# SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA -

Doc. IV n. 171-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari (Relatore PELLEGRINO)

**SULLA** 

# DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE

e di autorizzazione a compiere gli atti di cui all'articolo 343, comma 2, del codice di procecura penale, nonchè ad eseguire provvedimento che dispone la custodia cautelare

CONTRO IL SENATORE

## SEVERINO CITARISTI

per i reati di cui agli articoli 81, 110, 319, 319-bis, e 61, numero 2, del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 319 e 61, numero 2, del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 7 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 648, 61 numero 2, 7 del codice penale, 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 7 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (ricettazione; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 7 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 319-bis del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio;

violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 648, 61, numero 2, 7, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (ricettazione; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, comma 1, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici)

Trasmessa dal Ministro di Grazia e Giustizia (CONSO)

il 16 giugno 1993

Comunicata alla Presidenza il 22 ottobre 1993

ONOREVOLI SENATORI. - il 7 giugno 1993 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, per il tramite del Procuratore Generale presso la Corte di Appello, ha inoltrato domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Citaristi per i reati di cui agli articoli 81, 110, 319, 319-bis, e 61, numero 2, del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 319 e 61. numero 2, del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 7 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 648, 61 numero 2, 7 del codice penale, 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 7 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (ricettazione; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 7 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981. n. 659 (violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 319-bis del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio: violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, commi 1 e 2, 648, 61, numero 2, 7, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (ricettazione; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, comma 1, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici); agli articoli 81, 110, 319, 319-bis, 61, numero 2, del codice penale, 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici).

In data 16 giugno 1993 il Ministro di Grazia e Giustizia ha trasmesso la domanda

al Presidente del Senato, che l'ha annunciata in Aula il 17 giugno 1993 e deferita alla Giunta il 28 giugno 1993.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 7 e 12 ottobre 1993.

Il senatore Citaristi è stato ascoltato dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento el Senato, nella seduta del 7 ottobre 1993.

La richiesta di autorizzazione a procedere avanzata dalla Procura della Repubblica di Milano concerne 14 distinti episodi, per 9 dei quali viene contestato il concorso formale tra la violazione delle norme sul finanziamento dei partiti e la corruzione propria aggravata in concorso (e in altri due casi in concorso con la ricettazione); mentre in una fattispecie viene contestato esclusivamente il reato di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti politici ed in altri due solo il concorso nel reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Le vicende contestate riguardano: versamenti per lavori stradali ed autostradali; dazioni di denaro da parte delle società ASTALDI, COGEFAR IMPRESIT, OLIVETTI, ANSALDO; versamenti per il teleriscaldamento di Torino, per le forniture all'ASST ed alle PP.TT., per le forniture all'INAIL, per gli appalti relativi agli interventi di recupero di beni culturali, e versamenti in ambito INTERMETRO; le dazioni di denaro di Lombardini.

La Procura milanese fonda, come già in casi precedenti, la propria richiesta su dichiarazioni rese o da imprenditori o da managers pubblici e dalle quali risulterebbe che i primi avrebbero versato al senatore Citaristi somme rilevanti nella sua qualità di segretario amministrativo della DC. Tali versamenti sarebbero stati funzionalmente collegati dai vari imprenditori (e peraltro non in maniera univoca) all'intento di favorire la stipulazione o l'esecuzione di contratti di appalto con enti pubblici.

La Giunta ha unanimemente ritenuto che le dichiarazioni degli imprenditori e dei managers pubblici, di cui innanzi si è detto, suffragano, sia pure ancora a livello di indizio, l'ipotesi acusatoria di versamenti di

somme al senatore Citaristi in violazione delle norme sul finanziamento dei partiti.

Le stesse dichiarazioni sono invece apparse all'unanime valutazione della Giunta dotate di univocità minore per ciò che concerne il collegamento fra i versamenti e l'attività della pubblica amministrazione. Il collegamento appare infatti in alcuni casi individuato in maniera abbastanza precisa e quindi sufficiente a rendere ragionevole e accettabile già nella fase preliminare dell'indagine l'ipotizzarsi della corruzione. In altri episodi invece il collegamento è indubbiamente più sfumato, poichè sono gli stessi imprenditori a riferire che il versamento altro fine non aveva che quello di determinare una generica benevolenza della parte politica che il senatore Citaristi rappresentava, senza però indicare se e in quale misura tale benevolenza si sia tradotta in comportamenti di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizo, che possano ritenersi in contrasto con i doveri di ufficio o comunque influenzati dall'irregolare finanziamento al partito politico o dalla sua promessa. Ciò tanto è vero che in alcuni casi persino l'ambito amministrativo in cui l'effetto corruttivo si sarebbe determinato viene dai magistrati procedenti individuato in maniera assolutamente larvata.

Non sfugge ovviamente alla Giunta che il carattere ancora liminare della fase processuale, in cui la richiesta viene ad inserirsi, ben può giustificare l'autorizzazione di indagini che riguardino l'accertamento non solo dell'illecito finanziamento politico, ma anche del suo eventuale collegamento a comportamenti di pubblici ufficiali o di incaricati di pubblico servizio, idonei ad integrare gli estremi del delitto di corruzione

E tuttavia nella richiesta di autorizzazione a procedere, e in particolare nel suo capo 13 che concerne «i reati ipotizzati», sono ancora una volta affermati principi idonei a consentire una diversa e più allarmante lettura della richiesta su cui il Senato è chiamato a deliberare. Evidente, infatti, appare l'adesione dei magistrati procedenti ad un teorema accusatorio (e cioè quello della c.d. corruzione ambientale) in cui i

finanziamenti a partiti politici, avvenuti in forma irregolare, devono di per sè ritenersi idonei ad integrare anche un'ipotesi corruttiva, per l'attitudine dei partiti finanziati ad influenzare pubblici ufficiali o incaricati di pubblici servizi che devono al partito la propria nomina e la progressione della propria carriera.

Su tale presupposto parrebbe prospettarsi una pericolosa quanto inaccettabile irrilevanza nella successiva indagine giudiziaria di ogni accertamento in ordine all'effetto corruttivo che l'illecito finanziamento ha potuto determinare.

Considerazioni di tal tipo in due precedenti richieste di autorizzazione formulate dalla stessa Procura milanese nei confronti del senatore Citaristi (Docc. IV, nn. 56 e 74) già determinarono nella Giunta e nel Senato la decisione di assentire la richiesta di autorizzazione soltanto per i reati di cui agli artt. 7 legge n. 195 del 1974 e 4 legge n. 659 del 1981 e di negarla per i concorrenti reati di corruzione sia pure allo stato, e cioè senza escludere la possibilità che le indagini di cui si consentiva comunque la prosecuzione anche con riferimento ai fini dell'illecito finanziamento potessero in seguito motivare, da parte dell'autorità giudiziaria, nuove specifiche richieste di autorizzazione a procedere anche per il reato di corruzione, ove fossero emersi ulteriori elementi volti ad individuare, in termini di sufficiente certezza, almeno l'ambito amministrativo in cui l'effetto corruttivo si sarebbe, in ipotesi, determinato.

È noto, peraltro, come tali determinazioni del Senato – che pure obbedivano ad un ragionevole criterio di self restraint – sono state contestate dalla Procura milanese che ha sollevato conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale. Sicchè, la Giunta, in esito ad un'approfondita discussione, ha ritenuto che allo stato delle cose (e cioè, in un momento in cui si è alle soglie dell'abolizione dell'istituto dell'autorizzazione al procedimento, sono già state concesse numerose autorizzazioni a procedere nei confronti del senatore Citaristi anche per i reati di corruzione aggravata e non sono ancora note le decisioni della

Corte costituzionale sul noto conflitto di attribuzione) sia più opportuno proporre all'Aula un'integrale concessione dell'autorizzazione, segnalando peraltro tutte le perplessità che la richiesta di autorizzazione indubbiamente solleva, nell'auspicio che i diversi profili coinvolti siano affrontati e serenamente risolti nell'esercizio proprio della giurisdizione.

Non sembra infatti discutibile che il Parlamento possa - anche in sede di autorizzazioni a procedere - esprimere dubbi e preoccupazioni rispetto al modo in cui viene prospettata in sede giudiziaria l'interpretazione di norme penali, e ciò soprattutto in casi come quelli in esame, in cui la affermazione di un necessario concorso formale tra il reato di violazione delle norme sul finanziamento dei partiti politici e il reato di corruzione propria aggravata appare incidere - come già nelle richiamate vicende precedenti la Giunta ha rilevato – sul principio di stretta tipicità della incriminazione penale sancito dall'articolo 25 della Costituzione; principio essenziale in ogni Stato di diritto, che segna un discrimine preciso tra Stato laico e Stato etico e delinea i rispettivi ambiti del potere legislativo e del potere giudiziario, attribuendo soltanto al primo la configurazione astratta delle fattispecie criminose mediante l'emanazione di norme di cui il secondo è tenuto a dare corretta applicazione fondata, per vincolo costituzionale, su criteri ermeneutici di stretta interpretazione.

È in tale prospettiva che la Giunta - pur ritenendo, per le considerazioni già svolte, opportuna una concessione dell'autorizzazione così come richiesta - non può esimersi dal segnalare come la richiesta stessa confermi quella che già in altre occasioni alla Giunta è parsa una evidente distorsione di indirizzo che caratterizza la complessa, e per più profili meritoria, indagine in corso da parte della Procura milanese; tale distorsione sta ad avviso della Giunta nel rilievo indubbiamente eccessivo (perchè sostanzialmente esaustivo) che nella inchiesta stessa sembra darsi a reati contro la pubblica amministrazione, in particolare al delitto di corruzione

propria aggravata, con la conseguenza – sulla cui anomalia non sembra possibile discutere – che nella maggior parte dei casi, alla stregua dei principi enunciati dalla Procura procedente, delle ipotizzate corruzioni sarebbe possibile individuare e sottoporre al rigore della sanzione penale soltanto i corruttori e i complici, ma non gli autori, e cioè i pubblici ufficiali o gli incaricati di pubblico servizio che avrebbero posto in essere l'atto contrario al dovere di ufficio.

Ad una piana riflessione appare invece chiaro come l'indagine medesima abbia meritoriamente posto in luce, dimostrando un'eccezionale capacità investigativa, soprattutto un fenomeno di illecito finanziamento della politica, indubbiamente grave anche per le sue dimensioni (davvero enormi) e per l'ordinarietà dei comportamenti che lo hanno determinato. Ovviamente non può escludersi che in ipotesi determinate l'illecito finanziamento possa assumere rilievo non solo sotto il profilo della violazione delle specifiche norme di settore, ma anche nel suo funzionale collegamento con comportamenti di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio; ma tale possibilità non esime i magistrati procedenti da una verifica puntuale della concreta verificazione della stessa all'interno dei singoli procedimenti amministrativi, anche al fine di non sopprimere le distinzioni che la legge pur espressamente prevede tra corruzione propria e impropria, antecedente e successiva. Peraltro a formulare rilievi di tal tipo la Giunta è indotta non già dall'intento di svolgere una funzione nomofilattica che indubbiamente non le appartiene, ma perchè allarmata dalle conseguenze cui potrebbe portare una automatica qualificazione corruttiva di ogni finanziamento della politica avvenuto al di fuori delle regole di settore. Tale qualificazione diverrebbe sin troppo facilmente estendibile anche a finanziamenti che quelle regole abbiano osservato; poichè anche per questi potrebbe affermarsi che il fine del finanziamento (talmente coessenziale da non necessitare di specifica dimostrazione) sareb-

be quello di determinare da parte del partito politico un'indebita influenza su pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, dalla cui precisa individuazione potrebbe anche prescindersi.

Ciò evidenzierebbe una pericolosa tendenza contestativa dello stesso valore della rappresentanza politica e cioè di uno dei cardini dell'ordinamento democratico, che affida appunto a tale forma di rappresentanza la legittima cura di specifici interessi e rende legittimo che gli interessi rappresentati assumano i costi della rappresentanza, a condizione soltanto che ciò avvenga in termini di assoluta trasparenza.

A ciò si aggiunga che il rilievo eccessivo che nella indagine viene attribuito ai reati contro la pubblica amministrazione sembra allo stato avere sostanzialmente precluso un'ulteriore direzione indagativa che pur meriterebbe di essere esplorata; e cioè quella dei fatti appropriativi consumati da singoli o da gruppi in danno dei partiti, cui ben può aver dato luogo l'accertato accumulo di ingenti risorse finanziarie, sostanzialmente gestite in forma riservata e quindi al di fuori di ogni possibile agevole controllo.

Inoltre, conformemente alla giurisprudenza della Giunta e dell'Assemblea del Senato, seguita anche presso l'altro ramo del Parlamento, si è ritenuto di proporre la dichiarazione di improcedibilità per l'ulteriore richiesta, avanzata dalla magistratura inquirente, di autorizzazione a compiere gli atti di cui all'articolo 343, comma 2, del codice di procedura penale, in quanto formulata in termini generici ed aspecifici e quindi non pertinenti, quasi a voler sollecitare una inammissibile «autorizzazione in bianco» a porre in essere atti dalla valenza estremamente diversificata: infatti, teoricamente il riferimento potrebbe oscillare dalla misura restrittiva della libertà personale all'intercettazione telefonica. Tanto più che la seconda parte del secondo comma dell'articolo 68 Cost. prescrive una specifica autorizzazione per atti restrittivi della garanzia costituzionale, la cui apposita richiesta dovrebbe essere avanzata nel momento in cui l'autorità giudiziaria, pro-

seguendo le indagini a seguito dell'autorizzazione concessa, ritenesse di dover procedere ad atti di indagine coercitivi.

Infine, la Giunta ha ritenuto opportuno proporre il diniego dell'autorizzazione ad eseguire provvedimento che disponga la custodia cautelare. La richiesta è stata motivata con il fatto che per la magistratura procedente sarebbe irrilevante ai fini delle esigenze cautelari l'intervenuto abbandono della carica di segretario amministrativo della DC da parte del senatore Citaristi, stante la continuazione di legami ed interrelazioni con l'ambito imprenditoriale e politico, che ne farebbero il depositario di compromettenti segreti con i quali potrebbe condizionare le scelte di politici, funzionari e imprenditori. Sicchè, la misura cautelare verrebbe richiesta al fine di impedire la perpetrazione di ulteriori reati della stessa specie.

Tale motivazione è apparsa alla Giunta per nulla convincente e fondata. In vero lo stesso riferimento ad un finanzimento illecito pervenuto al senatore Citaristi alla metà del 1992 (e cioè a indagine giudiziaria iniziata) non esclude che tale finanziamento gli sia stato erogato nella qualità di segretario amministrativo della DC; sicchè, non risultando mai il senatore Citaristi coinvolto nella vicenda in esame o in altre ad essa collegate, se non in tale qualità, l'intervenuta cessazione dalla carica rende del tutto irrealistica la prospettata possibilità di perpetrazione di ulteriori reati della stessa specie.

Per ciò che potrebbe, invece, riguardare l'esigenza di evitare inquinamenti delle prove, cui pur la Procura procedente non fa espresso riferimento, la Giunta ha positivamente apprezzato l'atteggiamento assunto

dal senatore Citaristi che – in sede di audizione – ha dichiarato alla Giunta di essere già comparso dinnanzi alla magistratura milanese, riconoscendo la sua responsabilità nell'illecito finanziamento del suo partito, dichiarandosi disposto a collaborare con i magistrati per un più puntuale accertamento dei singoli episodi e, semmai, lamentando di non essere stato ancora formalmente interrogato per gli episodi per cui il Senato ha già, in alcuni casi da gran tempo, concesso l'autorizzazione a procedere.

Di tali dichiarazioni del senatore Citaristi, la Giunta (nella seduta del 12 ottobre 1993) ha ritenuto di poter trovare conferma nella circostanza che, in una successiva richiesta di autorizzazione inoltrata dalla stessa Procura di Milano nei confronti del senatore Citaristi, non è stata reiterata tale richiesta cautelare (v. Doc. IV, n. 207): il che sembra dimostrare che secondo la stessa Procura procedente, allo stato attuale, sarebbe superata ogni esigenza di misura restrittiva della libertà personale, in ragione anche dell'atteggiamento collaborativo assunto dall'indagato.

Per questi motivi, la Giunta – con separate votazioni – ha deliberato di proporre:

- a) la concessione dell'autorizzazione a procedere (all'unanimità);
- b) di dichiarare improcedibile l'ulteriore richiesta di autorizzazione a compiere gli atti di cui all'articolo 343, comma 2, del codice di procedura penale (a maggioranza):
- c) il diniego dell'autorizzazione ad eseguire provvedimento che disponga la custodia cautelare (a maggioranza).

Pellegrino, relatore