

Doc. IV
n. 13-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE STEFANO)

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

DOMENICO DE SIANO

nell'ambito di un procedimento penale (n. 56502/2010 R.G.N.R. - n. 33575/2015 R.G. GIP) per i reati di cui agli articoli: 1) 416, primo, secondo e quinto comma, del codice penale (associazione per delinquere); 2) 110, 81, capoverso, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); 3) 81, capoverso, 110 e 353 del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti); 4) 110, 81, capoverso, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); 5) 81, capoverso, 110 e 353 del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti); 6) 110, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio)

**Trasmessa dal Tribunale di Napoli
Ufficio del Giudice per le indagini preliminari
il 15 gennaio 2016**

Comunicata alla Presidenza il 18 febbraio 2016

ONOREVOLI SENATORI.- In data 15 gennaio 2016 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Napoli ha trasmesso al Senato una domanda di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Domenico De Siano nell'ambito di un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti (n. 56502/2010 R.G.N.R. - n. 33575/2015 R.G. GIP) per i reati di cui agli articoli: 1) 416, primo, secondo e quinto comma, del codice penale (associazione per delinquere); 2) 110, 81, capoverso, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); 3) 81, capoverso, 110 e 353 del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti); 4) 110, 81, capoverso, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); 5) 81, capoverso, 110 e 353 del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti); 6) 110, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio)

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 18 gennaio 2016 e l'ha annunciata in Aula il 19 gennaio 2016.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 21 gennaio, del 16 e 18 febbraio 2016, ascoltando il senatore De Siano, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, nella seduta del 16 febbraio 2016. In tale data il senatore De Siano ha depositato quattro allegati alla memoria scritta, già acquisita agli atti l'8 febbraio 2016.

In data 3 febbraio 2016 l'Ufficio di Presidenza della Giunta ha deliberato un'integrazione istruttoria volta ad acquisire, tramite la Presidenza del Senato, la decisione del Tribunale del riesame sull'ordinanza applicativa della misura cautelare. Il dispositivo di tale decisione è stato trasmesso dall'autorità giudiziaria ed acquisito agli atti in data 16 febbraio 2016.

* * *

A) Parte in fatto

La richiesta cautelare ha ad oggetto tre gare di appalto relative alla raccolta di rifiuti, due riguardanti i comuni dell'isola di Ischia (Forio e Lacco Ameno) e la terza Monte di Procida. L'attività investigativa riceveva impulso da informazioni di tipo confidenziale che segnalavano connivenze tra la locale amministrazione del Comune di Forio d'Ischia e la società EGO ECO, incaricata del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti assegnato mediante procedura negoziata. Analoghe anomalie riguardavano l'appalto per il comune di Lacco Ameno, il cui servizio di raccolta rifiuti era gestito dalla medesima società. In tale contesto si innestava l'esposto di tre consiglieri del comune di Forio.

Erano quindi attivate le prime intercettazioni nel corso delle quali venivano casualmente captati il senatore Luigi Cesaro, parlamentare anche all'epoca dei fatti e Domenico De Siano, senatore a partire dal 2013.

Quanto alla posizione del senatore Luigi Cesaro, ritiene il giudice, che sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2007 (che ha dichiarato illegittimità dei commi 2, 5 e 6 dell'articolo 6 della legge n. 140 del 2003) l'autorità giudiziaria non deve munirsi dell'autorizzazione della Camera di appartenenza, qualora intenda utilizzare le intercettazioni solo nei confronti di terzi.

In relazione alla posizione del senatore De Siano, invece, la sopravvenuta elezione al Senato della Repubblica in epoca successiva all'attività di ascolto non comporta la retroattiva applicazione della suddetta garanzia neppure in relazione all'utilizzabilità degli esiti delle intercettazioni ritualmente effettuate.

In particolare, il senatore De Siano risulta destinatario, insieme ad altri soggetti, dei seguenti capi di imputazione:

A) del reato di cui all'articolo 416, primo, secondo e quinto comma, del codice penale (associazione per delinquere) al fine di commettere più delitti contro la Pubblica

Amministrazione e segnatamente un numero indeterminato di delitti di corruzione, turbata libertà degli incanti e abuso d'ufficio inerenti all'assegnazione/aggiudicazione di appalti e commesse per la gestione della raccolta dei rifiuti rivestendo - quale politico di spicco del PDL campano, consigliere comunale del comune di Lacco Ameno e consigliere provinciale - il ruolo di organizzatore, con il compito di coordinare e sovrintendere ai rapporti con altri politici e pubblici ufficiali, anche sulla scorta di indicazioni provenienti dai vertici locali della compagine politica di appartenenza;

B) del reato di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) perché con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso in concorso con altri soggetti, nella qualità di componente del consiglio comunale di Lacco Ameno e consigliere provinciale si faceva dare e/o promettere da Vittorio Ciummo (titolare e gestore della EGO ECO s.r.l.) svariati beni ed utilità al fine di compiere atti contrari ai doveri di ufficio, consistiti nel favorire la citata ditta, già affidataria diretta del servizio dal settembre 2011;

C) del reato di cui agli articoli 81, capoverso, 110 e 353 del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti) perché con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso in concorso con altri soggetti, nella qualità di consigliere comunale presso il comune di Lacco Ameno, nonché consigliere provinciale, quale istigatore ed ispiratore della condotta di Oscar Rumolo (dirigente del settore Tributi presso il comune di Lacco Ameno) mantenendo rapporti con Vittorio Ciummo, consentendo la partecipazione alla gara della EGO ECO priva delle certificazioni richieste a pena di esclusione, turbava la pubblica gara di appalto per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti nel comune di Monte di Procida;

D) del reato di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) perché, con più

azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso in concorso con altri soggetti, nella qualità di consigliere comunale presso il comune di Lacco Ameno, nonché consigliere provinciale, dopo l'indizione della gara di appalto per l'affidamento del servizio di raccolta integrata dei rifiuti, al fine di favorire la EGO ECO, faceva pressioni su Giovanna Romeo (responsabile unica del procedimento) per l'aggiudicazione e il mantenimento dell'aggiudicazione definitiva alla predetta società benché priva di due requisiti essenziali e nonostante l'avvenuta impugnativa dell'aggiudicazione; in cambio otteneva dal gestore della citata società beni ed utilità;

E) del reato di cui agli articoli 81, capoverso, 110 e 353 del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti) perché con collusioni e modalità fraudolente turbava le procedure di gara di appalto per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti nel comune di Forio al fine di favorire il consorzio CITE;

F) del reato di cui agli articoli 110, 319, 319-bis e 321 del codice penale (concorso in corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) in concorso con altri soggetti, riceveva somme di denaro non quantificate dai rappresentanti del consorzio CITE al fine di compiere atti contrari ai doveri d'ufficio finalizzati a far ottenere l'aggiudicazione della gara per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti nel comune di Forio al predetto consorzio.

In ordine alla sussistenza delle esigenze cautelari di cui all'articolo 274 del codice di procedura penale, viene evidenziato il concreto, grave e attuale pericolo di reiterazione di delitti della medesima indole.

Si rileva che la particolare gravità dei fatti in contestazione, connotati - secondo l'autorità giudiziaria - da un generalizzato ed esteso asservimento degli interessi pubblici rispetto all'illecito profitto di carattere personale/privato, rende il rischio di recidivanza delle condotte delittuose attuale e concreto per tutti i soggetti coinvolti laddove ancora rivestano una pubblica funzione.

Il carattere trasversale degli accordi e la fluidità delle geometrie illecite non

strettamente ancorate a specifiche competenze territoriali, rende ad avviso del Giudice per le indagini preliminari cogente la necessità di tutela della specifica esigenza speciale preventiva indipendentemente dal *munus* pubblico ricoperto attualmente dagli indagati; ciò in quanto il requisito dell'attualità previsto dalla recente novella, non può e non deve essere - afferma il Giudice - ancorato ad un dato meramente temporale, quanto piuttosto contestualizzato sulla base delle concrete situazioni di fatto, rappresentative dell'elevato rischio di recidiva. Sotto tale profilo, la permanenza dei pubblici ufficiali in ruoli cardine dell'amministrazione, nonché l'analisi delle rotate prassi corruttive connotate dall'assenza di schemi prefissati - sia quanto alla dislocazione territoriale sia con riferimento ai soggetti coinvolti - inducono il Giudice per le indagini preliminari a ritenere ancora molto elevato il rischio che tali pratiche siano tuttora in corso, come peraltro dimostrato dal perdurante svolgimento del servizio raccolta a Forio da parte della ECO EGO.

Viene peraltro formulato, sempre sotto il profilo del pericolo di reiterazione, un giudizio negativo in relazione alla personalità degli indagati (tra i quali viene citato espressamente il senatore De Siano), caratterizzata secondo l'autorità procedente da comportamenti pervicaci e talvolta al limite del cinismo.

Quanto agli appartenenti all'associazione a delinquere, il Giudice per le indagini preliminari ritiene che non possa non predisporre lo strumento cautelare degli arresti domiciliari, idoneo a preservare le esigenze speciali preventive indicate.

Ciò vale certamente, secondo il Giudice, per il senatore De Siano, per Oscar Rumolo e per Vittorio Ciummo, rispetto ai quali viene applicata la misura cautelare degli arresti domiciliari presso la rispettiva abitazione, con il divieto assoluto di comunicare con persone diverse dai familiari conviventi.

* * *

B) *Fumus persecutionis* di terzo grado, per manifesta infondatezza conseguente all'annullamento parziale del capo relativo all'associazione a delinquere.

Si 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 sostanzialmente 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.

Si 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, 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 si 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 all'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.

* * *

C) Gravità del reato e tutela del *plenum* dell'Assemblea, con riguardo all'annullamento del capo di imputazione relativo all'associazione a delinquere

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 dell'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 garanzia 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.

* * *

D) Ulteriori elementi di valutazione

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 circostanza 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.

Si 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 ha proposto alla Giunta il diniego dell'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei riguardi del senatore De Siano.

* * *

La Giunta, nella seduta del 18 febbraio 2016, ha deliberato a maggioranza di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Domenico De Siano, ai sensi dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione.

STEFANO, *relatore*