

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Giovedì 18 febbraio 2016

Plenaria

91ª Seduta

Presidenza del Presidente

STEFANO

La seduta inizia alle ore 11,35.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(Doc. IV, n. 13) Domanda di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Domenico De Siano

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 21 gennaio 2016 e proseguito nella seduta del 16 febbraio 2016.

Il PRESIDENTE relatore fa preliminarmente presente sul piano metodologico, che nell'istruttoria della richiesta di arresti domiciliari in questione tutte le valutazioni debbono essere circoscritte nel perimetro dei poteri della Giunta che, per un principio di separazione dei poteri, non possono sostanziarsi in un giudizio di riesame di identica portata rispetto a quello contemplato dall'articolo 309 del codice di procedura penale, spettante all'esclusiva competenza del cosiddetto Tribunale della libertà, né, tanto meno, può connotarsi secondo modalità concrete atte a farlo assurgere ad un improprio quarto grado di giudizio per le misure cautelari, aggiuntivo rispetto al predetto secondo grado ed alla fase processuale successiva dinanzi alla Corte di Cassazione.

Il relatore ritiene pertanto imprescindibile l'attenersi rigorosamente a tale impostazione metodologica, senza sconfinare in campi riservati all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, atteso che tale approccio consentirebbe alla Giunta di assumere un ruolo «giurisdizionale» improprio.

prio, suscettibile di sovrapporsi indebitamente con quello spettante al Tribunale del riesame, come pure con quello spettante alla Corte di Cassazione ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione. Peraltro, ciò si porrebbe in contrasto con il profilo funzionale (ossia con la tutela della funzione parlamentare) che costituisce il substrato giustificativo di tutto il sistema delle inviolabilità previsto dalla Costituzione, le quali rappresentano deroghe al principio di uguaglianza (*rectius* al principio di parità di trattamento di tutti i cittadini di fronte alla giurisdizione) e in quanto tali sono ammesse in tale valenza derogatoria solo in relazione agli stretti limiti della tutela della funzione parlamentare, l'unica soggetta a valutazione del Senato attraverso il sindacato sul *fumus persecutionis*.

A tal proposito rileva che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 188 del 2010, nel prevedere che il sindacato della Giunta si estenda non solo al requisito per così dire «negativo» dell'assenza di *fumus persecutionis*, ma anche a quello positivo della necessità dell'atto, precisa tuttavia che il sindacato non deve consistere in un riesame dei presupposti di necessità già vagliati dall'autorità giudiziaria, quanto in un potere di riscontrare attraverso la motivazione dell'atto, la mera non implausibilità dello stesso sotto il profilo della assoluta necessità.

Alla luce di tale approccio si evidenzia, in relazione ai profili di cui alla sopracitata sentenza della Consulta n. 188 del 2010, che la motivazione dell'atto esplicita le esigenze cautelari e sostiene (con specifico riguardo alle fattispecie di cui all'articolo 274, lettera *c*), del codice di procedura penale) che il senatore De Siano potrebbe, in base ad un giudizio prognostico, reiterare i reati contestati, con particolare riferimento (sottolineato in modo pregnante nella motivazione) al reato di associazione a delinquere. Su tale motivazione va svolta la verifica di «non implausibilità» richiamata nella sopracitata sentenza.

Passando poi all'oggetto specifico del sindacato della Giunta, sicuramente non sono emersi elementi atti a configurare un *fumus* di primo grado (inteso come la soggettiva intenzione persecutoria del magistrato) e parimenti non emergono nemmeno elementi atti a connotare il *fumus* di secondo grado (ossia le modalità particolari dell'azione promossa dai magistrati atti a far trapelare, da elementi oggettivi, il *fumus*).

Gli elementi degni di approfondimento riguardano invece soprattutto il *fumus* di terzo grado, il quale attiene alla manifesta infondatezza dell'attività dell'autorità giudiziaria.

Va ribadito a tal proposito che, come evidenziato in precedenza, la Giunta non deve sostituirsi al giudice per le indagini preliminari nella valutazione della sussistenza o meno delle esigenze cautelari di cui all'articolo 274 del codice di procedura penale, non potendo quindi estendere il proprio sindacato agli eventuali profili di infondatezza dell'ordinanza. L'unica eccezione ammessa a tale approccio è quella relativa agli aspetti di infondatezza caratterizzati da una parvenza manifesta e macroscopica, percepibile *ictu oculi* e in maniera indubbia e idonei quindi a connotare un *fumus persecutionis* di terzo grado (cosiddetto *fumus* oggettivo).

Nel caso di specie l'annullamento da parte del Tribunale del riesame del capo relativo alla associazione a delinquere può fornire elementi di riflessione in tale prospettiva, atteso che la motivazione delle esigenze general-preventive contenuta nell'ordinanza del Giudice delle indagini preliminari fa riferimento soprattutto a tale reato. A pagina 89 dell'ordinanza (pagina 92 del documento) si legge testualmente: «*Tale prognosi circa il futuro comportamento degli indagati a cui è contestato il delitto di cui al capo A), si fonda innanzitutto sull'inserimento degli stessi in una struttura associativa tuttora operativa (omissis)*». Il delitto di cui al capo A), ossia l'associazione a delinquere, assurge quindi a perno, per indicazione stessa del magistrato procedente, su cui poggia il pericolo di recidiva.

A conferma di tale impostazione seguita dal Giudice delle indagini preliminari si rileva che a pagina 91 dell'ordinanza (pagina 94 del documento) si legge: «*Orbene, quanto agli appartenenti all'associazione a delinquere, non può che predisporre lo strumento cautelare degli arresti domiciliari, idoneo a preservare le esigenze special preventive (omissis)*». Da questa ricostruzione appare evidente che la misura degli arresti domiciliari è stata commisurata dal magistrato procedente in relazione al capo di imputazione relativo all'associazione a delinquere. Non avrebbe infatti avuto senso l'incipit della sopracitata frase («*quanto agli appartenenti all'associazione a delinquere*»).

Si sottolinea che il capo A) relativo all'associazione a delinquere è stato caducato ad opera del Tribunale del riesame; conseguentemente, sempre in virtù di un approccio di separazione dei poteri, non rientra sicuramente nei compiti della Giunta quello di sindacare tale decisione giurisdizionale, essendo essa obbligata a prenderne atto, anche in virtù della circostanza che l'annullamento del capo di imputazione in questione comporta la caducazione dello stesso, non più efficace e non più esistente e conseguentemente non più soggetto alla valutazione della Giunta.

È il giudice (e in particolare il Tribunale del riesame) che nella propria autonomia di giudizio ha caducato il capo relativo all'associazione a delinquere (e quindi non la Giunta); ma se la Giunta deve necessariamente prendere atto di tale caducazione, parimenti la stessa è obbligata, in virtù della sopracitata sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010 ad effettuare la verifica di non implausibilità riguardo alla motivazione dell'atto.

E nel caso di specie, la caducazione del capo A) ad opera del Tribunale del riesame rende del tutto «implausibile» la motivazione, che come precisato in precedenza si incentrava soprattutto sull'associazione a delinquere. L'implausibilità fin qui evidenziata si risolve in una manifesta infondatezza dell'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari, in grado di rendere non irragionevole ipotizzare il *fumus persecutionis* di terzo grado.

Infine, si evidenzia come, in relazione al documento De Siano, assuma rilievo la questione della gravità dei reati contestati (che inizialmente comprendevano anche l'associazione a delinquere) presupposto necessario, secondo una prassi parlamentare ampia, per la concessione del-

l'autorizzazione all'arresto di un parlamentare, atteso che l'applicazione allo stesso di una misura cautelare detentiva è suscettibile di modificare la composizione numerica dell'Assemblea, alterandone il *plenum*.

La finalità precipua sottesa alla guarentigia dell'inviolabilità deve essere necessariamente orientata nella direzione della salvaguardia della funzione parlamentare e a conferma di tale impostazione basti rilevare il dato – sancito anche dalla Corte costituzionale – della irrinunciabilità di tale prerogativa da parte dell'interessato, atteso che la salvaguardia della funzione parlamentare riveste natura di diritto indisponibile da parte del senatore inquisito ed è quindi rimessa alla esclusiva valutazione della Giunta e, in fase successiva, dell'Assemblea del Senato.

Alla luce di tale approccio «funzionale», in passato le Camere hanno autorizzato l'arresto solo per undici volte ed esclusivamente per otto parlamentari. In particolare, la «giurisprudenza parlamentare» ha ritenuto costantemente, fino alla XV legislatura, che l'esigenza di tutela del *plenum* dell'Assemblea potesse subire una deroga, ancorata a parametri di ragionevolezza, esclusivamente nelle ipotesi nelle quali il reato fosse di particolare gravità ed efferatezza. In tale ottica, solo nei casi di gravità del reato, la tutela del *plenum* dell'Assemblea (e dei postulati democratici di volontà popolare sottesi allo stesso), poteva cedere il passo, alla stregua di un giudizio di bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti, alla salvaguardia di diritti fondamentali della persona lesi dal crimine efferato.

Ma anche se la Giunta si svincolasse dal parametro dell'efferatezza del reato, diventa comunque meritevole di riflessione la circostanza che l'annullamento parziale da parte del Tribunale del riesame (che ha comportato il venir meno del capo relativo all'associazione a delinquere) ha oggettivamente «depotenziato» la gravità dei reati contestati originariamente.

E il reato «depotenziato» dalla caducazione parziale del Tribunale del riesame potrebbe non essere più idoneo a giustificare la riduzione del *plenum* dell'Assemblea conseguente alla misura cautelare in questione.

Gli elementi precedentemente esaminati sarebbero già di per sé sufficienti alla formulazione della proposta del relatore. Ma, per utile asseveramento, vanno altresì segnalati ulteriori rilevanti elementi. Secondo la nota depositata alla Giunta dal senatore De Siano, una volta caducato il reato associativo nei suoi riguardi, con riferimento ai restanti reati contestati (turbata libertà degli incanti e corruzione) nessuno degli altri coindagati attualmente sarebbe destinatario di una misura cautelare così restrittiva della libertà personale. Per tre concorrenti, infatti, è stata disposta la misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, mentre per altri due anche tale misura è stata revocata. A questi bisogna aggiungere altri sei concorrenti in stato di libertà (di cui uno a seguito di una misura restrittiva annullata dal Tribunale del riesame).

Quindi, se è noto che nella giurisprudenza parlamentare in materia di misure restrittive ha avuto sempre un peso non secondario la considerazione dei provvedimenti disposti nei riguardi degli altri concorrenti, non può che essere un elemento corroborante, nel formulare la proposta, la cir-

costanza che attualmente per quegli stessi reati a lui contestati l'unico destinatario di una misura restrittiva della libertà – pur dopo la decisione del Tribunale del riesame, che ha annullato il capo relativo all'associazione per delinquere – sarebbe proprio il senatore De Siano.

Inoltre, la stessa difesa del senatore De Siano ha prodotto l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, ai sensi dell'articolo 415-*bis* del codice di procedura penale, ricevuto dalla Procura della Repubblica di Napoli in data 5 febbraio 2016. Proprio la conclusione stessa delle indagini preliminari non può che profilarsi come un elemento comunque attenuativo della necessità assoluta della misura restrittiva nei riguardi di un parlamentare in carica.

Rileva poi che – come noto – risale al periodo di «Mani pulite» la confusione tra illegittimità degli atti amministrativi ed illiceità penale delle condotte. Anche se evidentemente una tale mancata distinzione non appare giustificata nemmeno in senso inverso, tuttavia rappresenta un elemento di ulteriore convincimento il fatto che due sentenze del Consiglio di Stato (prodotte dal senatore De Siano nel corso dell'audizione nella seduta della Giunta del 16 febbraio 2016) abbiano accertato definitivamente la regolarità delle gare di appalto per il servizio RRSSUU per i Comuni di Monte di Procida e Forio di Ischia, assegnate alla società Ego Eco di Ciummo Vittorio.

Per il complesso di tutte queste ragioni il Presidente relatore propone alla Giunta il diniego dell'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei riguardi del senatore De Siano.

Si apre il dibattito.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) dichiara di non condividere l'approccio metodologico prospettato dal Presidente relatore in relazione ai limiti inerenti al sindacato della Giunta, ritenendo in particolare che lo stesso possa estendersi anche all'attualità delle esigenze cautelari e agli elementi giustificativi delle stesse, i quali possono – a suo giudizio – essere nuovamente esaminati dalla Giunta con piena autonomia, a prescindere quindi dalla valutazione già effettuata in proposito dal Giudice per le indagini preliminari nell'ambito dell'ordinanza e di quella eventualmente operata, in secondo grado, dal Tribunale del riesame.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*), relativamente alle sentenze del Consiglio di Stato citate dal Presidente relatore in ordine alle gare di appalto in questione, rileva che l'ambito amministrativistico e l'ambito penalistico debbano essere necessariamente distinti, atteso che in taluni casi, pur in presenza di una piena legalità formale degli atti amministrativi, possono tuttavia determinarsi fattispecie criminose in seguito ad accordi corruttivi o ad altre circostanze.

Rileva poi che la cultura della motivazione degli atti penali, portata agli eccessi, è suscettibile di determinare incongruenze e criticità. Precisa

a tal proposito che in altri ordinamenti – ad esempio in quello statunitense – non vi è alcun obbligo di motivazione degli atti giudiziari, proprio al fine di evitare tali distorsioni.

Alla luce di tali considerazioni il senatore Giarrusso ritiene che la Giunta non possa estendere il proprio sindacato alla plausibilità della motivazione dell'atto, ma debba limitarsi esclusivamente a verificare il *fumus persecutionis*, nel caso di specie non esistente.

Il PRESIDENTE, nessun altro chiedendo di intervenire nel dibattito, avverte che si procederà alla votazione della propria proposta conclusiva, precedentemente illustrata.

Il senatore CRIMI (M5S) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto contrario sulla proposta di diniego dell'autorizzazione agli arresti domiciliari formulata dal Presidente relatore, evidenziando che le esigenze legate alla salvaguardia del *plenum* dell'Assemblea non possono consentire ingiustificate differenziazioni tra i diritti dei cittadini e quelli dei parlamentari.

Il PRESIDENTE relatore, dopo aver precisato che non parteciperà al voto, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione la propria proposta di diniego dell'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore De Siano.

La Giunta approva, a maggioranza, la proposta messa ai voti ed incarica il presidente Stefano di redigere la relazione per l'Assemblea.

La seduta termina alle ore 12,05.