

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 5-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE DURNWALDER)

SULLA

**RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ AI
SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE,
NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO PENALE**

NEI CONFRONTI DELLA SENATRICE

ANNA CINZIA BONFRISCO

per il reato di cui all'articolo 318 del codice penale
(corruzione per un atto d'ufficio)

Trasmessa dal Tribunale di Verona

il 28 aprile 2018

Comunicata alla Presidenza l'8 gennaio 2019

ONOREVOLI SENATORI.- Con ordinanza del 26 aprile 2018, trasmessa il 28 aprile successivo, il Tribunale di Verona - Ufficio del Giudice per le indagini preliminari ha disposto l'inoltro al Senato di copia degli atti relativi ad un procedimento penale (n. 3638/18 R.G. G.I.P./G.U.P, stralcio *ex* n. 4994/2016 R.G. G.I.P./G.U.P.) a carico della senatrice Anna Cinzia Bonfrisco, per accertare se le condotte oggetto del citato procedimento integrino o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 18 luglio 2018 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 4 e 23 ottobre, del 13 e 20 novembre, nonché del 4 dicembre 2018, deliberando in tale data nel senso dell'insindacabilità.

La senatrice Anna Cinzia Bonfrisco ha depositato una memoria in data 15 ottobre 2018 ed è stata audita nel corso della seduta del 23 ottobre 2018, durante la quale ha depositato ulteriore documentazione.

* * *

a. Fatto.

Riferisce il Giudice per le indagini preliminari che, in data 21 luglio 2017 il Pubblico ministero ha chiesto il rinvio a giudizio della senatrice Anna Cinzia Bonfrisco, unitamente al signor Gaetano Zoccatelli, in ordine al reato di cui agli articoli 416, primo comma (associazione per delinquere), 318 e 321 del codice penale (corruzione per l'esercizio della funzione).

Secondo l'impianto accusatorio la senatrice Bonfrisco avrebbe in particolare ricevuto da parte del signor 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., già peraltro condannato, come precisa il giudice, in forza di sentenza di

applicazione pena GIP Verona n. 1736/16 - il pagamento di un soggiorno in Costa Smeralda per lei ed altre tre persone, l'assunzione (dietro sua richiesta) di una persona presso la E-Global Service S.p.A., nonché la corresponsione (dietro sua richiesta) per conto del signor Davide Bendinelli, di un bonifico pari ad euro 4.000, disposto in data 26 maggio 2015 sempre dallo Zoccatelli, per finanziare la campagna elettorale del predetto Bendinelli.

Il tutto - rileva il Giudice per le indagini preliminari - a fronte della promozione, da parte della senatrice, del sodalizio criminoso rappresentato dal CEV e dalle società Global Power S.p.A. ed E-Global Service S.p.A. al cui apice vi era Gaetano Zoccatelli; tale sodalizio, secondo l'ipotesi accusatoria, era finalizzato a garantire che tutte le gare bandite dal CEV venissero illecitamente aggiudicate in via automatica alle società di cui lo Zoccatelli era legale rappresentante.

Secondo l'autorità procedente la senatrice Bonfrisco avrebbe fornito un "costante e continuo appoggio politico" in favore dello Zoccatelli, promuovendo e rafforzando il consorzio CEV ed il suo operato; grazie al "decisivo contributo da lei apportato in sede parlamentare" quest'ultimo sarebbe stato infatti inserito tra le 35 grandi stazioni appaltanti nazionali.

Il supporto della senatrice si sarebbe realizzato in particolare durante l'iter legislativo con la presentazione di un emendamento a sua firma finalizzato a consentire al CEV di rientrare tra i 35 soggetti aggregatori a livello nazionale, nonché parlando direttamente con la relatrice per il disegno di legge in questione al fine di ottenere modifiche favorevoli allo stesso CEV e, conseguentemente, alle società Global Power S.p.A. ed E-Global Service S.p.A., sempre illecitamente aggiudicatarie in via automatica delle gare bandite dal CEV.

Eccepita (con dichiarazione del 5 gennaio 2018) dalla senatrice Bonfrisco l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione in relazione ai fatti posti ad oggetto delle imputazioni del Pubblico ministero, il Giudice per le indagini preliminari, ritenendo inapplicabile la garanzia

dell'immunità nell'ipotesi di procedimento nei confronti di un parlamentare per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione, ha trasmesso gli atti al Senato per la deliberazione di competenza.

Occorre rammentare che la vicenda *de quo* è già stata oggetto di esame da parte della Giunta nel corso della XVII legislatura in relazione ad una richiesta di autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni telefoniche (Doc. IV, n. 15), che si è conclusa con l'accoglimento parziale della richiesta.

Successivamente, sempre nel corso della XVII legislatura ed in merito alla stessa vicenda, il Presidente del Senato, con nota del 13 dicembre 2017, ha trasmesso alla Giunta la richiesta della senatrice Bonfrisco di declaratoria di insindacabilità della propria attività parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Nell'ambito dell'esame della questione sollevata dalla senatrice, la Giunta ha reputato - in via pregiudiziale - di proporre all'Assemblea il sollevamento di un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, motivato dalla constatazione «dell'emergere di una sorta di "sindacabilità indiretta" per via giudiziaria anche dell'attività più squisitamente parlamentare come quella legislativa» (Doc. XVI, n. 2).

In data 23 dicembre 2017 l'Assemblea del Senato ha approvato tale proposta.

Nonostante la pendenza del predetto conflitto di attribuzione, il Giudice per le indagini preliminari ha trasmesso al Senato la richiesta in esame.

* * *

b. Diritto

Si rileva preliminarmente che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 188 del 2010 (ultimo periodo del punto n. 4 della parte in diritto), riconosce alla Giunta (ed al Senato) un sindacato di "*non implausibilità*", circoscritto al profilo motivatorio degli atti giudiziari trasmessi. La Corte costituzionale sancisce questo approccio metodologico in occasione di un conflitto di attribuzione riguardante la

materia delle intercettazioni, individuando quindi un limite al potere sindacatorio delle Camere in ordine agli atti giudiziari, fissato da tale sentenza entro i confini della verifica di "*non implausibilità*" motivatoria degli atti.

Tale potere, se da un lato impone alla Giunta di non sconfinare in ambiti riservati alla cognizione dell'autorità giudiziaria (l'unica alla quale spetta l'accertamento dei fatti), dall'altro tuttavia attribuisce alla Giunta il potere-dovere di espletare un sindacato di "*non implausibilità*", i cui effetti sono finalizzati ad individuare esclusivamente le situazioni di palese infondatezza motivatoria delle richieste e degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria.

Tutto ciò premesso sul piano metodologico, si evidenzia che secondo l'impianto accusatorio la senatrice Bonfrisco avrebbe in particolare ricevuto da parte del signor Gaetano Zoccatelli - direttore generale del CEV (Consorzio Energia Veneto) nonché amministratore delegato di Global Power S.p.A. e E-Global Service S.p.A., il pagamento di un soggiorno in Costa Smeralda per lei ed altre tre persone.

In relazione a tale primo profilo la Giunta ha l'onere di espletare il citato sindacato di "*non implausibilità*" degli atti sotto il profilo motivatorio. Orbene, appare palese ed evidente che l'autorità giudiziaria prospetta una motivazione totalmente implausibile rispetto a tale "dazione corruttiva", atteso che sempre dal contenuto degli atti trasmessi in Senato la scorsa legislatura, in occasione della richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni nei confronti della senatrice Bonfrisco, non si fornisce alcuna spiegazione plausibile circa la circostanza (emersa *per acta* dalle intercettazioni trasmesse a suo tempo in Senato e in particolare nella intercettazione del 22 agosto 2015) dell'insistenza della senatrice per effettuare il pagamento della vacanza effettuata nella struttura turistica di proprietà del signor Zoccatelli. Tale pagamento fu impedito, nonostante le insistenze della senatrice, dallo stesso Zoccatelli (vedi sunto della citata conversazione riportato dal Giudice per le indagini preliminari nella domanda di autorizzazione, rinvenibile a pagina 15 del Doc. IV, n. 15 della XVII legislatura: «*All'atto*

di effettuare il checkout, la senatrice BONFRISCO "realizza" che il corrispettivo è già stato pagato, chiama allora l'amico ZOCCATELLI chiedendo almeno di poter contribuire alla spesa. L'indagato tronca il discorso rispondendo: "Il contributo l'hai già dato con la tua presenza"»).

La corruzione, come qualsivoglia delitto, presuppone l'elemento doloso e volontaristico, non potendo sicuramente configurarsi una corruzione *contra voluntatem* e conseguentemente appare del tutto implausibile, a fronte di una verifica sugli atti e sulle motivazioni degli stessi, un'accusa di corruzione incentrata su un beneficio conferito *contra voluntatem*.

La corruzione presuppone innanzitutto una *voluntas* del corrotto per il conseguimento di un'utilità, *voluntas* nel caso di specie palesemente assente in virtù dell'intercettazione del 22 agosto 2015, trasmessa in Senato, dalla quale emergono le insistenze della senatrice per pagare la vacanza nonostante il rapporto di amicizia con Zoccatelli e l'impossibilità concreta ed oggettiva di farlo.

In mancanza di *datio* (*rectius* in mancanza palese di *voluntas accipiendi*) resta in campo solo l'attività emendativa della senatrice, in quanto tale insindacabile ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione.

D'altra parte, sempre con riferimento all'implausibilità dell'imputazione si osserva ulteriormente che l'attività emendativa (profilo che, con riguardo al caso in esame, viene approfondito nella terza parte della presente relazione) del singolo senatore non ha alcuna incidenza diretta e immediata su un testo legislativo, occorrendo che tale proposta emendativa sia approvata dall'Assemblea del Senato, organo a valenza collegiale e non certamente individuale.

In ogni caso, a prescindere dalla configurabilità o meno in astratto della corruzione per l'esercizio di attività legislative (questione attualmente pendente di fronte alla Corte costituzionale a seguito del citato conflitto di attribuzioni sollevato dal Senato) e quindi impregiudicata ogni valutazione su tale profilo, si deve comunque ritenere che la

sentenza della Cassazione n. 36769/2017, citata dal Giudice per le indagini preliminari (i cui principi sono stati confermati anche dalla sentenza della Cassazione penale n. 40347/2018), sia applicabile in tutti quei casi nei quali, ad un esame condotto *per acta* dalla Camera competente, risulti non palesemente implausibile un'accusa di corruzione e conseguentemente si sancisce la sindacabilità dell'atto parlamentare da parte dell'autorità giudiziaria qualora lo stesso si inquadri in un'ipotesi di corruzione. Diversamente, quando da un esame condotto *per acta* dalla Camera competente emergano elementi di palese implausibilità in ordine alla configurabilità di un'ipotesi accusatoria di corruzione, il sindacato dell'autorità giudiziaria non si giustifica ed anzi appare in contrasto con l'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

In altri termini senza un'accusa non implausibile di corruzione, il parlamentare non può essere chiamato a rispondere per le opinioni date ed i voti espressi nell'esercizio delle sue funzioni, costituendo l'insindacabilità *ex* articolo 68, primo comma, della Costituzione un postulato fondamentale dell'ordinamento giuridico.

Nel caso di specie si tratta in buona sostanza di un atto tipico parlamentare (nella specie di un emendamento) sulla cui natura di atto *intra moenia* non ci sono dubbi e in tale prospettiva non ci sono parimenti dubbi circa la riconducibilità dello stesso alla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma.

Diversamente opinando l'autorità giudiziaria potrebbe, in via meramente esemplificativa, aggirare la norma costituzionale di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione e configurare quindi artificialmente accuse palesemente implausibili per colpire strumentalmente un parlamentare per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni.

Essendo del tutto implausibile la prima della accuse (ossia quella di aver ricevuto una vacanza gratuita come corrispettivo di un'attività condotta in ambito parlamentare) a seguito di un sindacato condotto

esclusivamente in ambito "motivatorio" in base ai principi enucleati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 188 del 2010, diventa superfluo esaminare le altre, configurandosi già con riferimento alla prima accusa una violazione della prerogativa dell'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma.

* * *

c. Ulteriori profili motivatori (ad abundantiam)

Nonostante la sufficienza delle argomentazioni fin qui svolte ai fini del rigetto dell'istanza del Giudice per le indagini preliminari, risulta tuttavia opportuno, *ad abundantiam*, soffermarsi anche su ulteriori elementi in grado di concorrere alla configurazione di una manifesta implausibilità dell'ipotesi accusatoria.

L'imputazione a carico della senatrice Bonfrisco, nel configurare un suo *"concreto interessamento circa l'iter legislativo che consentisse al CEV di rientrare tra i 35 soggetti aggregatori a livello nazionale"* fa riferimento alla presentazione, da parte di quest'ultima, di un *"emendamento a sua firma"* (pag. 2 dell'ordinanza - pag. 3 del Doc. IV-ter, n. 5), e dell'*"ottenimento del passaggio dell'emendamento da lei presentato portando conseguentemente il CEV ad essere ricompreso tra i 35 soggetti aggregatori"*, senza tuttavia precisare a quale emendamento si faccia riferimento.

In data 15 ottobre 2018 la senatrice Bonfrisco ha presentato in Giunta una memoria scritta nella quale, in merito all'emendamento richiamato nell'imputazione, ha precisato che tale emendamento non sarebbe stato accolto, essendone stato invece approvato un altro presentato da diverso senatore.

In sede di audizione dinanzi alla Giunta (23 ottobre 2018) la senatrice ha fornito copia dei seguenti documenti: emendamento 2.68 (testo 2) a firma BONFRISCO, SANGALLI, presentato nell'ambito del disegno di legge n. 1015 (*"Conversione in legge del decreto-legge*

31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"); emendamento n. 10.239 a firma BONFRISCO, PAOLO ROMANI, GASPARRI, CERONI, MILO, MANDELLI, MALAN, GIBIINO, presentato nell'ambito del disegno di legge n. 1120 (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"*); emendamento n. 5.0.8 a firma BONFRISCO, MILO presentato nell'ambito del disegno di legge n. 1215 (*"Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151, recante disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali"*); emendamento n. 1.246 (testo 2) a firma CIOFFI, SCIBONA, FUCKSIA, BULGARELLI, BERTOROTTA, BLUNDO, presentato nell'ambito del disegno di legge n. 1678 (*"Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE"*).

Su tali atti, di natura prettamente parlamentare, il sindacato di implausibilità da parte della Giunta può essere espletato in modo efficace e senza alcun rischio di trasmodare in ambiti estranei al proprio ambito di conoscibilità, essendo indubbio che la Giunta possa conoscere e quindi valutare atti tipici parlamentari, quali gli emendamenti.

Quanto all'emendamento 2.68 (testo 2) a firma BONFRISCO, SANGALLI, presentato nell'ambito del disegno di legge n. 1015 (*"Conversione in legge del decreto-legge 31*

agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"), si osserva che tale proposta emendativa è stata accantonata nella seduta di Assemblea del 9 ottobre 2013 e poi ritirata nella seduta del 10 ottobre 2013.

Si evidenzia che appare del tutto implausibile che un senatore corrotto ritiri la proposta emendativa oggetto di un *pactum corruptivo*.

Relativamente all'emendamento n. 10.239 a firma BONFRISCO, PAOLO ROMANI, GASPARRI, CERONI, MILO, MANDELLI, MALAN, GIBIINO, presentato nell'ambito del disegno di legge n. 1120 ("*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)*") si evidenzia che l'emendamento in questione è stato presentato in Commissione ed è stato ritirato il 24 novembre 2013. Vale anche qui il *fumus* di palese implausibilità dell'ipotesi accusatoria alla luce della circostanza che appare del tutto inverosimile che un senatore corrotto ritiri proprio la proposta emendativa per la quale abbia percepito indebite utilità.

L'emendamento n. 5.0.8 a firma BONFRISCO, MILO presentato nell'ambito del disegno di legge n. 1215 ("*Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151, recante disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali*") è stato respinto in 5^a Commissione in data 20 febbraio 2014 (174^a seduta). Ripresentato in Assemblea, è stato dichiarato improponibile il 20 febbraio 2014 (196^a seduta), in quanto il contenuto della proposta emendativa era già attuabile in base alla normativa in vigore.

Quanto all'emendamento n. 1.246 (testo 2) a firma CIOFFI, SCIBONA, FUCKSIA, BULGARELLI, BERTOROTTA, BLUNDO (del Gruppo MoVimento 5 Stelle), presentato nell'ambito del disegno di legge n. 1678 ("*Delega al Governo per l'attuazione*

della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE"), si evidenzia che lo stesso è stato prima accantonato nella sua forma originaria (466^a seduta, 17 giugno 2015) e poi approvato in testo modificato dall'Assemblea in data 19 giugno 2015 (468^a seduta).

Si segnala che è in tale arco temporale che si collocano le intercettazioni a cui l'Autorità giudiziaria ha fatto riferimento nel procedimento di cui al Doc. IV, n. 15 della XVII legislatura. Si evidenzia ancora che su tale disegno di legge risultano presentati dalla senatrice Bonfrisco due soli emendamenti (n. 1.27 e n. 1.291) in Commissione, che sembrano riguardare argomenti differenti.

La palese implausibilità dell'ipotesi accusatoria sembra quindi poter trovare ulteriore conferma anche dalla circostanza che, in riferimento al disegno di legge nel quale è stata approvata una proposta di contenuto simile a quella oggetto dell'accusa (ossia il disegno di legge n. 1678), non è stato presentato dalla senatrice Bonfrisco alcun emendamento su tale specifica materia.

* * *

d. Conclusioni

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dalla senatrice Anna Cinzia Bonfrisco costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

DURNWALDER, *relatore*