

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

**Doc. IV**  
**n. 56-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PELLEGRINO)

SULLA

**DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE**

e di autorizzazione a compiere atti di perquisizione, nonchè ad eseguire il provvedimento di custodia cautelare in luogo di privata dimora

CONTRO IL SENATORE

**SEVERINO CITARISTI**

per i reati di cui agli articoli 81, 110, 319 e 61, n. 2, del codice penale; agli articoli 81 e 110 del codice penale, all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659; agli articoli 81, 110, 319 e 61, n. 2, del codice penale; agli articoli 81 e 110 del codice penale, all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659; agli articoli 81, 110, 319 e 61, n. 2, del codice penale; agli articoli 81 e 110 del codice penale, all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659; agli articoli 81, 110, 319 e 61, n. 2, del codice penale; agli articoli 81 e 110 del codice penale, all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'articolo 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 dei partiti politici)

Trasmessa dal Ministro di Grazia e Giustizia

(MARTELLI)

il 18 novembre 1992

Comunicata alla Presidenza il 5 marzo 1993

ONOREVOLI SENATORI. - Il 6 novembre 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 61, n. 2, del codice penale; agli articoli 81 e 110 del codice penale, all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659; agli articoli 81, 110, 319 e 61, n. 2, del codice penale; agli articoli 81 e 110 del codice penale, all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659; agli articoli 81, 110, 319 e 61, n. 2, del codice penale; agli articoli 81 e 110 del codice penale, all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'articolo 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 dei partiti politici).

In data 18 novembre 1992 il Ministro di Grazia e Giustizia ha trasmesso la domanda al Presidente del Senato, che l'ha annunciata in Aula il 23 novembre 1992 e deferita alla Giunta il 9 dicembre 1992.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 16 e 17 febbraio 1993 (congiuntamente alla domanda di cui al *Doc. IV*, n. 74, sempre nei confronti del senatore Citaristi).

Il senatore Citaristi - che aveva già fornito una memoria scritta - è stato ascoltato dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, nella seduta del 16 febbraio 1993.

I fatti, oggetto del procedimento, riguardano presunte elargizioni di somme di denaro al senatore Severino Citaristi, nella qualità di segretario amministrativo nazio-

nale della Democrazia Cristiana, da parte dei signori Vincenzo Lodigiani, Vincenzo Romagnoli, Paolo Pizzarotti ed Angelo Simontacchi, per conto di imprese a loro facenti capo, secondo quanto dichiarato dagli stessi imprenditori citati nel corso di interrogatori.

Essendo i fatti di cui ai citati *Doc. IV*, nn. 56 e 74 del tutto simili - trattandosi di presunte ricezioni di somme di denaro provenienti da imprenditori, sulla base delle cui deposizioni i procedimenti si sono sviluppati - ed essendosi svolta in Giunta una discussione congiunta, le parti motivazionali (vale a dire le considerazioni in punto di diritto) delle relazioni sui citati documenti si premette che saranno sostanzialmente identiche.

La Giunta, dopo un approfondito dibattito e a forte maggioranza, ha ritenuto che l'autorizzazione a procedere debba essere senz'altro concessa per i reati di cui ai punti B), D), F) ed H) della richiesta. Le contestazioni riguardano il versamento di somme destinate alla segreteria nazionale amministrativa della DC da parte di imprese, costituite in forma di società di capitali, senza che i contributi fossero deliberati dall'organo sociale competente e senza che fossero iscritti a bilancio ed essendo comunque i contributi in questione vietati dalla legge penale.

La Giunta ha rilevato che le univoche dichiarazioni di diversi imprenditori interessati costituiscono un quadro indiziario chiaro e probante, che indubbiamente legittima la richiesta dell'autorità giudiziaria a procedere per i reati contestati.

Indubbia è apparsa alla Giunta la gravità del fenomeno complessivamente emergente sia per la notevole entità economica dei contributi, sia per le modalità della contribuzione. Queste ultime sembrano evidenziare un rapporto tra il sistema dei partiti ed il sistema imprenditoriale fondato su di un reciproco riconoscimento di indifferenza alle regole specifiche che reggono ciascuno

dei due settori; le une costituite dalle norme che nel nostro sistema disciplinano il finanziamento dei costi della politica; le altre dal complesso delle disposizioni volte ad assicurare la verità e trasparenza dei bilanci, l'esatto adempimento degli obblighi tributari e più in generale la visibilità e leggibilità *ex post* dei flussi di ricchezza mobiliare che alimentano il mercato.

Più complesso problema giuridico si è posto alla Giunta, sia pure all'interno del *proprium* dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, per ciò che concerne i reati di cui ai capi A), C), E) e G) della richiesta. Tali imputazioni, infatti, nei medesimi fatti già contestati come violazione delle norme sul finanziamento dei partiti politici, individuano la concorrenza formale di reati di corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio.

Tali reati sono contestati al senatore Citaristi e ai singoli imprenditori che hanno operato le illecite contribuzioni, in concorso con pubblici ufficiali allo stato ignoti. E ciò sul presupposto che le contribuzioni medesime siano state erogate ed accettate, perchè, in luoghi e in occasioni non ancora accertati, pubblici ufficiali favorissero le imprese contribuenti nell'aggiudicazione o nella realizzazione di lavori pubblici in violazione dei doveri di imparzialità incombenti sulla pubblica amministrazione.

Il delicato problema giuridico, che nasce da tali imputazioni, appare chiaramente enunciato già nelle due richieste di autorizzazione a procedere, che la Giunta ha congiuntamente esaminate. Nelle stesse infatti, e più segnatamente nella seconda (Doc. IV, n. 74), si dà ampio conto di un contrasto insorto sul punto tra gli stessi uffici giudiziari interessati alla vicenda. Il contrasto riguarda le posizioni assunte sul punto dapprima dal GIP e quindi dal Tribunale di Milano.

Il GIP ha ritenuto infatti l'impossibilità di individuare nel caso concreto gli estremi del reato di corruzione in quanto:

- non è individuato il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che avrebbe concorso nella corruzione;

- non è individuato neanche l'ufficio del quale farebbe parte;

- non è individuato neppure l'ambito funzionale nel quale sarebbe intervenuto un qualche atto contrario ai doveri di ufficio.

Tale valutazione non è stata condivisa dal Tribunale di Milano che, a quanto risulta dalla stessa richiesta di autorizzazione a procedere, ha riformato l'ordinanza del GIP. Secondo il Giudice del riesame, infatti, se pur è vero che l'accordo criminoso tra il corruttore e il corrotto deve riferirsi ad uno specifico atto di ufficio, sarebbe esageratamente formalistico pretendere che l'esatta individuazione degli atti o delle attività frutto di corruzione avvenga in una fase di indagini preliminari ancora in pieno corso e destinata appunto ad individuare, nell'ambito di una ampia attività già accertata, la responsabilità per i singoli atti.

Ma a tale valutazione, essenzialmente fondata sul carattere liminare della fase processuale in cui la richiesta di autorizzazione viene ad inserirsi, il Pubblico Ministero aggiunge affermazioni che appaiono insieme di segno più incisivo e di più ardua condivisibilità; là dove, sempre sulla scorta della decisione del Giudice del riesame, afferma che sarebbe formalistico ritenere che criteri legati a schemi elementari di delinquenza siano suscettibili di rigida applicazione anche a schemi ben più evoluti, in cui elevandosi la corruzione a vero e proprio sistema non vi sarebbero un solo corruttore e un solo corrotto che si accordano su singoli atti, bensì un numero imprecisato sia di corruttori che di corrotti fra i quali si intrecciano rapporti in senso orizzontale, verticale e trasversale con numerose utilità date o promesse a diversi livelli e con diversi passaggi con contropartite rappresentate non dal singolo atto, ma da una serie di atti compiuti talvolta da organi singoli talvolta da organi collegiali.

Da ciò per il Pubblico Ministero la necessità di una più duttile applicazione dell'articolo 319 del codice penale per evitare che alla sanzione penale sfuggano tali più gravi forme di corruzione ambientale o sistemica, la cui complessità sarebbe

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tale da poter rendere concretamente impossibile l'individuazione precisa degli atti amministrativi che della corruzione costituiscono il frutto e dei pubblici ufficiali (o degli incaricati di pubblico servizio) che li hanno posti in essere.

Su tali basi motivazionali la richiesta di autorizzazione a procedere è parsa anche per tali reati a forte minoranza della Giunta fondata e non persecutoria. In tal senso si è sostenuto, con dovizia di argomentazioni, che per propria costante giurisprudenza alla Giunta è consentito un esame soltanto ristrettissimo del merito, nel cui ambito l'assoluta infondatezza dell'accusa può assumere rilievo come indice di un *fumus persecutionis* soltanto se i fatti oggetto di contestazione appaiono *prima facie* assolutamente inconsistenti.

Un'analoga considerazione non potrebbe invece essere consentita per i profili formali dell'accusa, sicchè la Giunta prima e quindi l'Assemblea non potrebbero estendere il proprio esame alla correttezza dell'individuazione della *norma astratta* in cui i fatti vengono inquadrati; talchè l'eccesso accusatorio apprezzabile ai fini del diniego dell'autorizzazione a procedere potrebbe riguardare soltanto il fatto contestato e non anche la sua qualificazione formale e cioè l'individuazione della norma incriminatrice in cui il fatto viene sussunto e che pertanto si ritiene violata.

In tale prospettiva e con ampi richiami dottrinali e giurisprudenziali si è anche sostenuto che la qualificazione formale dei fatti in discussione operata dal Pubblico Ministero procedente non potrebbe considerarsi del tutto arbitraria. E ciò sia perchè in dottrina non mancano autorevoli opinioni secondo cui il parlamentare, che esercita una funzione legislativa, ben può essere qualificato come pubblico ufficiale, nonostante la prerogativa dell'insindacabilità e il suo mancato assoggettamento al principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Sia perchè con riferimento ad una contestazione di corruzione in concorso con pubblici ufficiali ancora rimasti ignoti, la indicazione precisa degli atti pubblici

viziati da corruzione non sarebbe indispensabile in una fase processuale che attiene ancora alle indagini preliminari. Sicchè la richiesta di autorizzazione a procedere apparirebbe totalmente fondata e meritevole di accoglimento all'interno di un quadro complessivo indubbiamente grave, nel quale irrefutabile emergerebbe un generale condizionamento della pubblica amministrazione, una violazione del principio costituzionale dell'imparzialità dei pubblici uffici allo scopo di perseguire fini politici di parte.

Ma tale tesi, pur supportata da argomentazioni di indubbia elevatezza e spessore, non ha assunto prevalenza all'interno del dibattito estremamente approfondito che sul punto nella Giunta si è svolto; e dove sia pure a stretta maggioranza è conclusivamente prevalsa una tesi diversa. La stessa è innanzitutto fondata sul rilievo che l'art. 111 delle norme di attuazione del codice di procedura penale (emanate con decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1989, n. 271) impegna il Pubblico Ministero nella richiesta di autorizzazione non soltanto ad enunciare *il fatto* per il quale intende procedere, ma anche ad indicare le *norme di legge* che si assumono violate. Sicchè riposa su sicura base normativa la tesi che individua come interna al *proprium* dell'istituto la valutazione non solo del fatto, ma anche della sua qualificazione formale. Ne deriva che il *fumus persecutionis* di tipo oggettivo che legittima il diniego dell'autorizzazione a procedere può consistere sia nell'apprezzamento dell'assoluta insussistenza del fatto contestato, sia nella individuazione di una norma violata che attenga a fattispecie incriminatrice, che il fatto (per come contestato) appaia del tutto inidoneo ad integrare.

Il rilievo si rafforza ove si consideri che il principio di stretta tipicità dell'incriminazione penale è elevato dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione repubblicana a valore fondativo dell'intero ordinamento. Nè è sfuggito alla riflessione della maggioranza della Giunta un dato emergente dalla propria complessiva esperienza e che dimostra come comportamenti sostan-

zialmente identici vengono, nel difficile periodo che il Paese vive, contestati a carico di parlamentari e sul presupposto pacifico che gli stessi al di fuori dell'esercizio della funzione legislativa non rivestono la qualità di pubblici ufficiali, a volte come violativi soltanto della legge sul finanziamento dei partiti politici, a volte come ipotesi di corruzione ovvero di concussione, a volte come ipotesi di ricettazione e addirittura di estorsione. E ciò come mero effetto della diversità dei luoghi dove i fatti stessi vengono accertati e quindi dei diversi ambiti territoriali di attribuzione della funzione inquirente alle diverse autorità giudiziarie procedenti.

Sicché in discussione appare non soltanto il valore della tipicità della incriminazione penale, ma anche quello di un'uniforme applicazione della legge sull'intero territorio nazionale.

Su tali basi la maggioranza della Giunta ha ritenuto corretta e fondata la tesi secondo cui non è possibile una individuazione degli estremi del reato di corruzione, sino a quando non si è individuato (se non con estrema precisione il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio colpevole in concorso della contestata corruzione) almeno l'ufficio del quale lo stesso faccia parte o al limite almeno l'ambito funzionale nel quale sarebbe intervenuto un qualche atto rispetto al quale operare la valutazione della conformità o contrarietà ai doveri di ufficio. E ciò anche ai fini della distinzione, pur dovuta, tra le ipotesi di corruzione propria e le ipotesi di corruzione impropria, che distintamente il nostro codice penale prevede e punisce. La valutazione che nella Giunta ha avuto prevalenza è quindi conforme all'avviso espresso dallo stesso GIP nella vicenda in esame o in altre ad essa collegate, che appare tra l'altro fondato su di un insegnamento giurisprudenziale del tutto consolidato e al quale nella memoria depositata dal senatore Citaristi si è fatto ampio e documentato riferimento.

Quanto al rilievo - ad avviso del relatore d'indubbio peso - che tale precisazione dell'accusa, indispensabile al fine di una

corretta individuazione dell'ipotesi corruttiva contestata, ben potrebbe avvenire nell'ulteriore corso delle indagini preliminari che l'autorizzazione a procedere è chiamata a consentire, decisiva è apparsa alla maggioranza della Giunta la considerazione che - date la particolarità del fatto specifico e la peculiarità dell'indagine giudiziaria di cui al procedimento *de quo* -, concessa l'autorizzazione a procedere per i reati di violazione delle norme sul finanziamento dei partiti politici, *le indagini preliminari potranno avere comunque corso*. Sicché, se nell'ambito delle stesse con riferimento alle motivazioni e alle finalità delle illecite contribuzioni emergeranno con la dovuta sufficiente specificità singole ipotesi di corruzione, le stesse ben potranno motivare da parte dell'autorità giudiziaria procedente nuove e specifiche richieste di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Citaristi, che il Senato non mancherà di valutare.

A maggioranza la Giunta ha poi deliberato di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a compiere atti di perquisizione personale e domiciliare «che si dovessero rendere necessari» a carico del senatore Citaristi, essendo apparsa incongrua la motivazione che tale richiesta sorregge; e cioè quella che «trattandosi di atti a sorpresa gli stessi non potrebbero essere né precisati né preannunziati pena la loro totale inutilità». Ed infatti la ineludibilità del preannuncio deriva dalla sottoposizione dell'atto a preventiva autorizzazione. La necessità di una precisazione della richiesta nasce dal complesso delle norme costituzionali e codicistiche che reggono l'istituto.

A più ampia maggioranza la Giunta ha poi deliberato di proporre il diniego di sottoporre il senatore Citaristi a provvedimento di custodia cautelare sia pure in luogo di privata dimora. Sul punto all'interno della Giunta, oltre che la infondatezza, si è anche sottolineato la improprietà della motivazione di tale richiesta, riferita alla circostanza che il senatore Citaristi all'epoca della richiesta medesima rivestiva ancora le cariche di partito tramite le quali,

secondo gli elementi di accusa, avrebbe posto in essere le attività illecite che gli sono state contestate nella richiesta di autorizzazione e in altre alla stessa correlate. Sotto tale profilo da alcuni componenti della Giunta è stato manifestato l'avviso che in tal modo l'autorità giudiziaria procedente avrebbe realizzato una indebita ingerenza nella vita dei partiti politici. Tale avviso l'estensore della presente relazione non ritiene di poter condividere, perchè se è vero che i partiti politici adempiono ad un compito che la Costituzione individua come essenziale al carattere democratico dell'ordinamento, ciò non toglie che essi siano delle associazioni di diritto privato. Sicchè la permanenza in cariche di elevata responsabilità di soggetti accusati di ripetute e gravi violazioni delle norme aventi anche rilevanza penale che presiedono alla vita di tali associazioni, ben può astrattamente integrare gli estremi delle esigenze cautelari di cui all'articolo 274, lettera c) del codice di procedura penale. Peraltro la dichiarazione resa alla Giunta dal senatore Citaristi delle sue intervenute dimissioni dalla carica di segretario amministrativo del proprio partito, determina una automatica cessazione delle esigenze cautelari che motivavano la specifica richiesta di autorizzazione, di cui pertanto si propone la non concessione.

In conformità di una propria costante giurisprudenza, confermata dai voti di Assemblea, la Giunta all'unanimità ha deliberato infine di proporre all'Aula di dichiarare improcedibile la richiesta che l'autorizzazione venga estesa anche ad eventuali

nuove emergenze di fatto che dovessero scaturire nel prosieguo del procedimento.

Ciò non esclude che l'ulteriore corso delle indagini preliminari che la proposta della Giunta indubbiamente consente, potrebbe anche condurre a nuove emergenze di fatto; appare peraltro necessario che tali nuove emergenze e le nuove conseguenti ipotesi accusatorie siano sottoposte al preventivo vaglio della Giunta e quindi dell'Assemblea.

Pertanto, la Giunta - con separate votazioni - ha deliberato:

a) di proporre il diniego dell'autorizzazione a procedere per le imputazioni di cui ai capi A), C), E) e G), concernenti il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (a maggioranza);

b) di proporre la concessione dell'autorizzazione a procedere per le imputazioni di cui ai capi B), D), F) e H), riguardanti la violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici (a maggioranza);

c) di proporre il diniego dell'autorizzazione a compiere atti di perquisizione (a maggioranza);

d) di proporre il diniego dell'autorizzazione ad eseguire il provvedimento di custodia cautelare in luogo di privata dimora (a maggioranza);

e) di proporre di dichiarare improcedibile la richiesta che l'autorizzazione venga estesa anche ad eventuali nuove emergenze di fatto, che dovessero scaturire nel prosieguo del procedimento (all'unanimità).

PELLEGRINO, *relatore*