

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. IV
n. 8-A/bis

Relazione di minoranza della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE D'ASCOLA)

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE ALL'ESECUZIONE DELL'ORDINANZA APPLICATIVA DELLA MISURA CAUTELARE DEGLI ARRESTI DOMICILIARI EMESSA DAL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

ANTONIO AZZOLLINI

nell'ambito di un procedimento penale pendente nei suoi confronti (n. 230/12 R.G.N.R. - n. 2994/12 R.G. GIP) per i reati di cui agli articoli: 1) 416, commi 1, 2, 3 e 5, del codice penale (associazione per delinquere); 2) 319-*quater* del codice penale (induzione indebita a dare o promettere utilità); 3) 110 e 117 del codice penale, 223, comma 1, 216, comma 1, numero 1, e 219, comma 1, del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (concorso in fatti di bancarotta fraudolenta, concorso in bancarotta fraudolenta); 4) 110 del codice penale, 223, comma 1, 216, comma 1, numero 1, e 219, comma 1, del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (concorso in fatti di bancarotta fraudolenta, concorso in bancarotta fraudolenta); 5) 110 e 81, capoverso, del codice penale, 223, comma 1, e 216, comma 1, numero 1, del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (concorso in fatti di bancarotta fraudolenta, concorso in bancarotta fraudolenta); 6) 110 e 117 del codice penale, 224, 217, numero 4, e 219, comma 1, del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (concorso in fatti di bancarotta semplice, concorso in bancarotta semplice)

**Trasmessa dal Tribunale di Trani
Ufficio del Giudice per le indagini preliminari
il 9 giugno 2015**

Comunicata alla Presidenza il 27 luglio 2015

1. In fatto.

ONOREVOLI SENATORI.- In data 9 giugno 2015 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trani ha trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica la richiesta di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Antonio Azzollini, nell'ambito di un procedimento penale pendente nei suoi confronti (230/12 R.G.N.R) per i seguenti reati:

1. articoli 416 del codice penale, 216, 217, 223, 236 del Regio decreto n. 267 del 1942;

2. articolo 319-*quater* del codice penale,

3. articoli 110, 117 del codice penale, 223, 216, 219 del Regio decreto n. 267 del 1942;

4. articoli 110 del codice penale 223, 216, 219 del Regio decreto n. 267 del 1942;

5. articoli 110 e 81, capoverso, del codice penale, 223, 216 del Regio decreto n. 267 del 1942;

6. articoli 110, 117 del codice penale, 224, 217 e 219 del Regio decreto n. 267 del 1942.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta in data 10 giugno 2015 e l'ha annunciata in Aula nella stessa giornata.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato alla Presidenza in data 9 luglio 2015 la relazione assunta a maggioranza dei componenti con la quale ha deliberato di proporre al Senato la concessione dell'autorizzazione alla esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Antonio Azzollini ai sensi dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione.

* * * *

2. La regola di giudizio.

È preliminare ad ogni altra valutazione individuare la regola di giudizio alla quale il Senato deve attenersi. Premessa la necessità di

indicare gli interessi contrapposti che convergono nel delimitare l'oggetto della decisione che è rimessa all'Assemblea, si tratta anche di comprendere sulla base di quali disposizioni e principi deve essere risolto il conflitto tra le esigenze processuali prospettate nella richiesta di autorizzazione e le contrapposte garanzie che si riflettono nell'articolo 68 della Costituzione. Ossia in una norma che al riguardo prevede una disciplina separata e diversa per i parlamentari. Sul complementare versante delle garanzie per i magistrati, questa norma ha poi un contrappeso, costituito dalle garanzie contenute nel titolo IV della stessa Costituzione.

Al fine di rappresentare nella maniera più ordinata gli argomenti che seguiranno, è bene che essi siano separatamente considerati.

2.1. La già intervenuta decisione del Tribunale della libertà di Bari.

Sul punto si deve osservare che la decisione del Tribunale della libertà di Bari non costituisce un ostacolo per la libera ed auspicabilmente contraria decisione dell'Assemblea. A sostegno di questa affermazione, si pongono tutta una serie di considerazioni:

a) già su di un piano attento al principio di conservazione della effettività delle funzioni che la Costituzione assegna alla Giunta e all'Assemblea è intuitivo affermare che se l'avvenuta decisione negativa del Tribunale della libertà costituisse un limite insuperabile per l'Assemblea, dovremmo giungere a conclusioni del tutto paradossali ed in conflitto con l'articolo 68 della Costituzione. Infatti, si finirebbe per delineare il seguente quadro. Nella ipotesi in cui il Tribunale della libertà accolga il riesame, né la Giunta, né tantomeno l'Aula avrebbero alcuna ragione per pronunciarsi su di una richiesta ormai divenuta priva del suo stesso presupposto. Nel caso esattamente opposto, ossia quello in cui il Tribunale della libertà rigetti la richiesta di riesame, confermando l'ordinanza, si giungerebbe – seguendo il ragionamento qui avversato – alle

medesime conclusioni, dato che l'organo politico non potrebbe pronunciarsi in difformità. In altri termini, in entrambi i casi, la Giunta e l'Assemblea, altro non potrebbero fare che rinunciare alla propria competenza prendendo atto della decisione assunta dall'autorità giudiziaria. È chiaro peraltro, che sia nell'un caso come nell'altro, l'affermazione di principio secondo la quale non ci si potrebbe discostare dalle decisioni dell'autorità giudiziaria non soltanto renderebbe privo di ogni funzione al riguardo il Parlamento, ma svuoterebbe di ogni significato lo stesso articolo 68 della Costituzione rendendo del tutto superflua la stessa esistenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e il successivo intervento dell'Assemblea;

b) è chiara pertanto la necessità di conferire al giudizio della Camera di appartenenza il necessario margine di autonomia rispetto a quello riservato al giudice. Autonomia, questa, che è legittimo rinvenire nella maggiore ampiezza delle valutazioni rimesse, sul punto, all'organo politico. Questo rilievo trova riscontro in tutta l'elaborazione giurisprudenziale della Giunta e dell'Aula in materia. Ma, ancor di più e ben al di là di ogni formula, nella necessità di individuare un esatto punto di bilanciamento tra legittime esigenze punitive e l'altrettanto legittimo interesse costituzionale al mantenimento del *plenum*. Nel caso contrario, infatti, le prime sarebbero sempre prevalenti.

Pertanto, se l'oggetto del giudizio a noi rimesso diverge da quello per legge affidato al Tribunale della libertà, risultando più ricco e complesso, ne consegue che, pur nel massimo rispetto di quanto deciso dalla magistratura, il Senato ha il dovere di valutare elementi non valutabili e non valutati dal giudice, tali da giustificare – sotto questo esclusivo profilo – una possibile divergenza di risultati che non implicherebbe alcun conflitto.

2.2. Il cosiddetto *fumus persecutionis*.

Abbiamo già rilevato su questa componente tipicamente riassuntiva di casi nei

quali non può concedersi alcuna autorizzazione, che essa spetta in via assolutamente esclusiva alle Camere, non essendo in alcun modo rimessa all'autorità giudiziaria. Secondo la tradizione nella quale si condensa, il *fumus persecutionis* segnerebbe quel limitato ambito di vicende nelle quali il rischio, anche astratto, di un atteggiamento persecutorio nei confronti del parlamentare – e quindi di una ingiustificata alterazione del *plenum* e prima ancora del risultato elettorale – concretizza il pericolo di un uso strumentale dei poteri rimessi all'ordine giudiziario. Premesso che tale ricostruzione della categoria è perfettamente coerente con la natura oggettiva di una garanzia costituzionale che non costituisce un privilegio personale del parlamentare, ma un giusto punto di bilanciamento nel disciplinare i rapporti tra poteri dello Stato, deve notarsi come risulti generico riferire soltanto di *fumus persecutionis*. Infatti, la giurisprudenza parlamentare sul punto lo ha distinto in tre ben diverse ipotesi sulle quali occorre riflettere (cfr. Senato della Repubblica, XIV legislatura, Doc. IV, n. 4-A, comunicato alla Presidenza in data 13 maggio 2014, nei confronti del senatore Nocco).

Esistono, infatti, più forme di *fumus persecutionis*:

a) vi è un *fumus* di primo grado, costituito dalla vicenda limite, perché addirittura costitutiva di un fatto di reato, rappresentata dal caso di una vera e propria persecuzione dolosa;

b) vi è poi un *fumus* di secondo grado, ovvero soggettivo, costituito dal caso di tempi e di modalità nell'esercizio dell'attività giudiziaria, tali da fare ritenere, anche in termini di pura possibilità, la sussistenza di un pericolo di persecuzione;

c) vi è, infine, un *fumus* di terzo grado, ovvero di natura oggettiva, che si compendierebbe nella manifesta infondatezza della pretesa punitiva, per come essa si concretizza negli addebiti mossi all'indagato o nella giustificazione offerta (da intendersi come motivazione) quanto alla sua accogliibilità.

È chiaro pertanto che il *fumus persecutionis* finisce per comportare un controllo sui contenuti dell'accusa, non potendosi altrimenti comprendere in cosa consista la necessità di una verifica sui tempi e le modalità dell'azione, né a maggior ragione un sindacato sulla manifesta fondatezza o infondatezza della contestazione.

Di questo controllo occorrerà definire le modalità. Qui tuttavia possiamo già escludere che possa sovrapporsi, sul piano dei contenuti, a quello già svolto dall'autorità giudiziaria.

Tuttavia, qui però anticipando un altro tema che non è stato ancora trattato, occorrerà comprendere se accanto a questa forma di controllo, condensata nel richiamato brocardo latino, si debba svolgere un'ulteriore verifica. In altri termini se al Parlamento è rimessa un'altra valutazione, una sorta di *quid pluris*, che già da subito possiamo positivamente indicare nella esigenza costituzionale che siano autorizzati soltanto quei casi nei quali, non soltanto nulla faccia presumere il rischio di persecuzione, ma risulti anche indispensabile la richiesta al punto da giustificare il sacrificio del risultato elettorale. Subito dopo si dovrà anche comprendere secondo quali criteri di giudizio la Camera di appartenenza può valutare gli elementi offerti dall'autorità giudiziaria, dovendosi pure rispettare, secondo i principi già espressi, il contrapposto divieto di sindacato nel merito degli elementi probatori offerti. Sviamento, questo, che concretizzerebbe il rischio opposto di invasione del Parlamento nel campo costituzionalmente rimesso all'ordine giudiziario.

2.3. Inderogabilità delle esigenze punitive quale giustificazione dell'arresto del parlamentare. Il principio costituzionale di "continenza".

La Corte costituzionale, in maniera del tutto inequivocabile, ha affermato il principio secondo il quale l'oggetto del giudizio rimesso al Parlamento in questi casi, non si limita alla verifica dell'eventuale esistenza di un intento persecutorio, ma per di più concerne la

indispensabilità dell'arresto, nel quadro della esigenza costituzionale di salvaguardare l'integrità del *plenum* e quindi di considerare tendenzialmente inalterabile – salvo il caso in cui ricorrano fatti eccezionali – il risultato delle competizioni elettorali. Sul punto, non si prestano ad interpretazioni alternative le espressioni secondo le quali «... la Camera deve poter rilevare, dall'esame della richiesta (e degli eventuali allegati), che sussistono sia il requisito, per così dire, "negativo" dell'assenza di ogni intento persecutorio o strumentale della richiesta, sia quello, per così dire, "positivo" della affermata "necessità" dell'atto, motivata in termini di non implausibilità», ma soprattutto le successive ed ulteriori: «La richiesta, poi, non propone all'organo parlamentare alcun elemento e argomento per apprezzare la "continenza" dell'atto nel rapporto tra esigenze di investigazione e esigenze – appunto – di "contenere" nei limiti della "necessità (assoluta)" l'incidenza sui valori costituzionali tutelati» (cfr. testualmente Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 2010).

Pertanto è del tutto evidente come la Corte costituzionale ritenga che la vicenda a noi sottoposta sia regolata da due differenti parametri. Da un lato il *fumus persecutionis* che, se esistente, impone il rigetto della richiesta di autorizzazione. Tuttavia, nel caso in cui la prima componente del giudizio dovesse risultare esclusa, occorrerà comunque valutare la seconda, ossia se l'arresto del parlamentare è talmente indispensabile da imporre, alla Camera di appartenenza – nel quadro di un equilibrato giudizio di bilanciamento – l'autorizzazione all'esecuzione del provvedimento (in tal senso cfr. Senato della Repubblica, XVI legislatura, Doc. IV, n. 12-A/I, comunicata alla Presidenza il 15 aprile 2011, relativamente alla richiesta di autorizzazione nei confronti del senatore Tedesco). L'insegnamento della Corte costituzionale, non soltanto orienta il giudizio rimesso all'Assemblea nella necessaria direzione del rispetto dei principi costituzionali, ma per di più risulta pienamente condivisibile

anche per le seguenti diverse ragioni:

a) il *fumus persecutionis* malgrado tutto comporta un accesso ai fatti processuali. Attività questa che è difficile coordinare con la portata astratta, di garanzia oggettiva, implicata dall'articolo 68 della Costituzione;

b) per questi aspetti di merito che comporta – sui quali dobbiamo ancora intervenire – il *fumus persecutionis* potrebbe essere invocato da ogni cittadino, sia pure in termini alquanto diversi da quelli riferibili alla tutela costituzionale del parlamentare. Ragione per la quale lo si deve ulteriormente distinguere dalle garanzie di cui all'articolo 68 della Costituzione.

È poi spiccatamente significativo il parametro della “continenza”, ossia della necessità di “contenere nel massimo” i provvedimenti che invadono la sfera di libertà del parlamentare, elaborato nella già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010. Così come la non trascurabile circostanza costituita dal fatto che nell'occasione la Corte era chiamata a risolvere un conflitto insorto tra i due poteri dello Stato avente ad oggetto, non già il sacrificio della libertà personale del parlamentare, ma del ben più subordinato suo diritto alla *privacy*. Il contrasto concerneva nei fatti la mera acquisizione di tabulati telefonici. Malgrado ciò, la Corte costituzionale nell'occasione ha ritenuto prevalente la garanzia parlamentare rispetto all'esigenza processuale.

2.4. Limiti al sindacato parlamentare degli atti processuali posti a fondamento della richiesta di autorizzazione all'esecuzione di una ordinanza limitativa della libertà personale di un membro del Parlamento.

Il tema, che abbiamo più volte anticipato, non può essere sottovalutato, dal momento che una esatta soluzione della questione è condizionata dalla necessità di rispettare le prerogative dell'autorità giudiziaria che verrebbero usurpate nel caso in cui il Parlamento ritenesse di poter autonomamente valutare gli elementi offerti, sostituendosi al

giudice. Tuttavia, per come già sopra abbiamo avuto modo di osservare, questa esigenza di rango costituzionale deve essere letta anche alla luce del principio di livello altrettanto costituzionale che si condensa nel più volte richiamato brocardo del *fumus persecutionis* e dell'inevitabile accesso agli atti del processo che ne consegue. Si profila, così, un conflitto apparentemente difficile da risolvere. Da un lato il rispetto delle prerogative costituzionali della magistratura e del principio di uguaglianza. Dall'altro il rispetto delle prerogative costituzionali del Parlamento.

La soluzione di questo conflitto può tuttavia scorgersi nel collaudato modello costituito dal giudizio di legittimità davanti alla Corte di Cassazione. Nel senso che il punto di equilibrio potrebbe consistere nell'escludere ogni giudizio di merito, ossia in ordine alla effettiva sussistenza o attendibilità degli elementi adottati dall'autorità giudiziaria a sostegno della propria richiesta, consentendo invece di valutare la corretta applicazione della legge (vizio di legge), ovvero la logicità, la eventuale contraddittorietà e la completezza della motivazione (vizio di motivazione). Questa soluzione, che vieta di entrare nel merito dei fatti processuali, ha però il pregio di consentire una valutazione della richiesta in termini di pura legittimità, funzionale a dar consistenza al rischio di persecuzione, in perfetta corrispondenza alle tre ipotesi nelle quali la giurisprudenza parlamentare, ma anche quella della Corte costituzionale, lo hanno concordemente inteso.

2.5. La gravità indiziaria.

Il tema deve essere trattato nei limitati termini di cui sopra, quindi di un controllo assimilato a quello di legittimità. A tale riguardo, dobbiamo segnalare le seguenti circostanze:

a) l'accusa attribuisce al senatore Antonio Azzollini la qualifica di amministratore di fatto. Sul punto la motivazione è prevalentemente retta dalle dichiarazioni discordanti dei testimoni Antonio e Attilio Lo

Gatto. Senza entrare in alcun modo nel merito delle evidenti contraddizioni è da osservare che l'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari di Trani non risolve il contrasto, non fornendone alcuna logica spiegazione. Si limita semplicemente a prenderne atto, sfiorando un tema che invece andava risolto. Così concretizzando un caso di motivazione insufficiente sul punto fondamentale della qualifica soggettiva di amministratore di fatto. Senza poi trascurare che la complessità e la rilevanza dei fatti dimostrativi di una simile qualificazione avrebbero dovuto imporre prove ben più persuasive, ossia dotate di una maggiore capacità ricostruttiva di quanto non siano le dichiarazioni di due testimoni, tra l'altro in dichiarato conflitto personale con l'indagato;

b) analogamente deve dirsi per un altro essenziale aspetto della vicenda. Quello costituito dalla necessità di mostrare un rapporto causale tra le condotte effettivamente riferibili al senatore Azzolini e l'aggravarsi del dissesto finanziario dell'ente, con il conseguente evento costituito dalla sentenza dichiarativa di fallimento. Premesso che l'ente si trovava già in condizioni di estrema difficoltà finanziaria allorquando il senatore Azzolini vi avrebbe fatto ingresso (luglio del 2009) e che quindi occorreva dimostrare, sul piano del determinismo dell'evento, cosa è riferibile alla preesistente situazione di crisi finanziaria e cosa invece può addebitarsi al senatore Azzolini, non è nemmeno chiaro se i fatti a lui attribuiti sono dotati di un'effettiva incidenza concausale sul fallimento. In questo prefigurato contesto non è nemmeno certa l'attribuzione al senatore delle condotte mediante le quali il patrimonio dell'ente sarebbe stato dissipato. Non risultando a tal fine sufficiente l'affermazione secondo la quale sarebbero da attribuire ad Antonio Azzolini tutte le assunzioni avvenute dal 2009 in avanti (erano già riprese nel 2007). A tale riguardo, infatti, difettano adeguate spiegazioni che rendano davvero convincente ciò che altrimenti rischia di rimanere una affermazione ancora da verificare;

c) non può essere poi in alcun modo valutata quella cospicua porzione dell'ordinanza secondo la quale Azzolini avrebbe contribuito al dissesto finanziario dell'ente attraverso la sua funzione di legislazione, che si sarebbe tradotta nella indebita approvazione di leggi introduttive di ingiustificate moratorie fiscali e contributive a vantaggio dell'ente ecclesiastico. Al riguardo la critica in fatto secondo la quale una simile argomentazione è illogica, dal momento che la condotta descritta non può certamente aver contribuito al fallimento, dal momento che è consistita in risparmi di risorse finanziarie per l'ente, del quale ha semmai ritardato il fallimento, non copre l'intero arco delle deduzioni critiche. Né basta replicare – malgrado l'evidente fondatezza del rilievo – che simili interventi legislativi sono stati condivisi dall'intero Parlamento che li ha votati e per di più hanno riguardato il territorio nazionale e una serie innumerevole di destinatari. Al riguardo, infatti, è preliminare e ancor più persuasiva la censura che si fonda sull'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Non si può infatti trascurare che così argomentando il giudice sia entrato in un terreno presidiato dalla immunità penale, che preclude ogni rilevanza penalistica a fatti che rientrino nell'ambito dei voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Sulla quale immunità, peraltro, la Giunta e l'Aula si dovrebbero pronunciare separatamente rispetto alla richiesta di autorizzazione per consentire l'utilizzabilità nel processo dei fatti all'interno della sua area di applicazione;

d) è poi viziato in punto di legittimità il ragionamento attraverso il quale si afferma che il senatore Azzolini sarebbe divenuto, già dal 2009, il capo di una associazione per delinquere esclusivamente finalizzata alla commissione degli stessi reati indicati nel capo di imputazione. Caso, questo, davvero emblematico del conflitto tra la indeterminatezza del programma criminoso tipico dei reati associativi e la determinatezza di questo specifico programma che si risolve nella

ideazione dei delitti poi consumati, oggetto di contestazione;

e) vi è infine da osservare che tutte le censure di legittimità fin qui svolte andrebbero comunque lette ed interpretate alla luce dei fatti dimostrativi, riportando qui quanto osservato dal senatore Azzollini, del *fumus persecutionis* che lui lamenta. Si tratta delle vicende condensate nelle lettere a), b), c), d) ed e) riportate a pagina 8 della relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. Il giudizio di insufficienza di tali circostanze non sembra convincente già per la quantità degli elementi addotti, per la loro storica certezza, per la connessione anche temporale che li caratterizza, oltre che per l'oggetto della prova che non deve certamente raggiungere le soglie della dimostrazione di un intento effettivamente persecutorio, ma soltanto quelle ben più sbiadite del rischio che esso possa avere in qualche modo svolto un ruolo anche soltanto concorrente in un contesto che può essere stato inconsapevole.

2.6. Le esigenze cautelari.

Questo tema è dotato di una ancor più spiccata significatività dal momento che la sua valutazione può essere condotta in assoluta aderenza alla richiesta del giudice. Sul punto occorre osservare che l'ordinanza – la quale richiama la cautela processuale costituita dalla lettera c) dell'articolo 274 del codice di procedura penale, ossia il rischio di recidiva – appare illegittima, se raffrontata con la riforma della custodia cautelare introdotta dalla legge 16 aprile 2015, n. 47, qui immediatamente applicabile per effetto del noto principio regolativo della successione nel tempo tra leggi penali processuali, costituita dal *tempus regit actum*. Infatti la legge intervenuta – che si applica anche ai fatti pregressi – ha innovato la predetta lettera c) dell'articolo 274 del codice di procedura penale su due peculiari e molto rilevanti aspetti. Quello della attualità e quello della gravità. Quanto al requisito della attualità va osservato che l'ordinanza non se ne occupa. Si limita ad affermare che le condotte imputate

ad Azzollini si arresterebbero al dicembre 2013 in corrispondenza con la nomina del commissario, avvocato Cozzoli. Per poi aggiungere che sarebbero proseguite sino alla prima metà dell'anno 2014, in ciò confidando su generiche e non dimostrate dichiarazioni del commissario secondo le quali il senatore Azzollini avrebbe tentato – non si sa come – di affiancargli altri due commissari, al fine di porlo così in minoranza. Pertanto, stando al testo della ordinanza le condotte di Azzollini si sarebbero comunque arrestate all'anno 2014, intorno al mese di giugno. Ossia un anno prima rispetto alla richiesta di esecuzione dell'ordinanza di ammissione agli arresti domiciliari. Termine di un anno, quello desumibile dallo stesso provvedimento del giudice per le indagini preliminari di Trani, che sembra escludere il prefigurato requisito di attualità introdotto dall'articolo 2 della legge 16 aprile 2015, n. 47. Né pare possibile coniugare l'ulteriore ma preesistente requisito della necessaria concretezza di una simile esigenza cautelare, con il molto incerto panorama probatorio di riferimento, dal quale se ne dovrebbe desumere l'esistenza. Attualità significa infine impossibilità di trascurare che oggi, a vigilare sull'amministrazione dell'ente, accanto al commissario si pone – con l'autorevolezza e il peso dei poteri esercitabili – la Procura della Repubblica di Trani, rendendo impossibile ogni reiterazione dei reati.

Il fatto poi che la lettera c) del comma 1 dell'articolo 2 della più volte richiamata legge 16 aprile del 2015, n. 47, stabilisca che “Le situazioni di concreto e attuale pericolo, anche in relazione alla personalità dell'imputato, non possono essere desunte esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede”, non sembra sia stato oggetto di adeguata valutazione in punto di diritto. Intanto sul versante di competenza del giudice, concernente l'impatto che, in linea generale, un simile divieto deve esplicare in relazione alla decisione di adottare un'ordinanza impositiva di una misura cautelare come quella degli arresti domiciliari. Ma poi anche sul versante di

esclusiva competenza parlamentare, relativo agli effetti che la mutata disposizione processuale deve svolgere con riferimento ai criteri da utilizzarsi per dimostrare la inderogabilità delle esigenze punitive rispetto alle contrapposte garanzie costituzionali del parlamentare. Sul punto non sembra arbitrario concludere che se la gravità del reato, sul piano puramente processuale, non può da sola decidere il sacrificio della libertà personale di ogni imputato, questa stessa componente, sul correlativo versante delle garanzie costituzionali di cui all'articolo 68 della Costituzione, non può nemmeno essere assunto a elemento decisivo per ritenerle soccombenti. Ciò ulteriormente dimostra che se la privazione della libertà personale del cittadino costituisce una vicenda del tutto eccezionale, quella del parlamentare lo è maggiormente. Non certo per effetto di una inammissibile violazione del principio di uguaglianza, bensì in virtù della necessaria garanzia a lui apprestata in via puramente oggettiva, ossia esclusivamente finalizzata a tutelarne le funzioni e quindi l'interesse collettivo a garantire il *plenum*. Tuttavia, malgrado la quantità degli argomenti fino ad ora trattati, ancora non si è data alcuna risposta al punto cruciale della questione della quale ci stiamo occupando. Abbiamo già osservato, infatti, come la giurisprudenza parlamentare e quella costituzionale concordemente individuino nella inderogabilità delle esigenze punitive – le quali devono comunque essere contenute quanto più è possibile per conferire massima espansione alle garanzie implicate dall'articolo 68 della Costituzione – il limite che ne determina la soccombenza. Al punto che, in passato, le autorizzazioni venivano concesse solo con riferimento a reati gravissimi. Tale conclusione, che crediamo non possa essere da nessuno efficacemente contestata, consente di risolvere agevolmente la questione posta all'attenzione dell'Aula. Nessuno può infatti dimenticare l'aspetto davvero decisivo dell'intera vicenda.

Il giudice per le indagini preliminari di Trani ha emesso un'ordinanza di custodia

cautelare agli arresti domiciliari. Misura, questa che, per definizione legislativa (cfr. articolo 275 del codice di procedura penale) implica l'esistenza di esigenze cautelari attenuate e quindi soddisfacibili con una misura più blanda e meno rigorosa sul piano della stessa tutela delle esigenze cautelari che, non risultando di massima intensità, proprio per tale motivo possono essere neutralizzate da un provvedimento cautelare non dotato di quella efficacia massima che si riconosce soltanto alla custodia cautelare in carcere. A questo punto non resta altro da osservare che non possono definirsi inderogabili, esigenze cautelari che la legge stessa definisce affievolite, e quindi superabili, nel rispetto del principio di proporzione, con il ricorso agli arresti domiciliari. Questa conclusione è ulteriormente dimostrativa – ove ve ne fosse ancora bisogno – della diversità di oggetto del giudizio rimesso alla magistratura e di quello rimesso al Parlamento. La prima valuta le esigenze cautelari con esclusivo riferimento alla vicenda processuale, non potendo prendere in considerazione aspetti diversi da quelli risultanti dagli atti. La richiesta della magistratura si limita quindi al contesto processuale, non potendo considerare in alcun modo l'ampio dibattito che si sviluppa intorno all'articolo 68 della Costituzione. A ben vedere la magistratura di Trani doveva necessariamente proporre al Parlamento la richiesta che ha poi avanzato. Avendo disposto gli arresti domiciliari per tutti gli altri indagati non poteva certo privilegiare il senatore Azzollini, differenziando la sua posizione rispetto agli altri indagati in dispregio del principio di uguaglianza. Ciò costituisce però un limite della richiesta di arresto che ne riduce la portata, dato che sul piano delle garanzie parlamentari ne fornisce una spiegazione in termini di netta derogabilità, in un quadro di esigenze soltanto interne al processo.

Proprio per queste ragioni, l'iniziativa assunta dalla magistratura di Trani non può comportare di certo una nostra simmetrica e pedissequa decisione. L'oggetto dei due giudizi

non è per nulla sovrapponibile. Si torna così, in conclusione, al punto esatto dal quale eravamo partiti. Se noi dobbiamo farci carico delle prerogative che la Costituzione detta per il parlamentare e se di queste l'autorità giudiziaria non può interessarsi, ne consegue che il nostro giudizio può divergere da quello del Giudice senza che nessuno dei due poteri ne soffra: se le esigenze cautelari prospettate sono soddisfabili mediante gli arresti domiciliari, proprio assecondando la valutazione del giudice per le indagini preliminari e del Tribunale della libertà che ha confermato l'ordinanza, si deve qui giungere alla conclusione secondo la quale esigenze cautelari così affievolite non possono

concorrere a delineare un quadro di assoluta inderogabilità.

* * * *

Richieste conclusive.

Concludendo, con la presente relazione di minoranza, si chiede all'Assemblea di non concedere la richiesta autorizzazione all'esecuzione della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Antonio Azzollini.

D'ASCOLA, *relatore di minoranza*