COMITATO PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI D'ACCUSA

MERCOLEDÌ 11 DICEMBRE 1991

12ª Seduta

Presidenza del Presidente Macis indi del Vice Presidente Santini

La seduta inizia alle ore 9,45.

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

SULL'ORDINE DEI LAVORI

Su richiesta del deputato CERUTI, il presidente MACIS precisa di aver inviato una lettera al Presidente della Camera, relativa alla possibilità di considerare in missione (ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento della Camera) i deputati impegnati nei lavori del Comitato. La questione verrà sottoposta alla Conferenza dei Capigruppo della Camera, che si riunirà nel pomeriggio. Infine, ricorda le intese raggiunte nella seduta del Comitato di ieri, nel senso che nella riunione odierna inizierà la discussione generale.

Il deputato MELLINI fa notare che gli interventi che si svolgeranno questa mattina non saranno seguiti con la dovuta attenzione, data la scarsa presenza dei componenti del Comitato, con una evidente discriminazione rispetto a coloro che prenderanno la parola in riunioni con più numerose presenze.

Il presidente MACIS ribadisce le intese raggiunte nella seduta di ieri del Comitato e fa presente che – dopo l'accertamento della presenza del numero legale, ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento del Senato – le sedute possono regolarmente svolgersi e sono pienamente valide.

SEGUITO DELL'ESAME DELLE SEGUENTI DENUNCE:

 Denuncia sporta dai signori Nando Dalla Chiesa, Alfredo Galasso, Leoluca Orlando e Diego Novelli.

- 2) Denuncia sporta dall'onorevole Giacinto Marco Pannella.
- Denuncia sporta dagli onorevoli Sergio Garavini, Lucio Magri, Giovanni Russo Spena e dal senatore Lucio Libertini.
- 4) Denuncia sporta dal senatore Pierluigi Onorato.
- 5) Denuncia sporta dai senatori Ugo Pecchioli, Franco Giustinelli, Roberto Maffioletti, Renato Pollini, Ugo Sposetti, Giglia Tedesco Tatò, Graziella Tossi Brutti e dai deputati Giulio Quercini, Giorgio Macciotta, Anna Maria Pedrazzi Cipolla, Maria Taddei e Luciano Violante.

Il PRESIDENTE dichiara aperta la discussione generale congiunta sulle cinque denunce pervenute al Comitato.

Il deputato MELLINI – lamentato il grave ritardo con cui inizia la discussione generale – fa innanzitutto presente che certamente il Comitato è un organo a composizione politica, il quale però non deve tralasciare i dovuti approfondimenti di tipo giuridico.

Nelle varie denunce vengono citate le due interpretazioni (cosiddette «costituzionalista» e «penalista») relative all'articolo 90 della Costituzione. Soprattutto nella iniziativa dell'onorevole Pannella si sostiene che tutte le violazioni della Costituzione ad opera del Presidente della Repubblica trovano nel disposto dell'articolo 90 della Costituzione il meccanismo di salvaguardia. Invece, la tesi penalistica, basandosi sul principio di legalità, sostiene che ai fini dell'articolo 90 della Costituzione occorre fare riferimento a precise fattispecie penali. È sua personale convinzione che il principio di legalità (appartenente ad una grande civiltà giuridica) sia uno dei cardini fondamentali della Costituzione, che prevale su qualsiasi altra regola contraria, la quale tra l'altro non è espressamente prevista nei procedimenti d'accusa.

Nella denuncia dei senatori Pecchioli ed altri, nonchè dei deputati Quercini ed altri, si sottolinea il legame tra l'irresponsabilità giuridica e politica del Presidente della Repubblica (articolo 89 della Costituzione) e la responsabilità ai sensi dell'articolo 90 della Costituzione, che quindi deve essere interpretato estensivamente. Ma anche tale impostazione va respinta per le ragioni anzidette.

Inoltre, il carattere penale del procedimento d'accusa emerge anche dalla legge costituzionale n. 1 del 1953, il cui articolo 15 fa letterariamente riferimento ai «reati» di cui all'articolo 90 della Costituzione ed alle «sanzioni penali» nei limiti massimi delle leggi vigenti (anche se non vengono indicati i limiti minimi).

Ma tra le tesi spiccatamente costituzionaliste e penaliste vi è una tesi intermedia, secondo la quale il riferimento alle norme penali non è limitato esclusivamente ai reati di cui all'articolo 283 del codice penale e dell'articolo 77 del codice penale militare di pace, ma va esteso a tutte quelle fattispecie di reato, le quali – se poste in essere dal Presidente della Repubblica – danno luogo ad una violazione dell'articolo 90 della Costituzione; impostazione che emerge nella ricordata denuncia dei senatori Pecchioli ed altri, nella quale addirittura si cita l'articolo 338 del codice penale, che non riguarda certo l'attentato alla Costituzione.

Vi è poi un'altra questione di ordine generale da affrontare: le connessioni tra l'attentato e il mutamento della Costituzione. Al riguardo, l'articolo 283 del codice penale fa riferimento agli atti «diretti

a mutare la Costituzione», che siano a tal fine potenzialmente idonei. Si pone quindi il problema di individuare la capacità lesiva degli atti da valutare.

Vi è poi una terza questione di ordine generale, relativa al concetto di Costituzione che viene tutelato dall'articolo 90 della Costituzione: se un concetto meramente formale, oppure esteso ad una serie di principi, di situazioni, di assetti e di equilibri (solitamente ricompresi nella cosiddetta «Costituzione materiale»).

Per quanto concerne in particolare le singole denunce, il senatore Onorato fa riferimento all'articolo 77 del codice di procedura militare, relativo all'alto tradimento, applicabile (ai sensi dell'articolo 7 dello stesso codice militare) nei confronti del Presidente della Repubblica, data la sua qualifica soggettiva di militare in congedo non assoluto. Fa però notare che l'alto tradimento delineato dalla citata norma (che fa rinvio ad una serie di previsioni del codice penale) è differente rispetto al concetto ordinario di tale fattispecie, che viene intesa come il venir meno all'obbligo di fedeltà alla Nazione mediante intese con soggetti esterni.

Dopo aver ribadito che la tesi costituzionalista non è affatto convincente, si sofferma sull'articolo 283 del codice penale, che individua un reato a condotta libera e prefigura un'ampia gamma di ipotesi, in relazione non tanto alla qualità del soggetto, quanto ai suoi poteri, data la necessità di considerare l'idoneità lesiva nei confronti del bene tutelato. A quest'ultimo proposito, si pongono ulteriori interrogativi: se anche la lesione di semplici equilibri costituzionali possa configurare un attentato alla Costituzione; in quale misura condotte che rappresentino una violazione della Costituzione provochino anche un mutamento della stessa e quindi un attentato (al riguardo si dovrebbero considerare solo quelle violazioni di una tale rilevanza da essere in grado, almeno potenzialmente, di stravolgere l'ordinamento).

La denuncia dei senatori Pecchioli ed altri fa riferimento all'alterazione dei rapporti tra organi costituzionali: occorre al riguardo la massima prudenza, trattandosi di rapporti politici e di equilibri costituzionali, che chiamano in causa le condotte di diversi organi, che fanno sì che alcuni equilibri vengano definiti in un certo modo. Semmai è rilevante la violazione delle condizioni sulle quali possono fondarsi tali equilibri. Invece, non possono essere considerati rilevanti gli assetti interni: per queste ragioni ritiene che le vicende del CSM non possano configurare eventualmente un attentato alla Costituzione, anche perchè si tratta di un organo amministrativo, e non di un potere dello Stato.

Vi sono singole vicende (ad esempio, quelle relative ai rapporti col Governo ed alla questione cosiddetta «Gladio»), che richiamano l'attenzione sugli equilibri tra poteri dello Stato, nell'ambito dei quali però emerge eventualmente anche la responsabilità (dell'altra parte) di aver accettato la presunta alterazione, salvo la presenza di una minaccia cui resisti non potest.

A suo avviso l'attenzione va concentrata sulle modifiche costituzionali, ipotizzate dal Presidente della Repubblica nel messaggio inviato alle Camere il 26 giugno 1991: e in particolare, occorre verificare se vi siano stati interventi idonei a produrre un mutamento costituzionale secondo le vie non previste dall'ordinamento. Certamente la delegitti-

mazione della Costituzione è avvenuta già con l'approvazione da parte delle Camere delle mozioni istitutive della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: però, la Costituzione indubbiamente è vigente, per cui non si può ritenere che già non sussista più (in tale ipotesi addirittura l'attentato alla Costituzione si configurerebbe come un «reato impossibile» per la mancanza del bene da tutelare).

Il Presidente Cossiga si è riferito alla «Costituzione del 1948» per sottolinearne l'obsolescenza: si tratta di valutare l'eventuale sussistenza di un attentato alla Costituzione, dato che l'affermazione proviene dal Presidente della Repubblica (e quindi può avere un'efficacia lesiva), il quale ha ritenuto scontata la necessità di modifiche costituzionali ed ha ipotizzato la precostituzione di una procedura diversa a tal fine, mediante il ricorso diretto alla volontà popolare, proponendo una modifica dell'articolo 138 della Costituzione ottenuta secondo un uso fraudolento e strumentale della stessa norma costituzionale.

In tale contesto si inquadra la questione dello scioglimento delle Camere, preannunciato in relazione all'esigenza di procedere a riforme costituzionali ed alla instaurazione di una fase costituente.

Tali aspetti vanno valutati in questa fase del Comitato, volta a valutare l'eventuale manifesta infondatezza delle denunce (che a suo avviso non sussiste almeno per quanto concerne le ricordate modifiche costituzionali sollecitate), tra l'altro in un momento poco opportuno, in prossimità dello scioglimento delle Camere e con le evidenti riserve mentali, che emergono dalle stesse assenze dei membri del Comitato. Tale valutazione dovrà avvenire, a suo avviso, facendo un corretto riferimento all'articolo 283 del codice penale, tralasciando le poco convincenti impostazioni di tipo costituzionalistico. Infine, il Comitato dovrà affrontare il nodo dell'ordine delle votazioni: in proposito, al momento chiede che sia effettuata una specifica votazione circa la necessità di far riferimento all'articolo 283 del codice penale.

Il deputato FRACCHIA rimarca l'eccezionale gravità del momento politico-istituzionale, in ragione della quale si accentua l'esigenza di rigore e di coerenza nel proporre le tesi accusatorie, anche ai fini del rispetto delle decisioni assunte in precedenza dal Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa. Il Comitato ha ritenuto di aderire alla cosiddetta interpretazione penalistica dell'articolo 90 della Costituzione; nonostante ciò, è comunque vero che si è in presenza di un processo innegabilmente politico, con un giudice politico, quale è rappresentato dall'organo parlamentare, che trae la sua legittimazione direttamente dal corpo elettorale.

I fatti all'esame del Comitato debbono essere giudicati alla luce della situazione politico-istituzionale, in quanto il medesimo comportamento è suscettibile di produrre effetti diversi a seconda che si inserisca in un contesto di stabili rapporti politico-istituzionali, od invece in una situazione, come quella attuale, caratterizzata da una indubbia degenerazione del quadro politico-costituzionale, propria di un sistema che non ha saputo attuare le proposte e gli impulsi da esso stesso sollecitati, come dimostra l'inerzia che è seguita all'impegnativo lavoro ed alle concrete indicazioni della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'onorevole Aldo Bozzi. Certamente il com-

portamento del presidente Cossiga non è la causa di tale degenerazione, ma ne è piuttosto il prodotto: tuttavia è indubbio che i suoi atti hanno impatto su di una situazione politica turbolenta e perciò particolarmente ricettiva, la cui crisi egli ha contribuito ad aggravare, orientandola premeditatamente verso sbocchi ben precisi.

Il deputato Fracchia espone quindi una serie di punti che evidenziano altrettante responsabilità del presidente Cossiga. Questi ha innanzitutto violato la disposizione dell'articolo 87 della Costituzione che configura il Capo dello Stato quale rappresentante dell'unità nazionale: è vero che il Presidente della Repubblica non rappresenta più, oggi, tutti gli italiani, avendo violato il suo dovere di imparzialità per scendere nell'agone politico, prendendo posizione sul più ampio specchio di questioni, su ciascuna delle quali mira a creare lo schieramento del Presidente, collegandosi con taluni soggetti politici in contrapposizione con altri. Sottolinea la censurabilità dei modi di intervento prescelti dal presidente Cossiga, che ricorre alla polemica gratutita e insultante, arrivando al dileggio delle persone e delle idee che le persone rappresentano.

Un altro punto è quello delle «esternazioni» – cui hanno pure fatto ricorso anche i precedenti Presidenti della Repubblica – il ricorso alle quali da parte del presidente Cossiga assurge però ad un vero e proprio comportamento politico, data anche la rilevanza quantivativa delle stesse, come dimostra l'elevatissimo numero di ore che la RAI-TV ha riservato al Capo dello Stato in carica.

Il deputato Fracchia rileva che il disegno della Costituzione configura il Parlamento quale organo sede delle scelte politiche, nei confronti del quale il Governo è responsabile attraverso il rapporto di fiducia, mentre il Presidente della Repubblica è configurato come l'organo di garanzia attiva del corretto svolgimento dei rapporti istituzionali. Il Presidente della Repubblica non può avere un contatto diretto con il popolo, mentre il presidente Cossiga fa continuamente appello ai cittadini, stimolando l'antinomia tra il popolo stesso e il Parlamento, che viene additato al discredito in quanto non più effettivo rappresentante degli interessi e della volontà dei cittadini, con i quali si intende stabilire un rapporto diretto da parte del Capo dello Stato. Nelle denunce presentate, ad esempio nella denuncia sottoscritta dal deputato europeo Marco Pannella, non mancano gli accenni alle affermazioni del Capo dello Stato sul superamento della Costituzione, che egli vuole demolire per costruirne una nuova secondo il modello della Repubblica presidenziale.

Il deputato Fracchia si sofferma quindi sui rapporti del presidente Cossiga con il Consiglio Superiore della Magistratura, nei confronti del quale egli si è arrogato poteri inesistenti, mentre per gli eventuali sconfinamenti di tale organo dalle proprie competenze l'ordinamento predispone rimedi precisi, quali ad esempio il ricorso agli organi della giustizia amministrativa. Tra le più gravi esternazioni vi sono inoltre quelle rese dinanzi a corpi militari, che hanno raggiunto nelle recenti manifestazioni estremi che possono far pensare all'istigazione, specialmente se si considera la coincidenza temporale con la trasmissione delle denunce al Comitato per i procedimenti d'accusa.

Vanno segnalati altresì gli interventi del Capo dello Stato riguardanti la struttura Gladio e la Loggia massonica P2, interventi il cui contenuto dirompente ha già dato i suoi frutti, tra i quali possono comprendersi i recenti successi elettorali delle Leghe; tali successi, se certamente non sono il prodotto dell'operato del presidente Cossiga, in esso hanno trovato sicuro alimento. Non a caso taluni atteggiamenti del presidente Cossiga di critica estrema al sistema hanno raccolto il consenso del Movimento sociale. Il deputato Fracchia rileva una precisa volontà di creare l'alterazione del clima politico istituzionale. La recente minaccia di non promulgare una legge del Parlamento ha assunto carattere intimidatorio, ancor più in quanto è stata pronunciata prima che il Parlamento avesse approvato tale legge, mentre tale carattere non si sarebbe riscontrato se l'intenzione di non promulgare fosse stata manifestata dopo che la legge fosse stata approvata dalle Camere. In tal modo si è creata la turbativa del funzionamento di un organo costituzionale, che è stato ostacolato nel processo di formazione della sua volontà, ricadendosi nella fattispecie dell'articolo 289 del codice penale.

Il deputato Fracchia critica altresì le affermazioni del presidente Cossiga riguardanti l'esercizio dell'iniziativa legislativa, da parte di alcuni senatori democristiani, in materia dei poteri attribuiti al Consiglio Superiore della Magistratura, in quanto anch'esse si configurano come turbativa del libero esercizio delle competenze legislative del Parlamento. Si registrano da parte del presidente Cossiga anche altri interventi che devono ritenersi oltraggiosi verso il Parlamento, quali le ripetute minacce di scioglimento delle Assemblee legislative.

Il deputato Fracchia sottolinea che il giudizio sull'esistenza della responsabilità del presidente Cossiga spetta alla Corte Costituzionale, ma il Comitato deve esaminare e discutere i comportamenti del Capo dello Stato. Questi ha inteso arrogarsi nei confronti degli altri organi costituzionali un potere di supremazia speciale, che non ha nessun fondamento costituzionale. Cita in proposito la lettera recante la decisione di autosospensione dalle funzioni, alla quale risulta allegato il decreto già firmato, il quale peraltro, a differenza della lettera, non risulta trasmesso al Presidente del Comitato. È gravissima l'interpretazione data alla disposizione dell'articolo 86 della Costituzione che disciplina l'istituto della supplenza in caso di impedimento del Presidente della Repubblica, forzandone arbitrariamente la portata.

Il deputato Fracchia si sofferma quindi sulla vicenda relativa alle interpellanze presentate alla Camera dei deputati, aventi ad oggetto le iniziative del presidente Cossiga. Il Governo si rifiutò di rispondere, pur essendo state ritenute ammissibili le interpellanze. Evidentemente la decisione del Governo è stata condizionata dal presidente Cossiga, che anche in tal caso ha determinato una turbativa nello svolgimento dei compiti di un organo costituzionale. È censurabile comunque che il Capo dello Stato assuma comportamenti politici, ma poi si tragga fuori dalla responsabilità che quel tipo di comportamenti impone, richiamandosi al principio di irresponsabilità a norma della Costituzione.

Il presidente Cossiga ha altresì determinato turbativa nell'esercizio della funzione giurisdizionale, come dimostrano i giudizi critici espressi nei confronti del giudice Coiro, adombrando un non obiettivo ed autonomo operato di tale magistrato. Il presidente Cossiga ha assunto una serie di comportamenti non coerenti nei confronti degli uffici giudiziari, essendosi in un caso rifiutato di testimoniare, richiamandosi alle sue prerogative costituzionale, ed essendosi in un momento successivo «autodenunciato» in ordine alla vicenda della struttura Gladio. Nè vanno dimenticati gli interventi intimidatori nei confronti del Consiglio Superiore della Magistratura, a proposito dei quali il Ministro dell'Interno deve ancora giustificare il dispiego della forza pubblica a presidio degli stessi ambienti in cui tale organo si è riunito, dal momento che di ben diversa portata sembrano essere i poteri di polizia spettanti al Capo dello Stato in quanto presidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Il deputato Fracchia fa presente che il suo Gruppo politico è pervenuto alla decisione di chiedere la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica dopo una sofferta riflessione, che ha portato anche a spaccature al suo interno. Il suo gruppo politico, con tutto il coraggio di cui è capace, tenta di arrestare il processo di disgregazione delle istituzioni, attraverso il quale si intende sostituire al presente assetto costituzionale una nuova Repubblica, diversa e lontana dai principi di democrazia che contrassegnano quella attuale. Pertanto propone la presentazione della relazione per la messa in stato d'accusa dinanzi al Parlamento in seduta comune. Il Parlamento ha il diritto di essere investito del giudizio sulle vicende denunciate, nei confronti delle quali è assolutamente inaccettabile pervenire ad una dichiarazione di manifesta infondatezza.

Il senatore SANTINI esprime la preoccupazione che in seno al Comitato si contrappongano artificiosamente e pregiudizialmente due schieramenti, come se taluni fossero a favore ed altri fossero contro l'attuale assetto costituzionale. Occorre invece valutare i fatti con rigore ed oggettività, tenendo conto che il Comitato ha già archiviato a larga maggioranza denunce riferentisi a fatti che ora vengono nuovamente riproposti alla sua attenzione. La medesima parte politica, che in precedenza ha ritenuto insussistenti le accuse contro il Capo dello Stato, oggi assume un diverso atteggiamento: anche se è pienamente legittimo un mutamento di giudizio, tuttavia il Comitato, che è sì organo politico, ma che svolge innegabilmente funzioni giurisdizionali, deve assumere valutazioni coerenti con i propri precedenti.

Il senatore Santini si dichiara colpito dalla circostanza che le cinque denunce all'esame, pur basandosi sulle medesime fattispecie, giungono a prefigurare diverse ipotesi di reato. È evidente che in parte non si è tenuto conto delle precedenti decisioni del Comitato, in parte non si è valutato pienamente il significato dell'articolo 90 della Costituzione. Il senatore Santini espone le tesi della dottrina costituzionalista sul significato dell'articolo 90 della Costituzione, evidenziando che l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica non è intesa come sottrazione dello stesso organo costituzionale ad una responsabilità politica diffusa (dinanzi all'opinione pubblica ed all'opinione parlamentare), nonchè ad una responsabilità politica diretta neì confronti del Parlamento, che è chiamato a giudicare l'operato del Capo dello Stato al momento della cessazione del mandato presidenziale, di fronte alla

possibilità della sua rielezione. Cita in particolare l'opinione di Paolo Barile, che oggi è tra i firmatari dell'appello contro il presunto abuso di potere da parte del presidente Cossiga, ma che ha in precedenza ricollegato la responsabilità del Presidente della Repubblica alla ripresentazione della candidatura. Pertanto non può essere d'accordo con il deputato Fracchia quando si nega recisamente l'esistenza di una responsabilità politica del Capo dello Stato, in quanto è ormai superata del tutto la tesi secondo la quale il Capo dello Stato non deve assumere iniziative politicamente rilevanti: se si vuole citare un precedente, può ricordarsi che il presidente Pertini si attivò personalmente allorchè insorse un'importante vertenza nel settore del trasporto aereo.

Il senatore Santini, rilevato che è ormai costante una caratterizzazione politicamente attiva dei comportamenti del Capo dello Stato, si sofferma sulla tesi penalistica accolta dal Comitato in ordine all'interpretazione dell'articolo 90 della Costituzione. Cita alcuni studiosi, la cui tesi è peraltro rimasta minoritaria, che hanno sostenuto la coincidenza dell'alto tradimento di cui all'articolo 90 della Costituzione con la fattispecie dell'articolo 77 del codice penale militare. Secondo altri, invece, e si riferisce in particolare a Costantino Mortati, la fattispecie dell'articolo 90 della Costituzione è autonoma, anche in considerazione della peculiarità del soggetto – il Capo dello Stato – i cui comportamenti debbono essere giudicati. Livio Paladin ha invece sottolineato la difficoltà di una concreta realizzazione della fattispecie penale dell'articolo 90 della Costituzione, ritenendo che si tratti di un reato impossibile a verificarsi.

Gli stessi sostenitori della tesi cosiddetta penalistica, peraltro accolta dal Comitato, non sono del tutto concordi nel delineare le diverse configurazioni del reato. In sostanza, dunque, occorre valutare separatamente due ipotesi, la prima riferentesi all'alto tradimento e l'altra all'attentato alla Costituzione. Ricorda che il Comitato ha riconosciuto che i suoi compiti sono inquirenti; nell'esercizio di essi occorre porre un argine alla passione politica e definire un ambito il più possibile preciso della discussione, separando le varie questioni.

Il deputato RUSSO SPENA sottolinea che l'esame dei fatti è da lui affrontato con animo non lieve, essendo ben conscio della gravità dell'argomento in discussione. Ribadisce che nessun intento persecutorio è sotteso alle denunce proposte dalla sua parte politica (sia l'attuale che quella del dicembre scorso), nella consapevolezza che solo la procedura del giudizio di accusa può offrire la strada per una corretta definizione delle questioni.

Il deputato Russo Spena ravvisa un preciso disegno costituzionale nei diversi atteggiamenti del Presidente della Repubblica, tutti legati da un filo unitario mirante al mutamento della Costituzione.

Di fronte allo sconcerto dell'opinione pubblica determinato da tale «sovversivismo dall'alto» – che dà vita ad un «presidenzialismo selvaggio» di tipo plebiscitario – risulta indispensabile che il Comitato si pronunci in tempi brevi, anche perchè la fase in corso non è meramente distruttiva, ma sta costruendo un assetto diverso.

Nè corretti appaiono atteggiamenti dilatori, volti a costringere al silenzio il presidente Cossiga, anche in relazione alla pendenza di cinque denunce: si riferisce in particolare all'atteggiamento della Democrazia cristiana. Tempi e forme certi costituiscono una garanzia anche per il Presidente della Repubblica.

Richiama l'attenzione sulla vicenda del recente pronunciamento del COCER dell'Arma dei carabinieri, che chiama in causa il rapporto tra il presidente Cossiga e le forze armate e dimostra il tentativo in atto di mutare l'assetto democratico con mezzi non solo non previsti, ma addirittura espressamente vietati.

Se vi possono essere responsabilità di varie forze politiche nell'aver contribuito a questo «sovversivismo dall'alto», tuttavia del tutto peculiare è il ruolo del Capo dello Stato, che ha prestato giuramento di fedeltà alla Carta fondamentale. Gli stessi lavori della Commissione presieduta dall'onorevole Bozzi si sono conclusi con un ventaglio di proposte, che poi le Camere avrebbero dovuto esaminare sulla base delle procedure ordinarie, senza alcuna ipotesi di sovversione dell'ordinamento, anche se certamente può essere condivisa l'affermazione secondo cui già di per sè le mozioni istitutive della Commissione hanno affievolito la legittimazione della Costituzione. Nemmeno appare congruo il richiamo ad alcune prese di posizione del presidente Pertini, volte a sollecitare gli organi istituzionali ai propri doveri istituzionali, con una rilevanza giuridica completamente diversa.

In questa fase delicata è indispensabile rivitalizzare i meccanismi della responsabilità politica, necessari al corretto ed equilibrato funzionamento di un regime democratico: occorre quindi applicare l'articolo 90 della Costituzione, soprattutto per interrompere il comportamento del presidente Cossiga, divenuto l'espressione faziosa di una parte politica, con un forte senso di sè e con il ricorso alle cosiddette «picconate». Il custode della Costituzione non può atteggiarsi a violento sollecitatore di modifiche al patto costitutivo della Repubblica: le conseguenze del reato previste dalla Costituzione si sono già verificate, con l'atteggiarsi del presidente Cossiga ad organo della maggioranza, che di fatto ha provocato l'instaurarsi di una «Repubblica di maggioranza a Costituzione flessibile», con una decostituzionalizzazione del sistema vigente. La stessa rigidità sancita dall'articolo 138 della Costituzione viene ridotta a regola disponibile per la maggioranza del momento: il bene tutelato dalla norma penale consiste nella legittimità delle modifiche costituzionali, che non debbono avvenire con la violenza, ma nemmeno con l'arbitrio o la frode.

Il secondo comportamento del presidente Cossiga da valutare riguarda le numerose prese di posizione in ordine alla legittimità della struttura cosiddetta «Gladio», di cuì la lettera del 7 dicembre 1990 (già acquisita alla lettura dei componenti del Comitato) rappresenta solo una manifestazione rilevante: in tale contesto viene chiamato in causa l'articolo 90 della Costituzione, in relazione all'articolo 18 della Costituzione, che proibisce le associazioni segrete. Il presidente Cossiga si è pubblicamente vantato di aver concorso a mantenere per decenni il segreto sull'esistenza della struttura; ha impedito che il CSM discutesse la legittimità del suo rifiuto a testimoniare davanti al giudice Casson; ha esercitato con la ricordata lettera una forte pressione sul Governo a proposito dell'istituzione di un Comitato di esperti; è ricorso a giudizi denigratori nei confronti di magistrati e parlamentari, onde precostituire un giudizio sulla legittimità della struttura.

In terzo luogo, va ricordato il complesso di iniziative tese a ledere l'autonomia di un organo a rilevanza costituzionale quale il CSM, al fine di alterare l'equilibrio tra il potere giudiziario e gli altri poteri, nel quale si inserisce anche la linea di una certa parte dell'Esecutivo (il ministro Martelli) volta a ricondurre la nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari (cui si vorrebbero restituire gli antichi poteri gerarchici) nella discrezionalità governativa; un'impostazione cui ha partecipato lo stesso presidente Cossiga, con la lettera inviata il 5 agosto 1990 al Vice presidente del CSM. Non a caso poi le cinque pratiche licenziate dalla Commissione riforme del CSM – sulla cui discussione il Capo dello Stato ha posto il veto – chiamavano in causa proprio la questione dei poteri dei dirigenti degli uffici. Tale impostazione è tanto più censurabile alla luce dei principi del nuovo Codice di procedura penale, che ha accentuato l'autonomia dei singoli sostituti procuratori.

Anche nei riguardi del Parlamento vanno segnalate le indebite pressioni esercitate, come nel caso del ventilato rifiuto a promulgare la legge che proroga la durata della Commissione stragi.

Auspica che il Comitato possa decidere in tempi brevi di proporre la messa in stato d'accusa del Presidente, proprio per interrompere il richiamato disegno di sovvertimento istituzionale, e specifica che da parte del suo Gruppo non vi è alcuna volontà persecutoria, nè alcuna forzatura politica o elettoralistica. Ribadisce che vanno evitati atteggiamenti dilatori, che tra l'altro non sarebbero rispondenti al rispetto dovuto nei confronti del Presidente della Repubblica.

Il senatore FILETTI richiama la dottrina giuridica, che da sempre ha distinto la cosiddetta «giustizia politica» (tale per la natura degli illeciti, la veste degli organi, le procedure seguite, le motivazioni esprimibili ed i fini costituzionali perseguiti) dalla giustizia penale di tipo ordinario. Proprio la peculiarità della giustizia politica impone la massima cautela ed un doveroso senso di responsabilità, dal momento che si svolge in assenza di vincoli precostituiti, che non possono del tutto compromettere le esigenze di imparzialità e di obiettività.

L'articolo 90 della Costituzione stabilisce non una irresponsabilità assoluta (propria dei regimi monarchici assolutistici), ma una responsabilità attenuata, nel senso che il Presidente sarebbe responsabile penalmente per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni solo nei casi eccezionali di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, alla stregua dei quali non può essere configurata una sorta di terza forma di responsabilità (cosiddetta «costituzionale»).

Per quanto concerne le cinque denunce – che tutte fanno riferimento all'ipotesi di attentato alla Costituzione, a parte quella degli onorevoli Garavini ed altri che cita anche l'alto tradimento – richiama le recenti considerazioni del professor Conso, il quale ha sottolienato la difficoltà di individuare gli ambiti di definizione dell'alto tradimento e di attentato alla Costituzione; ipotesi che non possono essere assimilate, dal momento che il Costituente ha adoperato due distinte espressioni. A suo giudizio, l'alto tradimento consiste nel favorire gli interessi di altri Stati; mentre l'attentato alla Costituzione si riferisce ad un comportamento in difformità rispetto alle previsioni costituzionali.

Il senatore Filetti esprime l'avviso che si debba procedere all'archiviazione per manifesta infondatezza di tutte le denunce, che appaiono ispirate a fini propagandistici e di pretestuosa rivincita. In particolare, nella denuncia degli onorevoli Garavini ed altri si ricorre impropriamente all'alto tradimento, del quale però non vengono nemmeno enunciati gli estremi. Nelle denunce si postula, ma non si dimostra, che i comportamenti del presidente Cossiga, nella loro concatenazione logica, abbiano comportato una fuoriuscita dagli ambiti costituzionali. Si citano alcuni esempi particolari, che però non possono essere ritenuti sufficienti per configurare un reato di così enorme gravità: certamente si può dissentire dai metodi più o meno protocollari seguiti dal presidente Cossiga, il quale però si è limitato a richiamare l'attenzione sulla necessità di procedere in tempi rapidi alle riforme istituzionali, da tutti auspicate, secondo le procedure previste dalla Costituzione, nonchè sulla situazione di degrado raggiunta da alcune strutture pubbliche e la conseguente necessità di un loro riordino, nel rispetto della Carta fondamentale.

A suo giudizio nemmeno può essere imputata la violazione del dovere di imparzialità al Capo dello Stato, il quale ha fatto sentire la propria voce, dopo un lungo silenzio, seppure a volte con forti accenti emotivi, circa la necessità di rinsaldare il cosiddetto «Stato di diritto».

Per questi motivi, ribadisce che le denunce appaiono *prima face* destituite di qualsiasi fondamento e pertanto debbono essere archiviate per manifesta infondatezza.

Il senatore IMPOSIMATO richiama l'attenzione sull'articolo 8 della legge n. 219 del 1989, che attribuisce al Comitato il compito esclusivo di valutare la sussistenza o meno della manifesta infondatezza: in caso di sua insussistenza, è preciso dovere del Comitato presentare una relazione al Parlamento in seduta comune.

Il Presidente della Repubblica ha posto in essere numerosi comportamenti, che a suo avviso integrano gli estremi del delitto di attentato alla Costituzione, dal momento che è stato posto in grave pericolo l'assetto istituzionale.

Ritiene che l'articolo 90 della Costituzione debba essere interpretato sulla base dell'articolo 283 del codice penale, il quale secondo alcuni giuristi conterrebbe una descrizione della fattispecie criminosa talmente generica da violare il principio costituzionale di tassatività delle norme penali: ma la stessa Corte costituzionale ha precisato le caratteristiche dei delitti di attentato, per cui qualsiasi atto diretto al fine di mutare la Costituzione con mezzi non consentiti diventa penalmente rilevante. La Corte di cassazione, con la sentenza del 27 novembre 1968, a proposito dell'attentato alla Costituzione ha indicato qualsiasi manifestazione volta a coartare la volontà dello Stato, con una menomazione anche mediata e indiretta del bene protetto, ed a violare la legittimità dell'evoluzione costituzionale. Pertanto è sufficiente ai fini della rilevanza penale una situazione incipiente, un momento iniziale che precede una serie di atti futuri e non prevedibili, data l'esigenza di interrompere sin dall'inizio gli atti lesivi del bene tutelato.

L'inerzia e la tolleranza nei confronti del presidente Cossiga probabilmente hanno rappresentato un incentivo ad un certo tipo di comportamento, per cui ritiene che sia un dovere politico, giuridico, morale e costituzionale il porre un argine alle iniziative del Capo dello Stato, che rischiano altresì di dar vita a pericolosi fenomeni imitativi.

Ai fini di una valutazione dell'attentato alla Costituzione è preliminarmente necessario ricostruire i poteri del Capo dello Stato, organo non esclusivo di esercizio della sovranità popolare, che differisce dagli altri poteri solo per le funzioni e non per una posizione di privilegio. Il Capo dello Stato ha violato i suoi doveri di imparzialità e di rappresentante dell'unità nazionale, schierandosi a favore o contro dell'una o dell'altra forza politica. Inoltre, ha espresso una posizione sulle responsabilità per la strage di Bologna, mentre è ancora in corso il processo.

Il Capo dello Stato partecipa innanzitutto alla formazione di atti deliberati da organi diversi, esercitando i previsti controlli: ma non può pretestuosamente rifiutarsi di emettere l'atto già deliberato, per cui il preannunciato rifiuto di promulgare la legge di proroga della Commissione sul terrorismo e le stragi appare del tutto inammissibile.

Vi sono poi poteri squisitamente presidenziali, tra cui le cosiddette «esternazioni», che però incontrano i limiti propri della sua posizione (ed in particolare il divieto di interferire nell'attività di altri organi costituzionali ed il previo assenso del Presidente del Consiglio): al riguardo cita l'episodio dei giudizi denigratori nei confronti di alcuni esponenti democristiani, responsabili di aver presentato un disegno di legge per dirimere il recente conflitto con il CSM.

Infine, il Presidente pone in essere atti complessi, tra cui rientra lo scioglimento anticipato delle Camere, ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione, soggetto alla controfirma del Presidente del Consiglio; scioglimento che presuppone una grave crisi del Parlamento ed al quale non può essere conferita una valenza plebiscitaria, essendo un atto estremo, tra l'altro soggetto al parere (di grande peso politico) dei Presidenti delle Camere.

Si sofferma poi su singoli punti contenuti nelle denunce: il preannunciato rifiuto di promulgare la legge che proroga la durata della Commissione d'inchiesta sul terrorismo e le stragi (in violazione dell'articolo 74 della Costituzione); gli attacchi personali nei confronti del giudice Casson; il rifiuto di rendere testimonianza davanti al predetto giudice, alla citata Commissione parlamentare d'inchiesta ed al Comitato parlamentare sui servizì d'informazione, nonostante che l'articolo 205 del codice di procedura penale preveda espressamente la sua capacità testimoniale.

Un rilievo particolare ha assunto la posizione del Capo dello Stato a proposito della legittimità della struttura «Gladio», già dai tempi del suo discorso davanti agli allievi carabinieri sul finire del 1990 fino alla famosa lettera inviata al Presidente del Consiglio in data 7 dicembre 1990, nella quale ha esercitato una fortissima pressione sul Governo circa l'istituzione del Comitato di esperti, ricorrendo alla minaccia della supplenza, che in tal modo è stata impropriamente configurata come dipendente dalla soggettiva volontà del Capo dello Stato, e non da circostanze oggettive di impedimento permanente o temporaneo. In tal modo il presidente Cossiga ha conseguito lo scopo di evitare l'istituzione del predetto collegio. Non era certo sua intenzione, come

pure proclamato nella lettera, tutelare la libertà di coscienza dei componenti dell'eventuale Comitato, perchè allora avrebbe dovuto più coerentemente presentare le proprie dimissioni.

Dopo aver citato un intervento di un membro del CSM, che ha pubblicamente dichiarato di non poter prendere la parola liberamente, date le minacce ed i giudizi denigratori del Capo dello Stato, il senatore Imposimato conclude ribadendo la necessità di difendere le istituzioni mediante l'attivazione di un giusto procedimento d'accusa.

SULL'ORDINE DEI LAVORI

Il presidente MACIS dà lettura di una missiva inviata dai deputati Mastrantuono, Nicotra, Vairo e Buffoni, con la quale – richiamando le decisioni assunte dal Comitato nella seduta di ieri – lo si invita a procedere alla sconvocazione della seduta, dati i concomitanti e rilevanti impegni parlamentari, dichiarando che per protesta non parteciperanno ai lavori odierni del Comitato. Esprime un certo rammarico per i contenuti della lettera, frutto evidentemente di un equivoco, dato l'accordo unanimemente raggiunto nella seduta di ieri, ed auspica che comunque la ventilata applicazione dell'istituto della missione possa risolvere i problemi sollevati nella missiva.

Il deputato VALENSISE – premesso di essere stato presente ai lavori odierni, nonostante importanti riunioni della Commissione bilancio della Camera, e sottolineata l'esigenza di evitare qualsiasi impressione dilatoria – fa presente che però il problema sollevato nella lettera sussiste, soprattutto per i gruppi minori, e che comunque dovrebbe essere garantito il diritto-dovere dei deputati di partecipare ai lavori della Camera di appartenenza. Invita pertanto il Presidente a tener conto delle prospettate esigenze.

Il senatore ONORATO – dopo aver rilevato che probabilmente la lettera è basata su di un equivoco – fa notare come alla seduta di questa mattina siano stati assenti anche i senatori, e non solo i deputati, appartenenti ai Gruppi DC e PSI, a parte i membri dell'Ufficio di presidenza. Auspica che comunque la mancata partecipazione ai lavori del Comitato non riguardi anche il pomeriggio, in cui non sono previste votazioni alla Camera.

Il deputato MELLINI dà atto al Presidente della correttezza del suo atteggiamento, facendo notare come alla richiesta di considerare applicabile l'istituto della missione avrebbe dovuto essere data una risposta tempestiva, dal momento che tra l'altro la Conferenza dei capigruppo non appare l'organo istituzionalmente competente ad una decisione al riguardo. Si augura che la lettera sia basata su un equivoco, e non nasconda altre motivazioni.

Il senatore FRANCHI esprime la piena solidarietà al Presidente e si augura che la lettera sia frutto di un equivoco, comprensibile alla luce degli intensi impegni parlamentari, e non celi intenti dilatori. Il deputato RUSSO SPENA fa notare come non abbiano partecipato alla seduta odierna nemmeno i senatori democristiani e socialisti, compromettendo pertanto la dialetticità della discussione. A questo punto la soluzione preferibile sarebbe di non diluire la discussione del Comitato, ma di concentrarla, magari anche in orari non consueti, ma comunque non coincidenti con quelli delle Assemblee. In ogni caso, vorrebbe conoscere il grado di partecipazione agli odierni lavori parlamentari dei deputati firmatari della lettera.

Il deputato GORGONI dà atto al Presidente della correttezza del suo comportamento, pur esprimendo l'esigenza che le sedute del Comitato vengano convocate in orari non coincidenti almeno con le votazioni in corso alla Camera.

Il presidente MACIS riconosce la serietà del problema sollevato, auspicando che si giunga a considerare applicabile l'articolo 46, comma 2, del Regolamento della Camera nei riguardi dei deputati impegnati nelle sedute del Comitato; e spera che venga al più presto chiarito l'equivoco sulla cui base è stata inviata la missiva di cui ha dato lettura.

(La seduta, sospesa alle ore 14, riprende alle ore 16,10).

SULLE MODALITÀ DI CONSULTAZIONE DELLA LETTERA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA DEL 7 DICEMBRE 1990

Il deputato VALENSISE solleva il problema della disponibilità da parte dei componenti del Comitato della lettera inviata in data 7 dicembre 1990 dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri per comunicargli la decisione di autosospendersi. Tale lettera, il cui contenuto costituirà il presupposto per le decisioni che il Comitato è chiamato ad assumere, deve essere trasmessa in copia a ciascuno dei commissari, pur mantenendo il vincolo di riservatezza, in quanto appare insufficiente il criterio, seguito in base ad un precedente accordo, che consente unicamente di prenderne visione presso l'Ufficio di segreteria del Comitato. Il Comitato è infatti organo con poteri giurisdizionalì e, in materia di disponibilità dei documenti, deve agire con i poteri dell'organo che procede alle indagini preliminari.

Il deputato GORGONI aderisce alla richiesta del deputato Valensise, facendo peraltro presente che il contenuto della lettera è stato da tempo diffuso dagli organi di stampa, di modo che appare superato anche il vincolo di riservatezza.

Il deputato RIZZO, unendosi alle richieste dei colleghi, si richiama all'articolo 1 della legge 5 giugno 1989, n. 219, recante norme in tema di reati ministeriali, in base al quale è consentito ai membri del Comitato disporre di copia dei documenti.

Il presidente MACIS fa presente che la lettera del 7 dicembre 1990 non è soggetta al regime normativo al quale ha fatto riferimento il deputato Rizzo, in quanto non è acquisita formalmente agli atti: per garantirne la riservatezza è stata adottata la prassi seguita dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato e dalla Giunta delle autorizzazioni a procedere della Camera dei Deputati in ordine alla consultazione dei documenti inerenti alle domande di autorizzazione a procedere.

Il deputato VALENSISE sottolinea che il Comitato deve rispettare le procedure del nuovo Codice di procedura penale in materia di produzione delle prove, mentre il meccanismo adottato per la consultazione della lettera del 7 dicembre 1990 richiama il rito inquisitorio. In tal modo il Comitato rischia di assumere comportamenti censurabili sotto il profilo della legittimità. Pur riconoscendo che il presidente Macis è in una posizione particolare, a causa dell'impegno di riservatezza assunto al momento della acquisizione della lettera, ritiene che le osservazioni del deputato Rizzo siano assolutamente condivisibili e pertinenti.

Il presidente MACIS replica che non può superarsi la circostanza che l'acquisizione del documento è avvenuta secondo una determinata forma e secondo precise condizioni. In ogni caso ne è assicurata la disponibilità a tutti i membri del Comitato, che possono prenderne lettura in qualsiasi momento presso la Segreteria.

Il senatore CORLEONE osserva che nel prosieguo della discussione si porrà il problema della possibilità di tener conto del contenuto della lettera ai fini delle motivazioni sottostanti agli interventi ed alle decisioni, dal momento che tale lettera è stata acquisita in forma anomala. Chiede infine perchè non sia stato trasmesso, unitamente alla lettera, il decreto relativo all'autosospensione del Presidente della Repubblica.

Il presidente MACIS, dopo aver dichiarato di condividere le perplessità avanzate dal senatore Corleone sulla rilevanza da attribuire alla lettera ai fini della discussione, ribadisce che tutto quanto è stato trasmesso al Comitato è a disposizione dei suoi componenti.

RIPRESA DELL'ESAME DELLE DENUNCE

Il PRESIDENTE avverte che riprende la discussione generale sulle cinque denunce pervenute, in precedenza sospesa.

Il deputato CERUTI denuncia la grave crisi istituzionale in atto che turba il regime politico-costituzionale. Della Costituzione vigente, che al momento della sua entrata in vigore rappresentava uno dei testi costituzionali più avanzati, merita di essere conservato tutto quanto c'è di ancora valido, vale a dire molte delle sue previsioni e disposizioni. Ciò non significa che non vi siano alcune parti obsolete, delle quali è opportuna la revisione e la riforma: lo stesso articolo 90 è risultato impreciso nella sua formulazione, lasciando eccessivo spazio alle

esegesi e creando pertanto notevoli difficoltà allo stesso Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa che è chiamato d'applicarlo. Dal momento che è prevalsa l'interpretazione cosiddetta penalistica, occorre valutare con rigore e pacatezza se nei comportamenti del presidente Cossiga è ravvisabile l'attitudine a modificare in modi non consentiti l'ordinamento costituzionale. A suo avviso è innegabile l'intento di modificare profondamente l'assetto costituzionale, quale risulta sia dai comportamenti sia dalle dichiarazioni del Capo dello Stato. L'intento di promuovere dei cambiamenti della Costituzione non è certo illecito, ma potrebbe essere illecito il modo prescelto e seguito per pervenire al cambiamento. Certamente i mezzi usati dal presidente Cossiga sono stati dirompenti e sconcertanti, comunque tali da produrre sconvolgimenti nella sensibilità del cittadino, che è portato ad aderire alle critiche, senza porsi il problema di proporre le terapie necessarie, delle quali del resto neppure il presidente Cossiga sembra farsi carico.

Il Capo dello Stato, ad avviso del deputato Ceruti, da tempo non è più garante imparziale, ma un soggetto impegnato nell'agone politico: di tale fatto lo stesso presidente Cossiga dovrebbe trarre le logiche conclusioni.

Il deputato Ceruti ritiene che i comportamenti del presidente Cossiga non integrano gli estremi dell'attentato alla Costituzione, ma comportano semmai ipotesi di reati comuni, in ordine ai quali a suo giudizio il Capo dello Stato non è sottratto alla responsabilità penale, alla stregua di tutti i cittadini. Il compito di giudicare il presidente Cossiga non spetta pertanto nè al Parlamento nè alla Corte costituzionale, ma all'autorità giudiziaria ordinaria.

Il presidente MACIS rinvia il seguito della discussione generale a martedì 17 dicembre 1991, auspicando che, in linea di massima, la discussione generale si concluda in tale data. Propone che la giornata di giovedì 19 dicembre 1991 sia dedicata, nella prima parte, alla discussione delle questioni procedurali e, nella seconda parte, alla votazione finale. Quest'ultima fase dovrà comunque avvenire in orari non coincidenti con le sedute della Camera dei deputati e del Senato, dedicate a votazioni.

Il Comitato unanime conviene.

La seduta termina alle ore 16,35.