

# SENATO DELLA REPUBBLICA

—XVII LEGISLATURA—

**Doc. IV**  
**n. 7-A/R**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari  
a seguito del rinvio del Doc. IV, n. 7, deciso dall'Assemblea nella seduta  
del 4 dicembre 2014

(RELATORE ALICATA)

SULLA

## DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE ALL'UTILIZZAZIONE DI INTERCETTAZIONI DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI TELEFONICHE

DEL SIGNOR

**ANTONINO PAPANIA**

**senatore all'epoca dei fatti**

**nell'ambito di un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti**  
**(n. 21561/2013 RGNR - n. 13877/2013 RG GIP)**

**Trasmessa dal Giudice per le indagini preliminari**  
**presso il Tribunale di Palermo**  
**il 26 maggio 2014**

---

**Comunicata alla Presidenza l'11 marzo 2015**

ONOREVOLI SENATORI.- Il 26 maggio 2014, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Palermo ha chiesto al Presidente del Senato della Repubblica l'autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni telefoniche del signor Antonino Papania, senatore all'epoca dei fatti, nell'ambito di un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti (n. 21561/2013 RG NR - n. 13877/2013 RG GIP).

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 30 maggio 2014 e l'ha annunciata in Aula il 3 giugno 2014.

La Giunta ha concluso l'esame nella seduta del 19 novembre 2014 e ha deliberato a maggioranza di proporre all'Assemblea di concedere l'autorizzazione all'utilizzazione di conversazioni e comunicazioni telefoniche dell'onorevole Papania, senatore all'epoca dei fatti, per le sole intercettazioni effettuate fino alla fine del mese di novembre 2010, rigettando invece la richiesta dell'autorità giudiziaria per le successive comunicazioni.

L'Assemblea, nella seduta del 4 dicembre 2014, ha deliberato il rinvio in Giunta del documento in questione.

La Giunta ha riesaminato la domanda nelle sedute del 14 e 28 gennaio e del 18 febbraio 2015, deliberando a maggioranza di proporre all'Assemblea la concessione dell'autorizzazione all'utilizzo di conversazioni e comunicazioni per le sole intercettazioni effettuate fino al 1° novembre 2010, rigettando invece la richiesta dell'autorità giudiziaria per tutte le comunicazioni intercettate successivamente alla predetta data.

\* \* \*

Si fa presente che la richiesta di autorizzazione in esame concerne una telefonata effettuata in data 13 giugno 2010 e una serie di SMS inviati dal 12 ottobre 2010 al 29 dicembre 2010, risultato delle intercettazioni eseguite su un'utenza intestata a Aimeri Ambiente S.r.l. e in uso a Orazio Colimberti.

Le indagini riguardano una vicenda di corruzione nella quale sarebbe coinvolto l'ex senatore Antonino Papania. Egli, nell'ambito della gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani dell'ATO Trapani 1, in concessione all'Aimeri Ambiente S.r.l., in concorso con Orazio Colimberti, direttore dell'Area Sud della società concessionaria, e con Salvatore Alestra, direttore dell'ATO Trapani 1, avrebbe - secondo l'accusa - istituito un accordo criminoso in cui *"riceveva da Colimberti, in più occasioni, utilità consistite nell'assunzione di numerose persone a lui gradite e da lui segnalate [...], inducendo Alestra a compiere, in cambio di tali assunzioni, atti contrari ai suoi doveri di pubblico ufficiale"*. In pratica, in cambio dell'assunzione di personale imposto da Alestra e dal senatore, Colimberti avrebbe ottenuto per la sua società *"il benessere degli organi di governo ambientale sugli appalti e sull'irregolare svolgimento del servizio"*. Il fatto si sarebbe protratto dal 2010 fino al maggio 2012.

Il senatore è stato iscritto nel registro degli indagati in data 13 ottobre 2011 con decorrenza 10 settembre 2011 (in esito al deposito in Procura di un'informativa dei carabinieri datata 9 settembre 2011) per i reati di cui agli articoli 110, 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 61 n. 2 del codice penale.

La richiesta del pubblico ministero è molto più ampia rispetto a quella che il giudice per le indagini preliminari ha fatto pervenire al Senato. Il pubblico ministero infatti indica tre blocchi di intercettazioni, riferiti a tre distinti decreti, ricadenti in un arco temporale di quasi due anni, che va dal 13 giugno 2010 al 14 maggio 2012, per un totale di 13 conversazioni telefoniche e 68 serie di comunicazioni via SMS (cioè scambi di SMS avvenuti nella stessa giornata). Il giudice per le indagini preliminari considera come casuali solamente le intercettazioni avvenute anteriormente al 3 gennaio 2011, circoscrivendo quindi la richiesta di autorizzazione inviata al Senato alle sole

comunicazioni captate nel predetto lasso temporale.

\* \* \*

Occorre evidenziare che la Giunta, nella seduta del 19 novembre 2014, ha respinto a maggioranza la proposta, formulata in via principale dal precedente relatore, senatore Buccarella, di concedere l'autorizzazione all'utilizzo di tutte le comunicazioni oggetto della richiesta dell'autorità giudiziaria.

Nella stessa seduta la Giunta ha rigettato anche la seconda proposta, formulata dal relatore in via subordinata, di limitare l'autorizzazione, escludendo le sole intercettazioni successive al 13 dicembre 2010, data in cui la nota dei carabinieri del 10 dicembre 2010 (sulla quale si rinvia a quanto riportato al Doc. IV, n. 7-A) è pervenuta agli uffici del pubblico ministero.

Nella predetta seduta del 19 novembre 2014 è stata quindi accolta dalla Giunta la terza proposta, formulata in via ulteriormente subordinata dal relatore (per la quale si rinvia al Doc. IV, n. 7-A), volta a considerare come data di "discrimine" il 28 novembre 2010, data in cui la predetta nota dei carabinieri fu redatta.

Nella seduta di Assemblea del 4 dicembre 2014 è stato deliberato il rinvio in Giunta del documento in questione, rispetto al quale il relatore Buccarella, nella seduta di Giunta del 14 gennaio 2015, ha sottoposto nuovamente al collegio la proposta volta a considerare come data di "discrimine" il 28 novembre 2010. La Giunta ha respinto a maggioranza tale proposta, con conseguente nomina di un nuovo relatore.

Nella seduta del 18 febbraio 2015 la Giunta ha approvato a maggioranza la proposta del nuovo relatore, finalizzata a prospettare all'Assemblea la concessione dell'autorizzazione all'utilizzo di conversazioni e comunicazioni dell'ex senatore Papania, per le sole intercettazioni effettuate fino al 1° novembre 2010, rigettando invece la richiesta dell'autorità

giudiziaria per tutte le comunicazioni intercettate successivamente alla predetta data.

\* \* \*

Si fa presente che l'impostazione sottesa alla proposta in questione è ispirata da un approccio garantistico, che si pone in continuità con quello seguito dal precedente relatore, senatore Buccarella, anche se viene ristretto l'ambito temporale dell'autorizzazione, circoscrivendolo alle comunicazioni captate fino al 1° novembre 2010.

Si ritiene utile ribadire alcuni principi di carattere generale, attinenti al tema delle cosiddette intercettazioni indirette, già affermati in più occasioni dalla Giunta nella legislatura in corso.

Si precisa a tal proposito che nei casi di intercettazioni su utenze di terzi non aventi la qualifica di parlamentare, come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 390 del 2007, il Senato deve verificare quale sia la "direzione dell'atto di indagine", ossia se lo stesso sia rivolto esclusivamente nei confronti dei terzi destinatari delle intercettazioni, con conseguente configurabilità del carattere fortuito delle intercettazioni dei parlamentari che interloquiscono con tali soggetti o, viceversa, se sia finalizzato a carpire, *in fraude legis*, elementi indiziari a carico del parlamentare tramite sottoposizione a controllo di utenze telefoniche di terzi che si prevede possano comunicare col parlamentare, con conseguente inutilizzabilità delle intercettazioni nei confronti del parlamentare stesso.

La matrice di tale tematica va inquadrata nell'ambito della modifica introdotta nel 1993 relativamente all'articolo 68 della Costituzione, a seguito della quale si è passati dal vecchio regime dell'autorizzazione a procedere *tout court* al nuovo regime delle cosiddette autorizzazioni *ad acta*. Queste ultime presuppongono una nuova impostazione di fondo del sistema delle immunità - sottolineato dalla predetta

sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2007 - atta a connotare le stesse quali deroghe al principio della parità dei cittadini di fronte alla giurisdizione, giustificate esclusivamente dall'esigenza di proteggere la funzione parlamentare rispetto a indebite ingerenze dell'autorità giudiziaria. Se, come ha sottolineato la Corte nella predetta sentenza del 2007, la prospettiva di fondo sottesa alle autorizzazioni *ad acta* di cui all'articolo 68 della Costituzione è quella "funzionale" (l'unica in grado di giustificare una deroga al principio di eguaglianza), allora occorre sottolineare che non basta la mera circostanza della comunicazione tra il terzo ed il parlamentare per comportare la sospensione delle attività di captazione e la conseguente richiesta di autorizzazione preventiva alla Camera, essendo invece a tal fine necessario che l'autorità procedente ravvisi un coinvolgimento dello stesso nelle attività investigative.

Una diversa interpretazione - emersa peraltro anche nel corso del dibattito relativo al documento riguardante l'ex senatore Papania - contrasterebbe con le linee guida enucleate a tal proposito dalla Corte costituzionale e produrrebbe sul piano concreto effetti paradossali, obbligando gli inquirenti a interrompere le intercettazioni sull'utenza di terzi non appena emerga che uno dei destinatari interloquisca con un parlamentare, a prescindere dal mutamento di direzione dell'indagine e quindi anche nei casi in cui tale mutamento non sia in concreto riscontrabile e il parlamentare non sia quindi coinvolto direttamente nell'indagine.

Diverso è ovviamente il caso delle intercettazioni dirette (ossia effettuate sull'utenza del parlamentare), nelle quali la protezione che l'ordinamento costituzionale appresta presuppone la necessità di un'autorizzazione preventiva, a prescindere da ogni altra valutazione in merito alla direzione dell'atto di indagine, il cui orientamento diretto nei confronti del parlamentare viene in qualche modo presunto *iuris et de iure*.

Tutto ciò premesso sul piano giuridico generale, va evidenziato, con riferimento al

caso di specie, che il ruolo attivo dell'ex senatore Papania a partire dal novembre del 2010 - sottolineato nell'ordinanza dell'autorità giudiziaria - lascia desumere la mancanza del requisito della occasionalità rispetto alle attività di captazione operate successivamente al 1° novembre del 2010, per le quali quindi la richiesta di autorizzazione deve essere respinta.

La tesi difensiva, prospettata dall'ex senatore Papania nell'ambito della memoria depositata in Giunta il 1° ottobre 2014, fa risalire il mutamento di direzione dell'atto di indagine al 7 luglio 2010, data di deposito dell'ulteriore richiesta di proroga. Tale tesi presenta, ad avviso del relatore, elementi di verosimiglianza, atteso che già a partire dalla predetta richiesta di proroga (e quindi a partire dal 7 luglio 2010) si possono trarre indici sintomatici di un mutamento di direzione degli atti di indagine.

Nella proposta finale (approvata dalla Giunta) si è tuttavia ritenuto che la tesi in questione, pur essendo verosimile, non fosse tuttavia sufficiente ad ancorare a parametri oggettivi il "*fumus mutationis*". La Giunta ha quindi ritenuto che a tal fine fossero necessari ulteriori indici sintomatici. L'indice sintomatico decisivo, che ha indotto la Giunta a ravvisare un *fumus mutationis*, è riscontrabile nell'ambito dell'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari. In particolare, nel paragrafo 3.2.3 della predetta ordinanza, si legge testualmente che "*a partire da novembre 2010 le intercettazioni paiono lasciare emergere un particolare ruolo attivo del senatore Papania nella risoluzione delle questioni che riguardano il rapporto tra l'AIMERI AMBIENTE s.r.l. e l'ATO TPI.*"

Nel caso di specie non sussiste alcuna prova del mutamento di direzione dell'atto di indagine, ma le predette affermazioni riportate nell'ordinanza dell'autorità giudiziaria sono suscettibili di creare un ragionevole dubbio in ordine ad un possibile mutamento di direzione dell'atto di indagine a partire dal 1° novembre 2010.

Tale *fumus mutationis*, in ossequio al principio, costituzionalmente rilevante, del *favor rei*, comporta la logica conseguenza che il dubbio su un elemento così significativo per la valutazione dell'occasionalità o meno delle intercettazioni su utenze di terzi determini inevitabilmente il rigetto della richiesta di autorizzazione.

Un altro elemento prospettato dall'*ex* senatore Papania non è stato accolto per motivi di carattere "procedurale", ossia quello relativo alla ravvisabilità di un *fumus persecutionis*, sottolineato nella seconda memoria scritta presentata dall'interessato il 10 novembre 2014. Si è ritenuto infatti che l'oggetto del sindacato della Giunta, nelle ipotesi di intercettazioni su utenze telefoniche di terzi, debba essere circoscritto alla sola verifica della natura concreta di tali attività di captazione. Si tratta in tal caso di valutare se le intercettazioni siano occasionali - con conseguente esclusione *in nuce* del *fumus persecutionis*, non potendosi ravvisare uno scopo persecutorio in un atto occasionale e in quanto tale involontario - o viceversa se le stesse si configurino come "indirette in senso stretto" e quindi se siano operate su utenze di terzi in *fraude legis*, al fine di captare surrettiziamente il parlamentare. In tale seconda ipotesi risulta parimenti superfluo verificare se ci sia o meno il *fumus persecutionis*, essendo tale eventuale illiceità "assorbita" dalla violazione dell'obbligo di chiedere preventivamente l'autorizzazione *ad acta* di cui all'articolo 68 della Costituzione che, come ha chiarito la giurisprudenza della Consulta, sussiste anche nelle sopradescritte ipotesi di intercettazioni "indirette in senso stretto" (non essendo circoscritto, quindi, alle sole ipotesi di intercettazioni "dirette", ossia su utenze intestate al parlamentare).

Lo schema logico sotteso alla situazione in questione si articola in due sviluppi alternativi: se l'autorità giudiziaria chiede *ex ante* l'autorizzazione all'effettuazione di intercettazioni "indirette in senso stretto" (nel significato fin qui descritto) allora e solo in quel caso la Giunta può valutare (*rectius* deve valutare) se vi sia o

meno un *fumus persecutionis* sotteso a tale richiesta. Nella seconda ipotesi, alternativa rispetto alla prima, l'autorità giudiziaria omette di chiedere *ex ante* (quindi prima dell'effettuazione) l'autorizzazione all'effettuazione di un'intercettazione "indiretta in senso stretto", dando luogo con tale comportamento omissivo ad una violazione dell'articolo 68 della Costituzione.

Alla luce di tale ragionamento la valutazione del *fumus mutationis* riveste, sul piano "procedurale", una valenza preventiva e preliminare rispetto alla valutazione del *fumus persecutionis*, atteso che in caso di intercettazioni su utenze di terzi la prima cosa che la Giunta è chiamata a valutare è la circostanza della occasionalità o meno dell'intercettazione. Con la conseguenza che se la captazione è occasionale, nessun obbligo di preventiva richiesta grava sull'autorità giudiziaria, in quanto solo *ex post* la stessa si rende conto della circostanza (appunto casuale) del colloquio tra il terzo ed il parlamentare. Al contrario, se la captazione su un'utenza di terzi è mirata *in fraude legis* ad intercettare il parlamentare, allora l'illegittimità della stessa sussiste in radice, a prescindere quindi dal riscontro o meno di un *fumus persecutionis*.

Nel caso di specie, quindi, essendo stato ravvisato un *fumus mutationis* - ossia un mutamento di direzione dell'atto di indagine (*rectius* un fondato dubbio di un mutamento) che avrebbe dovuto comportare l'interruzione immediata delle attività di captazione e l'inoltro al Senato di un'autorizzazione preventiva per le future ulteriori intercettazioni - è risultato superfluo verificare la sussistenza o meno di un *fumus persecutionis*, prospettato dall'*ex* senatore Papania nella memoria difensiva, essendo l'intercettazione già *in nuce* illegittima, a prescindere quindi da un eventuale intento persecutorio.

\* \* \*

Per le sopra esposte argomentazioni, la Giunta ha deliberato a maggioranza di proporre all'Assemblea:

a) di concedere l'autorizzazione all'utilizzazione di conversazioni e comunicazioni telefoniche del signor Antonino Papania, senatore all'epoca dei fatti, di cui al Doc. IV, n. 7, per le sole

intercettazioni effettuate fino al 1° novembre 2010;

b) di rigettare la richiesta dell'autorità giudiziaria per tutte le comunicazioni successive alla predetta data.

ALICATA, *relatore*