l'udienza, anche il Procuratore della Repubblica di Bologna ha depositato una ulteriore memoria per argomentare più diffusamente l'inammissibilità e, subordinatamente, l'infondatezza del ricorso, già dedotte con l'atto di costituzione nel presente giudizio.

Nella memoria viene premesso innanzi tutto che dal confronto tra le fonti di prova elencate nella richiesta di rinvio a giudizio del 5 maggio 1998 e la sentenza n. 110 del 1998 risulta che "le prove in questione o sono del tutto indipendenti o estranee alla materia del segreto di Stato, ovvero sono state offerte spontaneamente, e di propria iniziativa, alla valutazione dell'autorità giudiziaria dagli stessi organi investigativi della Polizia di Stato senza riserve, limiti o condizioni".

Alle deduzioni già svolte con l'atto di costituzione, la Procura aggiunge poi alcune precisazioni. In particolare, precisa che tre dei quattro imputati sono stati iscritti nel registro degli indagati a cura della Procura di Roma, prima che "venisse opposto il segreto, mentre il quarto è stato individuato e inquisito in base all'esame dei registri dell'albergo, condotto da questo ufficio, in modo del tutto autonomo e indipendente dai documenti ottenuti con l'ordine

di esibizione". Nella memoria si ribadisce che "le prove a carico di tutti gli imputati ... sono state invece acquisite ... soprattutto attraverso l'ispezione del corpo del reato ... trasmesso spontaneamente al p.m. di Roma ... dalla Direzione Generale della Polizia di Prevenzione (prima e indipendentemente dall'opposizione del segreto)".

Il Procuratore resistente - dopo aver premesso che l'eventuale annullamento della richiesta del 5 maggio 1998 da parte di questa Corte "verosimilmente" non esimerebbe l'ufficio dal concludere l'indagine preliminare con una nuova richiesta di rinvio a giudizio - osserva che "lo stesso ricorso non pone affatto una questione di illegittimo sconfinamento del p.m. dai limiti delle sue attribuzioni ... bensì censura le modalità e il merito di tale esercizio". Senonché, deduce l'organo resistente nel presente conflitto richiamando l'art. 202, comma 3, cod. proc. pen., "il codice di rito ... rimette al giudice, e solo al giudice, nel quadro del processo penale (e quindi non alla Corte, o non anche alla Corte, in sede di risoluzione di un conflitto) il potere-dovere di dichiarare l'improcedibilità".

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato, previa la necessaria deliberazione del Consiglio dei ministri assunta in data 26 giugno 1998, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del pubblico ministero, in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio formulata in data 5 maggio 1998 nei confronti di funzionari del SISDE e di funzionari di polizia che con i primi avevano collaborato, e che si assume basata su fonti di prova incise dal segreto di Stato opposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato).

Il ricorrente lamenta - in seguito alla reiterazione della predetta richiesta di rinvio a giudizio - la lesione della propria sfera di attribuzioni, come delimitata dagli artt. 1, 5, 52, 87, 94, 95 e 126 della Costituzione, dagli artt. 12 e 16 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e dagli artt. 202, 256 e 362 del codice di procedura penale, e chiede che questa Corte dichiari che non spetta al pubblico ministero avvalersi, per formulare la richiesta di rinvio a giudizio, di atti di indagine compiuti sulla base di fonti di prova coperte dal segreto di Stato e comunque già annullati dalla Corte. Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei Ministri chiede altresì l'annullamento della richiesta di rinvio a giudizio del 5 maggio 1998.

2. - Occorre, innanzitutto, confermare l'ammissibilità del conflitto di attribuzione in questione, che questa Corte ha già dichiarato, in linea di prima e sommaria delibazione, con l'ordinanza n. 266 del 1998.

Sotto il profilo soggettivo, il Presidente del Consiglio dei Ministri è legittimato a sollevare il conflitto, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, non solo in base alla legge n. 801 del 1977, ma, come questa Corte ha già avuto occasione di chiarire, anche alla stregua delle disposizioni costituzionali - invocate nel ricorso - che ne delimitano le attribuzioni (sentenze n. 110 del 1998, e n. 86 del 1977; ord. n. 426 del 1997).

Sotto il medesimo profilo, anche la legittimazione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna a resistere nel conflitto deve essere affermata in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, che riconosce al pubblico ministero la legittimazione ad essere parte di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto, ai sensi dell'art. 112 della Costituzione, è il titolare diretto ed esclusivo dell'azione penale obbligatoria e dell'attività di

indagine a questa finalizzata (sentenze n. 110 del 1998, n. 420 del 1995, e nn. 464, 463 e 462 del 1993; ordinanze nn. 426 del 1997 e 269 del 1996).

Quanto al profilo oggettivo, il conflitto riguarda attribuzioni costituzionalmente garantite inerenti all'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero ed alla salvaguardia della sicurezza dello Stato anche attraverso lo strumento del segreto, la cui opposizione è attribuita alla responsabilità del Presidente del Consiglio ed al controllo del Parlamento.

3. - Nel merito, il ricorso deve essere accolto.

4. - Con la sentenza n. 110 del 1998 questa Corte ha chiarito che l'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri ha non già l'effetto di impedire in via assoluta al pubblico ministero di compiere atti di indagine e di esercitare l'azione penale rispetto a fatti oggetto di una notitia criminis bensì l'effetto di inibire all'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto.

La Corte, nella medesima pronuncia, ha precisato che tale divieto riguarda l'utilizzazione degli atti e documenti coperti da segreto di Stato sia in via diretta, per fondare su di essi l'esercizio dell'azione penale, sia in via indiretta, per trarne spunto ai fini di ulteriori atti di indagine, in quanto le eventuali risultanze sarebbero a loro volta viziate dall'illegittimità della loro origine.

Questa Corte ha altresì specificato che i doveri di correttezza e lealtà ai quali i rapporti tra Governo ed autorità giudiziaria devono ispirarsi, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti, escludono, in particolare, che l'autorità giudiziaria possa aggirare surrettiziamente il segreto opposto dal Presidente del Consiglio, inoltrando ad altri organi richieste di esibizione di documenti dei quali sia nota la segretezza.

Sulla base delle richiamate premesse, la Corte accolse il primo ricorso del Presidente del Consiglio ed annullò gli atti di indagine compiuti sulla base di fonti di prova coperte dal segreto di Stato, unitamente alla prima richiesta di rinvio a giudizio presentata dalla Procura di Bologna, in data 19 novembre 1997.

Dall'esame della seconda richiesta di rinvio a giudizio, in data 5 maggio 1998, impugnata dal ricorrente, risulta che la Procura di Bologna ha nuovamente esercitato l'azione penale senza indicare differenti elementi indizianti, indipendenti dagli atti e documenti coperti da segreto già in suo possesso, e senza che essa si basi su altri ed autonomi atti di indagine, legittimamente diretti ad acquisire tali nuovi elementi.

L'unica differenza che è possibile riscontrare attraverso un raffronto tra le due richieste di rinvio a giudizio (la prima delle quali annullata da questa Corte) consiste nell'omessa menzione, nella seconda, dei documenti acquisiti dalla Questura di Bologna. Senonché, con la sentenza n. 110 del 1998, questa Corte ha riconosciuto l'illegittimità non solo della richiesta di esibizione rivolta al Questore di Bologna - in quanto diretta ad acquisire documentazione, riguardante le indagini svolte a suo tempo dalla polizia e dai servizi, della quale era nota la segretezza formalmente opposta già agli inquirenti della Procura di Roma - ma anche dell'attività di indagine susseguentemente svolta avvalendosi di quelle conoscenze, già poste a base della prima richiesta di rinvio a giudizio.

Da quanto precede - al di là della parziale, ma indubbiamente significativa, coincidenza riscontrata tra i documenti acquisiti dalla Questura di Bologna e quelli trasmessi dal Procuratore della Repubblica di Roma - consegue che l'utilizzo, da parte del pubblico ministero resistente, della documentazione già in possesso della Procura romana, al fine di motivare la nuova, quasi identica, richiesta di rinvio a giudizio, si appalesa illegittimo. La rinnovata

richiesta del pubblico ministero risulta infatti inficiata dalla utilizzazione dei documenti - provenienti dalla Questura di Bologna - che questa Corte ha ritenuto illegittimamente acquisiti. Tale illegittima utilizzazione documentale rende la nuova richiesta di rinvio a giudizio lesiva delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al Presidente del Consiglio dei Ministri in tema di tutela del segreto di Stato. Il ricorso deve pertanto essere accolto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta al pubblico ministero, in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, rinnovare la richiesta di rinvio a giudizio utilizzando fonti di prova acquisite in violazione del segreto di Stato già accertata con sentenza della Corte costituzionale e conseguentemente annulla la richiesta di rinvio a giudizio in data 5 maggio 1998.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Contri

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 1998.

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.