

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. IV
n. 15-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE BUEMI)

SULLA

**DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE ALL'UTILIZZAZIONE DI
INTERCETTAZIONI DI CONVERSAZIONI TELEFONICHE**

DELLA SENATRICE

ANNA CINZIA BONFRISCO

**nell'ambito di un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti
(n. 11985/15 RG NR - n. 4994/16 RG GIP)**

**Trasmessa dal Giudice per le indagini preliminari
presso il Tribunale di Verona
il 26 maggio 2017**

Comunicata alla Presidenza il 26 luglio 2017

ONOREVOLI SENATORI.- Il 26 maggio 2017, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Verona ha chiesto al Presidente del Senato della Repubblica l'autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni telefoniche della senatrice Anna Cinzia Bonfrisco, nell'ambito di un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti (n. 11985/15 RG NR - n. 4994/16 RG GIP).

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 30 maggio 2017 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la richiesta nelle sedute del 14 giugno, del 5, 12, 19 e 25 luglio 2017.

La Giunta, nel corso della seduta del 5 luglio 2017, ha audito la senatrice Bonfrisco, la quale ha depositato una memoria in data 17 giugno 2017 e ulteriori documenti, sia in data 12 luglio (tra i quali l'avviso di conclusione delle indagini del 29 maggio 2017) e sia in data 24 luglio 2017.

Nella seduta del 25 luglio 2017 la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione all'utilizzo per le venti intercettazioni captate successivamente al 9 marzo 2015 e la concessione dell'autorizzazione all'utilizzo per l'unica intercettazione anteriore a tale data, ossia quella del 26 febbraio 2015, con riferimento al Doc. IV, n. 15.

* * *

a. Fatto

La senatrice Bonfrisco risulta indagata, unitamente a Gaetano Zoccatelli, in relazione ai reati di cui agli articoli 416, 318 e 321 del codice penale. Secondo il capo di imputazione provvisorio, la senatrice Bonfrisco, per l'esercizio delle sue funzioni e dei suoi poteri, avrebbe indebitamente accettato la promessa, ricevendo per sé e per altri, denaro e altre utilità da Gaetano Zoccatelli, direttore generale del CEV

(Consorzio Energia Veneto), nonché amministratore delegato di Global Power S.p.A. ed E-Global Service S.p.A., con ciò promuovendo e rafforzando il sodalizio criminoso costituito dal CEV e quindi fornendo appoggio politico allo stesso, al cui apice era il citato Zoccatelli.

La richiesta di autorizzazione in esame concerne 21 conversazioni telefoniche registrate tra il 26 febbraio 2015 ed il 14 ottobre 2015 nell'ambito del procedimento penale n. 15396/2014 RG NR - n. 6475/2016 RG GIP.

Nel ricostruire la vicenda processuale, il Giudice per le indagini preliminari premette che nell'ambito del procedimento originario - che vede il signor Gaetano Zoccatelli quale principale imputato - si procede per il delitto di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di un numero indefinito di turbative d'asta, nonché per altri reati "scopo" relativi alla turbativa, fra le altre, di due gare bandite dall'ente pubblico CEV per la fornitura di energia elettrica, oltre ad episodi di falso in atto pubblico afferenti ai verbali di gara (pagina 3 dell'ordinanza).

In estrema sintesi, espone il Giudice per le indagini preliminari che Gaetano Zoccatelli avrebbe rivestito pieni poteri gestori sia nel consorzio CEV, che indicava le gare di appalto, sia contemporaneamente in un gruppo di imprese commerciali operanti nel mercato delle fonti energetiche, quali la Global Power S.p.A. e la E-Global Service S.p.A., che conseguirono negli anni l'aggiudicazione delle predette gare (pagina 3 dell'ordinanza). Viene precisato che il signor Zoccatelli, nonché entrambe le società incolpate dell'illecito amministrativo dipendente da reato, hanno definito il processo con applicazione della pena nel corso dell'udienza preliminare (sentenza passata in giudicato), mentre per gli altri imputati il processo di primo grado è in corso di svolgimento (pagina 4 dell'ordinanza).

Riferisce il giudice che, nell'ambito del suddetto procedimento, sono state autorizzate operazioni di intercettazione di conversazioni e comunicazioni poste in essere

da Gaetano Zoccatelli, principale indagato, anche con l'utenza telefonica di cui al RIT n. 72/2015. Tali operazioni sono iniziate il 25 febbraio 2015 e si sono protratte sino al 19 febbraio 2016.

Sottolinea il Giudice per le indagini preliminari che, nel corso di tali operazioni, «si sono registrate una serie di conversazioni, che si concentrano maggiormente nell'arco di tempo che va dal mese di giugno 2015 fino al 15 luglio 2015, dalle quali si ricava come Zoccatelli Gaetano si prodighi per ottenere l'inserimento del CEV nell'elenco dei 35 soggetti aggregatori» (vale a dire i soggetti ai quali, a seguito delle innovazioni normative di cui al decreto-legge n. 66 del 2014, i comuni di piccole dimensioni avrebbero dovuto rivolgersi per affidare l'attività di approvvigionamento) «intessendo una fitta rete di relazioni e cercando "appoggio" presso tutte le sue conoscenze, a vari livelli e presso varie sedi, istituzionali e non» (pagine 4 e 5 dell'ordinanza); nell'ambito di tale attività di "promozione" - rileva il Giudice per le indagini preliminari - sono state captate alcune conversazioni intrattenute da Gaetano Zoccatelli con la senatrice Anna Cinzia Bonfrisco, legata allo stesso «da risalente amicizia e vicinanza "politica"» (pagina 5 dell'ordinanza).

Il Giudice per le indagini preliminari sottolinea in particolare la rilevanza dell'annotazione del 20 ottobre 2015, con la quale la polizia giudiziaria, nel condensare il contenuto delle conversazioni intercettate, ha evidenziato che «le indagini focalizzate alla ricerca di elementi di conforto all'ipotesi investigativa a carico di Zoccatelli Gaetano e dei suoi più stretti collaboratori, via via che proseguivano, portavano a delineare il ruolo della Senatrice», la quale appariva non solo a conoscenza della commistione di ruoli di quest'ultimo nel CEV e nel gruppo aziendale societario a lui facente capo, ma come «una stabile promotrice» delle attività dello Zoccatelli; ciò si sarebbe materializzato attraverso un «concreto interessamento» affinché venissero adottate modifiche legislative favorevoli all'inserimento del CEV nell'elenco dei 35 soggetti aggregatori a

livello nazionale e mediante la presentazione di un apposito emendamento da parte della stessa senatrice (pagine 6 e 7 dell'ordinanza).

A fronte dell'attività svolta si sarebbe riscontrato il conseguimento, da parte della senatrice Bonfrisco, di una serie di vantaggi, quali di un contributo a sostegno della campagna elettorale di un esponente politico nelle elezioni amministrative per il Consiglio regionale del Veneto del 2015, nel pagamento integrale di un soggiorno estivo in Costa Smeralda per la senatrice e altre persone dal 10 al 24 agosto 2015, nell'assunzione, su richiesta di quest'ultima, di una persona alle dipendenze di una delle società del gruppo Zoccatelli (pagina 7 dell'ordinanza).

Si evince dall'ordinanza (pagina 15) che a seguito della predetta annotazione della polizia giudiziaria del 20 ottobre 2015 è stato iscritto, a carico di Gaetano Zoccatelli e Cinzia Bonfrisco, un nuovo procedimento (n. 11985/15 RGNR, stralcio del sopracitato procedimento n. 15396/14 RGNR), per l'ipotesi di reato di cui agli articoli 416, primo comma, 318 e 321 del codice penale.

In estrema sintesi, il Giudice per le indagini preliminari ritiene che le conversazioni delle quali si richiede l'autorizzazione all'utilizzo appaiano rilevanti ai fini delle indagini in quanto, se alcune attestano il livello di confidenza, abitudine e varietà di rapporti intercorrenti tra la senatrice e Gaetano Zoccatelli, nonché l'attività parlamentare svolta dalla senatrice Bonfrisco a favore del CEV e la consapevolezza di quest'ultima delle "anomalie" costituite dalla commistione fra CEV ed imprese del gruppo di Zoccatelli, da altre captazioni si evincerebbero i vantaggi conseguiti dalla senatrice nei confronti dello Zoccatelli stesso (pagine 8-14 dell'ordinanza).

In relazione a queste ultime, in particolare, le conversazioni del 25 maggio 2015 e del 9 giugno 2015 apparirebbero rilevanti - secondo il Giudice per le indagini preliminari - in relazione al contributo per la campagna elettorale dell'amico della senatrice (pagine 9 e 10 dell'ordinanza); la conversazione del 22 giugno 2015 farebbe riferimento all'assunzione di una donna che

parrebbe legata alla senatrice (pagina 11 dell'ordinanza); quelle del 10 luglio e del 6 agosto (pagine 12 e 13 dell'ordinanza) farebbero riferimento alla successiva vacanza in Sardegna, mentre la conversazione del 22 agosto 2015 (pagina 13 dell'ordinanza) rivelerebbe come lo Zoccatelli si sia fatto carico del pagamento dell'intero importo del soggiorno in Costa Smeralda.

Il Giudice per le indagini preliminari ritiene che le intercettazioni oggetto della richiesta abbiano carattere casuale in quanto le operazioni sono state autorizzate nei confronti di soggetto diverso dalla senatrice Bonfrisco; né potrebbe a suo avviso parlarsi di intercettazioni indirette, poiché l'ipotesi investigativa era concentrata sul fenomeno della turbativa d'asta organizzato da Zoccatelli ed era focalizzata sull'analisi dei rapporti da questi intrattenuti nelle società che si erano rese aggiudicatarie delle gare per l'affidamento, ovvero ne erano state le uniche partecipanti (pagina 15 dell'ordinanza).

Il Giudice per le indagini preliminari precisa che l'attività criminosa oggetto di indagine non aveva pertanto ad oggetto episodi di corruzione e che il tipo di rapporto intercorrente tra il parlamentare e il soggetto sottoposto a controllo non si manifestava, in occasione delle captazioni, come già connotato da valenza illecita. Sostiene infatti il giudice che gli indizi a carico della parlamentare sarebbero «sorti solo a seguito dell'emersione della circostanza del pagamento del soggiorno estivo della senatrice in Sardegna da parte di Zoccatelli Gaetano, interpretabile come contropartita dell'attività di favoritismo fatta dalla senatrice a favore del CEV, circostanza riportata nell'annotazione datata 20 ottobre 2015 [...] e successivamente riscontrata ed approfondita con successive investigazioni, non comportanti operazioni di ascolto riservato, compendiate nell'annotazione datata 17.2.2016» (pagina 15 dell'ordinanza).

Viene inoltre rilevato che il procedimento iscritto a carico della senatrice Bonfrisco - attesa la connessione fra l'ipotesi associativa e quella di corruzione di cui a tale procedimento e l'ipotesi associativa indagata

nel procedimento nel quale sono state disposte le intercettazioni - non possa qualificarsi come "diverso" da quello nel quale le intercettazioni sono state disposte, con conseguente insussistenza di limiti all'utilizzabilità probatoria delle intercettazioni stesse (pagina 16 dell'ordinanza).

Ai fini della valutazione della "necessità" dell'utilizzazione probatoria delle intercettazioni, viene rilevato che l'attività di interessamento che si assume aver costituito la prestazione dell'accordo corruttivo si sarebbe svolta per lo più con contatti telefonici da parte della senatrice e che dall'attività di intercettazione si sarebbero riscontrati anche i vantaggi conseguiti; si rimarca che i contatti sono avvenuti in periodo coevo all'approvazione di un emendamento di estremo favore per il consorzio CEV e che non sarebbe possibile - secondo il Giudice per le indagini preliminari - corroborare investigativamente la circostanza della corrispettività fra attività della senatrice e vantaggi elargiti dallo Zoccatelli in modo diverso dall'utilizzo delle elencate intercettazioni telefoniche (pagina 16 dell'ordinanza).

* * *

b. Motivi di diritto

Risulta utile, ai fini della valutazione dell'occasionalità delle intercettazioni e del mutamento di direzione dell'atto di indagine, la telefonata del 9 marzo 2015 riportata nell'annotazione di Polizia tributaria di Verona del 20 ottobre 2015 con numero progressivo n. 207 (che non risulta tra quelle oggetto della richiesta di intercettazione in quanto la senatrice Bonfrisco non è un'interlocutrice). Evidenzia la nota della Polizia tributaria che, nel corso di tale conversazione, intercorrente tra gli indagati Zoccatelli e Bottacin, si sarebbe tra l'altro evidenziato «come i favori nei confronti della Bonfrisco da parte dello Zoccatelli si siano

estrinsecati anche nell'assunzione presso il CEV di persone dalla stessa segnalate».

Tale elemento risulta rilevante alla luce dell'accusa mossa alla senatrice Bonfrisco, in base alla quale, a fronte dell'attività svolta in sede parlamentare a favore del CEV in questione, si sarebbe riscontrato l'ottenimento, da parte della senatrice Bonfrisco, di una serie di vantaggi, quali il conseguimento di un contributo a sostegno della campagna elettorale di un esponente politico nelle elezioni amministrative per il Consiglio regionale del Veneto del 2015, il pagamento integrale di un soggiorno estivo in Costa Smeralda per la senatrice e altre persone dal 10 al 24 agosto 2015 e infine l'assunzione, su richiesta di quest'ultima, di una persona alle dipendenze di una delle società del gruppo Zoccatelli (pagina 7 dell'ordinanza).

Alla stregua di tale quadro indicato dall'autorità giudiziaria, emerge che l'assunzione di una persona in una delle società del gruppo Zoccatelli costituisce uno degli elementi dell'impianto accusatorio e che pertanto la predetta conversazione telefonica del 9 marzo 2015 rendeva oggettivamente ravvisabile un profilo penalmente rilevante a carico della senatrice, con conseguente configurabilità di un mutamento di direzione dell'atto di indagine (alla stregua dei criteri indicati nelle sentenze della Corte costituzionale n. 390 del 2007 e n. 113 del 2010) e con obbligo quindi di sospendere immediatamente l'attività di captazione sull'utenza telefonica in questione e di chiedere eventualmente al Senato l'autorizzazione preventiva all'effettuazione delle intercettazioni sull'utenza *de qua*.

La circostanza che la formale trasmissione dei contenuti da parte della polizia giudiziaria al pubblico ministero sia avvenuta più di 7 mesi dopo la telefonata, ossia con l'annotazione del 20 ottobre 2015, non costituisce un elemento in grado di modificare tale ricostruzione. In particolare, è plausibile che l'autorità giudiziaria sia stata immediatamente informata per le vie brevi dagli ufficiali di polizia giudiziaria in ordine ai contenuti della telefonata del 9 marzo 2015,

che rendeva profilabile un'accusa a carico di una senatrice in carica e che quindi costituiva una circostanza troppo importante per non essere tempestivamente comunicata al magistrato. Occorre infatti evidenziare che i contatti informali tra polizia giudiziaria e pubblico ministero sono costanti e continui e si sovrappongono ai contatti di natura "formale" o scritta.

Peraltro, nell'ambito in cui si muove la Giunta, ossia quello delle immunità, non si compiono accertamenti, ma si utilizza il criterio della plausibilità per esperire un sindacato in ordine alle argomentazioni motivatorie del giudice, come evidenziato, peraltro, anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010 e in particolare ai punti 4, 5 e 6 della parte in diritto. Come è noto, la Giunta non può infatti utilizzare gli strumenti di accertamento a disposizione dell'autorità giudiziaria e, ad esempio, non può ascoltare come testimoni gli ufficiali di polizia giudiziaria per accertare se abbiano o meno informato tempestivamente il pubblico ministero della telefonata del 9 marzo 2015. L'unica valutazione devoluta alla Giunta è quindi quella della plausibilità e della verosimiglianza della ricostruzione prospettata dal Giudice per le indagini preliminari nelle motivazioni dell'ordinanza.

E nel caso di specie non appare verosimile che il pubblico ministero abbia appreso del coinvolgimento nelle indagini della senatrice Bonfrisco ben 7 mesi dopo la telefonata del 9 marzo 2015 (ossia con la comunicazione scritta della polizia giudiziaria del 20 ottobre 2015), essendo invece plausibile che la polizia abbia immediatamente informato per le vie brevi lo stesso di tale circostanza così significativa.

Non è quindi plausibile, alla luce degli elementi fin qui prospettati, che le intercettazioni captate successivamente al 9 marzo 2015 siano occasionali e conseguentemente la richiesta di autorizzazione del Giudice per le indagini preliminari in ordine alle stesse va respinta.

Relativamente alle intercettazioni in questione risulta inutile un esame alla luce del parametro della "necessità" dell'atto (alla

stregua dei criteri enucleati nella sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010), atteso che come fin qui dimostrato, la non occasionalità delle captazioni determina la non autorizzabilità dell'utilizzo delle stesse nei confronti della senatrice Bonfrisco e conseguentemente il giudizio di necessità deve considerarsi per così dire "assorbito" nella valutazione della non fortuità.

* * *

Si fa poi presente che in data 24 luglio 2017 la senatrice Bonfrisco ha depositato un'ulteriore memoria contenente, in allegato, un articolo del 20 luglio 2017 tratto dal giornale "L'Arena" di Verona, intitolato "Corruzione, chiesto il processo per Bonfrisco", trasmessole dal proprio difensore.

L'articolo riportava la notizia secondo cui il pubblico ministero, senza attendere la decisione del Senato inerente alla richiesta di utilizzo delle intercettazioni, aveva chiesto il rinvio a giudizio.

Riferisce la senatrice che il proprio difensore, recatosi presso la segreteria del pubblico ministero onde chiedere chiarimenti in merito, ha accertato che il fascicolo del procedimento non era stato ancora materialmente trasmesso all'ufficio del Giudice per le indagini preliminari.

La senatrice Bonfrisco, nel rilevare che avrebbe dovuto essere notiziata di un siffatto sviluppo dalla citazione a comparire davanti al Giudice per le indagini preliminari, ritiene che tale elemento confermi come il pubblico ministero avesse deciso di propalare lui stesso la notizia, a riprova di una volontà persecutoria e di uno screditamento della sua persona nei confronti dell'opinione pubblica.

La proposta di non concedere l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni successive al 9 marzo, formulata sulla base del presupposto della non fortuità di tali captazioni, assorbe il rilievo ulteriore, che emerge da questi nuovi elementi, riferiti dalla senatrice, della sussistenza del *fumus persecutionis*, che nel caso di specie sarebbe sia di secondo grado (per la scelta dei tempi e del modo

dell'effettuazione degli atti del proprio ufficio e nel caso di specie della richiesta di rinvio a giudizio) e sia di primo grado (o intenzionale) per la propalazione della notizia alla stampa, sottolineata nella nota aggiuntiva presentata dall'interessata. In altri termini, si conferma la proposta di rigettare la richiesta in questione per le intercettazioni successive al 9 marzo, non autorizzabili in quanto prive del requisito dell'occasionalità e quindi effettuate dall'autorità giudiziaria in violazione dei parametri individuati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 390 del 2007.

Per la prima intercettazione del 26 febbraio, si conferma la proposta di accogliere la richiesta di autorizzazione dell'autorità giudiziaria, in quanto tale captazione è accidentale e conseguentemente al momento in cui la stessa veniva effettuata il *fumus persecutionis* non sussisteva. Si precisa a tal proposito che il *fumus persecutionis* - come sottolineato anche dalla Corte costituzionale nella predetta sentenza n. 390 del 2007 e *in particolare al punto 5.3 dei motivi in diritto* - presuppone necessariamente una volontarietà e una consapevolezza pregressa, non configurabili in situazioni di captazioni fortuite ed accidentali.

* * *

c. Conclusioni

Per i motivi fin qui esposti, la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione all'utilizzo per le venti intercettazioni captate successivamente al 9 marzo 2015 e la concessione dell'autorizzazione all'utilizzo per l'unica intercettazione anteriore a tale data, ossia quella del 26 febbraio 2015, con riferimento al Doc. IV, n. 15.

* * *

d. Ulteriori considerazioni di carattere generale in materia di immunità

parlamentari e di limiti alla giurisdizione penale

A prescindere dai profili inerenti alle intercettazioni e alla richiesta di autorizzazione in questione, si ritiene utile soffermarsi, *ad abundantiam*, sulla circostanza che, nel caso di specie, il sindacato espletato dall'autorità giudiziaria sull'attività emendativa posta in essere in sede parlamentare dalla senatrice Bonfrisco costituisce un'indebita ingerenza in attività parlamentari poste in essere *intra moenia*, rispetto alle quali, peraltro, i voti e le opinioni espresse non possono formare oggetto di valutazione sotto il profilo penale.

È significativo a tale proposito rammentare che, pur con riferimento ad ambiti tematici di diversa natura, la Corte costituzionale nella sentenza n. 379 del 1996 ha rilevato che «l'attività posta in essere dai membri delle Camere [...] non può formare oggetto di attività inquisitiva del pubblico ministero, né di accertamento da parte del giudice». La giurisdizione penale, civile e amministrativa deve quindi fermarsi alle soglie delle Aule parlamentari, e non può in alcun modo espletare un accertamento su attività poste in essere in tali sedi che implicano valutazioni di natura politica, insindacabili in quanto tali e necessariamente libere nei fini politici da perseguire.

Sempre *ad abundantiam* si evidenzia poi che la sentenza n. 390 del 2007 è chiara nel senso che solo un rimedio interno al processo, o al limite un conflitto di attribuzioni, può sanzionare l'atto invasivo costituito dall'intercettazione captata nella consapevolezza della potenzialità di incappare nelle conversazioni di un parlamentare.

La soluzione della presente richiesta non potrebbe, quindi, essere altra che la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria.

Ma occorre invece porsi il problema se la Giunta e il Senato possano pronunciarsi con un diniego per difendere l'attività parlamentare tipica, e da dove si desumano i confini dell'atto tipico.

Il magistrato è vincolato dal tenore della legge n. 140 del 2003: l'articolo 3, letto

sistematicamente, parrebbe prescrivere che il giudice sia tenuto - pur non condividendola - a trasmettere alla Camera competente gli atti; tale lettura contribuisce a far sì che la "pregiudiziale parlamentare" eviti a monte violazioni delle immunità parlamentari in sede giurisdizionale.

Già in sede di Assemblea costituente si pose il problema della distinzione tra le condotte oggetto della garanzia del primo comma dell'articolo 68: a fronte della dizione proposta dalla Sottocommissione ("... non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi ..."), l'onorevole Colitto sostenne che «mi sembra che le opinioni si esprimono ed i voti si danno» e tale versione entrò a far parte anche dell'emendamento Mortati poi effettivamente approvato. Il comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 140 non "scioglie" l'endiadi "opinioni espresse e voti dati" quando recita che: «L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento».

L'articolo 3 della "legge Boato", in qualche modo, pare quindi coprire anche questo tipo di condotte, laddove fa riferimento ad «ogni altro atto parlamentare»: non sono soltanto le partecipazioni a deliberazioni o ad attività collegiali, ma anche le condotte che sono funzionali a quelle deliberazioni.

Il discrimine c'è, ma è assai sfumato, perché non sempre è chiaro quando il requisito del nesso funzionale può essere trasposto anche alle attività propedeutiche al voto: in altri termini, quando si tratta della "politica" nella sua ricaduta procedurale parlamentare (legislativa o non legislativa) e quando *tout court* della *politique politicienne*.

È discutibile che, sul punto, si possa applicare la giurisprudenza costituzionale sulla parallela norma esistente per i consiglieri regionali: dinanzi all'ordinanza del 2 febbraio 1994 del Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pescara, la Corte costituzionale - adita dalla Regione Abruzzo con ricorso del 11 aprile 1994 - ritenne inapplicabile la garanzia dell'articolo 122, quarto comma. Per i giudici di palazzo della Consulta, i fatti contestati in sede penale non atenevano all'esercizio della funzione consiliare tipica (nella specie, la funzione legislativa), ma erano meramente ad essa prodromici; si trattava di «comportamenti tenuti anteriormente all'avvio del procedimento legislativo e concretatisi in attività che il giudice penale assume essere state realizzate [...] al fine di consentire la percezione di contributi illeciti da parte di alcune imprese concessionarie» del servizio di trasporto pubblico locale. Alla stessa stregua, la Cassazione negò la garanzia dell'articolo 122 della Costituzione ad un presidente di consiglio regionale, le cui presunte attività intimidatorie avevano orientato le nomine e le attività dell'amministrazione sanitaria campana: il fatto che quelle condotte potessero in astratto essere propedeutiche ad interrogazioni o ad altri atti, suscettibili di votazione, nel relativo consiglio regionale, non bastò a convertire in attività politica una vicenda che si svolgeva tutta vistosamente all'interno delle coordinate del mero malaffare localistico.

La trasposizione è discutibile, proprio perché l'articolo 122 non reca, per i consiglieri regionali, la garanzia contro gli atti invasivi contenuta invece, per i parlamentari, ai commi secondo (perquisizioni) e terzo (intercettazioni e sequestri di corrispondenza) dell'articolo 68 della Costituzione.

Sul punto, la giurisprudenza parlamentare non ha ricevuto né sostegno, né smentite dalla Corte costituzionale. È ad essa, quindi, e solo ad essa, che dobbiamo fare riferimento.

Due contrastanti precedenti indicano, in proposito, un discrimine: ambedue hanno

riguardato la Giunta delle autorizzazioni a procedere della Camera dei deputati. Essa, nella quinta legislatura, approvò il Doc. IV, n. 136-B (relatore Vassalli), in cui si affermò la sussistenza dell'insindacabilità in ordine all'accusa secondo cui un deputato avrebbe accettato denaro per presentare due proposte di legge. La Giunta, decidendo a maggioranza, evidenziava che, pur essendo oggetto di interesse dell'autorità giudiziaria non tanto le proposte di legge quanto atti e comportamenti che le avrebbero precedute, ciò non di meno sussisteva egualmente l'immunità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione in quanto in caso contrario «si affermerebbe la legittimità del sindacato giurisdizionale sull'attività politica del parlamentare e precisamente sul processo di formazione della sua volontà, sulle motivazioni che lo hanno indotto o hanno concorso a indurlo ad esercitare in un determinato modo o per il conseguimento di uno specifico fine le proprie funzioni tipiche di iniziativa di proposte di legge». Per questi motivi si affermava che l'immunità citata riguardava «non soltanto l'attività parlamentare tipica ma anche quella che si ponga come inscindibilmente collegata e strumentale rispetto alla prima, tanto da costituirne l'antecedente o un momento di formazione o addirittura la motivazione».

Nell'opposta decisione della Giunta della Camera intervenuta nel corso della sesta legislatura (Doc. IV, n. 75-A, relatore Benedetti) la Giunta proponeva di concedere l'autorizzazione nei confronti di un deputato che avrebbe accettato denaro per ritardare l'approvazione di una legge: in tal modo si sosteneva che «l'irresponsabilità copre qualsiasi attività preparatoria che della funzione parlamentare tipica costituisca motivazione o premessa, seppur indiretta e lontana, purché sempre riconducibile al quadro costituzionale, ai contenuti che il programma politico della Costituzione tende a realizzare [...] è pertanto evidente che va rifiutata tutela costituzionale all'accettazione di denaro o altri beni materiali o alla relativa promessa che intervenga a condizionare il compimento di un atto parlamentare tipico».

Nella sesta legislatura la decisione in cui la Giunta concesse l'autorizzazione riguardava proprio un caso di corruzione "propria": si contestava, di fatto, al parlamentare un atto del suo ufficio e quindi tipico dell'esercizio delle sue funzioni. Affermare che sussiste tutela costituzionale allorquando la decisione del parlamentare diventi oggetto di un *pactum sceleris* (anche quando essa venisse negoziata senza corrispettivo), significherebbe violare la *ratio* ispiratrice della norma costituzionale, diretta a garantire la libertà e la sovranità delle decisioni prese da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. Peraltro, discostarsi da questo fatto (invero piuttosto definito e perciò assai limitato) per estendere il procedimento penale all'attività procedurale - che lo contorna o ne è propedeutica (come l'ostruzionismo, il contribuire all'accelerazione dell'*iter*, eccetera) - rischia di ledere principi, ancora più assoluti della prerogativa parlamentare.

Salvi i margini entro cui opera il tentativo di reato, far "retroagire" la fase iniziale dell'incriminabilità alle condotte informali di cui la politica e la procedura parlamentare sono piene, rischia seriamente di attentare al *cogitationis nemo patitur poenam*. Ciò è ancora più evidente quando si parli degli altri "atti tipici" in cui si estrinsechi la funzione di "espressione dell'opinione", tutelata dal primo comma dell'articolo 68: si tratta sotto il profilo costituzionalistico di un'immunità funzionale assoluta che impedisce al giudice di procedere, riservando eventuali sanzioni alle procedure parlamentari interne. La sentenza della Corte costituzionale precedentemente citata, del 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 379, a tal proposito, ha riconosciuto con la massima cogenza la non interferenza dell'autorità giudiziaria civile o penale in rapporto a comportamenti aventi una natura squisitamente funzionale alla garanzia del libero agire del Parlamento nell'ambito suo proprio, e nell'esautiva capacità classificatoria del regolamento parlamentare ha fatto rientrare sicuramente una fattispecie analoga, per tipicità, a quella in questione: «l'insuscettibilità del diritto di

voto in Parlamento e, più in generale, dei diritti connessi allo *status* di parlamentare di esser sottoposti alla tutela della autorità giudiziaria ordinaria, civile o penale, in ogni caso momento essenziale dell'equilibrio tra i poteri dello Stato voluto dalla Costituzione» (Doc. IV-ter, n. 4-A della XIV legislatura).

Lo scandalo del *cash for amendments*, *cash for honours*, *cash for votes*, *cash for questions* o *cash for influence*, nella patria del parlamentarismo, vede operare la sanzione nell'ordinamento interno della stessa Camera di appartenenza, sotto il profilo disciplinare. A Westminster, la precettistica parlamentare è ricca ed affida alla disciplina interna alle Camere una sempre più minuziosa casistica sanzionatoria, che segue le procedure del *contempt of the House* e l'istruttoria degli *Standard Committees*. Il Rapporto Nolan del 1998 le ha enunciate sia in rapporto alle consulenze retribuite dei parlamentari con soggetti esterni, sia anche in rapporto ad «ogni accordo contrattuale con un corpo esterno, che controlli o limiti la completa indipendenza del parlamentare e la sua libertà di azione in Parlamento»: ciò avviene richiamando una risoluzione del 1947 che giudicava tali condotte «non conformi alla dignità del parlamento, con i doveri del parlamentare verso i suoi elettori e con il mantenimento del "*privilege of freedom of speech*" (p. 24)».

«La natura volontaria di ogni azione messa in atto da un membro del Parlamento è importante», dice Nolan. La conclusione del rapporto Nolan è duplice: da un lato «nessun corpo estraneo può utilizzare un accordo finanziario con un parlamentare per assicurarsi una particolare azione parlamentare»; dall'altro lato, commetterebbe una violazione del diritto parlamentare anche il membro della Camera che si collocasse in una situazione tale da essere influenzato impropriamente nella sua libera volontà (pagina 26). Non importa, ai presenti fini, definire esattamente la sanzione che rischiano i primi ("*contempt of Parliament ... agreement certainly not entitled [to be used] as an instrument by which it controls or seek to control the conduct of a Member*") ed i

secondi (*offence* è "*to accept a bribe*", il resto è "*lesser misdemeanour*", con ricadute disciplinari minori). Quel che qui interessa è che i codici deontologici presuppongono una differenza tra *misconduct* e *corruption* e che di tale differenza, in sede parlamentare, è giudice la stessa Camera di appartenenza.

Il fatto che la cultura anglosassone, in via di principio, risolva la tensione con il *Bill of Rights* prevalentemente mediante una disciplina deontologica interna alle Camere, non significa - ovviamente - che altri ordinamenti non possano ricorrere anche o soprattutto alla strumentazione sanzionatoria dell'ordinamento esterno. In Italia, dopo che per decenni è stato controverso se la fattispecie penale si integrasse a prescindere dall'atto tipico che ricade sotto la garanzia (vedi le citate relazioni Vassalli e Benedetti

alle rispettive Giunte immunitarie dei due rami del Parlamento), la sentenza della Corte costituzionale n. 432 del 1994 non può dirsi una pronuncia vincolante per il Parlamento, perché atteneva ad un consiglio regionale.

Il Parlamento ha un potere di declaratoria sulla stessa riconducibilità alla garanzia dell'atto asseritamente tipico, dopo la sentenza n. 1150 del 1988 e le sentenze nn. 10 ed 11 del 2000. Il meccanismo conflittistico assicura al giudice una modalità con cui sormontare quella declaratoria, rivolgendosi alla Corte costituzionale: quindi, dinanzi al diniego di autorizzazione ci sarà una sede che eventualmente potrà dirimere definitivamente la controversia.

BUEMI, *relatore*