

## COMITATO PARLAMENTARE

### per i procedimenti di accusa

#### S O M M A R I O

Esame della denuncia del signor Diego Dal Boni .....	113
Esame della denuncia del dottor Salvatore Stara .....	114

*Mercoledì 14 giugno 2006. — Presidenza del presidente Carlo GIOVANARDI.*

#### **La seduta comincia alle 14.30.**

*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.*

#### **Esame della denuncia del signor Diego Dal Boni.**

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, nel dare il benvenuto ai numerosi senatori presenti rappresenta che l'ordine del giorno reca due denunce. La relativa documentazione è a disposizione dei componenti. Se non vi sono obiezioni, l'esame inizierà dalla denuncia del signor Dal Boni.

*(Così rimane stabilito).*

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, propone che il Comitato deliberi l'archiviazione degli atti del procedimento secondo lo schema di ordinanza di archiviazione ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 219 del 1989, il cui contenuto che espone come segue.

Diego Dal Boni denuncia – con atto del 28 aprile 2006, trasmesso ai sensi di legge dall'ambasciatore italiano a Panama e pervenuto al Presidente della Camera il 22 maggio 2006 – il Presidente della Repubblica *pro tempore* ai sensi dell'articolo 90 Cost. per essere questi asseritamente venuto meno ai suoi obblighi di promotore e tutore dell'efficienza e dell'efficacia della giustizia in Italia. Secondo il Dal Boni, pur avendo il Presidente della Repubblica – a più riprese durante il suo settennato – proclamato la necessità di una giustizia più spedita e orientata al servizio per i cittadini, questo in fatto non sarebbe avvenuto.

Il Dal Boni sarebbe di ciò testimone qualificato, giacché avrebbe patito in prima persona un esito ingiusto di una controversia in materia di diritti reali e di uso nell'area marina di Punta Ala (Gr), presso la quale avrebbe impiantato la propria attività imprenditoriale il gruppo Prada, titolare dell'imbarcazione sportiva 'Luna Rossa'.

In realtà, dal documento e dai suoi allegati non è dato evincere con chiarezza i termini della vicenda processuale di cui il Dal Boni si lagna, né è consentito comprendere in che modo e in che tempi giuridicamente propri il Presidente della Repubblica sarebbe coinvolto nella storia del signor Dal Boni, se non per essere il

Presidente del Consiglio superiore della Magistratura, circostanza tuttavia da sola troppo generica e non significativa.

Mancando dunque ogni elemento di fatto su cui il Comitato possa basare la sua valutazione degli eventuali fattori costitutivi dei reati di cui all'articolo 90 Cost., s'impone l'archiviazione degli atti per assoluta inidoneità dell'atto trasmesso a valicare i limiti della confusa doglianza (pur se umanamente comprensibile) e ad assumere i connotati della denuncia propriamente detta. Il Comitato in definitiva è chiamato a un'archiviazione conformemente – ad esempio – agli analoghi precedenti 1/XIV del 2 ottobre 2002; 2/XIV del 14 maggio 2003; 3/XIV del 4 dicembre 2003 e 4/XIV del 16 novembre 2005.

Il Comitato approva all'unanimità.

#### **Esame della denuncia del dottor Salvatore Stara.**

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, propone che il Comitato deliberi l'archiviazione degli atti del procedimento secondo lo schema di ordinanza di archiviazione ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 219 del 1989, il cui contenuto che espone come segue.

Salvatore Stara denuncia il Presidente della Repubblica *pro tempore* ai sensi dell'articolo 90 Cost. per avere questi emanato un decreto di rimozione dello Stara stesso dalla magistratura amministrativa, atto compiuto – asseritamente in carenza di potere – il 17 maggio 2002.

Il decreto di rimozione del dott. Stara è giunto a seguito di un procedimento disciplinare ed è stato sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa del 23 aprile 2002, previo parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 19 novembre 2001.

Alla rimozione (esito disciplinare che risulta al Comitato assai raro) si è pervenuti secondo un percorso procedurale di

cui il denunciante contesta la regolarità. (Per inciso e per completezza, precisa che il denunciante non ha allegato alla denuncia alcun atto inerente al procedimento disciplinare, ciò che comunque non avrebbe consentito al Comitato di estendere la sua valutazione al merito della vicenda, che è e rimane del tutto estranea alle attribuzioni del Comitato medesimo).

In particolare, il dottor Stara si duole che il provvedimento abbia assunto la forma del decreto del Presidente della Repubblica, laddove invece – secondo lui – la decisione disciplinare avrebbe dovuto avere la veste di un atto del Presidente del Consiglio dei ministri in qualità di mero esecutore della decisione del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa (*cfr.* pag. 2 della denuncia).

Infatti, a parere del denunciante, l'articolo 5 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato n. 1054 del 1924, laddove prevede che la rimozione è disposta con decreto regio, su proposta del ministro dell'interno (*postea* del Presidente del Consiglio dei ministri), non sarebbe più applicabile, tanto meno dopo l'entrata in vigore della legge n. 186 del 1982, istitutiva del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, qualificato come organo di tutela dell'indipendenza della magistratura amministrativa. Così del resto – secondo il dott. Stara – si spiegherebbe la mancata menzione, tra gli atti da emanarsi con decreto presidenziale tassativamente elencati nell'articolo 1 della legge n. 13 del 1991, della rimozione dei magistrati amministrativi.

Per questi motivi il Capo dello Stato *pro tempore* viene accusato di aver compiuto un atto in carenza di potere e dunque di essere incorso nella fattispecie dell'articolo 90 Cost.

Mancando precedenti specifici analoghi, gli sembra necessario offrire alcuni preliminari e sintetici ragguagli normativi sulla responsabilità presidenziale e sulle più recenti novità giurisprudenziali e normative.

L'articolo 89 Cost. prevede che gli atti del Presidente della Repubblica non sono validi se non sono controfirmati dal mi-

nistro proponente che ne assume la responsabilità. Secondo la sistemazione dottrinale più accreditata e avvalorata dalla prassi (v. per esempio la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 1962 e, da ultimo, la sentenza n. 200 del 2006), tale disposizione in realtà prefigura (letta nell'insieme organico delle altre disposizioni costituzionali rilevanti) tre tipologie di atti presidenziali:

1. gli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi (o ministeriali), per i quali varrebbe *in toto* la regola dell'articolo 89 appena menzionata. In questi atti la funzione presidenziale sarebbe quella di una verifica formale di legittimità, sicché, fatti salvi rilievi di errori macroscopici o di palese inopportunità (da segnalare attraverso l'esercizio della *moral suasion*), l'emanazione da parte del Capo dello Stato sarebbe atto dovuto;

2. gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, per i quali la regola dell'articolo 89 Cost. in realtà si riferirebbe alla sola sussistenza della controfirma ministeriale, la quale però non avrebbe il valore di proposta e di assunzione di responsabilità politica, ma solo ora di attestazione di provenienza dell'atto dal Presidente della Repubblica, ora di regolarità formale dell'atto stesso, ora di consulenza istituzionale o quant'altro (mentre la responsabilità dell'atto rimarrebbe in capo al Presidente della Repubblica). In questi atti la controfirma ministeriale, fatti salvi rilievi di macroscopica illegittimità, sarebbe dovuta;

3. gli atti complessi o duali, per i quali la regola dell'articolo 89 Cost. si riferisce sì alla sussistenza della controfirma ministeriale, ma questa assumerebbe il significato di una condivisione o quantomeno di un assenso all'atto del Presidente della Repubblica, dimodoché l'atto non potrebbe venire ad esistenza senza un sostanziale accordo tra il Capo dello Stato e l'esponente dell'esecutivo (solitamente il Presidente del Consiglio).

(A questa tripartizione fanno eccezione – secondo l'interpretazione maggiormente

seguita del sistema – gli atti personali e c.d. personalissimi, che sono validi anche in carenza di controfirma).

L'articolo 90 Cost. stabilisce a sua volta che il Presidente della Repubblica non è responsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni se non per alto tradimento o attentato alla Costituzione. La responsabilità del Capo dello Stato permane invece per gli atti estranei all'esercizio delle sue funzioni (v. da ultimo la sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 2004).

Se ne deduce dunque che per tutte le categorie di atti sopra menzionate è astrattamente possibile ipotizzare l'alto tradimento o l'attentato alla Costituzione, con la precisazione che i margini per commettere tali reati saranno tanto più stretti quanto più ristretta è la responsabilità giuridica di partenza del Capo dello Stato nell'atto di cui si tratta. È quindi d'uopo fissare la nozione di tali figure di reato.

Al proposito si fronteggiano nell'analisi e nell'interpretazione giuridica essenzialmente due tesi, quella c.d. penalistica e quella 'autonomistica' (e fatte salve ulteriori suddivisioni e sfumature dottrinali).

Secondo la prima, la nozione delle due figure andrebbe ricercata nel rispetto del principio di tassatività, ai sensi del quale è necessaria una descrizione precisa del comportamento incriminato e della relativa pena. Di qui la riconduzione dell'alto tradimento alla figura tipica del tradimento militare di cui all'articolo 77 del codice penale militare di pace e dell'attentato alla Costituzione all'articolo 283 del codice penale (attentato contro la costituzione dello Stato, che consiste[va] nell'atto di commettere fatti diretti a mutare la costituzione dello Stato o la forma di governo con mezzi non consentiti dalla legge); per la tesi 'autonomistica', invece, la prima teoria non sarebbe accoglibile: innanzitutto sarebbe di ostacolo all'applicazione al Presidente della Repubblica dell'articolo 77 c.p.m.p. il fatto che egli non appartiene alle forze armate; in secondo luogo sarebbe arbitrario leggere il solo reato di cui all'articolo 283 c.p. nella

figura dell'attentato alla costituzione e non altre figure codicistiche che pure potrebbero avere rilievo di attentato al funzionamento dei meccanismi costituzionali dello Stato. Del resto, l'attentato alla Costituzione — secondo questa tesi — potrebbe aversi anche in forme omissive che invece l'articolo 283 c.p. non contempla. Sicché le figure d'illecito descritte dall'articolo 90 Cost. sarebbero autonome da analoghe figure di reato comune e comprenderebbero condotte di infedeltà alla Repubblica e di abuso di vario genere, rilevanti sul piano costituzionale (come per esempio la violazione del giuramento, il compimento di atti diretti a sovvertire le istituzioni o a compromettere libertà costituzionalmente garantite). Tanto più che oggi — a seguito della modifica apportata all'articolo 283 c.p. dalla legge n. 85 del 2006 — l'attentato alla Costituzione « comune » richiede atti violenti, che difficilmente il Presidente della Repubblica arriverebbe a compiere materialmente.

Osserva che il Comitato — nella sua passata giurisprudenza — ha privilegiato generalmente la prima tesi (v. l'archiviazione dei procedimenti 5/X del 4 gennaio 1991 e 6/X del 30 luglio 1991).

Venendo ora alla fattispecie concreta che occupa il Comitato, si premetta che le fonti giuridiche possono essere individuate nelle seguenti:

l'articolo 5 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, che prevede la rimozione quale provvedimento disciplinare dei magistrati amministrativi da adottarsi con decreto regio, udito il parere del Consiglio di Stato in adunanza generale, su delibera del Consiglio dei ministri e su proposta (dopo l'entrata in vigore del r.d. 1030 del 1931) del Presidente del Consiglio;

l'articolo 13 della legge n. 186 del 1982, che devolve le deliberazioni sui procedimenti disciplinari dei magistrati amministrativi al Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa. Per quanto non esplicitamente previsto, l'articolo 32 della medesima legge rimanda all'articolo 61 del d.P.R. n. 916 del 1958, che per la

rimozione dei magistrati ordinari prevede[va] il decreto del Presidente della Repubblica;

l'articolo 1 della legge n. 13 del 1991, che non prevede tra gli atti che devono assumere la forma di decreto presidenziale la rimozione dei magistrati amministrativi ma che comunque contempla gli atti oggetto di delibera del Consiglio dei ministri;

l'articolo 5 del menzionato t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, che prevede la deliberazione del Consiglio dei ministri laddove — comunque — è facoltà del Presidente del Consiglio sottoporre al Consiglio gli atti per cui egli ritenga opportuna la deliberazione consiliare (articolo 2, comma 3, lett. *q*) della legge n. 400 del 1988).

Il menzionato sistema normativo porta alle seguenti conclusioni:

*a*) la rimozione dei magistrati amministrativi è da classificare tra gli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente ministeriali. Ne deriva che al Capo dello Stato è concesso solo un limitato spazio di verifica formale sulla legittimità dell'atto, a seguito della quale l'emanaazione è atto dovuto. L'eventuale responsabilità ricade comunque sul ministro controfirmante (in questo caso il Presidente del Consiglio);

*b*) a prescindere da ciò e a tutto voler concedere, è sicuro che (esclusa ovviamente l'ipotesi dell'alto tradimento) l'attentato alla Costituzione è qui giuridicamente impossibile, sia che si voglia adottare la prima che la seconda delle tesi esposte. Per un verso, qui manca ogni elemento costitutivo dell'articolo 283 c.p.; per l'altro, è evidente che il decreto presidenziale in questione non solo non è volto a mutare la forma di governo parlamentare repubblicana, ma neanche ad attentare ai diritti costituzionali della persona;

c) poiché in questo caso non solo vi è stata una delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa ma altresì un atto del Presidente del Consiglio (vale a dire gli atti che il dott. Stara ritiene necessari per la regolarità della procedura), a stare alla stessa prospettazione del denunciante, egli avrebbe goduto di passaggi procedurali in eccesso (il parere

dell'Adunanza generale, la delibera del Consiglio dei ministri e un atto presidenziale) e non in difetto.

Di qui la proposta di archiviazione degli atti ai sensi della richiamata disposizione della legge n. 219 del 1989.

Il Comitato approva all'unanimità.

**La seduta termina alle 14.50.**