

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. IV-bis  
n. 1-A/ter**

Relazione di minoranza della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE DE FALCO)

SULLA

## DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

NEI CONFRONTI

DEL SENATORE **MATTEO SALVINI** NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELL'INTERNO *PRO TEMPORE*

**per il reato di cui all'articolo: 605, commi primo, secondo, numero 2, e terzo, del codice penale  
(sequestro di persona aggravato)**

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica  
presso il Tribunale di Catania il 23 gennaio 2019**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato il 23 gennaio 2019**

---

**Comunicata alla Presidenza il 18 marzo 2019**

ONOREVOLI SENATORI. - In data 23 gennaio 2019 la Procura distrettuale della Repubblica di Catania - in conformità a quanto disposto dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Catania con relazione deliberata il 7 dicembre 2018 e depositata il 22 gennaio 2019 - ha trasmesso al Presidente del Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989, gli atti del procedimento penale n. 1/2018 Registro Generale sezione reati ministeriali nei confronti del senatore Matteo Salvini, nella qualità di Ministro dell'interno, per l'avvio della procedura di cui all'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, ai fini del rilascio dell'autorizzazione in ordine al reato di sequestro di persona aggravato, previsto e punito dall'articolo 605, commi primo, secondo, n. 2, e terzo del codice penale.

In pari data il Presidente del Senato ha deferito la questione all'esame della Giunta e ne ha dato annuncio all'Assemblea.

La Giunta ha espletato la propria istruttoria sul documento in questione nelle sedute del 30 gennaio, 7, 13 (antimeridiana e pomeridiana), 14 e 19 e febbraio 2019.

In data 6 febbraio 2019, il senatore Salvini ha depositato agli atti della Giunta una memoria scritta con allegati due documenti, il primo a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri Conte e il secondo a firma del Vice Presidente del Consiglio Di Maio e del Ministro Toninelli.

\* \* \*

#### a) **Premessa**

Un principio costituzionale comune ai Paesi della Unione europea ed in generale alle democrazie moderne, è il principio di responsabilità, in base al quale il soggetto che ricopre un ruolo politico, risponde delle funzioni pubbliche che esercita, sia in sede politica, sia in sede giudiziaria. Nello Stato democratico di diritto tutti sono assoggettati alla legge e non vi sono soggetti che possano derogare ai limiti posti dall'ordinamento costituzionale, nessuno è *legibus solutus*,

neppure la maggioranza parlamentare ed i suoi rappresentanti di Governo.

Il principio di responsabilità, quindi, è strettamente connesso e deriva dal principio di eguaglianza e da quello di legalità: nello Stato di diritto le regole contano più dei voti. La questione si estrinseca nella compatibilità tra il concetto di "ragion di Stato", rispetto ai principi fondamentali dello Stato costituzionale di diritto, secondo cui al centro dei valori ed oggetto principale della tutela costituzionale vi deve essere la persona umana, non lo Stato stesso; quest'ultimo non è più considerato, come avveniva in passato, un valore in sé, ma come strumento di tutela e realizzazione della persona e della comunità. Il problema è se possano farsi discendere dalla affermazione della "ragion di Stato" eccezioni, sostanziali o procedurali, rispetto al funzionamento ordinario della giustizia. Al riguardo, si può far riferimento alla contrapposizione tra la concezione secondo la quale una persona non può mai essere utilizzata come mezzo, essendo essenzialmente la sua tutela il fine dell'azione dello Stato, e la contrapposta concezione, cui aderiscono nei limiti imposti dal rispetto dei diritti fondamentali la nostra Costituzione e la legge costituzionale n. 1 del 1989, secondo cui in determinate situazioni, le persone potrebbero essere strumento per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante e di un preminente interesse pubblico (articolo 9, comma 3, della citata legge costituzionale n. 1 del 1989).

\* \* \*

#### b) **Criteri di valutazione**

Nell'ipotesi da ultimo prospettata deve essere effettuata una verifica comparativa tra il sacrificio dei mezzi utilizzati ed il fine pubblico perseguito. Quindi, la sottrazione alla giurisdizione ordinaria costituisce una deroga che può essere considerata compatibile con i principi fondamentali dello Stato democratico di diritto, solo se il comportamento che integra la fattispecie di reato sia volto a tutelare un

bene giuridico costituzionale preminente rispetto a quello compresso, effettuando una comparazione secondo criteri di ragionevolezza, razionalità e proporzionalità, per una durata temporale strettamente limitata all'indispensabile.

Solo nel rispetto dei criteri e principi ora indicati, gli istituti di giustizia politica possono costituire garanzia dei valori costituzionali. E dunque, se non si può escludere che in particolari frangenti storici, i governanti possano essere costretti a compiere atti anche criminali, se raffrontati al codice penale, è chiaro che questi devono trovare ragione e giustificazione tanto più importante nella preminenza dell'interesse pubblico tutelato, quanto maggiormente rilevante è l'interesse sacrificato.

La "pesatura" degli interessi deve essere sempre operata sulla base della gerarchia dei valori desumibili dalla Carta, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché dall'elenco dei diritti tutelati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, motivo per cui è precipuo compito del Senato valutare se l'interesse pubblico sia preminente rispetto al diritto sacrificato. Sostenere che ogni interesse di natura pubblica sia di per ciò stesso preminente equivarrebbe ad ammettere l'uso di qualsiasi mezzo per conseguire qualunque finalità governativa, senza l'ancoraggio ad un parametro obiettivo di proporzionalità e quindi senza possibilità di controllo. In tal modo si legittimerebbe di fatto un potere assoluto che contraddirebbe l'essenza stessa dello Stato di diritto.

Possiamo anticipare già da ora che la relazione di maggioranza manca completamente proprio nella comparazione tra beni pubblici e, quindi, nell'individuazione di quell'interesse pubblico prevalente cui sacrificare il diritto della persona.

\* \* \*

#### c) **Perimetro della decisione del Senato**

La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, sopra menzionata, ha profondamente modificato il previgente

sistema al fine di riportare i cosiddetti reati ministeriali nell'alveo del rito penale ordinario, determinando così una sorta di "depoliticizzazione" del reato ministeriale. Il Parlamento ha dismesso la veste accusatoria che aveva in precedenza, per assumerne un ruolo difensivo della funzione ministeriale. La tutela della funzione viene attuata attraverso una condizione di procedibilità da parte della Camera di appartenenza (o comunque del Senato nel caso in cui il Ministro non sia parlamentare), tipizzando le ipotetiche scriminanti cui abbiamo fatto cenno.

Va osservato al riguardo, che la relazione di maggioranza risulta in modo specifico gravemente erronea laddove assume che le due scriminanti di cui all'articolo 9, comma 3, costituirebbero ipotesi *extra ordinem*, ovvero ipotesi esterne all'ordinamento e quindi non soggette a vincoli giuridici; in realtà, l'articolo 96 della Costituzione non costituisce immunità dall'ordinamento generale, ma, avendo il fine di consentire la tutela del preminente interesse pubblico in occasione dell'esercizio della funzione governativa nel caso in cui si verifichi la sussistenza di quella preminenza, può sottrarre l'autore del reato ministeriale alla giurisdizione ordinaria, ma non ne risulta affatto cancellata la responsabilità di quanto commesso.

Per effetto della legge costituzionale n. 1 del 1989, la Camera di appartenenza può negare a maggioranza assoluta dei componenti l'autorizzazione a procedere se reputi, "con valutazione insindacabile" che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse proprio dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. Ad una lettura testuale e superficiale della norma potrebbe erroneamente sembrare che, in caso di voto negativo verso la richiesta di autorizzazione a procedere espresso "con valutazione insindacabile", si crei un limite invalicabile ad eventuali successive azioni della magistratura; tuttavia ad ulteriore riprova che le esimenti politiche non sono eccezioni *extra ordinem*, la Corte costituzionale, con sentenze nn. 87 e 88 del 2012, ha stabilito che

la citata insindacabilità è tale solo se congruamente motivata e che si sia giunti alla decisione finale solo tramite un itinerario logico e con argomentazioni tra loro coerenti. È chiaro che non spetta né alla Giunta né all'Aula del Senato alcun sindacato circa la verifica della sussistenza del reato ipotizzato, poiché rientra nella attribuzione esclusiva dell'ordine giudiziario ed in particolare del Tribunale dei Ministri (legge costituzionale n. 1 del 1989, articolo 2, comma 1).

Così perimetrato l'ambito di valutazione del Senato, occorre verificare in concreto se impedire lo sbarco dei naufraghi dalla nave militare "Diciotti" nel porto di Catania, fino a quando non si fosse ottenuta una disponibilità di altri Stati a condividere la loro accoglienza, sia stata una scelta discrezionale del Ministro oppure se si sia trattato di una decisione obbligata ed attuata in presenza di una delle due scriminanti previste dalla legge costituzionale. Nell'ipotesi che si sia trattato di una scelta discrezionale, e che quindi il Ministro avrebbe potuto decidere diversamente nella sua responsabilità *ex* articolo 95 della Costituzione, si dovrà autorizzare il processo poiché spetta soltanto al giudice decidere se quella scelta fu lecita o illecita.

\* \* \*

#### d) **Normativa**

L'obbligo di salvare la vita umana in mare è un preciso dovere che grava su ogni Stato e prevale su qualsiasi altra norma. L'Italia ha aderito alle convenzioni internazionali che regolano la materia, le quali, oltre a discendere dal diritto pubblico internazionale consuetudinario, costituiscono un limite insormontabile per il legislatore statale che, nel rispetto degli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione, non può derogarvi, poiché esse entrano nell'ordinamento attraverso norme costituzionali ed assumono quindi rango gerarchico superiore alla legge ordinaria.

La Convenzione delle Nazioni unite sul Diritto del mare (UNCLOS) del 1982 stabilisce che ogni Stato aderente deve esigere

che il comandante di una nave autorizzata a battere la sua bandiera, sia essa nave governativa o privata, presti soccorso a chiunque in mare sia in pericolo di vita, con l'unico limite della sicurezza della propria nave o delle persone a bordo. È bene notare che l'obbligo sussiste anche all'interno delle acque territoriali di uno Stato straniero e che le attività di ricerca e soccorso (SAR) sono espressamente incluse fra le ipotesi di esercizio del diritto di passaggio inoffensivo all'interno del mare territoriale di uno Stato straniero (articolo 18 UNCLOS). I Governi degli Stati contraenti devono anche istituire un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso in mare, rendendosi disponibili a cooperare con gli Stati limitrofi sulla base di accordi.

Analogamente, nella Convenzione Internazionale per la Sicurezza della vita in mare (SOLAS) del 1974, il comandante di una nave che abbia ricevuto notizia circa la presenza di persone in pericolo in mare e che sia in grado di prestare assistenza ha anche l'obbligo d'informare, se possibile, gli interessati ed il servizio di ricerca e soccorso che la sua nave sta effettuando l'intervento di soccorso. Qualora non possa utilmente intervenire ha l'obbligo di rilanciare la richiesta di soccorso.

Anche la Convenzione d'Amburgo del 1979, denominata SAR, attuata in Italia attraverso il Decreto del Presidente della Repubblica n. 662 del 1994 ed il Piano SAR nazionale (approvato con Decreto ministeriale 26 novembre 1996), dispone che l'autorità di uno Stato costiero competente sulla zona d'intervento debba agire immediatamente senza tenere conto della nazionalità e della condizione giuridica delle persone in pericolo, fornendo loro la prima assistenza e trasferendole in un luogo sicuro. Sempre con riguardo alla Convenzione SAR, è da rilevare che essa invita alla cooperazione gli Stati contraenti allo scopo primario di garantire l'osservanza del principio dell'integrità dei servizi SAR, individuando e dichiarando una specifica area di responsabilità (regione SAR - S. R. R.) in cui assumere l'onere di garantire l'efficiente prestazione di tali servizi.

Nel maggio 2004 sono stati adottati alcuni emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR allo scopo di alleviare i comandanti delle navi soccorritrici nel più breve tempo possibile, obbligando gli Stati contraenti a prendersi cura dei naufraghi, trasferendoli al più presto possibile in un luogo sicuro (*Place of Safety* - POS). Infatti, il salvataggio, che consiste nel mero recupero a bordo della nave soccorritrice delle persone in pericolo o dei naufraghi, non determina la conclusione delle operazioni di soccorso, che possono considerarsi terminate solo dopo lo sbarco nel luogo sicuro. L'obbligo d'individuazione di detto luogo ricade logicamente e giuridicamente sul coordinatore del soccorso marittimo, il MRCC, in accordo con le altre autorità governative interessate in via discendente.

Per "luogo sicuro" si deve intendere, secondo le convenzioni vigenti, una località di sbarco in cui le operazioni di soccorso si considerano concluse, dove la sicurezza dei naufraghi o la loro vita non sia più minacciata, le necessità umane primarie possano essere soddisfatte e possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti alla destinazione finale.

Come accennato, l'emendamento del Capitolo 3.1.9 della Convenzione SAR mira a preservare l'integrità, la continuità e la regolarità dei servizi di ricerca e soccorso ed a ridurre al minimo gli inconvenienti per la nave che presta assistenza o soccorso. Quindi, i criteri da adottarsi nell'individuare il POS non solo devono tenere conto della minore distanza possibile al fine di ridurre il normale rischio di navigazione, ma hanno anche lo scopo di evitare un dispendio eccessivo alle navi mercantili. Invece, per le navi specializzate nel soccorso marittimo un prolungato impegno di trasferimento può significare lasciare una zona di mare nevralgica come il Canale di Sicilia non adeguatamente presidiata (così nelle SOP 009/2015) dalle unità navali specializzate (unità della Guardia costiera). In altri termini, l'effettuazione del soccorso deve comportare il minimo danno ed il più breve impegno per le navi coinvolte e lo sbarco deve aver luogo al più presto possibile. Sempre per evitare

indebiti ritardi nelle operazioni di sbarco (ad esempio per operazioni sanitarie o di polizia), sulla scorta delle disposizioni contenute nelle linee guida emanate dal *Maritime Safety Committee* con la risoluzione 167-78, ogni Stato deve dotarsi anche di appositi piani operativi che coinvolgano le varie amministrazioni interne interessate.

In Italia, detto piano operativo è stato adottato con la direttiva SOP 009/2015 sopra ricordata ("procedure sperimentali per l'individuazione del POS nell'ambito di operazioni SAR connesse ai flussi migratori via mare, coordinate da MRCC Roma"), edita dal Comando generale delle Capitanerie di Porto. Con tale piano, l'ente responsabile del soccorso marittimo nazionale, l'*Italian Maritime Rescue Coordination Centre* (IMRCC), per le fattispecie connesse ai fenomeni migratori, ha attribuito una delega permanente al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, struttura amministrativa e tecnica del Ministero dell'Interno per l'individuazione del POS, ovvero per il coordinamento dell'accoglienza nella frazione terrestre.

Per il caso concreto è di notevole rilievo osservare che le linee guida approvate dal *Maritime Safety Committee* con la risoluzione 167-78 hanno fissato l'obbligo, per lo Stato cui appartiene il coordinatore che per primo ha ricevuto notizia dell'evento in mare o che comunque abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse, qualora non vi sia la possibilità di raggiungere un accordo con uno Stato il cui territorio fosse eventualmente più prossimo alla zona dell'evento, al fine di adempiere all'obbligo universalmente riconosciuto di prestare immediata assistenza e di far sbarcare quanto prima i naufraghi nel luogo sicuro, indipendentemente dal loro *status* (articolo 98 UNCLOS). Tutte le questioni relative allo *status* giuridico delle persone soccorse, alla presenza o meno dei requisiti prescritti per l'ingresso legittimo del territorio dello Stato costiero, devono essere affrontate solo in seguito allo sbarco e non possono provocare ritardi allo sbarco delle

persone soccorse ed alla liberazione della nave soccorritrice.

\* \* \*

**e) Articolazione delle operazioni di soccorso**

Si sarebbe comunque in presenza di una operazione di soccorso marittimo anche quando fosse noto che la situazione di pericolo possa essere stata provocata volontariamente dalle organizzazioni criminali (del resto un'operazione di salvataggio è doverosa anche in presenza di un aspirante suicida).

Il soccorso marittimo è un'operazione complessa e dinamica che è strutturata in varie fasi:

1. ricezione della richiesta di soccorso o della notizia che vi sia una nave o di una persona in pericolo in mare o di altro sinistro marittimo. La ricezione di una richiesta di soccorso o di una informazione relativa a persone o navi in potenziale grave ed imminente pericolo in mare (*distress*) può giungere al Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC) in qualunque modo e da qualunque fonte;
2. verifica delle informazioni. L'informazione acquisita viene subito processata e valutata in ordine all'attendibilità. Di conseguenza sono adottate le azioni più opportune secondo le procedure internazionali *standard*, allertando ed informando i centri di soccorso potenzialmente interessati (Libia e Malta), nonché le navi e gli assetti che potrebbero intervenire o fornire informazioni;
3. individuazione delle migliori risorse aeronavali impiegabili. Possono essere utilizzati sia mezzi governativi specializzati nel soccorso ma anche qualunque altra nave, mercantile o militare che sia;
4. coordinamento e controllo delle operazioni. L'IMRCC verifica e coordina l'attività delle risorse aeronavali impiegate, tenendo conto degli elementi di conoscenza già noti e delle evoluzioni prevedibili sulla base degli elementi di situazione, soprattutto climatici, anche con l'ausilio di sistemi di monitoraggio navale che offrono la possibilità

di avere una visione dello scenario operativo in tempo reale per individuare gli assetti navali utilmente impiegabili. Tra l'altro occorre valutare se l'unità soccorritrice sia in condizioni di trasportare i naufraghi in un luogo sicuro o se sia necessario il trasbordo di quelle persone su un'altra unità meglio attrezzata;

5. predisposizione nella ricezione nel POS designato. Come accennato, il Piano Operativo SOP 009/2015 prevede che la richiesta di assegnazione del POS sia presentata da MRCC Roma, struttura tecnico-operativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, responsabile del soccorso marittimo in ambito nazionale, al Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, competente, su delega IMRCC, all'indicazione del POS di sbarco, tramite il Centro Nazionale di Coordinamento (NCC). Queste due strutture tecnico amministrative appartengono al Ministero dell'Interno. Il Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione deve coordinare la gestione dell'accoglienza a terra e nell'assegnazione del POS deve tenere conto, oltre che delle eventuali problematiche tecnico-nautiche che gli fossero state rappresentate da MRCC, anche delle previsioni ora ricordate delle Convenzioni internazionali, limitando la permanenza a bordo dei naufraghi al minimo indispensabile;

6. attività di sbarco dei naufraghi. Attività che chiude il soccorso tramite, appunto, lo sbarco dei naufraghi nel luogo sicuro designato, in modo rapido ed efficace, come previsto dall'articolo 10 del Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014. Tenendo sempre a mente il citato articolo 10, il Centro di Coordinamento del soccorso marittimo competente individua il luogo sicuro di sbarco.

Si è detto che con la risoluzione *Maritime Safety Committee* del 20 maggio 2004, la MSC 167-78, i Paesi aderenti avevano attuato, mediante apposite linee guida, gli emendamenti del 2004 alle citate Convenzioni SAR e SOLAS, al fine di determinare il "luogo sicuro di sbarco". Bisogna osservare ora che Malta è l'unica nazione europea a non aver ratificato gli emendamenti del 2004 e non ha,

quindi, neppure accettato le discendenti linee guida dell'IMO, disposizioni con le quali si è inteso alleviare e limitare l'onere che incombe per effetto dell'obbligatorietà del soccorso marittimo, sui comandanti delle navi soccorritrici. A tale scopo, quelle norme impongono allo Stato costiero cui appartiene lo MRCC competente a coordinare le operazioni SAR (competente per zona SAR o per aver ricevuto notizia del pericolo per la vita umana in mare), la responsabilità di individuare ed indicare alla nave il *Place of Safety*.

La circostanza che Malta, in considerazione del fatto che è responsabile della prima area SAR che incontra i flussi provenienti dalla Libia, non abbia ratificato gli emendamenti del 2004 rende evidente quanto velleitario fosse il tentativo italiano intrapreso ad agosto del 2018 con l'utilizzo dei 177 naufraghi trattenuti sulla nave "Diciotti". La circostanza che Malta si sarebbe trovata verosimilmente sola ad affrontare il fenomeno migratorio, qualora avesse aderito a tali emendamenti, non giustifica, ma spiega l'atteggiamento operativo delle autorità di quel Paese. I contenziosi tra le articolazioni operative maltesi ed italiane, oramai risalenti nel tempo, erano stati di fatto appianati dalle attività TRITON di Frontex e SOPHIA di Eunavformed. Si deve inoltre evidenziare che La Valletta si è anche rifiutata finora di raggiungere un accordo bilaterale con l'Italia per armonizzare i confini delle rispettive SRR marittime.

\* \* \*

#### f) **Mancata indicazione del POS**

Pertanto, sarebbe stato corretto che il POS fosse stato individuato nel territorio di Malta, essendo un luogo sicuro più vicino all'area in cui è iniziata l'operazione di soccorso, come previsto dal Regolamento (EU) n. 656/2014, articoli 4 e 10. Tuttavia, poiché le autorità maltesi SAR non hanno in alcun modo inteso accogliere la richiesta italiana, l'IMRCC, avendo ricevuto la notizia e avendo coordinato i soccorsi, è tenuto a consentire l'autorizzazione allo sbarco in un

porto situato nel territorio nazionale, in ossequio al ricordato principio della necessaria integrità dei servizi SAR. È proprio questa la situazione che si è venuta a creare allorquando, dopo le prime operazioni di salvataggio alla metà di agosto del 2018, con la richiesta di POS poi ritenuta "anomala" (ma era solo preventiva) del 15 agosto e quella successiva del 17 agosto, l'IMRCC ha disposto che la nave "Diciotti" attraccasse a Catania il giorno 20, quale chiaro adempimento di fatto degli obblighi posti dalla risoluzione MSC 167/78.

A tale decisione corrispose, in fatto, una disposizione – informale - del Ministro Salvini che impartì l'ordine, tramite la sua linea di comando, che vietò lo sbarco dalla nave "Diciotti".

Non si può non osservare come la relazione di maggioranza presentata dal Presidente della Giunta, senatore Gasparri, tenda a sfuggire quasi del tutto il tema specifico sul quale il Senato è chiamato a decidere, ossia la richiesta di concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro Salvini, accusato del reato di sequestro di persona nell'esercizio delle sue funzioni per aver impedito lo sbarco - e quindi il completamento delle operazioni di salvataggio - dei circa 177 naufraghi rimasti a bordo della nave della Guardia costiera "Diciotti", ancorata dal 20 al 25 agosto 2018 nel porto di Catania.

È questo specifico fatto che è oggetto della nostra decisione, mentre la relazione del Presidente Gasparri generalizza, astrae e parla di altro, della politica del Governo nei riguardi del fenomeno generale delle migrazioni, dell'annoso scontro con l'Europa per l'equa distribuzione dei migranti e di altre interessanti temi. Ma qui, oggi noi non dobbiamo giudicare la politica del Governo, dobbiamo valutare "solo" (tra virgolette!) se debba essere riconosciuta l'immunità al Ministro Salvini, poiché nell'esercizio della sua funzione ministeriale si deve individuare uno specifico interesse costituzionale o un interesse pubblico preminente rispetto al diritto alla libertà personale di 177 tra donne, uomini e bambini che il Tribunale dei Ministri di Catania ha ritenuto essere stati sottoposti a sequestro.

Spostare il quesito dal fatto concreto - divieto di sbarco - ad una tematica generale, astratta, incerta e fluida come la politica internazionale rivela l'intento di voler mascherare l'impossibilità di arrivare ad un voto negativo nei confronti della richiesta del Tribunale, se si fosse mantenuta - come dovuto - la discussione sui dati di fatto rilevanti.

L'individuazione del POS, fin dal 2015 in connessione ad operazioni di soccorso marittimo connesse con il fenomeno migratorio, è stata delegata in via generale dall'autorità competente, ossia il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, con le cosiddette S.O.P. ricordate in precedenza. Posto dunque che il Dipartimento non è il titolare originario ma è solo l'articolazione delegata, è da tenere presente il principio generale per il quale, qualora il delegato non attui diligentemente il compito che gli è affidato, l'autorità delegante - la quale non si è spogliata della responsabilità di vigilanza, controllo ed eventuale sostituzione del delegato - sopperisce all'incapacità o all'inerzia del delegato e deve provvedere autonomamente, nelle fattispecie in esame, a individuare il predetto POS e a comunicarlo all'unità navale soccorritrice. Questo, appunto, è accaduto, sebbene con ritardo e titubanze, allorché è stato indicato al comando di bordo della nave "Diciotti" di entrare nel porto di Catania, il 20 agosto 2018 e di andare all'attracco presso una banchina appositamente attrezzata a tal fine, dove erano dispiegate le FF.OO; il personale di polizia in banchina era composto da 50 agenti, di cui 30 in funzione di accoglienza e 20 per il mantenimento dell'ordine pubblico.

È necessario chiarire che, nella confusa situazione di *impasse* amministrativa ed operativa che si era venuta a creare tenendo per giorni interi in mare la nave militare italiana (alla quale per la terza volta in pochi mesi era stato incredibilmente vietato/ritardato l'ingresso in un porto dello Stato), la reiterazione della richiesta di POS al Dipartimento del Ministero dell'Interno in data 24 agosto costituisce con tutta evidenza una

mera sollecitazione a quel Dicastero di rilascio del *nulla osta* al completamento dell'operazione di soccorso.

Per ordine della competente struttura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la nave militare "Diciotti" della Guardia costiera aveva fatto ingresso nel porto di Catania, ma le era stato imposto successivamente il divieto di sbarco, obbligando uomini, donne e bambini a rimanere bordo, in quelle condizioni di gravissimo disagio, esposti al sole ad oltre 35°/40° gradi di temperatura, protetti solo dall'ombra di un tendone improvvisato dall'equipaggio ed avendo a disposizione, in 177, solo due bagni chimici!

Si è parlato di "sosta tecnica" a proposito dell'ingresso a Catania della nave "Diciotti". L'affermazione non è credibile, non solo perché dal Comando di bordo e dal MRCC erano state avanzate diverse richieste di POS, ma anche e soprattutto perché non può esservi alcun dubbio che l'ingresso e l'attracco della nave "Diciotti" nel porto di Catania abbiano avuto luogo per effetto dell'indicazione del *Place Of Safety* da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, tramite il MRCC. Ad ulteriore riprova, la circostanza è confermata anche dal fatto che quando il Ministro Salvini liberò i naufraghi e consentì loro di sbarcare, nella notte tra il 25 ed il 26 agosto 2018, nessuno, né presso il Dipartimento, né al Ministero dell'Interno, si è dovuto preoccupare di indicare il POS per la nave militare, che era oramai in porto da 5 giorni, essendo stato sufficiente rimuovere il divieto di sbarco frapposto dallo stesso Ministro Salvini.

Quanto al divieto di sbarco, tale atto non può in alcun modo essere configurato come atto politico in senso stretto, trattandosi piuttosto di un atto amministrativo adottato dal Ministro sulla scorta di valutazioni personali di opportunità, che blocca un procedimento amministrativo vincolato. Il Ministro, tuttavia, non era neanche direttamente investito di quella responsabilità e non avrebbe pertanto dovuto interferire nelle determinazioni del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, se non per gravi motivi di

ordine e sicurezza pubblica rientranti nelle sue funzioni, nella circostanza insussistenti. Inoltre, l'adozione di tale provvedimento è avvenuto senza motivazione espressa ed attraverso una modalità del tutto informale.

\* \* \*

**g) Linea difensiva del Ministro Salvini**

Nella circostanza, il Ministro dichiarava di aver agito "per difendere i confini italiani", ossia per tutelare un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante. Si tratta di una tesi piuttosto singolare secondo la quale bloccare a bordo di una nave militare italiana 177 naufraghi, persone dunque che già erano in Italia, tutelerebbe i confini della Patria! Non si può dimenticare che proprio negli stessi giorni in cui uomini, donne e bambini venivano tenuti bloccati sul ponte di metallo della nave "Diciotti" a Catania, altri sbarchi avevano luogo in diverse zone del Paese. Ed allora, se lo scopo era davvero evitare l'ingresso in territorio italiano dei naufraghi e dei migranti, in spregio delle convenzioni internazionali sopra ricordate e di qualunque senso di umanità, non si comprende quale fosse il rilevante interesse costituzionale o il preminente interesse pubblico che - per il Ministro Salvini - era da tutelare a Catania ma non in altre analoghe circostanze, in cui continuavano ad arrivare naufraghi e migranti in Italia. Perché talvolta occorrerebbe "difendere i confini della Patria", per usare l'espressione del Ministro, mentre altre volte no?

Al contrario, la Costituzione italiana, come tutte le costituzioni democratiche e risalendo nel tempo fin dall'affermazione dell'*habeas corpus* del 1215 della Magna Carta inglese, prevede una tutela rafforzata per la libertà delle persone (senza occuparsi della loro nazionalità o di altre caratteristiche), anche contro gli abusi dell'amministrazione e del Governo.

Ed inoltre, qualora si fosse potuto seriamente ritenere che tra i naufraghi salvati dalla nave "Diciotti" si nascondessero persone pericolose, sospettate di essere cellule

terroristiche o criminali, avrebbe avuto un senso effettuare dei controlli volti ad individuarli.

Tale ipotesi è stata sostenuta, ma significativamente solo per un brevissimo periodo, da alcuni funzionari del Ministero dell'Interno (rimasti peraltro anonimi), i quali avevano addirittura affermato in un comunicato stampa che i magistrati inquirenti non avrebbero tenuto conto delle dichiarazioni da loro rese in tal senso; al riguardo, lo stesso Ministro Salvini in un'intervista televisiva, all'intervistatore che gli chiedeva, ripetutamente se avesse avuto informazioni circa potenziali rischi criminali a bordo della nave militare "Diciotti", dopo aver vantato il possesso di documenti provenienti dai servizi segreti e visibili solo a lui in quanto Ministro dell'Interno, ha detto solo che: "sui barconi potrebbe esserci di ogni...", senza fare alcun riferimento alla nave militare. Appare chiaro, quindi, che il Ministro Salvini non aveva e non ha elementi concreti e specifici per suffragare il paventato pericolo terroristico o criminale, come pure dallo stesso più volte evocato. Tra l'altro, sarebbe singolare che vi fossero informazioni specifiche su qualcuno che era a bordo, poiché dopo lo sbarco, molte persone (i due terzi, secondo lo stesso Ministro) si sono dileguate; quindi non c'era sorveglianza o non era adeguata? Ma allora, se i naufraghi furono trattenuti perché potevano rappresentare un pericolo per il nostro Paese, il Ministro Salvini deve delle spiegazioni al Parlamento circa l'inadeguatezza dei sistemi di controllo disposti.

Al riguardo, attende sempre risposta l'atto di sindacato ispettivo n. 3-00658, volto a far luce proprio sulla discrasia sopra evidenziata tra le affermazioni dei funzionari del Ministero e quelle immediatamente successive del Ministro stesso.

Viene comunque da chiedersi come potevano quelle persone, inermi e fortemente provate da giorni e giorni di navigazione, in fuga da guerre, stupri e violenze, sotto sorveglianza armata della nostra Marina militare essere un pericolo per l'ordine pubblico?

\* \* \*

#### **h) Presunta responsabilità collegiale del Governo**

Relativamente alla questione della responsabilità collegiale del Governo nella vicenda della nave "Diciotti", affermata dal Presidente del Consiglio Conte, dal Vice Presidente Di Maio e dal Ministro Toninelli nelle memorie accluse alla difesa del Ministro Salvini, ma anche dal Ministro Bonafede e da altri Ministri, si deve osservare che la Costituzione fa responsabili collegialmente il Presidente del Consiglio ed i Ministri nel Consiglio dei Ministri; infatti, testualmente, il secondo comma dell'articolo 95 della Costituzione recita: "I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri", mentre non risulta, nemmeno nelle citate memorie del Presidente del Consiglio Conte e dei Ministri Di Maio e Toninelli, che nei giorni della nave "Diciotti" si sia mai tenuto un Consiglio dei Ministri e che da questo Consiglio fantasma siano emersi atti formali a sostegno dell'azione del Ministro dell'Interno.

La relazione del Presidente Gasparri tenta di superare questa difficoltà di fatto, con la tesi secondo la quale non sarebbe necessario che l'indirizzo politico del Governo si estrinsechi tramite una delibera formale del Consiglio dei Ministri, dato che - afferma la relazione - "il coordinamento della politica dell'Esecutivo, spettante al Presidente del Consiglio, in molti casi si attua attraverso comportamenti concludenti, che non hanno necessariamente la forma di deliberazioni del Consiglio. L'informativa al Parlamento sulla vicenda "Diciotti" [tenuta dal Presidente del Consiglio il 12 settembre 2018] costituisce un indice sintomatico decisivo circa la valenza governativa delle scelte adottate". Si tratta di una tesi piuttosto avventurosa. Infatti, oltre al fatto che un'eventuale responsabilità politica dell'intero Governo non rilevarebbe dal punto di vista penale, relativamente al Ministro Salvini non occorre dilungarsi nel ricordare

che anche la responsabilità politica può essere personale e solo di un Ministro qualora si tratti di "atti del suo dicastero" (si veda il richiamato comma 2, seconda parte, del citato articolo 95 della Costituzione).

Inoltre, la lettera stessa della prima parte dell'articolo 95 sopra citata pare rendere difficile accettare l'interpretazione molto lasca della relazione di maggioranza che, appunto, ritiene sufficiente un'informativa del Governo successiva ai fatti che vengono riferiti, senza nemmeno che il Parlamento abbia potuto votare risoluzioni o atti d'indirizzo, per coprire l'azione del Ministro Salvini con la responsabilità dell'intero Governo. Insomma, è evidente, come ben sottolineato dalla relazione del Tribunale dei Ministri di Catania, che non si tratta di censurare un "atto politico" del Governo, ma un uso del tutto illegittimo di una potestà amministrativa tecnica alla quale l'IMRCC, struttura tecnico operativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti competente in via generale, ha delegato il Dipartimento delle Libertà Civili e dell'Immigrazione, articolazione del Ministero dell'Interno, allorché l'operazione di soccorso marittimo sia connessa al fenomeno migratorio. Il Dipartimento, come mostrano le testimonianze, che ha esplicitamente bloccato la catena di comando che doveva portare alla decisione, obbligatoria e non discrezionale, di indicare il POS per poi effettuare lo sbarco dei naufraghi, risale al Ministro dell'Interno, che per la verità lo ha sempre riconosciuto non senza baldanza di avere egli stesso dapprima negato l'autorizzazione ad indicare il POS e poi, in seguito all'ingresso della nave in porto a Catania, di avere disposto con proprio provvedimento (sempre informale) il divieto di sbarco.

Appare molto sorprendente, tra l'altro, che la relazione del Presidente Gasparri, dopo aver sviscerato con attenzione la differenza tra atto politico ed atto amministrativo, facendo riferimento anche agli atti di alta amministrazione, glissi su tale differenza, ritenendo di fatto irrilevante se ci si trovi di fronte ad atto politico insindacabile da parte della magistratura oppure ad un atto amministrativo munito di discrezionalità

tecnica, ma comunque sempre obbligatorio nell'*an*, in quanto derivante dai precisi obblighi internazionali che vincolano lo Stato. La decisione di bloccare la catena di comando che doveva condurre alla obbligatoria indicazione del POS è evidentemente responsabilità del Ministro Salvini, come, ancor più chiaramente, l'adozione del divieto di sbarco, il quale ha compresso in maniera chiara ed illecita la libertà personale dei naufraghi, trattenuti senza motivo sulla nave "Diciotti", libertà essa sì, come detto, garantita espressamente dalla Costituzione (articolo 13).

\* \* \*

**i) Diritto alla libertà personale**

Per giustificare la scelta del Ministro e le sue conseguenze, la relazione della maggioranza della Giunta si avventura in teorizzazioni quantomeno discutibili e ritiene impossibile che vi possa essere un reato ministeriale allorquando si sia di fronte ad una lesione irreversibile di diritti fondamentali, essendo l'ipotetica lesione dei diritti colpiti così grave da alternare la stessa natura del reato. Ad esempio di tale tesi porta la fattispecie dell'omicidio ed afferma che un omicidio politico non sarebbe mai ammissibile come reato ministeriale perché il diritto compresso, quello alla vita, verrebbe compromesso in maniera assoluta ed irreversibile, affermando inoltre, più su una base di principio che sul dato concreto, che diritti fondamentali incompressibili siano la vita o la salute, mentre comprimibile, in considerazione della sua ritenuta reversibilità, sarebbe quello della libertà personale che i naufraghi (e forse lo stesso equipaggio della "Diciotti"), hanno subito nei giorni nei quali dalla nave venne impedito di sbarcare.

Si tratta di una distinzione che possiamo definire addirittura "temeraria"; preliminarmente si osserva che il diritto alla vita non va inteso meramente come diritto alla vita biologica, ma anche come diritto alla libertà della persona in senso pieno. Nemmeno la legge sui servizi segreti, la legge n. 124 del 2017, la pone in alcun modo in discussione,

laddove, all'articolo 17, prevede una speciale causa di giustificazione: "(...) non è punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi, nel rispetto rigoroso dei limiti di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo e delle procedure fissate dall'articolo 18." In particolare, lo stesso articolo, al comma 2, recita testualmente: "La speciale causa di giustificazione di cui al comma 1 non si applica se la condotta prevista dalla legge come reato configura delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone."

Quindi, nemmeno per la legge n. 124 del 2017 può sussistere una valida ragione, nemmeno quella della sicurezza nazionale, che possa costituire una deroga ai diritti inviolabili della persona. Nel nostro ordinamento non esiste formalmente la preminenza di un interesse pubblico su un altro e nemmeno una scala gerarchica assoluta, una prevalenza stabilita a priori di un valore costituzionale sugli altri. Ferma restando la tutela sistemica di questi valori, è la politica a dover valutare i casi specifici sebbene seguendo i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, come detto in esordio, vi deve essere necessità di limitare un diritto per attuare un altro interesse e tra i due deve sussistere un rapporto di preminenza del secondo sul primo assistito da un criterio di ragionevolezza ed adeguatezza.

Nessun atto politico ha l'attitudine a ledere la sfera giuridica soggettiva dell'individuo, poiché in tal caso, essendo sostanzialmente atto provvedimento, dovrebbe sottostare come tutti gli atti ed i provvedimenti amministrativi, al principio di legalità, in base ai limiti costituiti dai diritti riconosciuti dalla Costituzione, tra cui spicca il diritto alla libertà personale.

Ancora con riguardo alla temeraria distinzione operata dalla relazione del Presidente Gasparri, la nota sentenza della

Corte costituzionale, n. 105 del 2001, ha disposto che la libertà personale non è in alcun modo comprimibile (esattamente al contrario di quanto afferma la relazione) e che: "(...) presidio della libertà personale, nel sistema delineato dall'articolo 13 della Costituzione, è l'atto motivato dell'autorità giudiziaria (...)", facendo poi anche esplicitamente riferimento a persone non cittadine italiane.

Sempre relativamente al divieto di privare una persona della propria libertà senza che vi sia il necessario provvedimento legittimo a monte, è opportuno ricordare anche la sentenza del 2015 della Corte di Giustizia europea, sul cosiddetto caso "Klahifia", con la quale essa ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 5 CEDU, in quanto alcuni cittadini stranieri erano stati trattenuti, *de facto*, e senza nessuna motivazione giuridica, nel porto di Palermo. Tale decisione confuta, implicitamente ma chiaramente, quanto affermato nella relazione di maggioranza laddove si cita a sproposito, appunto, l'articolo 5 della CEDU, affermando che il diritto di libera circolazione per gli stranieri non è assoluto, e quindi nel caso delle persone che si trovavano sulla "Diciotti", esso non sarebbe stato comunque compromesso dal divieto di sbarcare dalla nave. Se, infatti, è vero che esiste una possibile limitazione della libertà di movimento degli stranieri, viene omesso il dato essenziale che tale limitazione è legittima in quanto adottata attraverso un appropriato atto giuridico. Ed abbiamo ripetutamente osservato come in questa vicenda il Ministro dell'Interno non ne abbia mai adottato alcuno.

Inoltre, se pure fosse vero che una volta sbarcate le persone dalla nave "Diciotti", queste non sarebbero state libere di circolare, ma sarebbero state condotte, come poi avvenuto nell'*hotpost* di Messina per le pratiche d'identificazione, non si può non osservare che in questo caso la limitazione della libertà sarebbe stata volontaria e chiesta dalle stesse persone sbarcate in caso, appunto, volessero ottenere protezione internazionale o comunque di assumerne lo *status*. In quel caso, infatti, è del tutto ovvio che coloro che chiedono protezione accettano le norme dello

Stato, su base volontaria, appunto, e non a causa di una coercizione imposta dall'esterno.

Appare anche opportuno ricordare che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, il 24 agosto 2018, in due informative ai procuratori della Repubblica di Agrigento e Catania stigmatizzava duramente le condizioni nelle quali si trovavano i migranti trattenuti sulla "Diciotti", aggiungendo che queste persone erano private della libertà personale senza alcun mandato dell'autorità giudiziaria.

La libertà personale (articolo 13 della Costituzione) - che non va confusa con la libertà di circolazione (articolo 16 della Costituzione) - è una condizione fisica che non può essere in alcun modo limitata, se non per legge, ed è da considerarsi diritto incompressibile, secondo l'ottica della stessa relazione di maggioranza, con la conseguenza di un paradossale, ma concreto, cambio di situazione generale. Se, infatti, la libertà personale è parte integrante del diritto alla vita la cui violazione, essendo irreversibile, non può mai far scattare la scriminante del reato ministeriale secondo la relazione della Giunta, anche la violazione della libertà personale è incompressibile, e quindi non vi può essere reato ministeriale ma solo reato comune, allora il reato di cui è accusato il Ministro Salvini - comprimendo il diritto alla libertà fisica della persona - perderebbe in tale accezione le sue caratteristiche, venendo così meno certamente la competenza del Tribunale dei Ministri ma anche, e soprattutto, il diritto/dovere del Senato di pronunciarsi su una autorizzazione a procedere che non sarebbe più necessaria! In altri termini, un'attenta lettura della stessa relazione del Presidente Gasparri porterebbe a ritenere che ci si trovi di fronte ad una sorta di relazione "kamikaze" o suicida, capace di ottenere lo scopo opposto rispetto a quanto si prefigge.

In tutta la relazione di maggioranza, tra l'altro, manca ogni minimo riferimento al fatto che le persone tenute bloccate sulla nave "Diciotti" fossero, appunto, persone e non oggetti. Persone che, a prescindere da nazionalità e provenienza, avevano il diritto

alla libertà personale come, appunto, stabilito dall'articolo 13 della nostra Costituzione.

\* \* \*

**j) Definizione di "luogo sicuro": errore concettuale nella relazione di maggioranza**

È altresì erroneo il convincimento espresso nella relazione di maggioranza, secondo il quale la nave "Diciotti" sarebbe un luogo sicuro, essendo ancorata in porto, così come l'asserzione che non vi fosse una vera limitazione della libertà personale dei naufraghi, essendo loro garantita l'assistenza di medici e i rifornimenti di generi di prima necessità. E tuttavia, come si è anticipato, la definizione di "luogo sicuro" non è limitata alla sicurezza nautica, ma involge un concetto più ampio atto ad individuare una località di sbarco in cui le operazioni di soccorso si considerano concluse e dove la sicurezza dei naufraghi o la loro vita non sia più minacciata e tutte le necessità umane primarie possono essere soddisfatte; sotto altro aspetto, inoltre, la "Diciotti" non era, e non è, attrezzata per ospitare a bordo 177 persone, costrette a permanere, nei giorni più caldi del mese di agosto, al sole, protetti da alcuni teloni improvvisati dal comando della nave, per cercare di limitare i danni della permanenza forzata di persone che, dopo aver subito torture in Libia ed aver rischiato la vita in mare, si trovavano senza motivo e senza alcuna ragione giuridica, a dover sopportare condizioni estremamente dure ed una limitazione della libertà personale che non aveva motivo e fondamento. Per quel che riguarda l'assistenza medica ed i rifornimenti, si potrebbe - ancora una volta paradossalmente ma non troppo - osservare che se si considera convincente la tesi della relazione secondo cui non si potrebbe parlare di compressione del diritto alla libertà personale in ragione dell'assistenza ricevuta dai naufraghi, ai quali era vietato lasciare il luogo dove erano trattenuti, allora allo stesso modo si dovrebbe conseguentemente affermare che lo stesso vale anche per coloro che nel corso degli anni furono rapiti per motivi politici o a scopo di estorsione,

deducendo che nemmeno questi fossero veri sequestrati, perché alla fin fine venivano assistiti, avevano cure mediche, ricevevano pasti regolari e, a termini del codice, non rileva se essi fossero stati prelevati con la forza o meno.

\* \* \*

**k) Fallimento della trattativa con l'Unione europea**

A giustificazione dell'azione del Ministro Salvini si afferma nella relazione di maggioranza, oltre che nella difesa del Ministro stesso e in vari interventi di componenti del Governo, che la decisione d'impedire lo sbarco dei naufraghi era volto a costringere l'Unione europea a farsi carico della propria quota di persone. In pratica il Ministro Salvini ammette di aver usato 177 naufraghi, tra i quali c'erano donne violentate, bambini, uomini che avevano subito orribili torture, quale strumento di pressione per costringere l'Unione europea a modificare la sua politica sull'immigrazione.

Si è trattato di un tentativo velleitario destinato ovviamente a fallire - come poi si è verificato - e che addirittura potrebbe far pensare all'integrazione in fatto di un altro reato, commesso sempre dal Ministro eventualmente con il concorso di altri componenti del Governo. Il ben più grave reato contemplato dall'articolo 289-ter del codice penale (sequestro di persona a scopo di coazione), che recita con chiarezza: "Chiunque, (...) sequestra una persona o la tiene in suo potere minacciando (...) di continuare a tenerla sequestrata al fine di costringere un terzo, sia questi uno Stato, una organizzazione internazionale tra più governi, una persona fisica o giuridica o una collettività di persone fisiche, a compiere un qualsiasi atto o ad astenersene, subordinando la liberazione della persona sequestrata a tale azione od omissione, è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni". La maggiore severità della sanzione è evidentemente da ricollegarsi allo spregevole comportamento di

chi si fa vigliaccamente forte nei confronti di persone deboli ed inermi.

Ma anche volendo, per assurdo, accettare il punto di vista del Ministro, il quale avrebbe agito, per così dire, in un'ottica utilitarista d'ispirazione benthamiana (dal nome del filosofo inglese Jeremy Bentham) - ottica che non è esclusa in via assoluta dalla Costituzione italiana che la ammette con estrema cautela - in tal caso, non potremmo comunque non osservare come la coazione esercitata su inermi eritrei e somali da un lato, rispetto al comportamento esecrabile di Malta e l'atteggiamento quanto meno distratto dell'Unione europea dall'altro, siano su piani di responsabilità tra loro distanti ed inconciliabili, poiché l'azione strumentale si inserisce (in modo indebito, come visto) in un procedimento amministrativo interno di natura vincolata, mentre il comportamento di Malta e dell'Unione europea avrebbe dovuto essere stigmatizzata in sede internazionale, magari con prese di posizione anche decise che, invece, non ci sono state.

Il clamoroso fallimento di quella velleitaria ed improvvisata azione del Ministro Salvini - fallimento apertamente ammesso dallo stesso Governo - ha confermato quanto sia stato inutile (potremmo dire niente affatto eroico) detenere persone inermi e di nazionalità terza rispetto ai soggetti coinvolti nella ipotetica contesa che, peraltro, prescindeva totalmente dalla considerazione della loro stessa esistenza come persone e non come "oggetti" di trattativa.

\* \* \*

#### **l) Preminente interesse pubblico trasformato in "interesse governativo"**

Ritornando al punto, il Tribunale dei Ministri di Catania ha ritenuto di contestare il sequestro di persona, *ex* articolo 605 del codice penale, e il Senato deve decidere se il comportamento del Ministro possa essere scriminato grazie al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 che non appare inopportuno citare di nuovo: "L'assemblea si riunisce entro sessanta giorni

dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito 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". Sono, quindi, previsti espressamente solo due casi in cui la Camera di competenza, nel caso di specie il Senato, possa negare l'autorizzazione a procedere: qualora essa riscontri nell'azione del Ministro la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Qui s'ingenera un equivoco nella relazione di maggioranza che parla spesso "d'interesse governativo" o addirittura "d'interesse pubblico governativo", locuzioni che non sembrano davvero avere il medesimo senso di quella usata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989. È possibile pensare che essa sia stata usata la prima volta solo come formula sintetica per riassumere l'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 più volte citato. Ma ci si è poi, per così dire, fatti prendere la mano. La scriminante, infatti, vale per un Ministro che nella sua funzione di Governo abbia agito per tutelare un preminente interesse pubblico che deve essere stabilito volta per volta nel concreto, mentre a leggere la relazione sembrerebbe di dover ritenere che l'interesse pubblico preminente consista in qualunque azione posta in essere dal Governo in quanto tale, con l'effetto paradossale di far incarnare nel Governo (vertice dello Stato-Apparato) l'interesse generale dello Stato-Comunità, con un'evidente torsione di senso che non sembra poter reggere un esame appena attento della lettera e dello spirito della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Occorre, ancora una volta, sottolineare che non basta che si tratti di un "interesse pubblico" da tutelare che consenta l'applicazione della scriminante prevista, come invece sembra ritenere la relazione di maggioranza della Giunta; infatti, l'interesse

pubblico deve, come più volte ricordato, essere preminente, concetto che evidentemente richiede una comparazione tra interessi legittimi ma di peso diverso. Nella relazione del Presidente Gasparri invece, manca proprio questa comparazione, questo bilanciamento d'interessi che la legge costituzionale ritiene fondamentale per stabilire se vi sia o meno la scriminante nella condotta del Ministro o del Presidente del Consiglio, come fatto rilevare anche in precedenza. Di fatto verrebbe introdotto un nuovo concetto, quello di interesse governativo (o di interesse pubblico governativo) del tutto sciolto da qualunque confronto e paragone che possa consentire di stabilire l'esistenza o meno della preminenza richiesta. La confusione concettuale e terminologica giunge alle estreme conseguenze, di fatto dissolvendo non solo il concetto di "preminente" ma anche quello dello stesso "interesse pubblico", assimilato, senza nessun sostegno giuridico ma nemmeno logico, ad un "interesse governativo" (ossia di parte, visto che il Governo è parte e non tutto), che avrebbe la pretesa di spiegare ogni cosa e decidere su tutto, comprimendo anche diritti essenziali senza nemmeno fare un bilanciamento tra diritti compressi e interesse (pubblico e preminente) perseguito.

Anche la tesi della relazione secondo la quale l'esistenza del "preminente interesse pubblico inerente alla funzione di Governo" potrebbe essere dimostrata ragionando al contrario e negando che il Ministro Salvini abbia agito, appunto, non per tutelare un prevalente interesse pubblico ma per finalità politico-partitiche, poiché queste finalità "particolari" sarebbero confutate dal taumaturgico intervento del Presidente del Consiglio del 12 settembre 2018, avendo quest'ultimo preso "una posizione ufficiale", sebbene *ex post*, rispetto alla vicenda in questione.

Secondo la relazione, solo se il Presidente Conte si fosse dissociato dal fatto compiuto dal Ministro Salvini, si sarebbe potuto ipotizzare un interesse partitico ("e dunque non governativo", prosegue la relazione confermando che la confusione concettuale è voluta) da parte del Ministro,

interesse che non potrebbe certo essere considerato né pubblico, né tantomeno "prevalente". Non sembra davvero convincente questa impostazione, poiché non riconoscendo che il Governo come espressione delle forze di maggioranza è espressione di una parte, maggioritaria ma pur sempre di una parte, e che, di conseguenza se si consente al Presidente del Consiglio di definire cosa sia interesse pubblico ed anche se sia preminente rispetto al sacrificio imposto, si tradisce non solo la *ratio* dell'articolo 96, ma anche i fondamenti stessi dello Stato di diritto.

\* \* \*

#### **m) Tesi dell'interesse pubblico "putativo"**

Il Presidente Gasparri, nella seduta antimeridiana della Giunta del 13 febbraio 2019, aveva presentato una proposta di relazione che era sostanzialmente e formalmente inaccettabile, poiché erroneamente assumeva che la Giunta (e quindi successivamente l'Aula del Senato): "(...) non deve valutare se l'interesse pubblico inerente all'esercizio di una funzione governativa meriti o meno una tutela, né se lo stesso sia o meno condivisibile. Deve invece valutare se quest'ultimo sia stato o meno oggetto di "rappresentazione" da parte del Ministro Salvini e degli altri membri del Governo, aspetto che emerge in maniera sicura e indiscutibile. Il concetto di interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo non può essere quindi riportato ad un parametro oggettivo e assoluto, ma deve essere al contrario riportato al parametro soggettivo (*rectius* teleologico) della finalità governativa perseguita dal Ministro."

Tale posizione, che nega esplicitamente la possibilità di qualsivoglia ancoraggio oggettivo alla valutazione da compiersi sulla base del comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, risolvendosi nella finalità perseguita dal Ministro, di fatto sottrae la funzione ministeriale, in quanto tale, da ogni sindacato giurisdizionale in contraddizione con il ricordato principio di responsabilità, in

base al quale - come si è detto - il soggetto che ricopre un ruolo politico deve rispondere delle funzioni pubbliche che esercita, sia in sede politica sia in sede giudiziaria, poiché tutti sono assoggettati alla legge e nessuno può derogare ai limiti posti dall'ordinamento costituzionale, nemmeno i rappresentanti di Governo, a meno di non arrivare a sconfessare il fondamento rappresentato dal principio di eguaglianza. Dopo il voto in Giunta, su richiesta di qualche membro della stessa appartenente al Gruppo del Movimento 5 Stelle, il relatore ha apportato alcune modifiche alla relazione che era stata sottoposta alla Giunta in data 19 febbraio 2019 (e resa pubblica dal relatore stesso prima della sua discussione), nascondendo un po' l'originaria (e medioevale) impostazione con cui si riconosceva come sufficiente ed adeguato un parametro soggettivo. La nuova versione della relazione, perfezionata dopo il voto in Giunta, risulta essere una semplice operazione di *maquillage* e continua a non fondarsi su criteri obiettivi di valutazione e a non effettuare alcuna comparazione tra l'interesse perseguito e i diritti sacrificati.

\* \* \*

#### n) **Conclusioni**

Secondo l'ordinamento costituzionale la sottrazione alla giurisdizione ordinaria costituisce una deroga compatibile con i principi fondamentali dello Stato solo se in concreto il comportamento che integra la fattispecie di reato sia volto a tutelare un bene

giuridico costituzionale preminente rispetto a quello compreso, sulla base di una comparazione effettuata secondo criteri di ragionevolezza, razionalità e proporzionalità.

Dunque, non è possibile accordare l'immunità funzionale, istituto derogatorio ed eccezionale, al comportamento del Ministro Salvini, atteso che la relazione del Presidente Gasparri, con la sua fluidità, appare certamente idonea a creare un precedente pericoloso, dato che la compressione dei diritti che essa sostiene non si limiterà, ovviamente, solo al caso di specie ed all'azione spregiudicata di un Ministro *pro tempore*, ma potrà essere invocata in futuro in situazioni diverse ma analoghe, da altri Ministri che abbiano la volontà di giustificare le loro decisioni, non obbligatoriamente relative a naufraghi e migranti, decisioni che comportino "temporanee" limitazioni delle libertà personali. È quindi auspicabile che il Senato della Repubblica, riaffermi che l'Italia è - ancora - uno Stato di diritto in cui vigono anche in concreto il principio di responsabilità e di uguaglianza e conceda l'autorizzazione a procedere, consentendo al Ministro Salvini di difendersi nel processo dinanzi al giudice precostituito per legge, circostanza che, come aveva egli stesso chiarito, non lo spaventa.

Pertanto, si propone la concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro Salvini, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione e dell'articolo 9, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

DE FALCO, *relatore di minoranza*