

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

836° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 18 FEBBRAIO 1992

INDICE

Organismi bicamerali

Procedimenti d'accusa *Pag.* 3

CONVOCAZIONI *Pag.* 11

COMITATO PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI D'ACCUSA

MARTEDÌ 18 FEBBRAIO 1992

22ª Seduta

Presidenza del Presidente

MACIS

indi del Vice Presidente

PINTO

La seduta inizia alle ore 14,50.

Il Comitato apre i lavori in seduta segreta. Indi delibera all'unanimità di proseguirli in seduta pubblica.

DISCUSSIONE SULLE COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Preliminarmente il PRESIDENTE avverte che è stato presentato dal deputato Ceruti uno schema di ordinanza per la dichiarazione di incompetenza, in relazione alle cinque denunce già discusse congiuntamente. Nella lettera di trasmissione si esprime l'avviso che la proposta dovrà essere messa in votazione in via prioritaria, richiamandosi il combinato disposto dell'articolo 8, commi secondo, terzo e quarto, della legge 5 giugno 1989, n. 219, e dell'articolo 11, primo comma, del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa. A tale riguardo, il Presidente ricorda che il Comitato ha già iniziato la votazione dello schema di ordinanza per l'archiviazione.

Interviene il deputato CERUTI, il quale ritiene che al momento non possa ritenersi preclusa una eventuale valutazione sull'ordine delle votazioni, la quale semmai si dovrà affrontare in un secondo tempo, qualora riprenda l'esame delle cinque denunce discusse congiuntamente.

Il Presidente MACIS riassume sinteticamente i termini delle comunicazioni da lui rese nella precedente seduta del 6 febbraio 1992, in cui ha dato conto dello scambio di lettere intercorso tra lui ed il Presidente della Camera, che - nel richiamare il criterio dell'urgenza e dell'indifferibilità degli atti, condizione necessaria per le riunioni delle Camere durante il periodo di *prorogatio* - ha rimesso tale valutazione

innanzitutto al Comitato ed al suo Presidente, che conoscono lo stato dei lavori e gli orientamenti manifestatisi. Pertanto su quest'ultimo punto dichiara aperta la discussione.

Il senatore POLLICE ricorda che già in sedute precedenti si è svolta la discussione sugli effetti dello scioglimento delle Camere sul procedimento d'accusa instaurato nei confronti del Presidente della Repubblica ed in particolare sull'attività del Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa. Dopo aver espresso l'avviso che la discussione deve ritenersi conclusa, chiede pertanto formalmente di passare al voto degli emendamenti al predisposto schema di archiviazione.

Il senatore SANTINI osserva che i problemi sollevati dalle considerazioni svolte dal Presidente della Camera dei Deputati non possono essere risolti senza adeguata riflessione. Si sofferma in particolare sull'accertamento dell'urgenza e dell'indifferibilità degli atti, sottolineando che il Presidente della Camera dei Deputati, dopo aver richiamato i precedenti parlamentari relativi al compimento di atti nei quali ricorrevano tali condizioni, ha affermato che il giudizio sulla sussistenza dei citati requisiti è rimesso alla discrezionalità del Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa.

Il Presidente Macis, nella lettera con la quale ha chiesto al Presidente della Camera dei Deputati chiarimenti in ordine all'attività del Comitato, ha richiamato i precedenti parlamentari relativi alle attività svolte dalla Commissione inquirente, dai quali risulta che nel periodo successivo allo scioglimento delle Assemblee legislative non sono mai state assunte decisioni definitive. Il Comitato deve pertanto pronunciarsi sulla base dei precedenti richiamati, nonchè dei contenuti della lettera inviata il 7 maggio 1976 dal Presidente Pertini al Presidente della Commissione inquirente, nella quale si ravvisa l'opportunità di non provocare, in regime di *prorogatio*, riunioni del Parlamento in seduta comune. Esprime pertanto la sua perplessità in ordine alla possibilità di pervenire, nell'attuale contesto, ad una decisione di archiviazione delle denunce - pur essendo personalmente favorevole a tale conclusione in punto di merito - considerata l'impossibilità di riunire il Parlamento in seduta comune nell'ipotesi in cui, a seguito dell'eventuale decisione di archiviazione, fosse raccolto il prescritto numero di firme.

Il senatore MAZZOLA sottolinea l'importanza della discussione, considerato che qualunque decisione avrà il significato di un precedente rilevante ed innovativo, trattandosi del primo procedimento d'accusa aperto contro il Capo dello Stato, che viene trattato in regime di *prorogatio*.

Il Presidente Macis ha esattamente e compiutamente esposto i termini del problema nella lettera da lui indirizzata al Presidente della Camera dei Deputati, cogliendone gli aspetti sia giuridici sia politici, che sono tra loro intrecciati ed inscindibili. A suo avviso, dalla discussione sinora svoltasi è emerso come dato non controvertibile che il

procedimento d'accusa non si estingue a seguito dello scioglimento delle Assemblee legislative, in quanto il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, come altri organi parlamentari, non cessa dalle sue funzioni, a prescindere dai problemi riguardanti la possibilità di convocare o meno il Parlamento in seduta comune. In ordine a tale ultima questione, ritiene che debbono nutrirsi non poche perplessità sulla legittimità della convocazione del Parlamento in seduta comune, in quanto le attuali Assemblee legislative sono politicamente delegittimate e pertanto non possono esprimere giudizi sulla fondatezza delle accuse di attentato alla Costituzione elevate contro il Presidente Cossiga, trattandosi di un compito che deve essere rimesso alle Camere neo-elette. Dai precedenti parlamentari risulta che non si è ritenuto opportuno che il Parlamento si pronunciasse, in periodo di *prorogatio*, sulle accuse elevate contro i ministri. La preoccupazione espressa in ordine alle accuse contro i ministri deve valere a maggior ragione, allorchè si tratta di decidere in ordine ad accuse elevate contro il Capo dello Stato: il Parlamento attuale è politicamente delegittimato e perciò non può pronunciarsi sugli aspetti politici che innegabilmente attengono alle accuse elevate contro il Presidente Cossiga.

Il Comitato deve decidere se la deliberazione sulla proposta di archiviazione costituisce atto indifferibile ed urgente. A suo avviso, l'indifferibilità e l'urgenza non sussistono: infatti, non si è certo in presenza di un'iniziativa del Capo dello Stato che porta allo scioglimento delle Camere, al fine di evitare che queste deliberino la messa in stato di accusa. Si è invece in presenza di una situazione del tutto diversa, in quanto il Comitato, ancor prima dello scioglimento delle Assemblee parlamentari, ha preso in esame la proposta di archiviazione delle denunce per manifesta infondatezza; proposta avanzata da un'ampia maggioranza dei componenti del Comitato stesso. Non sussiste pertanto l'indifferibilità e l'urgenza della deliberazione sulla proposta di archiviazione, in quanto l'urgenza potrebbe ravvisarsi soltanto nella finalità di sventare l'iniziativa del Capo dello Stato che fosse diretta a bloccare l'operato del Parlamento. I parametri di giudizio sono invece attualmente ben diversi e debbono limitarsi alla valutazione degli elementi offerti dalla lettera del Presidente della Camera dei Deputati con riferimento ai precedenti parlamentari. Proprio in relazione a tali precedenti, ragioni di opportunità politica inducono a ritenere impraticabile la via della votazione della proposta di archiviazione, al fine di non creare le condizioni, le quali, a seguito della raccolta delle firme che potrebbe seguire l'eventuale decisione di archiviazione, imporrebbero al Presidente della Camera dei Deputati di riunire il Parlamento in seduta comune, contro le indicazioni chiaramente offerte dai precedenti parlamentari.

Il deputato RUSSO SPENA ritiene non possano esservi dubbi sulla indifferibilità e sull'urgenza della prosecuzione dei lavori del Comitato. Innanzitutto, si tratta di un procedimento di tipo giudiziario, che non può subire interruzioni. In secondo luogo, lo stesso procedimento è disciplinato da norme legislative e regolamentari, la cui *ratio* è nel senso dell'assunzione di decisioni sollecite, per cui tale disciplina non può

essere stravolta per ragioni politiche. Si chiede allora se, in presenza dell'ipotesi limite del sovvertimento completo dell'ordinamento ad opera del Presidente della Repubblica, il procedimento di accusa dovrebbe interrompersi: ma al di là del caso estremo, anche nell'attuale situazione di «macerie istituzionali» non sembra possano ipotizzarsi indebiti arresti del procedimento.

Il senatore Mazzola ha ricordato che la maggioranza dei componenti del Comitato si è espressa per l'archiviazione: ma proprio per questo allora semmai è indispensabile che il procedimento vada avanti. Comunque, altrimenti ragionando, si arriverebbe all'assurda conclusione di un «indagato» (in senso atecnico) che può sciogliere l'organo che lo sta giudicando.

Infine, circa la raccolta delle firme, anche in questo caso dovrebbero valere quelle stesse ragioni di indifferibilità e di urgenza, in base alle quali il procedimento deve arrivare alla completa conclusione, e pertanto il Parlamento in seduta comune dovrebbe essere convocato.

Il senatore CORLEONE innanzitutto stigmatizza l'atteggiamento del Presidente Macis, che ha assecondato l'asfittico andamento dei lavori del Comitato, determinato dall'atteggiamento ostruzionistico della maggioranza. Lo stesso Presidente Macis ha già ricevuto una lettera di protesta da parte di uno dei denunciati.

Il primo punto da contestare riguarda il fatto che la maggioranza del Comitato si sarebbe già espressa; ma al riguardo fa presente che ciò non si può sostenere prima che vi sia stata una votazione. Ritiene che pertanto debba essere ripreso l'esame delle cinque denunce presentate, anche per evitare il mancato rispetto del principio costituzionale del giudice naturale (tanto più che le norme regolamentari prevedono addirittura il divieto di astensione per i singoli componenti del Comitato), visto che - in caso di una mancata decisione - delle denunce verrebbe investito il Comitato della prossima legislatura.

In riferimento alle argomentazioni del senatore Mazzola, fa presente che allora per tutte le materie dovrebbe valere l'opportunità che il Parlamento sciolto non si convochi. Tra l'altro, dati i numerosi emendamenti presentati (quasi un centinaio), anche qualora il Comitato proseguisse i lavori - come lui ritiene opportuno - verosimilmente, anche in caso di raccolta delle firme, il Parlamento in seduta comune non verrebbe convocato entro il 23 aprile, tanto più che nessun termine è previsto per le comunicazioni dei Presidenti delle Camere, da cui decorrono i termini per la raccolta delle firme. Ma non basta: a suo avviso non si può accettare il principio, secondo cui per il Comitato non è previsto alcun termine entro cui decidere, pur essendo per altri fini vincolato a precise scadenze.

Ribadisce quindi le ragioni di indifferibilità ed urgenza, che impongono la ripresa dell'esame delle denunce, respingendo qualsiasi contrario criterio di opportunità politica, ed esprimendo l'avviso che è

preferibile affidarsi al ritmo dei lavori del Comitato onde decidere di volta in volta i singoli passaggi procedurali successivi.

Il Presidente MACIS fa presente al senatore Corleone di aver ricevuto una «lettera aperta» dell'onorevole Pannella, nella quale si esprimono critiche analoghe a quelle da lui espresse nella seduta odierna; lettera a suo giudizio da considerare una dichiarazione politica, la quale non può avere nessun effetto sui procedimenti in corso, che non rientrano nella disponibilità dei denunciati, riguardando reati perseguibili di ufficio.

Il deputato FINOCCHIARO FIDELBO si sofferma sul precedente della lettera del Presidente Pertini del maggio 1976, in cui - a proposito degli organi competenti in materia di procedimenti di accusa - se ne sottolinea la funzione giurisdizionale, che non può subire interruzioni in relazione allo scioglimento delle Camere.

Oggetto delle indagini del Comitato, come è noto, è il comportamento del Presidente della Repubblica, in relazione alla violazione del principio della equiordinazione degli organi costituzionali ed al mancato adempimento alle funzioni di garanzia dell'unità nazionale, le quali ultime comportano il dovere per il Presidente della Repubblica di astenersi dall'attività politica. Si chiede pertanto come possa essere interrotto il procedimento proprio adesso, nel momento in cui si sta avvicinando il periodo cosiddetto della «campagna elettorale» in senso stretto, e quindi maggiori dovrebbero essere le garanzie per un corretto andamento della competizione politica. Ma forse le forze di maggioranza vogliono che le questioni all'attenzione del Comitato per i procedimenti di accusa e della Commissione di inchiesta sul terrorismo e le stragi rimangano sospese, mediante artifici e senza assumersene una precisa e diretta responsabilità, con un atteggiamento che denota la mancanza di qualsiasi rispetto nei confronti delle istituzioni.

Chiede pertanto che prosegua l'esame delle cinque denunce presentate nella seduta odierna: qualora vi ostino ragioni formali riguardanti la formulazione dell'ordine del giorno, sollecita allora una convocazione del Comitato per la giornata di domani.

Il senatore ONORATO innanzitutto, riprendendo un invito del senatore Mazzola, sottolinea come sia importante, in presenza di una situazione del tutto nuova, non dar vita ad un cattivo precedente in materia di procedimenti di accusa, dettato da ragioni politiche.

La lettera del Presidente della Camera ha sostanzialmente adottato l'opinione della dottrina prevalente circa i limiti all'esercizio dei poteri delle Camere durante la *prorogatio*, anche se vi è un autorevole orientamento minoritario (Balladore Pallieri) - della cui fondatezza è personalmente convinto - nel senso della conservazione della pienezza dei poteri, ai sensi di una puntuale interpretazione letterale dell'articolo 61, secondo comma, della Costituzione. Sono noti i precedenti parlamentari, riguardanti le attività delle Camere in periodo di scioglimento: non solo l'esame di disegni di legge di conversione dei

decreti-legge, ma anche l'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati o di esecuzione di accordi internazionali e lo svolgimento di interrogazioni a risposta orale; materie queste ultime della cui urgenza ed indifferibilità è lecito dubitare. Si citano anche casi di «*interna corporis*», come la verifica dei poteri ed i bilanci interni, la cui urgenza è evidentemente dubbia. Vi sono poi le autorizzazioni a procedere, che non si risolvono nel mero ambito interno delle Camere, rappresentando condizioni di procedibilità per l'attività «esterna» dell'autorità giudiziaria. Da un esame comparato con la ricordata casistica non può non emergere come la trattazione della materia di competenza del Comitato sia molto più urgente ed indifferibile, anche e soprattutto dal punto di vista istituzionale. Nè può essere accettato il pur abile ragionamento del senatore Mazzola - basato sul fatto che non sussisterebbe l'urgenza di decidere, visto che la maggioranza del Comitato si è espressa per l'archiviazione -, dal momento che non si possono decidere questioni procedurali *secundum eventum litis*, tanto più che evidentemente, in ogni caso, la maggioranza del Comitato deve ancora votare ed approvare una deliberazione di archiviazione.

Nè si può ricorrere alla causidica argomentazione, espressa dal senatore Mazzola, secondo cui non è urgente deliberare l'archiviazione, mentre è opportuno differire l'eventuale raccolta delle firme: si tratta di argomentazioni politiche, che non tengono però conto della natura eminentemente giurisdizionale del procedimento di accusa, ribadita dallo stesso Presidente della Camera. Se poi si vuole privilegiare il carattere politico dell'organo, allora è tanto più opportuno che proprio questo organo politico (il Comitato nell'attuale legislatura) concluda l'esame già iniziato. Inoltre, si chiede allora come si possa sostenere che un Presidente della Repubblica, «sottoposto alle indagini», possa sciogliere l'organo politico che lo deve giudicare e depotenziarne le funzioni, e poi continuare - come attualmente sta avvenendo - ad intervenire sullo scenario politico. Proprio la persistenza del reato e la conseguente necessità di non portarlo ad ulteriori conseguenze rappresentano la differenza più marcata tra il caso attuale ed i citati precedenti, che concernevano (a quanto sembra) ministri non più in carica e fatti ormai esauriti.

Il Comitato richiama di dar vita ad un cattivo precedente, nel senso che si conferirebbe al Presidente della Repubblica il potere di arrestare un meccanismo costituzionale di garanzia istituzionale, che lo riguarda. Pertanto, conclude sottolineando come sia indifferibile ed urgente proseguire l'esame delle denunce.

Il deputato VALENSISE richiama l'attenzione su alcuni elementi non eludibili: le Camere sono state sciolte, e si trovano nella situazione particolare di *prorogatio* di cui all'articolo 61, secondo comma, della Costituzione, con un affievolimento dei poteri, in alcuni casi previsto già dalla Costituzione (articolo 85, terzo comma), in altri determinato dalla prassi costituzionale. Del resto, l'esame dei decreti-legge rappresenta l'unico caso in cui la Costituzione prevede espressamente la competenza delle Camere, «anche se sciolte» (articolo 77, secondo comma).

Nelle lettere del Presidente Macis e del Presidente della Camera si richiama la precedente missiva del Presidente Pertini, in cui, nonostante i contesti diversi, sono sottolineate le motivazioni di correttezza e di opportunità che consigliano di evitare una riunione del Parlamento in seduta comune durante il periodo di *prorogatio*. Ma se il citato articolo 85, terzo comma, della Costituzione, prevede in tale periodo un affievolimento dei poteri del Parlamento in seduta comune relativamente alla possibilità di eleggere un nuovo Presidente della Repubblica, allora deve dedursi che nemmeno si possa procedere nello stesso periodo alla definizione dei procedimenti di accusa nei confronti del Capo dello Stato, anche per quanto concerne il Comitato, che è organo del Parlamento in seduta comune, tanto più che le decisioni del Comitato possono sempre, quanto meno virtualmente, chiamare in causa lo stesso Parlamento in seduta comune. Pertanto sono evidenti le ragioni di opportunità, che inducono ad evitare di dar corso, presso il Comitato e quindi eventualmente il Parlamento in seduta comune, ad un procedimento che si inserirebbe con una valenza particolare nella campagna elettorale, visto che - alla luce delle scansioni cronologiche previste - la possibilità di una riunione del Parlamento in seduta comune non può escludersi in partenza.

Pertanto, sulla base dei criteri di opportunità e di correttezza, richiamati nelle citate lettere, ritiene che, ai fini del suo buon andamento, un procedimento così delicato non possa che interrompersi in prossimità del rinnovo delle Camere.

Il deputato BIONDI fa presente che lo scioglimento - nei cui confronti aveva espresso un avviso sfavorevole, così come lo è a proposito di un Parlamento che durante la *prorogatio* funziona «ad ore» - è un atto complesso, che ha chiamato in causa il Governo (il quale ha dichiarato di aver esaurito la propria forza propulsiva) ed il Presidente della Repubblica. A suo avviso, l'articolo 85, terzo comma, della Costituzione non indica una delegittimazione normativa del Parlamento in seduta comune, ma semmai vi sono ragioni di opportunità a proposito dei procedimenti di accusa, in relazione a possibili effetti politici, che ricadrebbero nell'ambito della campagna elettorale in atto, con il rischio di effetti distorti.

Se in passato aveva sottolineato l'urgenza, anche a garanzia del soggetto interessato, di dichiarare in tempi rapidi l'archiviazione delle denunce per una manifesta infondatezza già evidente, nel frattempo è intervenuto lo scioglimento, per cui un eventuale prosecuzione del procedimento rischierebbe di inquinare la campagna elettorale a causa di una impropria mescolanza di ragioni «inquisitorie-accusatorie» nei riguardi del Presidente della Repubblica, tanto più in considerazione dell'attuale momento di difficoltà che le istituzioni stanno attraversando. In tale contesto appare preferibile che siano le Camere della prossima legislatura ad adottare le decisioni riguardanti un procedimento così delicato, consentendo le necessarie riflessioni e valutazioni più pacate.

Il deputato FRACCHIA fa notare che le forze di maggioranza ritengono che il Comitato non debba assumere decisioni: ma allora il Comitato stesso di ciò dovrebbe prendere atto ed evitare di continuare inutilmente i propri lavori. Nè si può sostenere che il Comitato nell'immediato dovrebbe «divertirsi» a votare sugli emendamenti, salvo poi interrompere i propri lavori prima della deliberazione finale, data l'imminenza delle elezioni. Oppure si abbia il coraggio di adottare una scelta diversa, come quella da lui proposta, vale dire che i lavori proseguano fino a quando l'attuale Comitato esprima una deliberazione conclusiva sulle denunce pendenti.

Il Presidente MACIS - dal momento che non vi sono altri iscritti a parlare - dichiara chiusa la discussione sulle sue comunicazioni. Dopo aver riassunto i termini del dibattito svoltosi, precisa che il Comitato è e rimane nella pienezza delle sue funzioni e dei suoi poteri: dal momento che il Presidente della Camera ha rimesso la valutazione delicata ed ampiamente discrezionale sugli atti indifferibili ed urgenti - alla cui stregua può proseguire l'attività delle varie articolazioni delle Camere durante il periodo di *prorogatio* - al Comitato ed al suo Presidente, ha ritenuto doveroso convocare il Comitato e si riserva di adottare eventuali decisioni, in relazione alle denunce presentate o a situazioni del tutto nuove.

La seduta termina alle ore 16,50.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

FINANZE E TESORO (6^a)

Mercoledì 19 febbraio 1992, ore 10 e 15,30

In sede referente

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 1° febbraio 1992, n 47, recante disposizioni concernenti l'estinzione di crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, agevolazioni tributarie per incentivare l'abbattimento delle emissioni inquinanti in atmosfera, nonché norme sulla gestione del gioco del lotto (3224).

In sede consultiva su atti del Governo

Esame dei seguenti atti:

- Proposta di nomina del Vice Presidente della Fondazione Cassa di risparmio di Fossano.
- Proposta di nomina del Presidente della Fondazione Cassa di risparmio di Padova e Rovigo
- Proposta di nomina del Vice Presidente della Fondazione Cassa di risparmio di Padova e Rovigo
- Proposta di nomina del Vice Presidente della Fondazione Cassa di risparmio di Padova e Rovigo.
- Proposta di nomina del Presidente della Cassa di risparmio di Biella.
- Proposta di nomina del Vice Presidente della Cassa di risparmio di Jesi.

- Proposta di nomina del Presidente della Cassa di risparmio di Perugia
 - Proposta di nomina del Presidente della Cassa di risparmio di Pescara e di Loreto Aprutino.
 - Proposta di nomina del Vice Presidente della Cassa di risparmio di Pescara e di Loreto Aprutino
 - Proposta di nomina del Vice Presidente della Cassa di risparmio di Pistoia e Pescia.
 - Proposta di nomina del Vice Presidente della Cassa di risparmio di Rimini.
-

**COMMISSIONE DI INCHIESTA
sul caso della filiale di Atlanta
della Banca nazionale del Lavoro
e sue connessioni**

Mercoledì 19 febbraio 1992, ore 16

Lavori per la relazione finale.

**COMITATO PARLAMENTARE
per i servizi di informazione e sicurezza
e per il segreto di Stato**

Mercoledì 19 febbraio 1992, ore 18

- Definizione delle valutazioni conclusive relative alla relazione sulla «operazione Gladio», approvata nella seduta del 29 gennaio 1992
 - Comunicazioni del Presidente.
-

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni
criminali similari**

Mercoledì 19 febbraio 1992, ore 10

- I. Discussione della bozza di documento concernente le procedure degli appalti pubblici.
 - II. Discussione della bozza di documento sul coordinamento delle forze dell'ordine, con particolare riguardo ai livelli sia operativo sia informativo.
 - III. Comunicazioni del Presidente sulla pubblicazione di atti della Commissione e di documenti da essa acquisiti dal 28 luglio 1988.
 - IV. Relazione conclusiva del Presidente sulla attività svolta e sulle proposte da avanzare nella prossima legislatura per la lotta alle associazioni criminali di stampo mafioso.
-