

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. IV
n. 9-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CUCCA)

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

LUIGI CESARO

nell'ambito di un procedimento penale (n. 8491/16 R.G.N.R.-D.D.A. - n. 22357/19 R.G. G.I.P.-D.D.A. - n. 285/21 R.O.C.C.-D.D.A.) per i reati di cui agli articoli: 1) 110 e 416-bis, primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e ottavo comma, del codice penale (concorso in associazioni di tipo mafioso anche straniere); 2) 86 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, e 416-bis.1 del codice penale (corruzione elettorale aggravata)

Trasmessa dal Tribunale di Napoli
Ufficio del Giudice per le indagini preliminari
il 7 settembre 2021 e
pervenuta alla Presidenza il 10 settembre 2021

Comunicata alla Presidenza il 21 dicembre 2021

ONOREVOLI SENATORI.- In data 7 settembre 2021 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Napoli ha chiesto al Presidente del Senato della Repubblica l'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Luigi Cesaro, nell'ambito di un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti (n. 8491/16 R.G.N.R.-D.D.A. - n. 22357/19 R.G. G.I.P.-D.D.A. - n. 285/21 R.O.C.C.-D.D.A.).

Il Presidente del Senato ha deferito tale richiesta alla Giunta il 14 settembre 2021 e l'ha annunciato in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 15 settembre, del 6, 13, 20 e 26 ottobre, del 3, 11 e 24 novembre e del 14 dicembre 2021.

In data 30 settembre 2021 il senatore Cesaro ha fatto pervenire una memoria scritta, che ha integrato in data 10 e 18 novembre 2021 depositando ulteriore documentazione.

Nella seduta del 14 dicembre 2021 la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari.

* * *

a) Fatto

Con lettera pervenuta in data 10 settembre 2021 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale Ordinario di Napoli ha trasmesso al Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140, la richiesta di autorizzazione all'esecuzione della misura cautelare coercitiva degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Luigi Cesaro, nell'ambito del procedimento penale n. 8491/16 R.G.N.R.-D.D.A. - n. 22357/19 R.G. G.I.P.-D.D.A. - n. 285/21 R.O.C.C.-D.D.A.

In data 14 settembre 2021 il Presidente del Senato ha deferito la predetta richiesta all'esame della Giunta delle elezioni e delle

immunità parlamentari e l'ha annunciata in pari data.

Si rammenta che le vicende connesse con il procedimento penale *de quo* sono già state oggetto di esame da parte della Giunta in occasione della richiesta di autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni di conversazioni ambientali e telefoniche di cui al Doc. IV, n. 7, procedimento all'esito del quale il Senato ha deliberato la concessione dell'autorizzazione all'utilizzo di sei intercettazioni.

In estrema sintesi, un primo capo di imputazione (capo 2) configura a carico del senatore Luigi Cesaro, unitamente ai fratelli quali coindagati, il reato di associazione di tipo mafioso (articoli 110 e 416-*bis*, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e ottavo, del codice penale) per avere, in concorso tra loro, a vario titolo, nella consapevolezza del proprio apporto causale e senza aver partecipato all'associazione criminale denominata *clan* Puca, fornito un concreto, specifico, consapevole e volontario contributo alla conservazione, all'operatività e al rafforzamento di tale associazione camorristica, favorendone gli investimenti nel settore edile/immobiliare e consentendo alla predetta organizzazione di reimpiegare nell'economia legale i proventi delle attività illecite esercitate, anche impedendone la tracciabilità, favorendo altresì l'infiltrazione dell'organizzazione stessa ed il condizionamento degli organi amministrativi comunali di sant'Antimo, con particolare riferimento al locale Ufficio Tecnico Comunale (U.T.C.).

In particolare, al senatore Luigi Cesaro è contestato di avere costituito, nel tempo, in concorso con il fratello Antimo, la figura di interlocutore ed interfaccia dapprima con Pasquale Puca, poi con Lorenzo Puca e nel recente periodo con Francesco Di Lorenzo (soggetto del quale l'autorità giudiziaria pone in evidenza la centralità nelle vicende in esame) nei rapporti tra il *clan* Puca e la politica locale; il senatore avrebbe concordato con i predetti esponenti camorristici, in occasione delle varie competizioni elettorali tenutesi a Sant'Antimo dal 2007 in poi, la formazione

delle liste dei candidati alle cariche elettive, turbando il regolare svolgimento delle competizioni elettorali, finanziando in tutto o in parte le attività illecite di compravendita di voti, favorendo l'attribuzione degli incarichi di governo della città di Sant'Antimo a soggetti prescelti dal *clan*, attribuendo incarichi dirigenziali in seno ad uffici nevralgici dell'ente locale a soggetti indicati dai predetti esponenti camorristici, ricevendo in cambio l'appoggio del *clan* Puca nel corso delle varie competizioni elettorali e, per le elezioni tenutesi nel giugno 2017, anche quello di altre due organizzazioni camorristiche operanti nel territorio di Sant'Antimo, i *clan* Verde e Ranucci a cui il Di Lorenzo pure si rivolgeva per assicurare l'esito favorevole.

Vengono peraltro contestate le aggravanti previste dal quarto, quinto e sesto comma dell'articolo 416-*bis* del codice penale, trattandosi di un'associazione armata volta a commettere delitti, nonché ad acquisire e mantenere il controllo di attività economiche mediante risorse finanziarie di provenienza delittuosa.

Il secondo capo di imputazione a carico del senatore Cesaro (capo 10) configura nei suoi confronti il reato di corruzione elettorale aggravata (articoli 86 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e 416-*bis*.1 del codice penale) con riferimento alle elezioni amministrative del Comune di Sant'Antimo del giugno 2017. Il Giudice per le indagini preliminari, con riguardo a tale capo di imputazione, ha riferito che le condotte ascritte al senatore Cesaro, originariamente ricondotte al reato di cui all'articolo 416-*ter* del codice penale (nella versione vigente al momento del fatto), sono state riqualificate nella più lieve ipotesi di cui all'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960.

L'autorità giudiziaria procedente nell'ordinanza in esame ha ricostruito la genesi delle indagini ed offerto un inquadramento dei fatti; ha quindi illustrato le fonti di prova e dato conto della valutazione probatoria, nonché esposto gli indizi di colpevolezza ed effettuato l'analisi dei reati.

Passando quindi alla valutazione in ordine alle esigenze cautelari, il Giudice per le

indagini preliminari ha ritenuto sussistente il concreto ed attuale pericolo di reiterazione del reato di cui alla lettera *c*) dell'articolo 274 del codice di procedura penale, evidenziando che i delitti per i quali il senatore Cesaro è gravemente indiziato sarebbero gravi ed allarmanti.

Secondo l'assunto accusatorio, dalle indagini emergerebbe che il senatore Cesaro avrebbe negli anni mantenuto rapporti di reciprocità criminale con Pasquale Puca e poi con altri esponenti del *clan* con un ruolo di anello di collegamento tra la politica locale e le organizzazioni criminali dominanti sul territorio, concordando anche la formazione delle liste elettorali in occasione delle varie competizioni elettorali tenutesi a Sant'Antimo e finanziando le attività illecite di compravendita di voti.

Tale ruolo sarebbe rimasto - secondo l'autorità giudiziaria - tale almeno sino al momento della chiusura delle indagini.

Nodale sarebbe il ruolo da lui ricoperto negli anni di *regista dietro le quinte* degli accordi politico-mafiosi da stringere e delle strategie da adottare per assicurarsi il governo imprenditoriale ed affaristico della città di Sant'Antimo. La scelta di non far esporre oltremisura il senatore Cesaro sarebbe stato frutto di specifico accordo proprio per consentirgli di scalare le vette della politica.

Anche nel suo caso, come per i fratelli, tutti sottoposti a misura cautelare, il "contributo al *clan*" sarebbe risultato continuativo e duraturo.

Quanto ai requisiti posti a fondamento della richiesta di provvedimento cautelare che, come noto, sono quelli previsti dall'articolo 274 del codice di procedura penale (pericolo di inquinamento probatorio, pericolo di fuga e pericolo di reiterazione del reato), la richiesta richiama solo quest'ultimo.

Esso sarebbe concreto e attuale ed emergerebbe in maniera palese dalla gravità dei fatti contestati e, sempre a dire dell'accusa, dalla negativa personalità e dalla manifestata e reiterata complicità mantenuta negli anni con i sodali del *clan* Puca, pur nella consapevolezza della caratura dei soggetti criminali con cui tratta(va).

Del tutto ininfluyente ai fini delle esigenze cautelari sarebbe la candidatura, nelle elezioni politiche del 2018, nel collegio Campania 3, diverso quindi da quello in cui rientrano il comune di Sant'Antimo e i comuni limitrofi; infatti, proprio le relazioni ed i rapporti costruiti nel tempo dall'indagato, nella sua veste di politico a livello nazionale, lo renderebbero, anche al di là del legame con il territorio di provenienza, soggetto in grado di mantenere i contatti con le realtà criminali e fungere da garante del patto politico-mafioso destinato ad assicurare il sistematico insediamento di Amministrazioni comunali, che nei settori più delicati, in quanto produttivi di potere economico, collocano soggetti, con funzioni dirigenziali, i quali rispondono alle esigenze di arricchimento della criminalità organizzata e delle attività imprenditoriali alla stessa riconducibili.

Viene aggiunto, infine, che il giudizio di prognosi sfavorevole sulla pericolosità sociale dell'indagato non sarebbe di per sé impedito dal decorso del tempo rispetto all'epoca di consumazione della condotta contestata, laddove, ricorrono elementi di fatto, come in questo caso, che rendono concreto ed attuale il pericolo che l'agente possa continuare a porre in essere condotte anti-giuridiche aventi lo stesso rilievo ed offensive della stessa categoria di beni e valori di appartenenza del reato commesso.

* * *

b) Diritto

Sul piano metodologico, nell'istruttoria della richiesta di arresti domiciliari di cui al documento in titolo tutte le valutazioni debbono essere circoscritte nel perimetro dei poteri della Giunta che, per un principio di separazione dei poteri, non possono sostanzarsi 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*.

La dottrina e la giurisprudenza parlamentare distinguono tre tipologie di *fumus persecutionis*: il *fumus* di primo grado (inteso come la soggettiva intenzione persecutoria del magistrato, dovuta ad esempio ad un'inimicizia o ad un'avversione personale), il *fumus* di secondo grado (ossia le modalità particolari dell'azione promossa dai magistrati atte a far trapelare, da elementi oggettivi, il *fumus* stesso, ad esempio dalla ripetizione di azioni investigative sul medesimo titolo di reato, tutte terminate con decisioni favorevoli all'indagato) ed infine il *fumus* di terzo grado, il quale attiene alla manifesta infondatezza dell'attività dell'autorità giudiziaria. Va ribadito a proposito del *fumus* di terzo grado che 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*).

Tutto ciò premesso sul piano metodologico, si evidenzia che - come ha sottolineato lo stesso senatore Cesaro anche nell'ultima memoria difensiva depositata il 10 novembre 2021 - molteplici sono le iniziative giudiziarie che lo hanno coinvolto.

In particolare, nel procedimento penale n. 48722/17 R.G. Mod. 21, generato da un'indagine denominata "Metastasi", il senatore Cesaro segnala di essere stato indagato per concorso esterno con il *clan* dei Casalesi. Nell'ambito di tale procedimento, riferisce che il Tribunale del riesame di Napoli annullò l'ordinanza cautelare emessa dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli, per assenza dei gravi indizi di colpevolezza; successivamente, la Corte di Cassazione respinse il ricorso proposto dalla Procura della Repubblica di Napoli, con la conseguenza che la sua posizione fu definitivamente archiviata in data 2 settembre 2016.

Viene quindi citato il procedimento penale n. 6164/17 R.G. dib., nel quale il senatore Cesaro fu indagato unitamente ai fratelli Aniello e Raffaele. Il senatore Cesaro precisa che il procedimento è proseguito poi solo nei confronti di questi ultimi ed è stato definito in data 24 settembre 2021 con sentenza di assoluzione degli stessi dall'accusa di concorso esterno in associazione mafiosa con il *clan* Polverino. Il senatore osserva peraltro che la relativa indagine, condotta dai ROS di Napoli, fu denominata "*Meatball*", in tal modo evocando a suo avviso la sua persona a causa di un nomignolo a lui attribuito in passato dai *mass media*.

Viene poi richiamato il procedimento penale n. 8701/17 R.G.N.R. presso il Tribunale di Napoli Nord, in cui sono stati contestati al senatore Cesaro plurimi fatti di corruzione elettorale; il senatore rileva che anche tale indagine è scaturita dalle

informative riguardanti la citata indagine "*Meatball*" e che il procedimento si è poi concluso con la sentenza di assoluzione del 17 settembre 2021 ai sensi dell'articolo 530 del codice di procedura penale.

Per completezza si rammenta infine che l'odierna vicenda, inserita nell'ambito del procedimento penale n. 8491/2016 R.G.N.R.-D.D.A. - n. 22357/2019 R.G. G.I.P.-D.D.A. - 285/21 R.O.C.C.-D.D.A., vede il senatore Cesaro indagato per concorso esterno con l'associazione mafiosa denominata *clan* Puca in relazione, in particolare, a fatti avvenuti in occasione di alcune competizioni elettorali svoltesi presso il comune di Sant'Antimo.

La Procura della Repubblica di Napoli in tutti i procedimenti fin qui citati ha agito nell'ottica prospettica di dimostrare un collegamento del senatore Cesaro con la criminalità organizzata, attraverso la fattispecie del c.d. concorso esterno.

In tutte e tre le iniziative precedentemente evidenziate, collocate in un lasso temporale ravvicinato e in un unico contesto territoriale, gli inquirenti hanno formulato ipotesi accusatorie di concorso esterno del senatore Cesaro con tre diverse organizzazioni criminali, con gli esiti tutti favorevoli all'indagato come fin qui evidenziato.

In tale prospettiva appare configurabile un *fumus* di secondo grado, atteso che la modalità in cui è stata promossa l'attività investigativa in questione appare suscettibile di collocarsi nel medesimo contesto territoriale e temporale di altre iniziative riguardanti il medesimo titolo di reato, tutte risultate infondate in fase successiva.

È appena il caso di precisare che il *fumus* non richiede una prova della persecutorietà, essendo intrinsecamente connaturato al concetto ontologico di *fumus* un sospetto di persecutorietà plausibile alla luce di parametri di ragionevolezza e di verosimiglianza. Nel caso di specie esula quindi dai compiti della Giunta trovare elementi probatori della persecutorietà, essendo sufficiente il mero "plausibile sospetto" della stessa, in altri termini il mero *fumus persecutionis*.

Tale iniziativa - apparentemente e formalmente estranea e distinta rispetto alle altre ma sostanzialmente collegata alle stesse dal titolo di reato contestato (concorso esterno in associazione mafiosa), dal medesimo contesto territoriale (area di Napoli), dal ridotto arco temporale che ha caratterizzato il ripetersi delle iniziative investigative ed infine la conclusione favorevole all'indagato dei procedimenti impugnatori attivati dallo stesso (precedentemente descritti) - è idonea a radicare la plausibilità del "sospetto" di persecutorietà (*rectius* del *fumus persecutionis*), ancorandola a parametri oggettivamente riscontrabili.

* * *

Accertato un *fumus persecutionis* di secondo grado, diventa superfluo compiere le valutazioni del secondo requisito oggetto di valutazione nelle inviolabilità, ossia il requisito della non implausibilità motivatoria del provvedimento, in relazione alla necessità della misura. In particolare, già la sussistenza di un *fumus persecutionis* di secondo grado è in grado di giustificare da sola la reiezione della richiesta di arresti domiciliari del senatore Cesaro.

Tuttavia, per mere ragioni di completezza, ci si sofferma anche sulle valutazioni inerenti al secondo requisito.

In relazione a quest'ultimo profilo si evidenzia preliminarmente che nella sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010 si precisa che la Camera competente "*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". La Corte, quindi non assegna alla Camera un potere di riesame di dati già valutati dall'autorità giudiziaria, ma solo il potere di riscontrare attraverso l'analisi della motivazione dell'atto, la "non implausibilità" degli stessi sotto il profilo della necessità.

Alla luce di tale ottica prospettica, appare manifestamente insufficiente la motivazione delle esigenze cautelari, inidonea ad evidenziare in modo plausibile la sussistenza nel caso di specie delle stesse. Si ricorda a tal proposito - con riferimento al paventato pericolo di ripetizione del reato - che il tempo trascorso dai fatti contestati è rilevante ed altresì che il senatore Cesaro è incensurato. In definitiva, la motivazione della necessità dell'atto prospettata dall'autorità giudiziaria risulta piuttosto carente su questi e su altri profili.

* * *

Per le sopra esposte argomentazioni, la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari.

CUCCA, relatore