

COMITATO PARLAMENTARE

per i procedimenti di accusa

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	307
DENUNCE CONCERNENTI I REATI DI CUI ALL'ARTICOLO 90 COST.:	
Esame degli atti di denuncia trasmessi dal deputato D'Incà e dal senatore D'Angelo	307

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 5 febbraio 2014. – Presidenza del Presidente Ignazio LA RUSSA.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del Comitato si è riunito dalle 13.40 alle 14.20.

DENUNCE CONCERNENTI I REATI DI CUI ALL'ARTICOLO 90 COST.

Mercoledì 5 febbraio 2014. – Presidenza del Presidente Ignazio LA RUSSA.

La seduta comincia alle 14.20.

Il Comitato inizia i propri lavori in seduta segreta, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, indi, su proposta del Presidente delibera di proseguire in seduta pubblica, disponendo altresì l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Esame degli atti di denuncia trasmessi dal deputato D'Incà e dal senatore D'Angelo.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, avverte che il senatore Giacomo Caliendo, impos-

sibilitato a prendere parte alla seduta odierna del Comitato, è sostituito dal senatore Andrea Mandelli, ai sensi dell'articolo 3 del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa.

Comunica quindi che, in data 30 gennaio 2014, il Presidente della Camera, nella sua qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune, ha trasmesso due atti di denuncia, di identico contenuto, per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, rispettivamente firmati dal deputato D'Incà, vicepresidente vicario e portavoce del gruppo parlamentare Movimento 5 stelle della Camera dei deputati, e dal senatore Santangelo, presidente del gruppo parlamentare Movimento 5 stelle del Senato.

Trattandosi della prima seduta di questo organo nella legislatura corrente, ritiene preliminarmente utile fornire alcuni elementi di carattere procedurale in ordine all'attività del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa.

Tale organo deve essere convocato dal suo presidente e riunirsi entro 10 giorni dalla trasmissione della denuncia da parte del Presidente della Camera dei deputati. In questa occasione, peraltro, ha proceduto alla sua convocazione dopo soli cinque giorni.

Membri effettivi del Comitato sono i componenti delle Giunte dei due rami del

Parlamento competenti in materia d'immunità. In caso d'impedimento, costoro possono essere sostituiti da colleghi del medesimo gruppo, tratti dall'elenco formato dai Presidenti delle Camere ai sensi del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa.

I membri non possono essere ricusati, ma possono astenersi, con il consenso del Presidente della Camera dei deputati e quindi essere sostituiti dai supplenti.

Il numero legale è pari alla maggioranza assoluta dei componenti, cioè 23 parlamentari. Non è consentito astenersi nelle votazioni, il che costituisce certamente una norma di carattere peculiare.

Il Comitato ha facoltà di disporre l'archiviazione della denuncia per manifesta infondatezza della notizia di reato, con ordinanza motivata. Per deliberare l'archiviazione è sufficiente la maggioranza semplice del Comitato e di essa viene data comunicazione ai Presidenti delle Camere che ne dispongono l'annuncio alle rispettive Assemblee ai fini del conseguente decorso dei termini per la richiesta, da parte di un *quorum* qualificato, di presentazione della relazione al Parlamento in seduta comune.

Decorsi i dieci giorni, viceversa, i Presidenti dispongono l'annuncio della definitività dell'archiviazione.

In base alla consolidata prassi del Comitato, l'archiviazione per manifesta infondatezza, proprio per il suo carattere, può essere deliberata a prescindere da specifiche indagini, in una fase quindi *in limine* e pregiudiziale rispetto allo stadio dell'inizio delle indagini preliminari. Nella prassi tale fase si è esaurita in poche sedute, ad eccezione delle denunce pervenute nella XI legislatura nei confronti dell'allora Presidente Francesco Cossiga, la cui archiviazione è stata addirittura disposta nella legislatura successiva.

Ove il Comitato ritenga non manifestamente infondata la notizia di reato, può assumere la decisione di apertura delle indagini e quindi — eventualmente delegandole ad uno o più componenti — espe-

rire indagini entro il termine di cinque mesi, prorogabile per una sola volta per un massimo di altri tre mesi.

Per il loro svolgimento, il Comitato agisce con le forme e i poteri del cosiddetto «tribunale dei ministri» — cumulando dunque le funzioni del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari — e non gli può essere opposto il segreto di Stato e il segreto di ufficio.

Nello svolgimento delle sue funzioni, il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa è chiamato ad accertare i confini della responsabilità presidenziale. L'articolo 90 della Costituzione prevede, infatti, che il Presidente della Repubblica non sia responsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni tranne che per alto tradimento e attentato alla Costituzione. In questi soli due casi egli è messo in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune e giudicato dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 154 del 2004 della Corte costituzionale ha altresì chiarito che il Capo dello Stato è responsabile, alla pari di tutti gli altri cittadini, per atti estranei alla funzione presidenziale.

Illustra, quindi, utilizzandone, ove possibile, le medesime espressioni, l'identico testo dei due atti di denuncia, che si compone di sei pagine. Esso imputa al Capo dello Stato il reato di attentato alla Costituzione repubblicana realizzato con comportamenti ed omissioni che hanno «determinato una modifica sostanziale della forma di stato e di governo della Repubblica».

Per la configurazione del reato i diversi addebiti vengono raggruppati in 6 titoli.

Il primo di essi è rubricato «Espropriazione della funzione legislativa del Parlamento e abuso della decretazione d'urgenza». In estrema sintesi, si denuncia come la forma di governo parlamentare si stata alterata dalla «prevaricazione governativa assoluta, caratterizzata da decretazione d'urgenza, fiducie parlamentari e maxiemendamenti». Per numero, incisività ed eterogeneità dei contenuti dei decreti-legge, si denuncia la violazione degli articoli 70 e 77 della Costituzione, delle norme ordinamentali che regolano la funzione

legislativa e dei principi affermati dalla Corte costituzionale, tra cui il divieto di reiterazione di decreti non convertiti. « La forma di governo parlamentare, alla luce dell'attività normativa del Governo, pienamente avallata dalla connessa promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, si è sostanzialmente trasformata in "presidenziale" o "direttoriale" ».

Il secondo reca il titolo « Riforma della Costituzione e del sistema elettorale ». Si imputa al Presidente della Repubblica di aver « incalzato e sollecitato il Parlamento » per l'approvazione del disegno di legge costituzionale che configurava una deroga al procedimento di modifica delineato all'articolo 138 Cost., « minando uno dei principi cardine del nostro ordinamento costituzionale » e di avere, nel corso dell'esame parlamentare delle proposte in materia elettorale, convocato una riunione con le forze politiche di maggioranza, in data 24 ottobre 2013, « umiliando » il Parlamento.

Il terzo paragrafo, dal titolo « Mancato esercizio del potere di rinvio presidenziale », accusa il Presidente di non aver esercitato il potere di rinvio alle Camere, di cui all'articolo 74 Cost., in occasione della promulgazione di norme « viziate da incostituzionalità manifesta ». Vengono al riguardo citate le leggi note come « Lodo Alfano » e « legittimo impedimento ». Per il primo, peraltro, trattandosi di disegno di legge governativo, si sottolinea come il Presidente abbia anche concesso la prescritta autorizzazione alla sua presentazione.

Nella quarta sezione del testo dei due atti di denuncia è riportato l'addebito concernente la « Seconda elezione del Presidente della Repubblica », così formulato: « anche in occasione della sua rielezione, il Presidente della Repubblica – accettando il nuovo e doppio incarico – ha violato la forma e la sostanza del testo costituzionale ». Si tratta in vero di un'accusa il cui senso appare difficilmente decifrabile.

Il quinto paragrafo reca il titolo « Improprio esercizio del potere di grazia ». In questo ambito, il Presidente della Repubblica è accusato di aver esercitato il potere

di grazia per finalità diverse da quelle indicate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 200 del 2006, desumendo ciò dalle note quirinalizie relative alla grazia per Sallusti, per J.L. Romano e dalle valutazioni circa le modalità di esercizio del potere di grazia enunciate dal Quirinale con un'apposita nota lo scorso 13 agosto 2013.

Infine la denuncia reca un paragrafo intitolato « Rapporto con la magistratura: processo stato – mafia ». In esso il Presidente della Repubblica è accusato di aver assunto, nell'ambito dei rapporti con l'ordine giudiziario, comportamenti « contraddistinti per manifeste violazioni di principi fondamentali della nostra Carte costituzionale, con riferimento all'autonomia e all'indipendenza della magistratura ».

Si cita, in particolare, l'episodio relativo alla richiesta di chiarimenti sulla configurabilità penale della condotta di alcuni esponenti politici coinvolti nell'indagine concernente la trattativa Stato – mafia, nonché l'elevazione del conflitto di attribuzioni in relazione alle intercettazioni delle sue comunicazioni e, infine, il suo tentativo di « sottrarsi alla prova testimoniale », disposta in riferimento al già citato procedimento penale.

In conclusione, l'atto qualifica i suddetti comportamenti come sanzionabili, dolosi, e tali da alterare il sistema costituzionale repubblicano.

Al proposito, evidenzia che l'accusa contenuta nell'ultimo paragrafo, e riferita all'interlocuzione del Presidente Napolitano – per il tramite del Segretario generale del Quirinale dell'aprile 2012 – con il Procuratore generale presso la Corte di cassazione costituisce già l'argomento principale della denuncia proposta nella scorsa legislatura dall'avvocato Taormina, per la quale il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa lo scorso 13 settembre 2012 aveva deliberato l'archiviazione con voto unanime.

Conclusivamente, osserva come nella sua introduzione non abbia volutamente inteso esprimere in modo netto alcuna posizione preconcepita né abbia inteso formulare una proposta, fermo restando che

– come forse si poteva intuire dalle modalità di esposizione della relazione – vi sono numerosi profili dell’atto di denuncia che suscitano forti perplessità in merito alla loro fondatezza sul piano tecnico-giuridico.

Il senatore Mario Michele GIARRUSSO (M5S), intervenendo sull’ordine dei lavori, ribadisce la richiesta già formulata in seno all’odierna riunione dell’ufficio di presidenza di aggiornare la seduta, rinviandone il seguito al fine di consentire ai colleghi di approfondire gli elementi evidenziati dal Presidente e i contenuti specifici della denuncia. Va infatti considerato che alcuni membri di quest’organo hanno solo ora potuto materialmente prendere visione degli atti.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, al fine di consentire un ordinato svolgimento della discussione, propone di formare, per il tramite dei rappresentanti di ciascun gruppo, l’elenco di coloro che intendono iscriversi a parlare nella discussione generale, con l’intesa che ciascuno svolga in questa fase un unico intervento. Quanto alla richiesta del senatore Giarrusso, ritiene opportuno dare avvio alla discussione generale già nella seduta odierna, consentendo almeno uno o due interventi.

Il senatore Enrico BUEMI (Aut (SVP, UP, PATT, UPT)-PSI-MAIE), intervenendo sull’ordine dei lavori, ritiene che la peculiarità del procedimento che si svolge presso quest’organo, rende molto delicata ogni decisione in materia di rinvio dei lavori. Infatti qualsiasi decisione dilatoria potrebbe rivelarsi dannosa per gli interessi nazionali mentre, laddove vi siano le condizioni, appare quanto mai opportuno concludere tempestivamente questa fase procedurale.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, precisa che non ha ravvisato alcun intento dilatorio negli interventi fin qui svolti.

Il deputato Giulia GRILLO (M5S), replicando al senatore Buemi, osserva come

le valutazioni circa ciò che dannoso per il Paese e ciò che invece corrisponde agli interessi nazionali possono essere opinabili e, in ogni caso, non rilevanti per le decisioni sull’ordine dei lavori di quest’organo.

Il deputato Anna ROSSOMANDO (PD) considera valida la proposta sull’ordine dei lavori formulata dal Presidente La Russa, integrandola nel senso di prevedere la prosecuzione e conclusione della discussione in una prossima seduta da convocare, preferibilmente, già nella giornata di domani. Non vi è dalla sua parte politica alcun intendimento di impedire l’illustrazione dell’atto di denuncia da parte dei suoi proponenti, essendovi anzi curiosità in ordine alle argomentazioni che verranno addotte. Non può tuttavia essere ignorato il fatto che la procedura in essere implica un dibattito che involge la più alta carica dello Stato. Pertanto, proprio per il dovuto rispetto del ruolo del Comitato e delle istituzioni nel loro complesso, occorre coniugare le esigenze di approfondimento con quelle di tempestività dei lavori.

Il senatore Carlo GIOVANARDI (NCD), desidera esprimersi fin d’ora nel senso della più radicale contrarietà alle accuse formulate nei confronti del Presidente della Repubblica che evidenziano in modo inequivoco la natura strumentale di questa iniziativa e l’inconsistenza degli addebiti mossi.

Il senatore Vito Claudio CRIMI (M5S), intervenendo sull’ordine dei lavori, chiede che lo svolgimento dell’esame delle denunce avvenga in modo tempestivo ma senza sacrificare in alcun modo le esigenze di approfondimento di un documento che è estremamente articolato. Rileva che la richiesta di messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica richiama episodi che possono sembrare scollegati ma che in realtà sono, a suo avviso, legati strettamente tra loro. In questo senso è intenzione del suo gruppo produrre elementi aggiuntivi riferiti a ciascuna singola

accusa così da consentirne una valutazione complessiva.

Il deputato Matteo BRAGANTINI (LNA), pur dichiarandosi disponibile a seguire l'organizzazione dei lavori che si riterrà opportuna, invita la Presidenza a definire le convocazioni compatibilmente con le attività – che si preannunciano piuttosto intense – che avranno luogo nell'Assemblea della Camera dei deputati nei prossimi giorni.

Il senatore Nico D'ASCOLA (NCD), ricorrendo alle parole del collega Crimi, che sembrano preannunciare la produzione di ulteriore documentazione, ritiene che debba essere garantito a ciascun componente di questo organo di poterne disporre prima dell'inizio della discussione generale, pena l'alterazione della regolarità di questa fase. Chiede pertanto al Presidente di definire un termine entro cui tale ulteriore documentazione debba essere messa a disposizione dei componenti dell'organo.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, precisa che non può impedirsi ai colleghi che lo ritengano opportuno di introdurre nuovi elementi, anche su supporto documentale, nell'ambito della discussione. Rileva altresì che proprio per le ragioni indicate dal senatore D'Ascola è opportuno che ciò avvenga quanto meno prima della conclusione della discussione generale.

Il senatore Nico D'ASCOLA (NCD), dichiara di concordare con il Presidente, al quale chiede tuttavia di consentire a coloro che siano già intervenuti in discussione generale di iscriversi nuovamente a parlare ove siano prodotti *medio tempore* ulteriori documenti.

Il deputato Marco DI LELLO (Misto-PSI-PLI), nel ricordare al collega Giarrusso che l'atto di denuncia poteva essere visionato dai componenti dell'organo sin dal giorno della sua presentazione, evidenzia come già una lettura rapida e super-

ficiale consente di maturare un proprio convincimento su di esso.

Quanto ai tempi necessari per un suo compiuto esame, ricorda che negli ultimi dieci anni il Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa ha sempre concluso i propri lavori in un arco di tempo realmente ristretto quantificabile in minuti. Conseguentemente, dichiara di condividere la proposta dell'onorevole Rossomando di proseguire e concludere l'esame entro la prossima seduta, prevedendone eventualmente la prosecuzione ad oltranza.

Il deputato Walter VERINI (PD), ritiene che, ove si voglia realmente approfondire il dibattito, sarebbe corretto acquisire non solo gli atti preannunciati dai colleghi del Movimento 5 Stelle ma anche alcune dichiarazioni del *leader* di quella forza politica. Ricorda ad esempio una specifica dichiarazione di alcuni mesi fa in cui il dottor Giuseppe Grillo qualificava l'iniziativa dell'*impeachment* come una « finzione politica per far capire da che parte stiamo ».

Il senatore Mario Michele GIARRUSSO (M5S) ricorda preliminarmente come, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, i commissari possono anche proporre che il Comitato promuova d'ufficio delle indagini. Non vi sono pertanto dubbi in ordine alla loro facoltà di produrre i documenti e materiali ritenuti rilevanti ai fini del dibattito. Quanto alle modalità di esercizio di questa facoltà condivide invece la proposta del collega D'Ascola di definire termini inderogabili.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, alla luce del dibattito svolto ritiene di poterne riassumere gli esiti. In primo luogo evidenzia come non vi sia, da parte sua, alcuna volontà di limitare il dibattito, con modalità che purtroppo si sono verificate di recente in un'aula di Commissione della Camera.

A fronte della richiesta dell'esponente del Movimento 5 Stelle di un rinvio dell'inizio della discussione generale, aveva

formulato l'auspicio che si potesse almeno iniziarne lo svolgimento in questa seduta, e tale proposta gli sembra abbia incontrato il consenso del Comitato.

Analogamente, ritiene acquisita la decisione in base alla quale ciascun gruppo farà pervenire tempestivamente l'elenco dei suoi membri che intende iscriversi in discussione generale, con l'intesa che ciascuno potrà intervenire un'unica volta in questa fase. Si potranno ammettere eccezioni solo ove siano introdotte rilevanti novità durante lo svolgimento del dibattito, in attuazione della facoltà di ciascun commissario – a suo avviso incontestabile – di produrre nel corso dei lavori nuovi documenti o materiali ritenuti rilevanti.

Quanto alla definizione del calendario dei lavori, d'intesa con il presidente Stefàno, non reputa possibile una convocazione del *plenum* dell'organo per la giornata di domani, atteso che i lavori dell'Assemblea presumibilmente si prolungheranno per l'intera giornata. Né è sua intenzione confinare – ed in un certo senso «drammatizzare» – il dibattito in orari notturni, almeno sino a quando non emergeranno atteggiamenti ostruzionistici o dilatori che lo renderanno necessario.

Il senatore Dario STEFANO (Misto-SEL), *presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato*, nel ringraziare il Presidente La Russa per aver sin dall'inizio adottato un metodo di condivisione delle scelte sull'organizzazione dei lavori, evidenzia che occorre fissare la prossima seduta in modo da garantire che si possano svolgere tutti gli interventi di coloro che ne avranno fatto richiesta. In

questo senso potrebbe essere esperibile il tentativo di fissare la prossima seduta nella giornata di lunedì 10 febbraio.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, nel rinviare ogni determinazione all'ufficio di presidenza del Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa che convoca fin d'ora per domani, giovedì 6 febbraio 2014 alle ore 13.30, dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore Enrico BUEMI (Aut (SVP, UP, PATT, UPT)-PSI-MAIE) esprime la ferma convinzione che la denuncia in esame, evidentemente avanzata con obiettivi propagandistici e strumentali, sia radicalmente priva di fondamento giuridico e non presenti alcun presupposto su cui radicare la responsabilità presidenziale così come la configura l'articolo 90 della Costituzione. Ciascun addebito che viene formulato, con l'intento di minare il prestigio del Capo dello Stato, può sicuramente essere ascrivibile a scelte discrezionali del Presidente della Repubblica in ordine all'esercizio dei propri poteri e della propria funzione. Quand'anche se ne volesse criticare l'opportunità politica, certamente questa non costituisce materia di valutazione di questo organo. Anche per questo si è già espresso nel corso del dibattito nel senso di non diluire oltremodo lo svolgimento della discussione.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, non essendovi altre richieste di intervento nella seduta odierna, rinvia il seguito ad una successiva seduta.

La seduta termina alle 15.35.