

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. IV
n. 12-A/I

Relazione informativa del Senatore Li Gotti, delegato dalla Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari, ai sensi dell'articolo 135, comma 10, del Regolamento del Senato

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE ALL'ESECUZIONE DELL'ORDINANZA DI CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE EMESSA DAL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

ALBERTO TEDESCO

nell'ambito di un procedimento penale pendente nei suoi confronti (n. 19497/08/07 R.G.N.R. DDA, n. 31353/09 R.G. GIP), per i reati di cui agli articoli: 1) 416, comma 1, 2 e 3, del codice penale (associazione per delinquere); 2) 317 del codice penale (concussione); 3) 56, 81, capoverso, e 317 del codice penale (tentata concussione); 4) 81, capoverso, 110, 56 e 317 del codice penale (concorso in tentata concussione); 5) 110 e 323 del codice penale (concorso in abuso d'ufficio); 6) 110 e 353, comma 1 e 2, del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti); 7) 61, n. 2, 110 e 326 del codice penale (concorso in rivelazione di segreti di ufficio); 8) 319 e 321 del codice penale (corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio); 9) 110, 56 e 323 del codice penale (concorso in tentato abuso d'ufficio); 10) 110 e 326, comma 3, del codice penale (concorso in rivelazione di segreti di ufficio); 11) 81, capoverso, 110, 323, 476, 479 e 491-bis del codice penale (concorso in abuso d'ufficio, falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici)

**Trasmessa dal Tribunale di Bari
Ufficio del Giudice delle indagini preliminari
il 23 febbraio 2011**

Comunicata alla Presidenza il 15 aprile 2011

ONOREVOLI SENATORI. – Il 23 febbraio 2011, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bari ha chiesto al Presidente del Senato della Repubblica l'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti del senatore Alberto Tedesco nell'ambito di un procedimento penale pendente nei suoi confronti (n. 19497/08/07 R.G.N.R. DDA, n. 31353/09 R.G. GIP), per i reati di cui agli articoli: 1) 416, comma 1, 2 e 3, del codice penale (associazione per delinquere), 2) 317 del codice penale (concussione); 3) 56, 81, capoverso, e 317 del codice penale (tentata concussione); 4) 81, capoverso, 110, 56 e 317 del codice penale (concorso in tentata concussione); 5) 110 e 323 del codice penale (concorso in abuso d'ufficio); 6) 110 e 353, comma 1 e 2, del codice penale (concorso in turbata libertà degli incanti); 7) 61, n. 2, 110 e 326 del codice penale (concorso in rivelazione di segreti di ufficio); 8) 319 e 321 del codice penale (corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio); 9) 110, 56 e 323 del codice penale (concorso in tentato abuso d'ufficio); 10) 110 e 326, comma 3, del codice penale (concorso in rivelazione di segreti di ufficio); 11) 81, capoverso, 110, 323, 476, 479 e 491-bis del codice penale (concorso in abuso d'ufficio, falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici). Nella ordinanza del GIP si faceva espressa riserva di trasmissione di ulteriori atti.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 24 febbraio 2011 e l'ha annunciata in pari data.

In data 7 marzo 2011 il Presidente del Senato ha trasmesso alla Giunta la documentazione integrativa inviata dall'autorità giudi-

ziaria. Tale documentazione è costituita da 4 faldoni contenenti documentazione cartacea e da 4 DVD in cui è riversata la restante documentazione.

La Giunta, che ha ritenuto di far decorrere dall'acquisizione completa degli atti il termine previsto dal Regolamento del Senato per riferire in Assemblea, ha esaminato la domanda nelle sedute del 1°, 9, 15, 22, 29, 30 marzo, del 6 e del 12 aprile 2011, ascoltando il senatore Tedesco, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento nelle sedute del 9 e del 15 marzo e del 6 aprile 2011. In data 8 marzo 2011 il senatore Tedesco ha depositato una memoria scritta alla quale ha allegato i seguenti atti: 1) decreto di perquisizione locale e personale; 2) querela per diffamazione nei confronti del dottor Pierfelice Zazzera; 3) memoria circa la normativa vigente in materia di verifica dei Direttori generali delle ASL; 4) decreto di archiviazione emesso in data 24 febbraio 2011 dal Giudice delle indagini preliminari, dottor Sergio Di Paola; 5) istanza di revoca delle misure cautelari ordinate dal giudice delle indagini preliminari, dottor Giuseppe De Benedictis; 6) richiesta avanzata dai pubblici ministeri, dottoressa Di Geronimo, dottor Bretone e dottor Quercia, di proroga del termine delle indagini preliminari in data 6 maggio 2010.

In data 24 marzo 2011 la Giunta ha acquisito l'ordinanza del GIP con cui è stata respinta l'istanza di revoca della misura cautelare avanzata dal senatore Tedesco. In data 5 aprile 2011 il senatore Tedesco ha inviato copia della richiesta di archiviazione formulata dai pubblici ministeri di Bari nell'ambito del procedimento conclusosi con il decreto emesso dal GIP, dottor Di Paola.

LA DECISIONE DEL GIP CON PARZIALE ACCOGLIMENTO DELLA RICHIESTA DEL PM

Nell'ordinanza del GIP contenente la domanda di autorizzazione all'esecuzione della custodia cautelare, oltre alla elencazione dei capi di imputazione riferiti al senatore Tedesco, sono indicati gli elementi di colpevolezza ai sensi dell'articolo 273 del codice di procedura penale emersi nel corso delle indagini preliminari e su cui si fonda la misura cautelare nei suoi confronti. Sono motivate infine le esigenze cautelari ai sensi dell'articolo 274 del codice di procedura penale.

È opportuno sintetizzare i capi di imputazione.

1. Associazione a delinquere, per aver costituito un gruppo di controllo sul sistema sanitario pugliese che, commettendo una serie di reati contro la pubblica amministrazione, era in grado di pilotare illecitamente gli appalti verso imprese predeterminate anche legate da vincoli familiari e di controllare rilevanti pacchetti di voti elettorali.

2. Concussione, per aver indotto, in qualità di assessore alle politiche della salute della regione Puglia, il direttore generale della ASL di Taranto a nominare determinati dirigenti quali direttore amministrativo e direttore sanitario di quella ASL, pur essendo quelle nomine di competenza del direttore generale.

3. Tentata concussione, per aver tentato di indurre in qualità di assessore alle politiche della salute della regione Puglia, il direttore sanitario e il direttore generale della ASL di Bari a nominare un determinato dirigente quale primario di un reparto di medicina generale. L'evento non si è verificato per cause indipendenti dalla volontà dell'imputato.

4. Concorso in tentata concussione, per aver indotto in qualità di assessore alle politiche della salute della regione Puglia, in concorso con altri amministratori pubblici locali, il presidente della commissione di con-

corso a nominare un determinato dirigente quale primario di un reparto di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza. Anche tale evento non si è verificato per cause indipendenti dalla volontà dell'imputato.

5. Concorso in abuso d'ufficio, per aver favorito, in concorso con vari dirigenti amministrativi, la nomina di un determinato candidato ad un posto di collaboratore amministrativo e per aver chiesto - sempre in qualità di assessore - ai direttori generali competenti di nominare due direttori amministrativi e sostituire un direttore sanitario.

6. Concorso in turbativa d'asta, per aver turbato la regolarità e l'esito di una gara concernente il servizio triennale di raccolta dei rifiuti, favorendo una determinata aggiudicazione.

7. Concorso in rivelazione e utilizzazione di segreto d'ufficio, per aver acquisito informazioni riservate sullo svolgimento di una gara concernente il servizio triennale di raccolta dei rifiuti.

8. Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, per aver alterato i risultati della gara suddetta attraverso l'acquisizione di informazioni riservate da un componente della commissione giudicatrice in cambio di promesse sulla stabilizzazione del personale della ASL di Bari, di cui lo stesso componente faceva parte.

9. Concorso in tentato abuso d'ufficio, per aver tentato di favorire un candidato partecipante al concorso pubblico per titoli ed esami di collaboratore presso l'ARPA Puglia.

10. Concorso in rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio, per aver utilizzato illegittimamente notizie di ufficio con riferimento alle vicende concorsuali di cui al capo precedente.

11. Concorso in abuso d'ufficio, falsità materiale e falsità ideologica, per aver falsificato una registrazione del protocollo informatico della direzione generale ASL di Bari per far risultare acquisita in data antecedente a quella effettiva la registrazione di un

contratto e favorire così una determinata nomina.

L'ordinanza del GIP ha accolto parzialmente la richiesta formulata dal pubblico ministero, non riconoscendo la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza con riferimento a tutte le ipotesi di reato contestate e comunque escludendo dall'applicazione delle misure cautelari quelle per le quali non ricorrono le condizioni di legge. Il GIP ha quindi accolto la richiesta di arresto in relazione ai punti 2, 3, 4, 6, 8 e 11.

In particolare, è stata rigettata la richiesta di applicazione della misura cautelare per il capo di imputazione concernente l'associazione a delinquere. Il GIP, infatti, ritiene che il «sodalizio» facente capo all'ex assessore Tedesco non possa essere assimilabile ad una organizzazione a delinquere «tenuto conto che in questo gruppo gran parte degli adepti non si conoscevano fra loro e alcuni ... vi erano entrati non certo per dare un contributo al raggiungimento di non conosciuti né da loro conoscibili scopi illeciti del sodalizio».

Per ciò che concerne le esigenze cautelari, il GIP conferma l'impostazione della Procura escludendo che nel caso di specie ricorrano le condizioni per l'utilizzabilità delle lettere a) e b) dell'articolo 274 del codice di procedura penale (pericolo per la genuinità delle prove e pericolo di fuga) ma che siano invece presenti le esigenze di cui alla lettera c) dello stesso articolo. Il GIP si sofferma quindi sulla interpretazione di tale norma osservando che la sua applicabilità non possa essere esclusa in modo automatico nei confronti di imputati incensurati e che le esigenze cautelari, secondo la prevalente giurisprudenza di Cassazione, possano desumersi dalle modalità e circostanze dei fatti. In particolare, si deve tener conto della reiterazione dei fatti criminosi a breve distanza di tempo e della relativa facilità delle modalità di esecuzione. Ad avviso del GIP, pertanto, non sembra emergano dubbi sulla compo-

nente oggettiva di cui alla lettera c) (le specifiche modalità e circostanze del fatto), mentre per quanto riguarda quella soggettiva, cioè «la personalità della persona sottoposta alle indagini» è opportuno riferirsi al prevalente orientamento della Cassazione secondo cui le stesse modalità e circostanze del fatto possono essere prese in considerazione anche per il giudizio relativo alla personalità del soggetto. Ne consegue che - ad avviso del GIP - «la condotta contemporanea o susseguente al reato» può dar luogo ad una «prognosi di pericolosità sociale sfavorevole» anche sotto il profilo soggettivo. Richiamando poi quanto affermato dal pubblico ministero, il giudice sottolinea che la perdita della carica di assessore regionale alla salute non appare decisiva per escludere la possibilità di reiterazione del reato. Gli episodi contestati sono infatti «maturati nell'ambito di un sistema incentrato essenzialmente su logiche clientelari di controllo del territorio», sistema nel quale l'ex assessore Tedesco aveva «un indiscusso ruolo apicale». Tale ruolo non sarebbe strettamente correlato alla carica di assessore regionale alla salute ma alla «sua posizione di *leader* di una fazione politica inserita nella maggioranza di governo regionale». Da alcune intercettazioni si fa discendere, in proposito, che la qualità di senatore della Repubblica è «da considerarsi idonea a garantire, in via strumentale, la prosecuzione degli affari illeciti nel campo della gestione sanitaria». Soffermandosi, infine, sui criteri di scelta delle misure cautelari, il GIP ritiene che la custodia in carcere sia proporzionata all'entità dei fatti contestati e idonea a soddisfare le esigenze di cautela. Ciò anche in considerazione della posizione dei figli e di altri congiunti del senatore Tedesco quali imprenditori sanitari tuttora in attività.

LA DIFESA DEL SENATORE TEDESCO

Nella memoria presentata l'8 marzo 2011 il senatore Tedesco ha precisato che dopo

le sue dimissioni da assessore (6 febbraio 2009) ha continuato a far parte del Consiglio regionale per ulteriori 5 mesi senza essere colpito da irrogazione di misure cautelari che – in quel lasso di tempo – non avrebbero avuto bisogno di autorizzazioni non essendo egli coperto da alcuna immunità. A suo avviso in ciò consiste il primo *vulnus* nel procedimento, dato che le indagini erano iniziate all'incirca nella prima metà del 2008: e cioè che, per circa un anno e mezzo (marzo 2008 – luglio 2009) non siano state ritenute necessarie le esigenze cautelari, sia durante lo svolgimento delle funzioni di assessore sia durante quello di consigliere regionale, a differenza di quanto si è, invece, ritenuto solo dopo un anno e sette mesi dalla sua elezione a senatore della Repubblica. Ai fini di una possibile reiterazione di reato si è ritenuta più confacente la funzione, e l'influenza conseguente, di un parlamentare piuttosto che quella di un amministratore regionale, nelle rispettive funzioni di assessore prima e di consigliere poi. Altrettanto sospetta egli ritiene la perquisizione della sua abitazione e del suo ufficio disposta in data 20 aprile 2009, e cioè alla vigilia della definizione delle liste per le elezioni europee del 2009. La perquisizione era motivata dalla ricerca di un appunto consegnatogli da un imprenditore – coindagato nel procedimento che lo riguarda – finalizzato a modificare, per il perseguimento dei suoi interessi personali, il redigendo piano della salute, nella parte relativa alle attività riabilitative. Nelle mani degli inquirenti, in quel momento, erano già disponibili gli atti della Regione (la bozza e la versione definitiva del suddetto piano) dai quali sarebbe stato agevole controllare se l'appunto consegnatogli per modificare la bozza aveva poi effettivamente sortito effetto nella versione definitiva approvata dal Consiglio regionale. La smentita o la conferma della manipolazione del piano ben si sarebbero potute ricercare più opportunamente interrogando i tecnici preposti alla redazione dello stesso, come persone in-

formate sui fatti. Un ulteriore esempio di unidirezionalità delle indagini rivolte nei suoi confronti consiste anche – a suo parere – nel mancato corso dato dalla Procura di Bari alla querela per diffamazione presentata nei confronti del dottor Pierfelice Zazzera in data 20 dicembre 2007, perché nelle sue funzioni di coordinatore regionale dell'IDV, nel corso di una conferenza stampa, aveva artatamente manipolato le informazioni fornite per dimostrare l'esistenza del conflitto di interessi e la sua inattività nel rimuoverlo. Con atti inequivocabili della camera di commercio di Bari – allegati alla querela – egli dimostrava la chiara falsità delle accuse mosse, strumentali a diffamarlo e a danneggiare l'immagine dei suoi familiari e sua.

Quanto alle accuse di concussione, il senatore Tedesco ha richiamato la disciplina vigente per precisare che la valutazione dei direttori generali – che sarebbe stata lo strumento della concussione – non è di competenza dell'assessore regionale.

Nella memoria si lamenta poi che in ben tre anni di indagine gli inquirenti non hanno ritenuto di interrogarlo, con ciò negandogli la possibilità di offrire i necessari chiarimenti.

Considera decisiva, infine, per ciò che riguarda la dimostrazione dell'esistenza di un vero e proprio *fumus persecutionis* nei suoi confronti, la circostanza per cui due giudici delle indagini preliminari dello stesso Tribunale di Bari hanno ricevuto dai medesimi pubblici ministeri, in tempi diversi, due distinte e difformi richieste riferite alle medesime fattispecie criminose.

Infatti al GIP Di Paola viene inoltrato il procedimento n. 4702/10 del R.G.P.M. nei confronti di Vendola Nicola, Tedesco Alberto e altri nove indagati, con richiesta di archiviazione dell'accusa *ex* articolo 317 del codice penale.

Al GIP De Benedictis viene invece assegnato il procedimento n. 19497/08 R.G.N.R DDA e n. 31353/09 R.G. G.I.P., nei confronti di Tedesco Alberto e altri 23 indagati, in relazione al quale gli stessi pubblici mini-

steri precedenti avanzano istanza di applicazione di diversi tipi di custodia cautelare indicando un'ipotesi di concussione asseritamente realizzata nel 2005, due distinte ipotesi di tentata concussione asseritamente realizzate nel 2008, una ipotesi di asserita turbativa d'asta riferita al 2008/2009 e un'asserita ipotesi di abuso e falso del 10 giugno 2008.

Singoli episodi, dunque, non legati da un costruito unitario dal momento che lo stesso GIP ha escluso i necessari indizi di colpevolezza dalla pur evidenziata associazione a delinquere.

Il venir meno dell'ipotesi di associazione a delinquere elide, a suo giudizio, la possibilità di intravedere l'esistenza di quella «rete» di relazioni e di rapporti in forza della quale il GIP ritiene sussistente l'esigenza cautelare.

Le sue immediate dimissioni dall'Ufficio di Assessore alle Politiche della Salute, la sua attuale carica di senatore della Repubblica - che lo porta ad operare sull'intero territorio - hanno di fatto reciso ogni suo collegamento con la sanità pugliese, oggi gestita da altro assessore al ramo.

Il GIP De Benedictis accoglie, dunque, in data 23 febbraio 2011, sia pur parzialmente, la richiesta dei pubblici ministeri e la richiesta della massima misura cautelare; viceversa il GIP Di Paola in data 24 febbraio 2011 accoglie la richiesta dei medesimi pubblici ministeri di archiviazione per il Presidente Vendola, per lui e per gli ulteriori nove coindagati.

Con la richiamata ordinanza del 23 febbraio 2011 il GIP De Benedictis rigetta l'istanza di misura cautelare per sedici indagati e la accoglie parzialmente per sette.

Nei giorni successivi vengono revocate le misure cautelari a cinque dei sette indagati precedentemente afflitti dalle stesse e a due di questi vengono irrogate misure meno afflittive.

Il senatore Tedesco ricorda nella sua memoria che gli stessi pubblici ministeri, già in fase di indagine, avevano escluso la pre-

senza di elementi indiziari con riferimento all'aggravante di cui all'articolo 7 della legge n. 203 del 1991 e successivamente avevano avanzato richiesta di archiviazione del reato di cui all'articolo 317 del codice penale al GIP dott. Di Paola, da questi accolta.

Ritiene che, alla luce degli elementi evidenziati, si possa ritenere la sussistenza di una oggettiva persecutorietà a suo danno derivante dalle modalità e dal tempo dell'esercizio dell'azione penale.

Il *fumus* è anche rinvenibile dall'evidente infondatezza dell'azione, dimostrata dalla contraddittorietà delle richieste dei pubblici ministeri concretizzatesi in pronunciamenti differenti dei giudici delle indagini preliminari per fattispecie di reati sovrapponibili e per le ripetute censure contenute nell'ordinanza del GIP dott. De Benedictis circa le valutazioni contraddittorie dei pubblici ministeri in ordine a persone diverse per gli stessi fatti considerati.

Nel corso delle sue audizioni davanti alla Giunta il senatore Tedesco ha ribadito quanto affermato nella memoria scritta e si è ulteriormente soffermato sugli elementi che a suo giudizio indicano la sussistenza di un *fumus persecutionis* nelle modalità di svolgimento del procedimento penale nei suoi confronti. Per ciò che riguarda in particolare i reati di concussione, ha segnalato che la stessa terminologia utilizzata rende necessaria una attenta valutazione dell'ipotesi accusatoria. Con riferimento alla nomina dei direttori sanitario e amministrativo della ASL di Taranto, il capo di imputazione attribuisce alla sua persona in qualità di assessore alla salute, la responsabilità di aver «indotto» il Direttore generale a nominare determinati soggetti. Dagli atti processuali si evince che tali nomine non sarebbero state «imposte», ma tutt'al più «suggerite». Forti perplessità desta peraltro lo «strumento» della costrizione, che sarebbe avvenuta utilizzando il meccanismo di valutazione costituito dalla verifica annuale (ma in realtà una

successiva modifica normativa ha fissato la scadenza per la verifica a diciotto mesi) da parte della regione sui risultati amministrativi ottenuti dai dirigenti generali delle ASL. Sarebbe bastato, a tale riguardo, secondo il senatore Tedesco, compiere un approfondimento sulle modalità con cui tale verifica si svolge per rendersi immediatamente conto che l'assessore alla salute, così come la Giunta, non hanno poteri discrezionali su tali verifiche. Esse si svolgono infatti sulla base di criteri predeterminati, definiti da una commissione tecnica composta di soggetti esterni nominati dalla giunta regionale. Inoltre la verifica tende a valutare il conseguimento degli obiettivi assegnati ai Direttori generali al momento della nomina. Il conseguimento dell'ottanta per cento degli obiettivi determina automaticamente il superamento della verifica e la conferma del Direttore generale.

Relativamente al problema del conflitto di interessi ha precisato che al momento della nomina egli ha assunto alcune determinazioni: in primo luogo, ha chiesto ai suoi familiari di cedere le quote che detenevano in una società; per un'altra società ha indotto i propri figli a trasformarne la ragione sociale (la società non si occupa più di commercializzazione diretta e produzione ma di commercializzazione per conto terzi). Occorrerebbe chiedersi, e compiere delle verifiche al riguardo, quali siano stati i vantaggi che i propri familiari hanno avuto in conseguenza della sua nomina. Si riscontrerebbe che il fatturato delle società ha avuto un'evoluzione fisiologica e che non sono state acquisite nuove società, come è confermato da un rapporto della guardia di finanza. Ha precisato che il fatturato annuo varia tra i tre e i cinque milioni, a fronte di un bilancio della regione Puglia per beni e servizi dell'ordine di oltre 1,5 miliardi. Le società risalgono alla fine degli anni '80, esse hanno operato quasi esclusivamente in Puglia e la quota di mercato che coprono è dell'ordine del 5-7% dello specifico ramo d'impresa a livello

regionale. Ha escluso poi che la sanità pugliese sia dominata da un duopolio, dato che operano nel settore circa venti aziende.

Sulla presunta continuità nella gestione della sanità pugliese precisa che nessuno dei dirigenti coinvolti a vario titolo nella vicenda giudiziaria è ancora in carica. La scelta del professor Fiore quale suo successore è stata dettata unicamente da criteri di competenza e dal rapporto di fiducia che lo legava al presidente Vendola, avendolo quest'ultimo nominato suo consulente per le politiche sanitarie.

Ha infine precisato, con riferimento ai due procedimenti penali paralleli, che nella richiesta di archiviazione formulata dai pubblici ministeri nel procedimento che aveva come primo destinatario il Presidente Vendola si afferma che «gli episodi delle concussioni poste in essere per le nomine di direttori sanitari e direttori amministrativi addebitabili al Tedesco Alberto» ... «non appaiono integrarsi fatti penalmente rilevanti». Il riferimento è ad alcune specifiche nomine che sono state oggetto anche dell'altro procedimento penale. Vi sono quindi, a suo avviso, almeno quattro o cinque fatti per i quali gli stessi pubblici ministeri in un procedimento hanno chiesto l'archiviazione perché essi non appaiono penalmente rilevanti e in un altro procedimento, invece, hanno definito i capi di imputazione e hanno chiesto, almeno per alcuni di essi, l'adozione di misure cautelari.

LA RELAZIONE DEL SENATORE BALBONI

Il relatore designato, senatore Balboni, ha quindi illustrato una propria proposta alla Giunta. Egli si è soffermato, innanzitutto, sul tema del *fumus persecutionis*, prendendo in considerazione gli argomenti utilizzati in proposito dal senatore Tedesco e giungendo alla conclusione che esso sia insussistente. Ha poi - in base alla giurisprudenza parlamentare in materia - valutato se i reati per-

seguiti siano di tale gravità da giustificare l'alterazione della piena funzionalità degli organi parlamentari derivante dalla modificazione del *plenum* assembleare a seguito dell'adozione di misure restrittive nei confronti di un componente. Si tratta di una ponderazione tra interessi costituzionalmente protetti che, nel corso delle legislature repubblicane, gli organi parlamentari hanno sempre svolto con grande attenzione alle effettive necessità di giungere all'applicazione in via cautelare di provvedimenti da cui derivavano conseguenze di tale natura. Il relatore ha ricordato che i pochi precedenti nei quali la Camera ha deliberato in senso positivo sulla richiesta di autorizzazione hanno riguardato reati gravissimi come l'omicidio o la partecipazione a banda armata. Il Senato, dal canto suo, non ha mai autorizzato l'arresto di propri componenti. Oltre alla gravità dei reati contestati, le Camere hanno considerato infatti anche le esigenze cautelari sotto il profilo della loro attualità ed efficacia in relazione alla motivazione proposta dalla stessa autorità giudiziaria.

Sulla base di tale impostazione, il senatore Balboni ha proposto di valutare le ipotesi di reato di cui ai capi di imputazione che il GIP ha preso in considerazione ai fini dell'adozione delle misure cautelari come non assimilabili a quelle dei precedenti richiamati, escludendo quindi la loro eccezionale gravità. Rilevante, in tal senso, ha ritenuto la decisione del GIP sulla insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza per il più grave dei reati ascritti, quello della associazione a delinquere, per il quale infatti non è stata richiesta l'adozione delle misure cautelari. Ha parimenti escluso che sia rinvenibile nel caso di specie la eccezionale rilevanza delle misure cautelari e quindi la loro indispensabile applicazione.

La relazione concludeva proponendo il diniego dell'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti del senatore Alberto Tedesco

ai sensi dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione.

LA DISCUSSIONE IN GIUNTA

Nella successiva discussione che si è svolta sulla proposta del relatore sono venuti in evidenza i seguenti punti:

a) a giudizio di alcuni componenti, la Giunta non disponeva di elementi sufficienti per escludere con certezza l'esistenza di un *fumus persecutionis*; sarebbe stato quindi preferibile attendere l'esito del ricorso in appello al Tribunale della libertà prima di giungere ad una deliberazione della Giunta. Ciò si rendeva necessario soprattutto per il fatto che nel provvedimento sono state rilevate alcune anomalie. In particolare, avrebbero meritato ulteriori approfondimenti sia il «ritardo» della richiesta delle misure cautelari rispetto all'avvio delle indagini, sia le diverse valutazioni dei pubblici ministeri sugli stessi fatti in due distinti procedimenti penali;

b) per quanto riguarda il rapporto tra i due procedimenti penali, lo stesso senatore Tedesco ha sottolineato come vi sia stata, a suo avviso, una disparità di trattamento rispetto a situazioni identiche nei due procedimenti penali avviati dalla procura di Bari rispettivamente nei suoi confronti e nei confronti del Presidente Vendola. Nell'ambito del primo procedimento si è infatti giunti alla richiesta accolta dal GIP di adozione di misure cautelari, mentre il secondo si è concluso con una ordinanza di archiviazione che ha accolto la medesima richiesta della procura. Al fine di valutare la consistenza di tale argomento, si è provveduto a verificare se vi fosse un'effettiva corrispondenza tra i fatti oggetto dei due procedimenti penali. Da quanto risulta dagli atti in possesso della Giunta, emerge che vi sono effettivamente alcuni fatti oggetto di entrambi i procedimenti per i quali nel procedimento indirizzato come primo indagato nei confronti del

Presidente Vendola, si disponeva l'archiviazione per il reato di concussione, mentre nel procedimento contro il senatore Tedesco si accoglieva la richiesta della procura qualificando il fatto quale abuso di ufficio. Si tratta evidentemente di un'anomalia, dato che il giudice deve, in presenza di una ipotesi di accusa per un reato diverso, sollecitare il PM a formulare l'imputazione. Nei casi citati ciò non è avvenuto e in uno dei due procedimenti si è conseguentemente giunti all'archiviazione. Va tuttavia tenuto presente che i capi di imputazione per abuso d'ufficio contenuti nel procedimento rivolto come primo indagato nei confronti del senatore Tedesco non vengono presi in considerazione per l'adozione di misure cautelari. Per alcuni componenti ciò impedisce di valutare l'anomalia come sintomo di un *fumus persecutionis*. In un solo caso il capo di imputazione (concussione) è considerato al fine di richiedere il provvedimento di arresto. È stato anche segnalato che le diversità riscontrabili nei due procedimenti possono dipendere dagli elementi acquisiti dalla procura nel periodo intercorrente tra le due richieste a due diversi giudici delle indagini preliminari (datate rispettivamente 26 marzo 2010 e 4 febbraio 2011);

c) per ciò che concerne la scansione temporale che ha segnato il procedimento penale, il senatore Tedesco ha rilevato come le misure cautelari non siano state richieste dai pubblici ministeri quando egli era assessore e neppure quando era ancora consigliere regionale, anche se i fatti a lui addebitati erano già noti. La richiesta è intervenuta solo dopo più di un anno dalla sua elezione a senatore. Sembrerebbe illogico considerare maggiore il rischio di reiterazione del reato in una fase in cui l'imputato non è più assessore e ha assunto un incarico nazionale che non ha una diretta attinenza con la gestione della sanità regionale. Tuttavia, per alcuni componenti, occorre considerare che per compiere una corretta valutazione dei tempi utilizzati dalla procura per

l'adozione dei diversi provvedimenti, bisognerebbe entrare nel merito delle scelte investigative che sono state adottate. Vi possono essere state, infatti, preoccupazioni su possibili contromisure degli imputati che hanno consigliato ai magistrati di ritardare l'assunzione delle misure cautelari, considerando anche che l'indagine è stata estremamente complessa e ha riguardato reati a formazione progressiva, reati mezzo, reati fine e reati comunque strettamente connessi con altri;

d) per alcuni componenti, l'aver rilevato alcune anomalie nel procedimento non comporta di per sé l'individuazione di un *fumus persecutionis*. Sulle presunte anomalie possono essere attivati i normali rimedi del processo penale, mentre l'attività persecutoria, intesa anche in senso oggettivo, richiede il rinvenimento di elementi specifici, tali da riscontrare un particolare accanimento o una disparità di trattamento nei confronti del parlamentare;

e) in linea generale, si è affermato che la ricerca di un eventuale *fumus persecutionis* non deve in ogni caso comportare, da parte del Senato, una valutazione di merito degli elementi probatori raccolti nel corso dell'indagine. Occorre sempre mantenere una netta distinzione tra i diversi ambiti di competenza, evitando sovrapposizioni e condizionamenti. Per alcuni componenti da ciò consegue che l'ambito del *fumus persecutionis* «oggettivo» (che non scaturisce da un consapevole intento persecutorio) deve essere interpretato in senso restrittivo;

f) secondo un primo orientamento, il Senato deve limitarsi a valutare la sussistenza del *fumus persecutionis*. Da ciò deriva che dalla sua esclusione non può che conseguire l'accoglimento della domanda dell'autorità giudiziaria. Per un secondo orientamento, invece, occorre conformarsi alla prassi e, dopo aver escluso il *fumus*, è necessario compiere una valutazione comparativa tra gli interessi, costituzionalmente riconosciuti, alla giustizia e alla piena funzionalità dell'organo parlamentare;

g) l'attività di comparazione – ove ritenuta necessaria – richiede, per alcuni, un aggiornamento rispetto alla precedente giurisprudenza parlamentare. La valutazione della gravità dei reati deve quindi discostarsi dalle precedenti decisioni delle Camere, che hanno acconsentito all'adozione di misure cautelari solo in caso di reati di sangue o di eversione. In tal senso, il reato di concussione – il più grave tra i reati contro la pubblica amministrazione – non può, secondo questa tesi, non considerarsi grave. Per altri componenti, viceversa, non si ravvisa l'esigenza di mutare la consolidata prassi in materia.

IL VOTO DELLA GIUNTA

La relazione del senatore Balboni non è stata approvata dalla Giunta.

In considerazione della varietà delle motivazioni che hanno condotto a questo risul-

tato, la Giunta non ha ritenuto che da ciò potesse conseguire «automaticamente» l'approvazione della proposta contraria a quella cui era pervenuto il relatore.

* * *

In base a tale valutazione e tenuto conto della scadenza del termine per riferire all'Assemblea senza che fosse richiesto da alcuno di proporre istanza di proroga, la Giunta, in data 12 aprile 2011, ha deliberato di procedere ai sensi dell'articolo 135, comma 10, del Regolamento secondo cui viene sottoposta all'Assemblea la domanda dell'autorità giudiziaria con una relazione informativa predisposta da un componente della Giunta a ciò delegato.

LI GOTTI, *relatore*

