

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. IV
n. 13-A-bis

Relazione di minoranza della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE FRANCHI)

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE

e di autorizzazione a compiere gli atti di cui all'articolo 343, comma 2, del codice di procedura penale

CONTRO IL SENATORE

SEVERINO CITARISTI

per i reati di cui agli articoli 81, 110, 319 e 319-bis del codice penale; nonché agli articoli 81, capoverso, del codice penale, 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 dei partiti politici; corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio)

Trasmessa dal Ministro di grazia e giustizia

(MARTELLI)

il 3 luglio 1992

Comunicata alla Presidenza il 16 ottobre 1992

ONOREVOLI SENATORI. - Il 12 giugno 1992 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 e 319-bis del codice penale; nonché agli articoli 81, capoverso, del codice penale, 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 dei partiti politici; corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio).

In data 3 luglio 1992 il Ministro di Grazia e Giustizia ha trasmesso la domanda al Presidente del Senato che l'ha annunciata in Aula l'8 luglio 1992 e deferita alla Giunta il 14 luglio 1992.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 9, 10, 17 e 23 settembre 1992.

Il senatore Citaristi è stato ascoltato dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, nella seduta del 9 settembre 1992, e ha presentato una memoria scritta.

L'impianto accusatorio della Procura di Milano muove dalle risultanze di complesse indagini che hanno messo in luce come nell'area milanese da tempo si sia creato un particolare «ambiente di favore» di cui hanno goduto esponenti politici dei maggiori partiti e imprenditori vicini a tali politici, con illeciti vantaggi per entrambi. Gli elementi acquisiti nella fase preliminare delle indagini delineano l'esistenza di un sistema di gestione degli enti pubblici, di aziende pubbliche e di società a prevalente capitale pubblico caratterizzato da movimenti di denaro complessivamente molto ingenti. Tali trasferimenti di denaro hanno avuto essenzialmente per scopo quello di manipolare le procedure di aggiudicazione di appalti e forniture (in particolar modo ricorrendo a bandi di gara truccati), di

eludere i controlli sull'esecuzione dei lavori e di evitare intralci nella gestione degli stessi. Si tratta di tangenti che, solo in parte, e non sempre, venivano trattenute dai funzionari che le avevano richieste o ricevute; più spesso venivano da questi versate ad esponenti politici che avevano svolto quanto meno una funzione di garanzia dell'aggiudicazione della gara d'appalto, della favorevole gestione del contratto, della tempestività dei pagamenti.

In tal modo, da una parte gli imprenditori sono riusciti ad aggiudicarsi appalti e forniture senza una trasparente valutazione delle correnti regole del mercato, dall'altra parte i politici (direttamente o, più frequentemente, tramite pubblici amministratori) hanno ricevuto, quale compenso rispetto alla illecita opportunità offerta ai suddetti imprenditori, una percentuale del valore dell'appalto, sia per fini personali sia per provvedere al finanziamento dei partiti di appartenenza. Detta percentuale di regola non ha rappresentato un costo per le imprese giacché la relativa somma è stata trasferita sul costo dell'appalto (ad esempio riducendo la percentuale di sconto, aumentando i prezzi in sede di varianti in corso d'opera, esponendo costi non giustificabili in base a criteri di buona amministrazione) e quindi gravando detti costi sulla collettività.

In questo contesto si inserisce la vicenda del senatore Citaristi. I magistrati milanesi hanno acquisito le dichiarazioni del signor Pizzarotti, azionista della società Pizzarotti S.p.a.; dichiarazioni - è bene sottolinearlo - rese spontaneamente al magistrato e sulle quali non vi è al momento nessun fondato sospetto di mendacità. Il signor Pizzarotti ha riferito che, in relazione alla possibilità di costituire un consorzio di imprese e comunque in relazione alla gara di appalto per il progetto di «Malpensa 2000» avrebbe corrisposto la somma di un miliardo e 300

milioni così ripartita: 800 milioni versati al senatore Citaristi, segretario amministrativo nazionale della Democrazia cristiana, con le forme previste per le erogazioni di finanziamenti a favore di partiti politici; 500 milioni all'avvocato Annoni, membro della Commissione istituita dalla SEA per la valutazione delle offerte di partecipazione alla gara d'appalto, somma versata in contanti e senza riscontro nella documentazione contabile delle società eroganti.

Inoltre, dalle deposizioni rese dal Pizzarotti emerge che la regolarità formale dei versamenti a favore della Democrazia cristiana nasconde una sostanziale violazione delle leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981: le somme corrisposte provenivano solo in parte dalle società del gruppo Pizzarotti, mentre, in realtà, la metà del miliardo e 300 milioni di lire Pizzarotti se la sarebbe fatta restituire, a fine 1990, dalle altre imprese partecipanti all'appalto, senza che il contributo risultasse deliberato dagli organi sociali competenti di tali società ed iscritto nei relativi bilanci.

L'erogazione a favore della Democrazia cristiana sarebbe stata compiuta inizialmente a ringraziamento dell'intervento del senatore Citaristi presso i responsabili dell'Italstat e successivamente per l'appalto ottenuto. Dichiarò infatti il Pizzarotti che, a causa della freddezza dimostrata dal dottor Zamorani, vice direttore dell'Italstat, ad una prima richiesta di formare un raggruppamento d'impresie fra la Pizzarotti S.p.a. e società dell'Italstat, decise di rivolgersi al senatore Citaristi perchè caldeggiasse la sua richiesta. Ottenuta la somma di lire 200 milioni, con assegno avente per beneficiaria la segreteria amministrativa nazionale della DC, Citaristi disse che si sarebbe rivolto all'amministratore delegato o al direttore generale dell'Italstat, rispettivamente avvocato Santonastaso e dottor Badò. Il dottor Zamorani, in sede di interrogatorio dell'8 giugno 1992, ha confermato di aver trattato la questione proprio con l'avvocato Santonastaso.

Il senatore Citaristi ha dichiarato, ai magistrati e alla Giunta, di aver ricevuto, quale segretario amministrativo della DC,

numerose elargizioni da parte del gruppo Pizzarotti, in occasione di consultazioni elettorali, e ne ha ribadito la liceità anche sulla considerazione che simili contributi erano già stati erogati a suoi predecessori. Tale argomento finisce però per provare troppo. Lo stesso dottor Zamorani ha infatti ammesso che la prassi delle tangenti, corrisposte per l'aggiudicazione di opere pubbliche, risale a circa venti anni fa: nulla si può dire quindi sulla liceità anche di quei precedenti versamenti.

Inoltre, assumono rilevanza le date in cui sono stati versati i contributi: in particolare, il primo versamento è stato effettuato il 25 ottobre 1989 e cioè il giorno precedente a quello di una lettera, indirizzata dalla SEA al Ministero dei trasporti, cui era allegato uno schema di bando di gara per l'appalto di «Malpensa 2000», che già conteneva una serie di requisiti particolarmente selettivi (v., in particolare, il punto H3 del bando).

Quanto all'accusa concernente il suo intervento ai fini dell'associazione di imprese, il senatore Citaristi ha ricordato come lo stesso dottor Zamorani abbia escluso un suo ruolo al riguardo e abbia negato altresì di aver istigato il signor Pizzarotti a mettersi in contatto con lui. In realtà, Zamorani, nell'intervista rilasciata al settimanale «Panorama» del 23 agosto 1992, si è limitato ad affermare di non aver mai parlato con Citaristi della vicenda nè con Pizzarotti dei suoi rapporti con i responsabili amministrativi dei partiti. Ha dichiarato inoltre, nell'interrogatorio dell'8 giugno 1992, di aver trattato la questione dell'appalto per «Malpensa 2000» con l'avvocato Santonastaso: e proprio all'avvocato Santonastaso si sarebbe rivolto, secondo Pizzarotti, il senatore Citaristi per caldeggiare la sua richiesta. Sussiste dunque un grave indizio che ben giustifica il proseguimento delle indagini.

Nè appare decisiva la circostanza che Citaristi e Annoni non si conoscano. Zamorani dichiara infatti di conoscere il signor Mongini, membro della direzione nazionale della DC e vicepresidente della SEA, cui presenta, quale esperto di diritto amministrativo e di appalti, l'avvocato Annoni, già consulente dell'Italstat. Annoni diventa così

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legale della SEA, predispone tutti i bandi relativi al progetto di «Malpensa 2000» ed entra a far parte, insieme a Mongini, della Commissione aggiudicatrice. Citaristi d'altro canto ammette di conoscere Mongini, il quale gli avrebbe chiesto se il signor Pizzarotti dovesse considerarsi «un amico»; domanda a cui Citaristi dà risposta affermativa. Senza entrare ulteriormente nel merito di tali vicende, è indubbio che su di esse è necessario consentire un approfondimento nella sede propria, che è quella giurisdizionale.

Sulla base della ricordata ricostruzione dei fatti appare del tutto incomprensibile la decisione assunta dalla maggioranza della Giunta - una maggioranza, è bene sottolinearlo, non solo di stretta misura, ma anche più *procedurale* che *sostanziale* - nel senso di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Citaristi. Una decisione del genere - parafrasando la classica categoria delle cosiddette «sentenze suicide», per la palese contraddizione tra la motivazione e il dispositivo - potrebbe essere definita proprio *suicida*.

Infatti, la Giunta, nell'assumere la decisione ricordata, si è addentrata nel merito delle fattispecie contestate al senatore Citaristi, cercando negli atti processuali di individuare «appigli» per ritenere non fondata la chiamata di correttezza effettuata dal signor Pizzarotti. Ma - quasi alla stregua del principio logico di non contraddizione - delle due l'una: o l'iniziativa del magistrato appare del tutto improvvida, configurandosi la fattispecie contestata come viziata da una palese manifesta infondatezza delle accuse *ictu oculi* riscontrabile, e allora non occorre nemmeno addentrarsi nel merito della vicenda in modo dettagliato; oppure è necessario procedere ad altri riscontri, alcuni dei quali possono essere già agli atti processuali, inseriti nel fascicolo trasmesso ai sensi dell'articolo 111 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, ma certamente altri riscontri (al momento nemmeno ipotizzabili, ma senza dubbio necessari, visto che allo stato la ricostruzione dei fatti è stata appena iniziata dalla

magistratura) potranno e dovranno emergere nel prosieguo delle indagini, che quindi deve essere autorizzato.

Comunque, anche a voler *impropriamente* limitarsi allo stato degli atti, non può essere contestato il fatto che dagli elementi contenuti nel fascicolo processuale, ed in particolare dagli interrogatori, non emerge la matematica certezza della totale estraneità del senatore Citaristi rispetto alle fattispecie contestate. In realtà nemmeno vi sono indizi (univoci e concordanti, ma addirittura neanche generici) in tal senso.

Come noto, tradizionalmente, le Giunte dei due rami del Parlamento hanno proposto il diniego dell'autorizzazione sostanzialmente in relazione a tre ipotesi: casi di esistenza di un *fumus persecutionis* da parte dell'autorità giudiziaria; fattispecie di manifesta infondatezza dell'accusa; vicenda di cosiddetta proiezione esterna del mandato parlamentare. È altresì noto che la competente Giunta della Camera dall'inizio della XI Legislatura si è prevalentemente orientata nel senso che il diniego non può essere proposto al di fuori dei casi di esistenza di un *fumus persecutionis*.

Ma anche a non voler tener conto in questa sede di un mutato indirizzo giurisprudenziale della Camera dei deputati, occorre innanzitutto richiamare i criteri deliberati dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato nella seduta del 16 giugno 1988 a proposito del *fumus persecutionis*, che può essere di primo grado (persecuzione dolosa del magistrato nei confronti del parlamentare) oppure di secondo grado, quando deriva dalle modalità e dal tempo dell'esercizio dell'azione penale. A chiunque sappia valutare anche *prima facie* la richiesta dei magistrati milanesi apparirà evidente come non possa, di fronte ad una dichiarazione resa spontaneamente dal signor Pizzarotti, che ha chiamato in causa il senatore Citaristi, ipotizzarsi l'intento doloso del magistrato. Quanto poi alle modalità e ai tempi dell'iniziativa del magistrato, è evidente che non potevano che essere correlati alle ricordate dichiarazioni spontanee. Anzi, avendo il pubblico ministero un termine brevissimo

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(30 giorni) per la richiesta di autorizzazione (art. 344, comma 1, del nuovo codice di procedura penale), i tempi dell'azione della magistratura risultano in qualche modo «automatici».

Ma proprio quest'ultimo ristretto «automatismo cronologico» rende non ipotizzabile che si siano già raccolti tutti gli elementi utili per un futuro eventuale esercizio dell'azione penale, per cui o si è in presenza di una manifesta infondatezza dell'accusa - che in determinati casi potrebbe considerarsi elemento *ex se* fondante un diniego dell'autorizzazione -, oppure non si può proporre (come ha fatto la maggioranza della Giunta) il diniego dell'autorizzazione a procedere a causa della mancanza di indispensabili riscontri probatori ulteriori, che *per tabulas* il magistrato non ha avuto nemmeno il tempo di poter individuare.

Se quindi vi è certezza dell'inesistenza di un *animus persecutionis* da parte del pubblico ministero procedente, nemmeno si possono ipotizzare un «eccesso accusatorio» nè comunque «forzature giudiziarie»: infatti, il signor Pizzarotti ha reso al magistrato spontaneamente le proprie dichiarazioni, della cui mendacità non vi è alcuna certezza - e la stessa maggioranza, nonostante tutti i tentativi di scandagliare dettagliatamente nel merito la vicenda, non è riuscita a rinvenire tale certezza - e che, proprio per questo, necessiterebbe di ulteriori approfondimenti da parte dell'autorità giudiziaria.

Non sembrerà pleonastico specificare che anche la terza ipotesi, tradizionalmente fondante la proposta di diniego, sembra nella fattispecie del tutto assente: infatti, nella attività di segretario amministrativo di un partito non può adombrarsi nessuna proiezione esterna del mandato parlamentare. Non si tratta di dar vita ad anomale «condizioni di privilegio negativo» nei confronti di un segretario amministrativo di un partito, supponendo che le somme da questi ricevute da parte di un imprenditore debbano necessariamente collegarsi a vicende di appalti, che siano stati aggiudicati a quest'ultimo: infatti, vi sono nella fattispe-

cie una precisa confessione ed una circostanziata chiamata di correttezza dell'imprenditore stesso. Semmai, si tratta di evitare «condizioni scriminanti di privilegio positivo» a favore di un segretario amministrativo di un partito, postulando che - una volta che siano state *formalmente* iscritte nel bilancio dei partiti e debitamente dichiarate alla Presidenza della Camera, ai sensi dell'art. 4, comma 3, della legge 18 novembre 1981, n. 659 - le somme ricevute siano comunque di lecita provenienza.

Non vi sono pertanto elementi oggettivi per negare l'autorizzazione a procedere, che invece va concessa, affidando così alla dialettica processuale e al conseguente vaglio probatorio un più approfondito esame delle responsabilità contestate. Non sembrerà ozioso ricordare che l'autorità giudiziaria è l'organo costituzionalmente competente ad individuare questo tipo di responsabilità, a cui non si possono sostituire le Camere in sede di esame delle domande di autorizzazione a procedere. Infatti, tale istituto non può essere distorto in una specie di «preliminare giudizio di merito»: le Camere debbono solo valutare se l'azione del magistrato, per le sue caratteristiche, costituisca, pur essendo diretta nei confronti di un singolo componente, un *vulnus* per l'istituzione parlamentare.

Probabilmente un *vulnus* all'istituzione parlamentare sarebbe arrecato dal Senato qualora denegasse l'autorizzazione, sia per le ripercussioni presso l'opinione pubblica, sia per gli ostacoli che così si porrebbero in essere nei confronti dell'attività della magistratura milanese, la cui inchiesta verrebbe ad essere colpita nella sua credibilità complessiva, pur in mancanza - ed è questo l'elemento più grave - di qualsiasi elemento che possa mettere in dubbio la correttezza della magistratura milanese, che tra l'altro ha doverosamente inoltrato domanda di autorizzazione a procedere a seguito di una precisa chiamata di correttezza da parte di un imputato, e non sulla base di «teoremi» o di postulati demagogici, oppure, ancora, di superficiali e persecutorie generalizzazioni nell'ambito del cosiddetto «clima di corruzione ambientale».

Per queste ragioni, si propone che l'Assemblea voglia concedere l'autorizzazione a procedere in giudizio per i due reati contestati espressamente al senatore Citaristi, vale a dire i reati di corruzione e di violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici.

Tuttavia - a riprova della profonda serenità e delle convinzioni squisitamente giuridiche, che hanno condotto a formulare la precedente proposta -, in relazione alle ulteriori richieste dell'autorità giudiziaria, si propone invece che l'Assemblea, una volta concessa l'autorizzazione a procedere in giudizio per i due reati ricordati, voglia adottare le seguenti determinazioni, suffragate del resto dall'orientamento in generale emerso presso la Giunta del Senato e confermate dalla decisione assunta dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 luglio 1992, a proposito di analoghe richieste contenute nel Doc. IV, n. 6:

1) l'eventuale autorizzazione a procedere non sarebbe estensibile a fatti nuovi rispetto a quelli espressamente indicati nella richiesta di cui al Doc. IV, n. 13. Infatti, l'autorizzazione, una volta concessa, non può estendersi all'ipotesi di eventuali fatti nuovi, che necessiterebbero di una ulteriore e specifica autorizzazione a procedere: altrimenti si svuoterebbe di efficacia la garanzia prevista dall'art. 68, secondo comma, Cost.;

2) inoltre, si dovrebbe comunque dichiarare improcedibile, allo stato, la richiesta di compiere - ove del caso - quegli atti elencati dall'art. 343, comma 2, del codice di procedura penale, per i quali la seconda parte del secondo comma dell'art. 68 Cost. prescrive una specifica autorizzazione, la cui apposita richiesta dovrebbe essere avanzata nel momento in cui l'autorità giudiziaria, proseguendo le indagini a seguito dell'autorizzazione concessa, ritenesse di dover procedere agli atti coercitivi considerati.

FRANCHI, *relatore di minoranza*