

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Giovedì 8 maggio 2014

Plenaria

36ª Seduta

Presidenza del Presidente
STEFANO

La seduta inizia alle ore 13,10.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(Doc. IV, n. 6) Domanda di autorizzazione all'esecuzione del decreto di acquisizione ed utilizzazione di tabulati telefonici del senatore Antonio Milo, deputato all'epoca dei fatti, nell'ambito di un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti (n. 51253/2013 RG)

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta dell'11 marzo e proseguita nelle sedute del 3 e 10 aprile 2014.

Il relatore, PAGLIARI (PD), illustra la propria proposta conclusiva, precisando che occorre in via preliminare verificare se la legge n. 140 del 2003 sia applicabile anche ai casi di utilizzo di tabulati telefonici per la localizzazione di un parlamentare.

La legge n. 140 del 2003, all'articolo 4, richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per l'utilizzabilità dei tabulati telefonici relativi ad utenze intestate a parlamentari, non specificando le concrete modalità di utilizzo investigativo di tali tabulati. Nel caso di specie, nella richiesta del giudice per le indagini preliminari si legge che l'acquisizione dei tabulati sarebbe nel caso di specie «rilevante ai fini del conseguimento, *rectius* completamento, della prova» poiché attraverso le informazioni di *local positioning* si renderebbe possibile la localizzazione delle SIM in uso al senatore Milo.

Non contenendo la legge n. 140 del 2003 divieti o preclusioni all'utilizzo investigativo dei tabulati (nel caso di specie per il *local positioning*) occorre verificare se tali ipotetici limiti o divieti siano eventualmente desumibili alla stregua di canoni interpretativi, atti a configurare un supposto diritto alla riservatezza del parlamentare che travalichi l'eventuale autorizzazione rilasciata dal Senato (o dalla Camera) all'utilizzo di tabulati, precludendo quindi in ogni caso al Senato la possibilità di concedere l'autorizzazione all'utilizzo del sistema di rilevazione del *local positioning*.

Occorre sottolineare che tale diritto peculiare di riservatezza del parlamentare non sussiste, se non nei limiti delineati dall'articolo 68 della Costituzione e della legge n. 140 del 2003, che attua lo stesso. Le immunità sono configurate infatti dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come garanzie funzionali, strumentali all'esercizio del mandato parlamentare e non implicano alcuna peculiare configurazione del diritto alla riservatezza del parlamentare al di fuori di tale ambito «funzionale». Per mere esigenze di completezza, si evidenzia che la Corte costituzionale ha distinto nella sentenza n. 1 del 2013 la tutela della riservatezza del parlamentare (ancorata agli stretti limiti funzionali delineati dall'articolo 68 della Costituzione e dalla legge n. 140 del 2003, attuativa dello stesso), da quella del Presidente della Repubblica, per il quale invece la peculiarità delle funzioni svolte richiede un sistema di protezione della riservatezza più ampio.

Per quanto fin qui evidenziato si sottolinea, rispetto alla questione preliminare sopra citata, che l'articolo 4 della legge n. 140 del 2003 è applicabile anche ai casi di utilizzo di tabulati per la localizzazione del parlamentare, non essendo presente alcun limite, esplicito o implicito, al predetto utilizzo investigativo.

Rileva poi il relatore che nella memoria scritta depositata del senatore Milo si sottolineano due obiezioni di fondo rispetto al procedimento in questione: la prima riguarda una supposta carenza motivatoria, atteso che secondo l'auditore la richiesta non esplicita compiutamente le ragioni nella necessità probatoria dei tabulati e non pone in tal modo il Senato nella condizione di apprezzare compiutamente i requisiti di legalità costituzionale; la seconda inerisce ad una discrasia temporale tra i fatti criminali e la richiesta di tabulati, nel senso che gli stessi si riferiscono ad un contesto temporale successivo rispetto ai fatti di causa.

Quanto alla prima obiezione si rileva che, come già evidenziato nella seduta dell'11 marzo 2014, la Corte costituzionale ha delineato specificamente i profili che la Camera competente deve valutare in relazione alle richieste dell'autorità giudiziaria di autorizzazione all'utilizzo di tabulati telefonici inerenti ad utenze in uso a parlamentari. In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 188 del 2010, in relazione alla materia *de qua* evidenzia che la Camera «*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 «ne-*

cessità» 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.

Il profilo motivatorio della richiesta dell'autorità giudiziaria assume quindi, nella prospettiva delineata dalla Corte, una valenza fondamentale per l'istruttoria che la Giunta è chiamata ad effettuare.

Nel caso di specie la richiesta dell'autorità giudiziaria cita due annotazioni della polizia giudiziaria, con le quali la stessa «rappresentava la rilevanza investigativa riferita alla acquisizione dei tabulati inerenti alle utenze in uso» al senatore in questione. Nella stessa richiesta si dice che tali annotazioni sono allegate, facendo in tal modo implicitamente intendere che le stesse integrano il profilo motivatorio dell'atto *per relationem*. Tali annotazioni sono pervenute in Senato.

Il principio della motivazione *per relationem* si è sviluppato soprattutto in ambito amministrativistico, ma può essere esteso anche ad altri ambiti, attesa la valenza logico-sistematica dello stesso.

La giurisprudenza, con indirizzo pressoché costante (Consiglio di Stato sez. VI n. 227 del 2014, Consiglio di Stato sez. IV n. 6169 del 2013, TAR Torino sez. I n. 1104 del 2013, TAR Napoli sez. VI n. 4677 del 2013, TAR Napoli sez. VII n. 4588 del 2013, TAR Firenze sez. II n. 782 del 2013, TAR Roma sez. II n. 4461 del 2013, Tar Trieste sez. I n. 261 del 2013, Tar Catania sez. I n. 1055 del 2013) ha evidenziato che l'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo è pienamente assolto quando le ragioni in base alle quali la volontà si è determinata possono essere ricavate dagli atti procedurali prodromici, i cui estremi siano richiamati nell'atto finale.

Nel caso di specie quindi la motivazione è congrua in quanto la stessa va considerata in un approccio *per relationem*, comprensivo quindi delle ragioni desumibili dagli atti di polizia giudiziaria allegati.

Orbene, nel caso in questione da un esame delle motivazioni prospettate dell'autorità giudiziaria (integrate *per relationem* anche dalle annotazioni di polizia allegata alla richiesta) appare sicuramente riscontrabile una plausibilità delle argomentazioni. In particolare, dalle annotazioni di polizia giudiziaria emerge che le testimonianze dei dipendenti del centro fisioterapico non hanno fornito elementi investigativi certi, con la conseguente necessità di utilizzare il sistema del *local positioning* per acquisire ulteriori elementi probatori circa la circostanza dell'effettiva presenza del senatore Milo nei locali del centro fisioterapico, nei periodi di tempo in questione.

Peraltro, tale elemento probatorio appare ragionevolmente necessario non solo per l'eventuale acquisizione di elementi accusatori, ma anche per l'eventuale acquisizioni di elementi a discolta dell'indagato, atteso che dal *local positioning* potrebbe desumersi la presenza del senatore nei locali del centro con tutti i conseguenti risvolti sul piano dell'esercizio del diritto di difesa di cui all'articolo 24 della Costituzione.

Rileva poi il relatore che nel decreto di esibizione della Procura della Repubblica del 28 marzo 2014 si domanda l'acquisizione dei tabulati su otto utenze telefoniche, «intestate a Milo Antonio». L'alto numero delle utenze telefoniche è irrilevante in quanto ai fini investigativi occorre acquisire il *local positioning* di tutte le schede telefoniche intestate al senatore Milo, atteso che una selezione delle stesse sarebbe ingiustificata.

Va poi evidenziato che la prova del *local positioning*, pur essendo necessaria (in grado cioè di consentire l'acquisizione di elementi indispensabili per le indagini), non è tuttavia da sola decisiva, in quanto il senatore Milo potrebbe essersi recato nel centro senza cellulare o prendendo in prestito un cellulare intestato ad altri. Tale elemento tuttavia non rileva in quanto la Corte costituzionale nella sopracitata sentenza n. 188 del 2010 non richiede la decisività della prova, ma solo la necessità della stessa.

Quanto alla seconda obiezione contenuta nella memoria scritta del senatore Milo, ossia quella inerente ad una discrasia temporale tra reati e tempistica dei tabulati, si rileva che la richiesta riguarda i tabulati telefonici relativi al periodo dal 4 marzo 2012 al 31 dicembre 2013 (come si evince dal decreto di esibizione della Procura di Napoli del 4 marzo 2014). Effettivamente le fatture «contestate» (trasmesse dalla Procura della Repubblica al Senato in data successiva rispetto al primo invio, insieme alle annotazioni di polizia) riguardano un periodo temporale non integralmente coincidente con quello dei tabulati. Ad esempio, le tre fatture riguardanti il senatore Milo sono state emesse in data 23 dicembre 2011, il 19 settembre 2012 e il 27 dicembre 2012:

Non vi è quindi perfetta coincidenza temporale tra le date delle fatture ed il periodo a cui si riferiscono i tabulati.

La questione posta dall'auditò riguarda la ravvisabilità di un *fumus persecutionis*, desumibile dalla sopra evidenziata discrasia temporale. Il rilievo non è fondato, in quanto se si considera, ad esempio, la fattura del 19 settembre 2012, emerge che nella stessa vengono pagate dieci manipolazioni vertebrali –cervicali, dieci «tecarterapia», dieci «laserterapia», dieci «magnetoterapia» e dieci «teus». La mole di prestazioni è tale da richiedere necessariamente un periodo di tempo ampio per poter usufruire della prestazione e comunque un lasso di tempo successivo al pagamento della fattura. Non è infatti ipotizzabile che tutte le prestazioni sopra indicate potessero essere state effettuate nella stessa giornata della fattura. Nel caso di specie è verosimile ipotizzare che il senatore Milo abbia comprato «pacchetti» di prestazioni fisioterapiche delle quali usufruire successivamente all'acquisto. Il controllo dei tabulati in un arco temporale di 24 mesi (con la tecnica del *local positioning*) consentirebbe agli inquirenti di capire se il senatore Milo si sia effettivamente recato presso il centro fisioterapico per usufruire dei pacchetti di prestazioni acquistate o se, viceversa, non sia mai andato in quell'arco temporale al centro.

Per tutte le argomentazioni fin qui svolte, si prospetta l'opportunità che la Giunta deliberi di proporre all'Assemblea l'accoglimento della richiesta di autorizzazione della Procura della Repubblica di Napoli all'utilizzo di tabulati telefonici, di cui al documento IV, n. 6.

Per mere esigenze di completezza di informazione, il relatore precisa che presso la Camera dei deputati la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha concesso all'unanimità l'autorizzazione all'acquisizione dei tabulati per l'onorevole Pugliese, con riferimento ai medesimi fatti, e che l'Assemblea ha approvato a larga maggioranza tali conclusioni della Giunta.

Il senatore Mario FERRARA (*GAL*), intervenendo nel dibattito, rileva che le indagini relative al senatore Milo hanno origine da elementi diversi rispetto a quelli riscontrabili nei confronti dell'onorevole Pugliese. In particolare, l'indagine relativa all'onorevole Pugliese nasce da un'attività di intercettazione, mentre l'indagine inerente al senatore Milo si origina dal riscontro delle fatture effettuato dagli inquirenti sul centro terapeutico in questione, a prescindere quindi da qualsivoglia attività di intercettazione. Alla luce di tale circostanza, le decisioni assunte presso l'altro ramo del Parlamento non rilevano per il caso in esame.

Dopo essersi soffermato sui contenuti dell'articolo 68 della Costituzione, l'oratore rileva che l'acquisizione dei tabulati per il *local positioning* è suscettibile di creare disparità di trattamento, comportando l'assoggettamento strumentale dei parlamentari a tale attività inquisitoria.

L'oratore ravvisa una sproporzione tra l'oggetto dell'atto di indagine in questione e le esigenze investigative, evidenziando che l'autorità giudiziaria riferisce la propria richiesta addirittura a otto utenze telefoniche intestate al senatore Milo.

Anche l'arco temporale in cui viene effettuata la verifica in questione è eccessivamente lunga, riguardando un periodo di ben due anni. Peraltro, l'individuazione del nesso temporale è nel caso di specie influenzata dalla circostanza che i tabulati telefonici vengono conservati esclusivamente per un periodo di 24 mesi e conseguentemente l'autorità giudiziaria utilizza il massimo periodo temporale disponibile. Va poi evidenziato che, essendo decorsi alcuni mesi dalla richiesta, attualmente i tabulati in questione coprono esclusivamente un periodo di 18 mesi, rendendo ancora più inutile tale attività investigativa.

Va inoltre rilevato che le fatture per le prestazioni sanitarie in questione possono essere emesse anche molto tempo dopo ed altresì va considerato che il parlamentare *de quo* potrebbe essersi recato al centro terapeutico senza cellulare o viceversa potrebbe aver prestato il suo cellulare ad altra persona che si sia recata in tali locali. Alla luce di tali considerazioni evidenzia che l'acquisizione di tabulati non fornisce nel caso di specie un quadro probatorio decisivo e sicuro.

Le criticità evidenziate risultano ancora più rilevanti se si considera che a fronte di un'attività investigativa pressoché inutile, si mettono a rischio profili di garanzia e salvaguardia del ruolo e dell'indipendenza del parlamentare, dando luogo a un pericoloso precedente di ingerenza dell'autorità giudiziaria nelle attività svolte da un senatore, attraverso il monitoraggio continuo degli spostamenti dello stesso con modalità simili ad un vero e proprio pedinamento.

Il senatore Ferrara rileva inoltre che nel caso di specie la Giunta deve operare nel suo ruolo di organo giurisdizionale, valutando gli elementi a sua disposizione autonomamente e in un ambito «domestico», a prescindere quindi dagli orientamenti giurisprudenziali sussistenti all'esterno.

Il senatore MALAN (*FI-PdL XVII*), nel condividere le valutazioni espresse dal senatore Ferrara, rileva che la domanda di autorizzazione all'esecuzione del decreto di acquisizione ed utilizzazione di tabulati telefonici riguardante il senatore Milo concerne, a suo avviso, una questione del tutto marginale, rispetto alla quale appare irragionevole e sproporzionata la possibilità di acquisire informazioni attraverso il *local positioning* per effetto dei tabulati riguardanti le utenze telefoniche di un parlamentare, per un periodo temporale, peraltro, molto ampio. D'altro canto, a suo parere, la stessa utilizzabilità dei tabulati telefonici non offrirebbe alcun elemento di certezza in ordine al procedimento investigativo. Diverso, invece, sarebbe stato l'atteggiamento da tenere da parte della Giunta nel caso in cui fosse stata trasmessa una richiesta circostanziata ed accompagnata dai dovuti accertamenti.

Per le ragioni esposte, pertanto, esprime contrarietà rispetto alla proposta ventilata dal relatore, manifestando profonda preoccupazione in merito a richieste provenienti dall'autorità giudiziaria che si rivelano non rispettose delle garanzie costituzionali riconosciute ai parlamentari ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione.

Il relatore PAGLIARI (*PD*), in considerazione del fatto che diversi componenti della Giunta sono chiamati a partecipare ai lavori di alcune Commissioni permanenti, reputa opportuno un aggiornamento della seduta affinché possa svolgersi una discussione approfondita ed attenta con la più ampia partecipazione dei senatori.

Il senatore CUCCA (*PD*), nell'associarsi alla richiesta avanzata dal relatore, conferma che diversi senatori sono chiamati a partecipare ai lavori di altre Commissioni, circostanza che renderebbe opportuno rinviare il seguito dell'esame del documento in discussione.

Il PRESIDENTE, nel prendere atto di quanto rilevato dai senatori Pagliari e Cucca, apprezzate le circostanze, avverte che il prosieguo della discussione generale sul documento in titolo avrà luogo in una prossima seduta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14.