

**Legislatura 18^a - Giunta delle elezioni e delle immunità
parlamentari - Resoconto sommario n. 22 del 19/02/2019**

**AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 96
DELLA COSTITUZIONE**

**(Doc. IV-bis, n. 1) Domanda di autorizzazione a
procedere nei confronti del senatore Matteo Salvini,
nella sua qualità di Ministro dell'interno**

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 30 gennaio 2019 e proseguito nelle sedute del 7, 13 (antimeridiana e pomeridiana) e 14 febbraio 2019.

Il Presidente relatore **GASPARRI** (FI-BP), in sede di replica, fa preliminarmente presente che innanzitutto - quale Presidente della Giunta, ma anche come relatore - desidera rivolgere un ringraziamento non meramente rituale a tutti gli intervenuti in discussione generale. Sottolinea il fatto che - pur a fronte di un clamore mediatico - la discussione si è caratterizzata per la serietà delle argomentazioni giuridiche ed anche per la qualità dei toni di tutti.

In particolare, quale relatore, non può che ringraziare ciascuno degli intervenuti per gli stimoli che singolarmente hanno fornito, evitando tuttavia di citarne i contenuti uno per uno e concentrandosi quindi su alcuni oratori.

Nel suo intervento, il senatore Pillon ha sottolineato le contraddizioni contenute, a suo avviso, nell'ordinanza del Tribunale dei Ministri di Catania: dalle caratteristiche della nave Diciotti, che non è un'imbarcazione di tipo commerciale e che quindi non può essere destinataria della convenzione SAR, alle differenti conclusioni circa l'insussistenza di fatti criminosi

per il periodo antecedente presso la rada di Lampedusa, fino alla questione della destinazione della richiesta di POS, di cui doveva essere destinataria Malta, quale autorità procedente. Fa poi riferimento al senatore De Falco che con la sua competenza, ma anche con la serietà del suo discorso, ha fornito una preziosa ricostruzione tecnico-giuridica sulle vicende che coinvolgono i mezzi nautici, anche nei rapporti con le autorità di altri Paesi.

Parimenti più in generale ringrazia il Vice Presidente Cucca, il quale - pur addivenendo a conclusioni diverse da quelle del relatore - ha svolto apprezzabili argomentazioni di fatto, ma anche basate su un'attenta lettura degli atti trasmessi e di quelli che ha definito "aggiustamenti processuali", con un inquadramento però volto a privilegiare soprattutto valutazioni inerenti alla condivisibilità o meno delle condotte contestate. Inoltre, non può che condividere la preoccupazione della senatrice Rossomando circa il fatto che non debbano essere compromessi i fondamenti dello Stato di diritto, ma che a sua avviso non possono ritenersi in pericolo solo perché venga ravvisata dalla Camera competente l'esimente di un preminente interesse pubblico.

Si deve alla memoria dei senatori Balboni e Modena il richiamo dei precedenti fatti riguardanti il tempo del governo Prodi e i procedimenti penali che hanno riguardato i ministri *pro tempore* Pisanu e Maroni in vicende riguardanti il contrasto all'immigrazione clandestina. Tali episodi dimostrano quanto sia difficile, quando si rivestono taluni incarichi ministeriali, assumere decisioni nell'interesse dello Stato italiano.

Il senatore Malan - prosegue il Presidente relatore - ha svolto un intervento rilevante, volto a ben circoscrivere i limiti delle prerogative, che non possono fuoriuscire da un vaglio che consenta di distinguere - è bene sottolineare "caso per caso" - le situazioni in cui l'esimente possa considerarsi operante da quelle in cui l'applicabilità della stessa non possa ritenersi sussistente.

Tiene particolarmente a questa sottolineatura, anche per chiarire una volta di più il senso della deliberazione, in quanto l'eventuale diniego di autorizzazione in una singola fattispecie

non può certo legittimare in futuro qualsivoglia ulteriore situazione, che invece dovrà essere sottoposta di volta in volta alla valutazione-filtro della Camera competente.

In quest'ottica, condivide alcuni rilievi della senatrice Evangelista, secondo cui il complesso dibattito che si è svolto in Giunta molto spesso si è incentrato su ambiti di merito sottratti alle valutazioni di competenza, in quanto di pertinenza esclusiva dell'autorità giudiziaria.

La senatrice Riccardi ha affrontato il tema della necessità di limiti all'autonomia del Governo nella scelta dei mezzi per il perseguimento di un interesse pubblico governativo, per evitare che ogni mezzo possa scriminare un Ministro che persegua un'azione di Governo. Si rileva a tal proposito che tale approccio è condiviso ed è altresì in linea con l'impostazione complessiva della proposta conclusiva.

In particolare, sottolinea che nella proposta, illustrata nella seduta antimeridiana del 13 marzo, è stato precisato che l'autonomia della funzione di Governo - che costituisce la *ratio* giustificativa dell'esimente *extra ordinem* di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 - va vagliata innanzitutto nell'ambito della valutazione della "precondizione" inerente alla ministerialità del reato. È in questa fase, infatti, che si collocano, sul piano sistematico e procedurale, le riflessioni circa la non configurabilità dei reati ministeriali in relazione a fattispecie criminose che ledano in modo irreversibile determinati diritti fondamentali. Come precisato in precedenza, un "omicidio di Stato" non sarebbe mai configurabile nel nostro ordinamento costituzionale, non superando il vaglio preliminare circa la ministerialità del reato e venendo quindi a ricadere nell'area dei cosiddetti reati comuni, sottratti in quanto tali alla competenza del Tribunale dei Ministri e sottratti anche al "filtro" dell'autorizzazione a procedere della Camera competente.

Quindi, non sono idonee a superare il vaglio in ordine alla "precondizione" della ministerialità quelle situazioni in cui possa configurarsi una lesione irreversibile di diritti fondamentali. In tali casi il superamento dei limiti suddetti sarebbe palesemente *contra constitutionem* ed in quanto tale inciderebbe in modo decisivo sulla configurazione "ontologica"

del reato, che non sarebbe più ministeriale in tale ipotesi, ma comune e pertanto soggetto alla competenza esclusiva del giudice penale, senza necessità di alcuna autorizzazione a procedere da parte del Senato. Se giungesse, quindi, una richiesta di autorizzazione a procedere per un omicidio di cui fosse mandante un Ministro, che abbia ad esempio ordinato indebitamente di sparare sui manifestanti, il Senato dovrebbe dichiarare la propria incompetenza e rimettere gli atti all'autorità giudiziaria perché il procedimento prosegua nelle forme ordinarie, non essendo il reato ministeriale. La configurazione di ministerialità di un reato si arresta quindi alle soglie della lesione irreversibile di diritti fondamentali, essendo talmente grave l'ipotetica lesione - *contra constitutionem* - di tali diritti, da alterare la natura precipua del reato e da sottrarlo conseguentemente dall'area della connessione funzionale e della ministerialità.

Alla luce di tale approccio metodologico, occorre rilevare che le riflessioni della senatrice Riccardi sono da considerarsi meritevoli di attenzione e vengono recepite dal relatore in quanto dimostrano in maniera inequivocabile che nel caso di specie nessuna lesione irreversibile può configurarsi rispetto a diritti fondamentali.

È indubbio che gli immigrati in questione siano dovuti rimanere, a causa della mancata autorizzazione allo sbarco, per cinque giorni in più a bordo della nave Diciotti. Tuttavia, tale nave poteva considerarsi luogo sicuro essendo ancorata in porto ed essendo costantemente assistita da medici e rifornita di generi di prima necessità occorrenti.

Va inoltre menzionato il fatto che gli immigrati in precarie situazioni fisiche e i minori non accompagnati erano già stati fatti sbarcare.

Quindi non sono noti specifici danni subiti dagli immigrati a causa di tale attesa a bordo della nave, considerata la predetta costante assistenza loro riservata a bordo e l'intervenuta autorizzazione allo sbarco per minori non accompagnati e soggetti in precarie condizioni fisiche.

Va altresì evidenziato che, una volta sbarcati, gli immigrati in questione non sarebbero stati liberi di circolare sul territorio italiano ma sarebbero stati accompagnati nei centri *hotspot*

per le procedure di identificazione. In altre parole, il diritto compreso nel caso di specie non sembra essere quello della libertà personale *tout court*, ma quello della libera circolazione (ove in astratto sussistente).

In ogni caso il diritto degli stranieri ad accedere e circolare sul suolo italiano non è un diritto assoluto ed inviolabile, potendo prevedere compressione a fronte del diritto-dovere dello Stato di identificare gli stranieri e disciplinarne e limitarne gli accessi.

Lo stesso articolo 5 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo prevede la possibilità della compressione del diritto fondamentale della libertà personale per impedire gli accessi illegali nel territorio di uno Stato straniero.

Escluso dunque che i diritti compressi nel caso di specie possano annoverarsi tra i diritti fondamentali per così dire "incomprimibili" (quali la vita o la salute), la fattispecie in questione è conseguentemente idonea a superare il vaglio della ministerialità.

Quindi il relatore propone che nel caso in esame si riconosca innanzitutto la sussistenza della "precondizione" della ministerialità, aderendo a quanto peraltro riconosciuto univocamente sia dal pubblico ministero Zuccaro che dal Tribunale dei Ministri di Catania.

Si ribadisce poi da un lato l'esigenza di evitare che il sindacato della Giunta scivoli verso le frontiere del sindacato ispettivo, atteso che - come evidenziato nella proposta - nelle sedi "politiche" ciascun parlamentare potrà sindacare le scelte governative assunte in ordine alla vicenda "Diciotti" con atti di indirizzo, interrogazioni o interpellanze o, addirittura, con la mozione di sfiducia individuale, ma nell'ambito della Giunta tale sindacato deve essere escluso, confondendosi altrimenti la valutazione della prerogativa - prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 - con la valutazione dell'azione di Governo, attività del tutto diverse per oggetto, modi e finalità. Dall'altro lato, occorre evitare che il sindacato della Giunta si estenda ad ambiti ed a profili di competenza esclusiva del giudice penale, non essendo il procedimento in Giunta una sorta di "quarto grado": la Giunta, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, deve

limitarsi a valutare se il Ministro abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. Ove si ravvisi una delle due predette esimenti e l'autorizzazione a procedere venga denegata, il procedimento penale cessa in base all'articolo 96 della Costituzione ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989, mentre ove si propendesse per la tesi contraria, spetterà all'autorità giudiziaria accertare in sede processuale la sussistenza o meno del reato di sequestro di persona.

Il relatore ribadisce, in conclusione, l'opportunità che la Giunta proponga all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a procedere, attesa la sussistenza nel caso di specie dell'esimente del perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Il senatore **GIARRUSSO** (*M5S*) chiede una breve sospensione per approfondire i contenuti della replica esposta dal Presidente, prima dello svolgimento delle dichiarazioni di voto.

Il **PRESIDENTE**, non facendosi ulteriori osservazioni, sospende quindi la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 14, riprende alle ore 14,15.

Si passa alle dichiarazioni di voto sulla proposta formulata dal Presidente relatore, volta a denegare la richiesta di autorizzazione a procedere di cui al documento in titolo.

Il senatore **GRASSO** (*Misto-LeU*), dopo aver evidenziato che la valutazione sulla sussistenza delle esimenti previste dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 per i reati ministeriali richiede una attenta lettura dei fatti, coglie l'occasione per confutare l'argomentazione di coloro che hanno sostenuto che il Procuratore di Agrigento, Patronaggio, salito a bordo della

nave Diciotti, avesse l'obbligo di interrompere il reato di sequestro, facendo adottare le misure idonee per liberare i soggetti trattenuti a bordo. A tale riguardo, osserva che il 22 agosto 2018 il procuratore Patronaggio ha appreso che il comandante della nave Diciotti aveva ricevuto l'ordine di non far sbarcare i migranti a bordo; successivamente, nella ricostruzione della catena di comando, si risaliva ad un ordine personale impartito dal Ministro dell'interno.

Conseguentemente, il procuratore Patronaggio non ha deciso di svolgere alcuna azione, trattandosi di un'ipotesi di reato ministeriale che non rientrava nella sua sfera di competenza funzionale e territoriale.

Soffermandosi sul merito delle questioni emerse, se si può convenire pacificamente sulla configurazione del reato ministeriale, dal momento che la condotta riconducibile al Ministro dell'interno è stata svolta nell'esercizio delle sue funzioni, occorre invece attentamente valutare il trattenimento per più giorni a bordo, che il Tribunale dei Ministri ha correttamente qualificato come sequestro di persona. A suo avviso, tale prospettazione risulta corretta, trattandosi a ben vedere di un reato commissivo mediante omissione, stante l'obbligo giuridico che aveva il Ministro dell'interno di rispettare le norme internazionali - con particolare riferimento alla Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo (SAR), siglata ad Amburgo del 1979 e recepita nell'ordinamento italiano - e le normative interne.

Infatti, reputa improprio confondere il profilo riguardante il contrasto riguardante l'immigrazione clandestina con la necessità del salvataggio in mare dei naufraghi che è regolato da precisi obblighi e dall'esigenza di identificare il porto di sbarco che rientra tra le competenze del Ministero dell'interno, di norma per via amministrativa.

Al contrario, in questa fattispecie, nel procedimento ordinario si è inserita una valutazione politica da parte del Ministro dell'interno che ha posto un divieto di sbarco, così abusando delle proprie funzioni, dal momento che la propria competenza attiene al mantenimento dell'ordine e della sicurezza a terra. Né può giustificarsi l'ulteriore argomento che il trattenimento

a bordo sarebbe stato originato anche da un allarme di infiltrazioni di stampo terroristico tra i migranti che erano stati già previamente identificati a bordo e provenivano da un Paese in guerra, come l'Eritrea. Peraltro, la violazione delle norme e delle convenzioni internazionali si è verificata anche per il mancato accertamento di 29 minori non accompagnati e di 11 donne che avevano subito violenza.

Per quanto riguarda poi il rilascio del POS, al di là delle differenti versioni che sono state rese prima davanti al Procuratore di Agrigento e poi davanti al Tribunale dei Ministri, occorre considerare che diversi giorni prima dell'arco temporale nel quale, secondo il Tribunale dei Ministri, si sarebbe consumato il reato di sequestro di persona, i migranti si trovavano già a bordo della nave Diciotti, nave militare italiana presente sul territorio italiano: pertanto, la richiesta di POS ricadeva nell'ambito della giurisdizione delle autorità italiane, dopo l'esecrabile comportamento assunto dalle autorità maltesi che avevano interrotto ogni comunicazione. Conseguentemente, il porto di Catania era stato individuato come porto di attracco e si erano ultimati i preparativi per lo sbarco dei migranti a bordo della nave Diciotti, con la relativa predisposizione della banchina di sbarco. Tuttavia, tale procedura veniva bloccata dal veto del Ministro dell'interno allo sbarco, accompagnato dall'ordine di vigilanza armata a bordo, nonché dall'impiego di motovedette: tali circostanze evidenti inducono a smentire che i migranti si trovassero in condizioni di comodità, dal momento che la compressione della loro libertà personale si traduceva in un'ipotesi di detenzione e sequestro nel periodo ricompreso dal 20 al 25 agosto 2018.

Un ulteriore argomento da respingere è rappresentato dalla controversia internazionale tra lo Stato italiano e quello maltese: se tale controversia è sicuramente basata sulla scorta dei fatti avvenuti, tuttavia bisognava adoperarsi secondo le normali trattative diplomatiche e con misure diametralmente diverse rispetto a quelle adottate in quei giorni dal Ministro dell'interno. Occorre infatti ricordare che, in deroga al Regolamento di Dublino, nel Consiglio europeo di fine giugno del 2018 fu adottato un criterio di riparto

volontario dei migranti tra gli Stati europei: era quindi in atto una pressione politica affinché da parte dell'Unione europea si pervenisse a questa redistribuzione. Tuttavia - occorre ribadirlo - l'aspetto cruciale della vicenda non era il contrasto ai flussi migratori, bensì il soccorso dei naufraghi che si doveva concludere con il loro sbarco. Pertanto, il prolungato trattenimento a bordo di quei soggetti, adoperato come arma di pressione politica nei confronti dell'Unione europea, non poteva essere minimamente giustificato, ravvisandosi in linea teorica anche la fattispecie del reato di sequestro di persona a scopo di coazione, previsto dall'articolo 289-ter del codice penale.

Alla luce di tali elementi, appare quindi chiaro che non può riscontrarsi un preminente interesse pubblico poiché vi erano interessi costituzionali incomprimibili da tutelare nella vicenda in questione: da una parte, come ricordato in precedenza, l'osservanza di precisi obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali sul salvataggio in mare; dall'altra il rispetto dei beni costituzionali indicati dagli articoli 2, 10 e 13 e 117 della Costituzione.

Non può poi essere condivisa la tesi prospettata nella proposta del relatore, secondo la quale basterebbe il profilo soggettivo, ossia la rappresentazione dell'interesse pubblico da parte del Ministro coinvolto, dal momento che il riscontro delle esimenti previste dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 deve avvenire sulla base di un vaglio oggettivo. Del resto, lo stesso significato di tali esimenti è stato oggetto di varie tesi interpretative che di volta in volta le hanno configurate come condizioni di procedibilità o come stato di necessità politico-costituzionale. Nella fattispecie, la valutazione politica assunta dal Ministro dell'interno tramite la non concessione dell'autorizzazione allo sbarco non può configurare il preminente interesse pubblico previsto dalla normativa citata. Infatti, si poteva nel contempo effettuare lo sbarco e continuare le trattative con l'Unione europea per il superamento del Regolamento di Dublino secondo un criterio di ripartizione volontaria dei migranti.

Se, quindi, è assolutamente doveroso invocare il principio di solidarietà ed una più attiva partecipazione da parte dell'Unione europea, è del tutto evidente che in questo caso non è invocabile la difesa dei confini nazionali di cui all'articolo 52 della Costituzione, visto che i soggetti erano trattenuti su una nave militare italiana, in acque territoriali italiane. Anche l'ulteriore richiamo fatto al contratto di governo da parte delle forze di maggioranza non può essere addotto come causa di giustificazione poiché il perseguimento dell'indirizzo governativo in ordine alla politica migratoria non è sufficiente a sottrarre l'attività del Ministro dell'interno al vaglio dell'autorità giudiziaria ed al rispetto delle norme internazionali ed interne sopra richiamate.

Alla luce di tali argomentazioni, non ritenendo sussistente la preminenza di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, annuncia il proprio voto contrario sulla proposta formulata dal Presidente in qualità di relatore e preannuncia altresì la presentazione di una relazione di minoranza a propria firma per l'Assemblea.

Il senatore **DE FALCO** (*Misto*), dopo aver ringraziato il Presidente che ha avuto modo di richiamare alcune sue osservazioni nell'intervento di replica, tiene a precisare che è erroneo l'assunto secondo il quale la nave Diciotti non fosse destinataria degli obblighi discendenti dalla Convenzione SAR: infatti, la nave Diciotti costituisce un mezzo specializzato che deve far ritorno il prima possibile sullo scenario operativo.

Per quanto concerne la sussistenza delle esimenti previste dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 è indubbio che nella fattispecie non può essere riscontrato alcun interesse costituzionalmente rilevante, attraverso il richiamo della difesa dei confini nazionali di cui all'articolo 52 della Costituzione dato che la nave Diciotti era una nave militare appartenente all'Italia.

Con riferimento, invece, all'altra esimente, la preminenza dell'interesse pubblico deve essere verificata sulla base di un attento contemperamento fra tutti i diritti in gioco: in tale ottica, questo giudizio di preminenza non può essere

riconosciuto poiché è stata evidente la lesione di un diritto fondamentale, come quello della libertà personale, nonché la violazione di obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia. Analogamente, non condivide la tesi prospettata nella proposta del relatore che reputa che il giudizio della Giunta non debba estendersi ai mezzi ed agli strumenti che il Ministro ha adoperato in concreto per il perseguimento dell'interesse pubblico e di Governo. Infatti, in uno Stato di diritto tutti sono soggetti alla legge, compreso anche il Ministro dell'interno.

Per le ragioni esposte, non ravvisandosi un preminente interesse pubblico, il comportamento del Ministro dell'interno non può essere sottratto al controllo della competente autorità giudiziaria; pertanto, dichiara il proprio voto contrario sulla proposta avanzata dal Presidente.

Il senatore [DURNWALDER](#) (*Aut (SVP-PATT, UV)*) preannuncia, a nome del Gruppo per le Autonomie, il voto favorevole sulla proposta del relatore, volta al diniego della richiesta di autorizzazione a procedere di cui al documento in titolo.

L'oratore osserva che l'articolo 117, comma 2, della Costituzione affida allo Stato le competenze per le materie della politica estera e rapporti internazionali nonché dell'immigrazione. Inoltre, nel contratto di Governo (punto 13) e nelle successive dichiarazioni del Presidente Conte in Aula (seduta del 12 settembre 2018), la maggioranza ha annunciato un "cambio di rotta", che prevede il maggior coinvolgimento dello Stato di Malta come Stato di primo contatto dei migranti nonché dell'Unione Europea per le quote di accoglienza (superamento del Regolamento di Dublino).

La condotta del Ministro dell'Interno pare in linea con tale prospettiva politica e con il contratto di Governo e, secondo gli allegati alla memoria, è il risultato di una decisione congiunta e condivisa dal Governo.

Sul punto - prosegue l'oratore - il Ministro dell'Interno può legittimamente invocare l'esistenza del "preminente interesse pubblico" in quanto la permanenza, per 5 giorni, dei migranti sulla nave "Diciotti", già posta in sicurezza nel porto di Catania in attesa della loro collocazione, coincide con la

competenza costituzionalmente assegnata allo Stato ed è stata disposta come misura temporanea in vista della definizione delle controversie internazionali che si sono create con lo Stato di Malta quale Autorità procedente e con l'Unione Europea sulla loro distribuzione; in difetto, sarebbero stati sbarcati sul territorio con il rischio della loro dispersione sul territorio.

Inoltre, è stato dimostrato che sono comunque stati rispettati gli *standard* igienici, alimentari e sanitari dei migranti a bordo della nave; eventuali persone con problemi fisici sono stati preventivamente fatti scendere da bordo.

Il senatore **BALBONI** (*FdI*) sottolinea che nel caso di specie l'ingresso degli immigrati sul territorio nazionale era illegale e conseguentemente agli stessi non poteva essere riconosciuta la libertà di movimento. L'interesse dello Stato a controllare tali immigrati è evidente e palese, atteso che nessuno degli stessi era munito di passaporto e conseguentemente era diritto-dovere delle autorità trattenerli temporaneamente a bordo della nave Diciotti, per consentire l'espletamento delle procedure di controllo.

Tali individui sono stati soccorsi dalle autorità italiane e sono stati accuditi, sia dal punto di vista medico che da quello delle primarie necessità, in condizione di assoluta e indiscussa sicurezza. Tale disponibilità non è stata invece garantita dalle autorità maltesi, che non si sono occupate in alcun modo delle persone in questione, esponendo le stesse a rischi.

L'oratore si sofferma poi sul problema dell'immigrazione clandestina, che costituisce una piaga in grado di compromettere l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, evidenziando che l'unico rilievo critico da rivolgere al ministro Salvini è quello di non essere ancora riuscito ad espellere dal territorio italiano i migranti in condizione di clandestinità, pur avendo arginato il fenomeno degli sbarchi illegali.

L'oratore preannuncia infine, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto favorevole sulla proposta conclusiva formulata dal Presidente relatore, volta al diniego della richiesta di autorizzazione a procedere.

Il senatore **BONIFAZI** (*PD*) fa presente preliminarmente che la Giunta non è chiamata a decidere sull'innocenza o sulla colpevolezza del Ministro Salvini, semmai a decidere se sussiste o meno l'esimente di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989. In sostanza, il Senato è chiamato a decidere se sia giusto o meno che sia il "giudice naturale" a determinare l'innocenza o la colpevolezza dell'interessato.

Ebbene, tre paiono le "macro linee di difesa" contenute nella memoria depositata dal Ministro Salvini, recepite anche nella proposta conclusiva del relatore.

Tutte e tre queste linee difensive hanno un punto fermo: nessuna smentisce e quindi di fatto tutte confermano la violazione da parte del Ministero dell'interno sia della procedura amministrativa sottostante l'individuazione del cosiddetto POS e sia, conseguentemente, della sovrastante normativa nazionale ed internazionale che regola la materia. Quindi, per giustificare tale violazione di legge, che di fatto avrebbe determinato l'inizio dell'eventuale condotta illecita tenuta dal Ministro degli Interni, è stato necessario ricondurla nell'alveo dell'atto politico (come tale insindacabile dalla magistratura ordinaria) ed è stato altresì necessario considerarla frutto di un preciso indirizzo governativo, in modo da estendere all'intero Governo la responsabilità e da avvalorare la natura politica del comportamento medesimo. Inoltre, si è operato al fine di considerare strumentalmente tale violazione di legge come tesa alla preminente tutela dell'interesse supremo dello Stato e, comunque, della tutela della sicurezza nazionale.

Il tutto è stato arricchito con una serie di suggestioni, tutte tese a ricomprendere l'intero drammatico evento nella più ampia fattispecie dell'immigrazione clandestina, dell'invasione delle persone di colore e del complotto europeo ordito ai danni dell'Italia.

Si dice - nella memoria del Ministro - che tutto deriva dal contegno omissivo tenuto da Malta. A quest'ultima spettava di procedere al soccorso, ma tale Paese non solo non ha adempiuto a tale obbligo, ma ha addirittura indirizzato la rotta dei profughi verso l'Italia. L'Esecutivo, per reagire nei

confronti di Malta, si è limitato a diffondere una decina di *tweet* in cui membri del Governo denunciavano il comportamento maltese, facendo però inspiegabilmente scontare tale comportamento (certamente censurabile) ai 177 naufraghi. Tali persone, uomini, donne, minori - nel decidere di rischiare il tutto per tutto pur di veder migliorata la propria vita, al punto di mettere in conto di poterla anche perdere - hanno dovuto subire una compressione dei propri diritti perché Malta non si è comportata come avrebbe dovuto. Tali argomentazioni difensive risultano del tutto inconsistenti.

Si legge nella memoria difensiva del Ministro che il comportamento oggetto di censura da parte del Tribunale dei Ministri è un atto politico insindacabile, frutto di una decisione collettiva presa dall'intero Governo.

Si sottolinea a tal proposito che un atto è politico quando è un atto generale, è una prospettazione della propria volontà politico-programmatica e non può esplicitarsi certamente in una fattispecie concreta.

Se si volesse infatti argomentare sulla natura politica di un comportamento tenuto in violazione di uno specifico obbligo amministrativo-legislativo, si giungerebbe a conclusioni aberranti: se atto di indirizzo politico di governo fosse la decisione del ministro Salvini di trattenere sulla Diciotti dal 19 al 24 agosto i migranti, significherebbe che è atto altrettanto di indirizzo politico la decisione opposta - presa il 25 di agosto - di far sbarcare i migranti nel territorio italiano, con la conseguenza che l'indirizzo politico del Governo sul tema cruciale dell'immigrazione risulterebbe quanto meno contraddittorio se non addirittura "schizofrenico".

Appare più coerente ammettere - prosegue l'oratore - che la mancata indicazione del POS rappresenta una semplice violazione di obblighi interni ed internazionali da cui sono scaturite una serie di conseguenze giuridiche, il cui vaglio e la cui eventuale fondatezza dovrebbero essere rimesse al giudizio di un giudice.

Sul punto poi della sussistenza di un vero "indirizzo governativo" collegiale, sono stati prodotti testi scritti al solo fine di dimostrare una concordia ed un'unità di intenti del Governo sulla gestione di quella emergenza, omettendo in

modo accurato e sistematico di far presente la durissima *querelle* tra la posizione del Movimento 5 Stelle, contrario al pugno di ferro rispetto ai migranti della Diciotti, e la posizione opposta (ed imposta) tenuta dal Ministro dell'interno.

Peraltro, la circostanza secondo cui all'epoca dei fatti si fosse consumato un profondo strappo tra Lega e Movimento 5 Stelle è dimostrata a contrario dalla lettura delle due allegazioni documentali alla difesa di Salvini (una a firma del Presidente Conte e l'altra a firma congiunta dei Ministri Di Maio e Toninelli), nelle quali in modo postumo si affannano a mettere per la prima volta per iscritto una presunta loro "condivisione politica", e conseguentemente governativa, sulle decisioni assunte da Ministro dell'interno.

La proposta del relatore - prosegue il senatore Bonifazi - al fine di individuare un indirizzo governativo, afferma che la valenza governativa degli interessi pubblici appare evidente anche alla luce delle circostanze emerse successivamente ed, in particolare, che solo dopo che siano stati esperiti tentativi in sede europea e all'esito negativo degli stessi, il Governo abbia autorizzato lo sbarco dei migranti, evidenziando implicitamente che il divieto allo sbarco costituiva pertanto un mezzo scelto, nell'autonomia della funzione di Governo, per esercitare una pressione sulle istituzioni europee e per indurle a concordare un piano di riparto degli immigrati. Tale ricostruzione non è condivisibile in quanto si teorizza - a giudizio dell'oratore - che la violazione di norme interne ed internazionali sia giustificabile a fronte dell'autonomia governativa, ritenuta prevalente rispetto alla legge.

Parimenti risulta non condivisibile il richiamo ad un presunto imminente pericolo per la sicurezza della Nazione. Tale circostanza è smentita da un'esplicita dichiarazione resa dal Capo di Gabinetto del Ministro Salvini che, durante gli interrogatori, a domanda diretta dei giudici sulla presunta sussistenza di pericoli per l'incolumità pubblica risponde chiaramente ed inequivocabilmente in modo negativo. Quindi sulla nave Diciotti non vi erano terroristi che potevano mettere a rischio la sicurezza della Nazione, semmai vi erano

177 persone disperate, di cui 25 minori non accompagnati e almeno 11 donne che avevano subito violenze di ogni tipo fino a qualche giorno prima.

L'oratore si rivolge poi ai membri del Gruppo Movimento 5 Stelle, ribadendo che nel caso di specie non si sta decidendo sulla colpevolezza o meno di Salvini, ma solo se un giudice possa chiarire le eventuali responsabilità contestate al medesimo. Tale pilastro fondativo del Gruppo Movimento 5 Stelle non può essere eluso attraverso una votazione condotta su una piattaforma "*hackerata*" ed "*hackerabile*".

Il senatore Bonifazi sottolinea che nel caso di specie potrebbe sorgere l'accusa che tale comportamento sia giustificato solo dall'obiettivo di salvaguardare "le poltrone" e pertanto fa appello alla coscienza politica di ciascun componente del predetto Gruppo.

Preannuncia infine, anche a nome del Gruppo del Partito Democratico, il proprio voto contrario sulla proposta formulata dal Presidente relatore.

Il senatore **PILLON** (L-SP-PSd'Az) evidenzia preliminarmente che va tenuto distinto il profilo inerente al salvataggio in mare da quello attinente alle politiche migratorie che il Governo ha il diritto-dovere di porre in essere. Precisa a tal proposito che in numerose circostanze gli "scafisti", dopo aver imbarcato su mezzi precari dei migranti - a fronte di un cospicuo compenso pagato da tali persone - si avvicinano alla zona SAR e li abbandonano in tale area, come è avvenuto nel caso di specie. Le autorità italiane, nella vicenda oggetto del documento in esame, hanno prontamente soccorso i migranti, abbandonati al loro destino dalle autorità maltesi, salvando loro la vita e assicurando le cure mediche e i beni di primaria necessità.

Tale situazione tuttavia non può determinare in alcun modo una libertà di circolazione sul territorio italiano dei migranti in questione. Nel caso di specie la libertà personale dei migranti non è stata violata, essendo stata semmai circoscritta la libertà di circolazione degli stessi, secondo un approccio legittimo e congruo.

L'oratore si sofferma poi sulla risoluzione MSC.167(78), adottata il 20 maggio 2004, e in particolare sul punto 6.21 della stessa.

Rileva inoltre che per la prima volta è sottoposto all'attenzione della Giunta un reato ministeriale in cui viene contestato un atto inerente all'esercizio della funzione governativa. Tale situazione è del tutto diversa dai casi precedenti, in cui venivano contestati ai Ministri reati, quali la corruzione, la concussione, il peculato, tutte fattispecie criminose nelle quali si persegue un ingiusto profitto privato e non quindi un interesse pubblico governativo.

L'oratore poi si sofferma su una lettera del Presidente Conte del 12 luglio 2018, indirizzata ad organismi comunitari, nella quale l'Italia chiede la collaborazione dell'Unione europea per un'equa ripartizione dei migranti nei vari Paesi.

Il 19 agosto 2018, nella "nota verbale" del Ministero degli affari esteri si precisa che soltanto un'azione decisa da parte delle istituzioni europee, che l'Italia è pronta a sostenere, potrà consentire di superare le attuali difficoltà che impediscono l'individuazione di un porto di sbarco delle persone soccorse dalla nave Diciotti.

Alla luce di tali elementi è evidente che nel caso di specie il ministro Salvini perseguiva un preminente interesse pubblico nell'esercizio di funzione del Governo e pertanto sussistono inequivocabilmente i presupposti previsti dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 per il diniego della richiesta di autorizzazione a procedere. Una diversa decisione sarebbe suscettibile di ledere il principio dell'autonomia della funzione di governo, che costituisce un corollario del principio della divisione dei poteri.

Precisa infine che la nave Diciotti fino al 22 agosto non aveva ancora ottenuto la cosiddetta "libera pratica sanitaria" e pertanto era in una situazione chiamato in gergo di "bandiera gialla". Il magistrato Patronaggio per salire a bordo aveva avuto un permesso speciale, con preventiva individuazione dei percorsi finalizzati ad evitare che lo stesso entrasse in contatto con i migranti, a seguito della situazione critica a livello sanitario riscontrabile in quel momento. Alla luce di tale circostanza, anche se fosse stato dato l'ordine di sbarco, lo

stesso non poteva essere eseguito fino alla data del 22 agosto, atteso che solo dopo tale momento le criticità sanitarie erano state superate e la nave aveva ottenuto la sopraccitata "libera pratica sanitaria".

Preannuncia, infine, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il proprio voto favorevole sulla proposta del Presidente relatore.

Il senatore **MALAN** (*FI-BP*), dopo aver ricordato il perimetro preciso delle funzioni assegnate alla Giunta sulla sussistenza delle esimenti in ordine ai reati ministeriali, ritiene innegabile che gli atti compiuti dal senatore Salvini nell'esercizio delle sue funzioni di Ministro dell'interno sono parte di una più ampia ed articolata attività politica che lo stesso Ministro, con riferimento al contrasto dell'immigrazione clandestina, sta perseguendo insieme all'Esecutivo, sulla base di un programma elettorale e di una intesa di Governo. Tale interesse governativo è peraltro comprovato da informative rese in Senato dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri e dalla finalità di limitare l'arrivo in Italia di soggetti che possono alimentare il canale della criminalità e della delinquenza comune.

Nel merito della vicenda, le persone trattenute a bordo della nave Diciotti erano state precedentemente soccorse in mare e sono state curate e assistite; il trattenimento a bordo di quei soggetti deve quindi essere oggetto di una valutazione che, come ricordato dal Presidente nel suo intervento di replica, occorre effettuare caso per caso, sulla base di quanto accaduto, senza che possa giustificarsi in astratto ogni tipo di condotta.

In questa ottica, la valutazione dell'interesse pubblico preminente deve essere condotta tenuto conto della rilevanza del problema che il Ministro dell'interno ha inteso affrontare nell'esercizio delle proprie funzioni: a tale riguardo, la proposta avanzata dal Presidente ha messo bene in luce gli argomenti e le motivazioni in base ai quali quel giudizio di preminenza deve essere ammesso nel caso in questione, alla luce di una valutazione da parte della Camera competente che

la stessa legge costituzionale n. 1 del 1989 definisce insindacabile, nel rispetto del principio della separazione dei poteri.

Nel dichiarare quindi il voto favorevole della propria parte politica sulla proposta del Presidente relatore, sottolinea come la vicenda in esame possa essere di ausilio per affermare e difendere l'autonomia della sfera politica, quando essa non travalichi o leda diritti fondamentali.

Il senatore **GIARRUSSO** (M5S) osserva preliminarmente che non è mai stato affrontato in Giunta il caso di un Ministro che abbia compiuto atti per il perseguimento di un interesse pubblico, atteso che in passato sono stati esaminati fattispecie di corruzione nelle quali i Ministri perseguivano il proprio ingiusto profitto.

Esprime apprezzamento per la proposta conclusiva formulata dal Presidente, con particolare riguardo alle argomentazioni espresse nella seduta odierna in sede di replica, con le quali sono state recepite talune osservazioni emerse nel corso del dibattito.

Osserva inoltre che il riscontro della sussistenza o meno dell'interesse pubblico non va effettuato in astratto ma in concreto, operando un bilanciamento tra gli interessi perseguiti con l'azione di Governo e i diritti dei singoli sacrificati e compressi per il perseguimento di tali finalità. Rileva che nel caso di specie si riscontrano milioni di persone in movimento dalle aree del territorio africano verso i territori europei. Alcuni Stati hanno adottato, a fronte di tale fenomeno migratorio, azioni lesive dei diritti umani, arrivando persino ad usare le armi contro i migranti nelle aree di confine. L'Italia invece ha nel caso di specie soccorso i migranti, assicurato loro un'assistenza sanitaria e i beni di prima necessità.

Preannuncia pertanto, anche a nome del Gruppo di appartenenza, il voto favorevole sulla proposta conclusiva formulata dal Presidente relatore.

Terminati gli interventi per dichiarazione di voto, il **PRESIDENTE**, previa verifica del numero legale, pone in votazione la propria proposta di diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno *pro tempore*.

La Giunta, accogliendo a maggioranza la proposta messa ai voti dal Presidente, delibera di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteo Salvini ed incarica il Presidente Gasparri di redigere la relazione per l'Assemblea.

La seduta termina alle ore 15,55.