

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Lunedì 20 gennaio 2020

Plenaria

50ª Seduta

Presidenza del Presidente

GASPARRI

La seduta inizia alle ore 17,10.

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

**(Doc. IV-bis, n. 2) Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti
del senatore Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno
pro tempore**

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 19 dicembre 2019 e proseguito nelle sedute dell'8, 9, 13 e 14 gennaio 2020.

Il PRESIDENTE ricorda che nella scorsa seduta era proseguita la discussione generale.

Interviene il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) in via incidentale per stigmatizzare la circostanza, a suo avviso irrispettosa nei confronti della Giunta e del ruolo che è chiamata a esercitare in questa sede, della mancata partecipazione alla seduta da parte del senatore Grasso, dopo che da parte del Presidente Gasparri, con estrema correttezza e cortesia istituzionale, si era stabilita la data odierna per la votazione finale proprio per consentire al senatore Grasso di parteciparvi, poiché, nella scorsa settimana, è stato impegnato in una missione all'estero quale componente della Commissione parlamentare antimafia.

Nel ritenere che tale missione poteva essere certamente modulata dal senatore Grasso in modo tale da essere compatibile con la tempistica dei

lavori della Giunta, reputa che la sua richiesta di essere presente per la votazione finale ha determinato uno slittamento del termine di trenta giorni, previsto dal Regolamento, che ha innescato, come noto, un'articolata discussione presso la Giunta per il Regolamento.

Il senatore BALBONI (*FdI*), nell'associarsi alle considerazioni espresse dal senatore Pillon, rileva che la Giunta è un organo giurisdizionale e che, in tale sede, assenze non giustificate da impedimenti seri sono del tutto inaccettabili. Pertanto, il comportamento dei senatori che hanno ritenuto di non partecipare alla seduta odierna è sicuramente deplorabile ed assimilabile alla condotta dei componenti di una Corte d'Assise che decidono di non presentarsi in udienza in polemica con il Presidente o con il calendario stabilito.

Coloro che sono chiamati ad esercitare il ruolo di giudice non possono disertare volontariamente dall'alto compito al quale sono designati, che riguarda, in questo caso, la valutazione circa la sussistenza delle esimenti speciali previste dalla legge costituzionale n. 1 del 1989. Questo accertamento spetta unicamente alla Giunta ed all'Assemblea del Senato ed avrà indubbe ripercussioni anche sul merito processuale. In conclusione, ribadisce la propria preoccupazione per la condotta assunta dai senatori appartenenti alle forze di maggioranza che, nel non prendere parte ai lavori della Giunta per una scelta di tipo politico, si sono sottratti ad un preciso obbligo giuridico. Reputa peraltro che tale comportamento dovrebbe essere rappresentato anche alla Presidenza del Senato.

La senatrice MODENA (*FIBP-UDC*), nel condividere quanto espresso dai senatori intervenuti, ricorda che il Presidente della Giunta ha proposto un calendario dei lavori che, da una parte, consentisse il pieno rispetto dei termini regolamentari e, dall'altra, favorisse il contributo e la partecipazione di tutti i senatori in ordine ad una vicenda dai risvolti delicati e complessi. In particolare, venendo incontro all'esigenza di due senatori che nella scorsa settimana sono stati impegnati in una missione all'estero quali componenti della Commissione parlamentare antimafia, con estrema correttezza il Presidente della Giunta aveva fissato anticipatamente, concorde l'Ufficio di Presidenza integrato dai Rappresentanti dei Gruppi, la data odierna per la votazione finale del documento in esame, proprio per permettere a quei senatori di potersi esprimere.

Per tali ragioni, appare grave che da parte della maggioranza si sostenga che l'odierna convocazione della Giunta sarebbe avvenuta in modo illegittimo, quando il termine perentorio di trenta giorni è stato fatto brevemente slittare solo per venire incontro alle esigenze di due senatori. Se non fosse stata loro adoperata simile cortesia, probabilmente si sarebbe evitata, anche da parte della Giunta per il Regolamento, una discussione sulla natura del termine regolamentare di trenta giorni che risulta del tutto incomprensibile per l'opinione pubblica.

Il PRESIDENTE dichiara quindi chiusa la discussione generale.

Evidenzia che la convocazione della Giunta per l'odierna seduta non solo è legittima ma è altresì necessaria, essendo stata concordata all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi del 19 dicembre 2019. Rispetto a tale calendario, nelle sedi istituzionali nessuna modifica è stata formalmente proposta, nemmeno nel corso dell'Ufficio di Presidenza svoltosi nella giornata del 14 gennaio 2020. In nessun'altra sede istituzionale è stata assunta una decisione atta a modificare il predetto calendario della Giunta. La Giunta del Regolamento ha poi sancito la piena legittimità di tale operato.

Precisa poi che il rinvio della votazione dal 17 gennaio 2020 – giornata in cui scadevano i trenta giorni previsti dall'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento – alla giornata odierna non è stato concordato solo per una forma di cortesia nei confronti del senatore Grasso essendo, al contrario, ispirato da un principio di ragionevolezza, volto a conciliare il predetto termine di trenta giorni con l'esigenza di consentire a tutti i senatori di essere presenti in Giunta.

Qualche senatore ha sostenuto che nella seduta del 9 gennaio 2020 sarebbero state accolte tacitamente le proposte di integrazioni istruttorie in mancanza di obiezioni. Tale ricostruzione è del tutto erronea, in quanto nei casi in cui una richiesta di integrazione istruttoria sia condivisa da tutti, viene enunciato esplicitamente in seduta l'accoglimento della stessa. Peraltro nessuna agenzia di stampa o dichiarazione del giorno 9 gennaio 2020 parla di tacita intesa raggiunta né tantomeno di un impedimento della votazione da parte della Presidenza della Giunta, votazione in quella seduta non richiesta da parte di alcuno.

La dichiarazione odierna del senatore Marcucci è molto grave, atteso che con la stessa si sostiene che il Presidente della Giunta non sia stato disponibile a dare il materiale necessario ai componenti. Tale affermazione è del tutto falsa in quanto il materiale è contenuto nel fascicolo, che può essere consultato da ciascuno dei membri presso la sede della Giunta, come previsto dall'articolo 135, comma 4, del Regolamento.

Fa inoltre presente di aver ricevuto via *mail* insulti e minacce che saranno sottoposti agli organi di polizia e altresì alla Commissione che sarà presieduta dalla senatrice Segre, atteso che la tutela di un parlamentare da minacce esterne deve valere per tutti e non solo per alcuni.

In sede di replica, il Presidente relatore ritiene utile ribadire alcune argomentazioni già affrontate nell'ambito della proposta conclusiva illustrata nella seduta del 9 gennaio 2020.

Sottolinea innanzitutto che il Presidente del Consiglio Conte ha esplicitato la linea del Governo in materia di sbarchi in diverse sedi istituzionali e, in particolare, nella seduta dell'Assemblea del Senato del giorno 12 settembre 2018, con riferimento al caso Diciotti, in quanto prima fattispecie concreta che poneva determinate problematiche.

La linea del Governo in materia di immigrazione appare evidente dalle predette dichiarazioni rese in Assemblea dal Presidente Conte. In tale contesto di politiche sull'immigrazione adottate dal Presidente del

Consiglio Conte si inserisce la *mail* del 26 luglio 2019 (allegata alla memoria scritta depositata dal ministro Salvini) inviata dal dottor Benassi, Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, al dottor Massari, ambasciatore rappresentante italiano a Bruxelles, finalizzata a sollecitare la redistribuzione degli immigrati imbarcati la sera prima sulla nave Gregoretti presso gli altri Stati membri dell'Unione europea. Si sottolinea anzitutto la contestualità di tale iniziativa della Presidenza del Consiglio rispetto all'inizio della vicenda in questione, risalente alla sera del giorno precedente, ossia la sera del 25 luglio 2019. Successivamente a tale presa in carico della vicenda, la Presidenza del Consiglio ravvisava delle incertezze nelle risposte di taluni Stati membri, incertezza che precludeva la possibilità di una ricollocazione immediata degli immigrati presso gli Stati europei. Si legge infatti nella *mail* indirizzata dal dottor Massari alla dottoressa Belloni, Segretario Generale della Farnesina e al dottor Baiano, Vice Segretario Generale della Farnesina: «Sono in costante contatto con Michou [funzionario organo competente UE], che a partire da stamattina [ossia dal 26 luglio, visto che la *mail* è di quel giorno] ha contattato le diverse capitali europee. Per ora hanno risposto in quattro Paesi con disponibilità generica a prendere i migranti: Germania, Francia, Irlanda e Lussemburgo. Commissione/ altri SM considerano che anche noi prenderemo una parte. I quattro paesi sopra menzionati ne prenderebbero secondo Michou circa 15 per ciascuno. Michou è fiduciosa che gli altri da lei contattati (Finlandia, Portogallo, Slovenia, Lituania, etc) risponderanno positivamente. Va messo in conto il ritardo nelle risposte dovuto al weekend estivo».

Si parla nella *mail* di disponibilità generica, di ritardo nelle risposte; insomma nulla era definito sul piano del ricollocaimento e l'*iter* governativo per la redistribuzione era appena iniziato e doveva ancora conseguire i risultati sperati. Appare evidente che meccanismi di ricollocaimento con valenza sicura ed immediata non erano operativi a quella data, ossia al 26 luglio 2019. Infatti le procedure di redistribuzione degli immigrati erano tutt'altro che automatiche e anzi di complessa e problematica attuazione.

Si rileva inoltre che l'immediatezza della presa in carico della vicenda da parte della Presidenza del Consiglio (fin dal 26 luglio, come comprovato dalla richiamata *mail*) rende del tutto inverosimile l'ipotesi di un'azione individuale del ministro Salvini, che operò invece in un contesto caratterizzato dalla compartecipazione operosa dell'Esecutivo alla vicenda.

Il Presidente relatore ribadisce inoltre che nella relazione per l'Assemblea (*Doc. IV-bis*, n. 1-A), sulla quale si è registrato un voto favorevole dell'Aula, si legge, a pagina 12, che nel caso della Diciotti non è configurabile un mero interesse politico-partitico del ministro Salvini. Su tale profilo è scritto testualmente nella relazione: «Solo una presa di posizione contraria, espressa in sede istituzionale, avrebbe legittimato una diversa configurazione del profilo teleologico della condotta del Ministro Salvini. In particolare, se il Presidente del Consiglio – che ha compiti di coordinamento della politica del Governo – avesse assunto una po-

sizione di distanza o di contrarietà rispetto alle decisioni del Ministro Salvini sul caso Diciotti, allora avremmo potuto ipotizzare un interesse partitico e non governativo. Ma questo non è avvenuto nella vicenda in esame». Le stesse argomentazioni sono riproducibili *in toto* per il caso Gregoretti, sotto tale aspetto integralmente assimilabile al caso Diciotti. Anche nel caso della Gregoretti nessuna presa di posizione contraria è stata assunta all'epoca dei fatti dal Presidente del Consiglio Conte. E non ha alcun rilievo la circostanza della mancanza di una delibera del Consiglio dei Ministri sul caso Gregoretti, sottolineata dal Tribunale. Come infatti precisato testualmente a pagina 7 della relazione per l'Assemblea sul caso Diciotti *«l'indirizzo politico non sempre e non necessariamente si estrinseca attraverso atti formali. Il coordinamento della politica dell'Esecutivo, spettante al Presidente del Consiglio dei Ministri, in molti casi si attua attraverso comportamenti concludenti, che non hanno necessariamente la forma della deliberazione del Consiglio».* Peraltro, la mancata convocazione di una seduta del Consiglio dei Ministri sul caso Gregoretti, certificata dal Segretario Generale Chieppa, potrebbe anche assumere il significato di un'implicita condivisione rispetto all'azione del Ministro dell'interno, in quanto non si sarebbe ritenuto opportuno osteggiarla sul piano degli indirizzi governativi, attraverso una presa di posizione formale del Consiglio stesso, atta a criticare la gestione del caso Gregoretti operata dal ministro Salvini.

Se il Presidente del Consiglio avesse voluto assumere sul piano istituzionale un indirizzo di gestione delle politiche migratorie diverso da quello seguito dal ministro Salvini nel caso Gregoretti, avrebbe potuto convocare *ad horas* una seduta del Consiglio per l'assunzione di una decisione di indirizzo contraria rispetto alle scelte gestionali del ministro Salvini; ma ciò non è avvenuto.

In merito ai profili in questione è necessaria una precisazione metodologica, già effettuata anche nella proposta conclusiva. La Giunta non è chiamata a valutare se nel caso di specie siano configurabili le figure – delineate dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione – del concorso cosiddetto morale nel reato del professor Conte o di altri esponenti del Governo (e quindi non è chiamata a valutare se sussista in concreto un concorso nel reato, in quanto tale punibile, o viceversa una mera connivenza, non rilevante penalmente), né tantomeno se possa connotarsi la figura – anch'essa di matrice giurisprudenziale – del concorso nel reato commissivo mediante omissione (ai sensi del combinato disposto dell'articolo 110 e dell'articolo 40, comma 2, del codice penale). Ma il relatore nel caso di specie non può esprimersi su tali profili (*rectius* non deve esprimersi) perché tali valutazioni sono riservate all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, per il principio di separazione dei poteri e per le implicazioni dello stesso.

Nel caso di specie il coinvolgimento del Governo non deve essere quindi valutato dalla Giunta ai fini penalistici (ossia ai fini dell'eventuale concorso nel reato del Presidente Conte), quanto ai fini politico-governativi. Quindi, come precisato anche nella relazione all'Assemblea sul caso

Diciotti, la Giunta è chiamata a valutare esclusivamente la sussistenza o meno di un interesse pubblico inerente alla funzione di Governo.

Si sottolinea a tal proposito che il senatore Salvini ha prodotto numerosi elementi atti ad evidenziare il coinvolgimento dell'Esecutivo nel suo complesso. Ad esempio, un'agenzia di stampa del 30 luglio 2019 riporta che il ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, nel riferirsi alla vicenda in corso, ha così dichiarato: «[...] vengono salvaguardati i diritti, le persone che dovevano scendere sono scese, sono monitorate le condizioni di salute, ma del problema immigrazione deve farsi carico tutta l'Europa»; da un'altra agenzia di stampa del 31 luglio 2019 risulta che il Vice Presidente del Consiglio Luigi Di Maio ha affermato: «Per me l'Italia non può sopportare nuovi arrivi di migranti, quei migranti devono andare in Europa, però non si trattino i nostri militari su quella nave come pirati. Pieno rispetto per le forze dell'ordine». In ogni caso, a prescindere da tali significativi elementi, si evidenzia che l'elemento in assoluto più rilevante sarebbe sicuramente l'eventuale posizione di contrarietà del Presidente Conte, espressa nei giorni in cui la nave era in mare con gli immigrati a bordo, in sedi istituzionali o anche eventualmente in sedi informali. Orbene, a tal proposito, il relatore sottolinea che non è stata individuata alcuna dichiarazione, alcuna intervista del professor Conte, alcuna dichiarazione effettuata dallo stesso in ambito parlamentare o *extra* parlamentare atta a contestare la scelta del ministro Salvini. Né nei giorni in cui la nave era in mare con gli immigrati a bordo, né nei giorni immediatamente successivi alcuna dichiarazione di Conte, espressa nelle sedi formali o informali, fu resa al fine di separare la posizione del Governo da quella del ministro Salvini. Quindi, a prescindere dalla configurabilità o meno di un concorso nel reato del Presidente Conte (elemento sul quale la Giunta come detto non può, anzi, non deve esprimersi), sicuramente è configurabile un coinvolgimento politico-governativo di quest'ultimo, comprovato innanzitutto dall'assenza di qualsivoglia presa di posizione contraria sulla conduzione del caso Gregoretti da parte del ministro Salvini e sulle scelte dallo stesso operate. Il caso era notorio ed era su tutti i *mass-media* e su tutti i giornali di quei giorni. Non era necessaria una comunicazione specifica del ministro Salvini al Presidente Conte, perché gli elementi della vicenda erano ravvisabili *in toto* dalla stampa.

Peraltro, nella stessa *mail* del 26 luglio 2019, inviata dal Consigliere diplomatico di Conte, dottor Benassi, si legge testualmente «*persons saved in the sea and currently on board of the ship "Gregoretti"*»; orbene il Consigliere diplomatico del Presidente Conte parla della presenza di migranti a bordo della Gregoretti ed è quindi assolutamente inverosimile che il Presidente Conte stesso non sapesse nulla della vicenda. Il professor Conte, in qualità di Presidente del Consiglio, avrebbe dovuto in quei giorni esprimere pubblicamente la propria contrarietà alle scelte di Salvini ove tali scelte fossero state da lui ritenute in contrasto con gli indirizzi dell'Esecutivo.

Pertanto ribadisce la propria proposta conclusiva di diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno *pro tempore*, illustrata nella seduta del 9 gennaio 2020.

La seduta, sospesa alle ore 17,50, riprende alle ore 18.

Interviene in dichiarazione di voto la senatrice STEFANI (*L-SP-PSd'Az*) esprimendo preliminarmente apprezzamento per l'ottimo lavoro di approfondimento effettuato dal Presidente relatore – che ha prospettato una proposta conclusiva ineccepibile sotto il profilo tecnico-giuridico e condivisibile pienamente nel merito – nonché per l'alto senso delle istituzioni che ha manifestato nella conduzione della procedura, sempre rispettosa delle norme regolamentari.

Il comportamento della maggioranza è stato nel caso di specie del tutto incongruo e ha impedito un adeguato confronto sul merito della questione, manifestando un orientamento a volte giustizialista e a volte garantista, a seconda delle convenienze del momento.

Il senatore Salvini ha chiesto di essere sottoposto al processo proprio al fine di «smascherare» il sopra descritto comportamento scorretto delle forze politiche di maggioranza, che hanno evitato di esprimere in questa fase le proprie reali intenzioni, riservandosi di farlo in un momento più conveniente per il loro interesse partitico, senza rispetto per i compiti della Giunta e per il ruolo del Senato in ordine ai profili in questione.

Preannuncia pertanto, pur condividendo pienamente la proposta del relatore nel merito, il voto contrario del Gruppo di appartenenza in ordine alla stessa, per le ragioni fin qui evidenziate.

Il senatore BALBONI (*FdI*) preannuncia, anche a nome del Gruppo di appartenenza, il voto favorevole sulla proposta del Presidente relatore, sottolineando altresì che lo stesso ha presieduto la Giunta in maniera ineccepibile, attenendosi strettamente alle norme regolamentari.

Appare palese che il ministro Salvini abbia agito nel caso di specie per il perseguimento di un preminente interesse pubblico inerente all'azione di Governo, nella prospettiva di evitare l'ingresso illegale nel territorio nazionale e i pericoli connessi a tale fenomeno illecito, anche sul piano del terrorismo. Le considerazioni prospettate da taluni membri della Giunta circa i riflessi di tali scelte sulla salute dei migranti non possono prevalere rispetto al preminente interesse pubblico al contrasto dell'immigrazione illegale e dei gravi pericoli per la sicurezza pubblica conseguenti alla stessa.

L'oratore conclude il proprio intervento evidenziando che la richiesta del senatore Salvini di essere processato nel caso di specie non rileva, non essendo nella disponibilità dello stesso la prerogativa di cui all'articolo 96 della Costituzione, rispetto alla quale la valutazione della Giunta e del Senato deve prescindere dalle richieste dell'interessato e incentrarsi esclusi-

vamente sul riscontro oggettivo della sussistenza di un preminente interesse pubblico inerente all'azione di Governo.

Il senatore MALAN (*FIBP-UDC*), dopo aver sottolineato il ruolo giurisdizionale espletato dalla Giunta, ritiene grave la mancata partecipazione delle forze politiche di maggioranza al voto, come pure gli attacchi ingiustificati rivolti dalle stesse alla Presidente Casellati e al Presidente Gasparri. La gravità di tali comportamenti appare ancora più evidente alla luce della circostanza che la mancata partecipazione non è nel caso di specie una semplice forma di protesta ma un tentativo, del tutto inaccettabile, di sostenere l'illegittimità della convocazione della Giunta delle elezioni e immunità parlamentari, nonostante l'avviso espresso in proposito dalla Giunta per il Regolamento. Ricorda che nel caso della decadenza del senatore Berlusconi, pronunciata nella scorsa legislatura, si è assistito a una palese violazione del Regolamento – che avrebbe richiesto un voto segreto – e nonostante ciò Forza Italia ha partecipato a tutte le sedute e ha accettato il risultato della votazione, pur non condividendola nel merito e nel metodo.

Esprime apprezzamento per l'ottima proposta conclusiva formulata dal Presidente relatore, che evidenzia adeguatamente l'oggetto delle valutazioni della Giunta rispetto al documento in titolo. In particolare, va sottolineato che nel caso di specie le valutazioni della Giunta sono finalizzate alla salvaguardia del principio di separazione dei poteri, a seguito del quale gli organi giurisdizionali non devono mai sconfinare in ambiti riservati al potere esecutivo e conseguentemente le politiche migratorie devono essere autonomamente decise dal Governo sulla base del rapporto di fiducia con l'istituzione democratica per eccellenza, ossia il Parlamento, senza interferenze indebite da parte degli organi giudiziari.

In tale quadro complessivo si può anche, in via meramente ipotetica, sostenere che l'azione del ministro Salvini sia stata poco efficace, ma è assolutamente indiscutibile che la stessa perseguiva un preminente interesse pubblico inerente all'azione di Governo.

Preannuncia pertanto, anche a nome del Gruppo di appartenenza, il proprio voto favorevole sulla proposta del 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, a seguito della parità dei voti favorevoli e di quelli contrari, non approva, ai sensi dell'articolo 107, comma 1, secondo periodo, del Regolamento del Senato, la proposta messa ai voti dal Presidente e

pertanto si intende accolta la proposta di concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno *pro tempore*.

La seduta, sospesa alle ore 18,30, riprende alle ore 18,35.

La Giunta incarica altresì la senatrice Stefani di redigere la relazione per l'Assemblea.

La seduta termina alle ore 18,40.