

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 18 febbraio 2020

Plenaria

54ª Seduta

Presidenza del Presidente

GASPARRI

La seduta inizia alle ore 13,10.

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

***(Doc. IV-bis, n. 3) Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti
del senatore Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno
pro tempore***

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 6 febbraio 2020.

Il Presidente relatore GASPARRI precisa preliminarmente, sul piano metodologico, che l'autorizzazione a procedere, di cui al combinato disposto dell'articolo 96 della Costituzione e dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, applicabile ai soli reati «ministeriali» (ossia ai reati commessi dal Ministro in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni), differisce totalmente dalle inviolabilità previste al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, estendendosi queste ultime a misure restrittive della libertà personale per procedimenti penali relativi a tutti i tipi di reati posti in essere dal parlamentare (a prescindere quindi dalla connessione o meno con l'esercizio delle funzioni inerenti al mandato elettivo). L'inviolabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione si configura quindi come un'autorizzazione *ad acta*, circoscritta al singolo provvedimento posto in essere dall'autorità giudiziaria (ad esempio una richiesta di carcerazione preventiva) e contempla tutti gli atti indicati nell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione, anche quelli assunti

per procedimenti penali relativi a reati commessi dal parlamentare anteriormente all'assunzione della carica.

L'autorizzazione a procedere di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 differisce anche dall'autorizzazione a procedere prevista nel testo originario dell'articolo 68 della Costituzione (vigente anteriormente alla legge costituzionale n. 3 del 1993), che contemplava per i procedimenti penali riguardanti i parlamentari un'autorizzazione a procedere *tout court*, senza tuttavia circoscrivere il contenuto delle valutazioni spettanti alla Camera di appartenenza. Invece, l'articolo 9, comma 3, della sopracitata legge costituzionale circoscrive espressamente l'oggetto della valutazione del Senato, richiedendo che quest'ultimo focalizzi la propria istruttoria esclusivamente su due circostanze (distinte tra di loro), ossia sul fatto che 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, congiuntamente al preliminare accertamento circa la natura ministeriale del reato che ad essa è strumentale.

Il recinto delle attribuzioni riservato al ramo del Parlamento, una volta pervenuta la comunicazione dal Procuratore della Repubblica ai sensi degli articoli 5 e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, conosce tre possibili soluzioni: può convenire sul riconoscimento della natura ministeriale e tuttavia negare l'autorizzazione a procedere sulla scorta dei requisiti *ex* articolo 9, comma 3; può convenire sul riconoscimento della natura ministeriale e concedere l'autorizzazione a procedere, con rimessione degli atti al Collegio di cui all'articolo 7 (ossia al Tribunale dei Ministri) perché continui il procedimento secondo le norme vigenti; infine, può disconoscere la natura ministeriale del reato e disporre la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria affinché il procedimento prosegua nelle forme ordinarie.

La prima decisione, quindi, che la Giunta è chiamata ad assumere è quella attinente alla verifica della sussistenza della natura ministeriale del reato, che si configura quindi come una «precondizione», necessaria ma non sufficiente. Un reato può essere infatti valutato come ministeriale, in quanto commesso in occasione dell'esercizio di funzioni ministeriali, e tuttavia non essere ispirato dalle finalità di tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. Un reato di corruzione, ad esempio, può essere commesso da un Ministro in occasione dell'esercizio delle funzioni ministeriali e tuttavia non essere giustificato dal perseguimento di un interesse pubblico, atteso che nella fattispecie corruttiva si persegue un ingiusto profitto di natura privatistica, rispetto al quale è inconcepibile qualsiasi finalità di interesse pubblico governativo.

Si richiama a tale proposito la giurisprudenza della Cassazione penale, che fin dalla sentenza a Sezioni Unite del 1° agosto 1994, n. 14, e poi nella sentenza del 30 luglio 1998, n. 8854, ha chiarito che per la configurabilità del reato ministeriale occorre non solo «*la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui que-*

sto è commesso», ma anche «il rapporto di connessione fra la condotta integratrice dell'illecito (rectius dell'ipotesi di illecito) e le funzioni esercitate dal ministro, rapporto che sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto».

Se invece, ad esempio, un Ministro ponesse in essere un reato di lesioni personali, tale reato non avrebbe il carattere della ministerialità e seguirebbe pertanto l'*iter* ordinario dei reati «comuni».

Nel caso di specie va sottolineato che il Tribunale dei Ministri, valutata la riconducibilità della condotta del ministro Salvini ai reati astrattamente ipotizzati di sequestro di persona e di rifiuto di atti d'ufficio, ha espressamente ravvisato la natura «ministeriale» dei reati stessi e pertanto ha proceduto alla formulazione dei capi di imputazione, sui quali il Senato sarà chiamato a valutare la sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 per il rilascio dell'autorizzazione a procedere.

Il Tribunale dei Ministri rileva che nel caso della nave «Open Arms» (come peraltro sostenuto anche in riferimento al caso della «Diciotti», di cui al *Doc. IV-bis*, n. 1, e in quello della «Gregoretti», di cui al *Doc. IV-bis*, n. 2) la condotta posta in essere dal ministro Salvini non sia inquadrabile nel novero degli «atti politici», in quanto tali sottratti al sindacato dell'autorità giudiziaria, ma in quelli amministrativi, come tali sindacabili dal giudice.

Come noto, la rilevanza della distinzione tra atti politici, atti amministrativi e atti di alta amministrazione, elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, si rivela soprattutto alla luce del fatto che, per preservare l'indipendenza e l'autonomia degli organi politico-costituzionali, l'ordinamento considera gli atti politici insindacabili in sede giurisdizionale, essendo gli stessi suscettibili di un controllo esclusivamente politico. Tale principio è attualmente sancito, in sede di giustizia amministrativa, dall'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, ai sensi del quale «*non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*».

Per ciò che concerne gli atti politici, è stato chiarito che «*l'atto politico, adottato da organi politici o di governo, è libero nel fine e, a differenza degli atti amministrativi, realizza interessi generali e non settoriali*» (Consiglio di Stato, Sezione V, 27 luglio 2011, n. 4502).

Se l'atto amministrativo promana dagli organi della pubblica amministrazione ed è preordinato alla cura in concreto degli interessi pubblici ad essi affidati, gli atti di natura politica, invece, costituiscono «*espressione della fondamentale funzione di direzione ed indirizzo politico del Paese*» (Consiglio di Stato, sezione V, 6 ottobre 2009, n. 6094); pertanto, l'atto politico è «*connotato da due elementi, uno soggettivo (dovendo provenire da organo preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica) e l'altro oggettivo (dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione)*» (Tribunale Ammi-

nistrativo Regionale Lazio, Roma, III Sezione, 16 novembre 2007, n. 11271; Consiglio di Stato, IV Sezione, 12 marzo 2001, n. 1397).

Perciò che riguarda infine gli atti di alta amministrazione, come è stato chiarito anche dalla giurisprudenza amministrativa, essi «svolgono un'opera di raccordo fra la funzione di governo e la funzione amministrativa e rappresentano il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico nel campo amministrativo; essi costituiscono manifestazioni d'impulso all'adozione di atti amministrativi, funzionali all'attuazione dei fini della legge e sono pacificamente ritenuti soggetti al regime giuridico dei provvedimenti amministrativi che vede l'applicazione, in primo luogo, degli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione, non potendo soffrire alcun vuoto di tutela giurisdizionale» (Tribunale Amministrativo Regionale Lazio, Roma, Sezione I, 5 marzo 2012, n. 2223).

È stato infatti precisato, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, che gli atti di alta amministrazione sono caratterizzati da una forte discrezionalità, paragonabile per certi versi a quella degli atti politici, ma non altrettanto liberi nei fini.

Si tratta ordinariamente di atti – quali ad esempio i provvedimenti di nomina e revoca dei dirigenti di più elevato grado della pubblica amministrazione – i quali, seppure espressione di ampia discrezionalità, sono sottoposti al sindacato giurisdizionale.

La problematica, tuttavia, potrebbe non investire l'oggetto delle valutazioni che sia la Giunta che l'Assemblea sono chiamate ad effettuare, atteso che la sopracitata distinzione, elaborata prima dalla giurisprudenza amministrativa e poi da quella penale, ha rilievo rispetto all'autorità giudiziaria, ma non certo rispetto al Senato, che da un lato è legittimato in altra sede a sindacare anche gli atti politici del Governo (ad esempio, mediante atti di sindacato ispettivo) e dall'altro è chiamato ora a valutare un elemento estrinseco rispetto alla predetta distinzione, ossia l'interesse pubblico governativo, che può teoricamente sussistere anche con riferimento agli atti amministrativi o di alta amministrazione.

In conclusione, si ribadisce che il profilo che il Senato è chiamato a valutare non dovrebbe consistere nella natura, politica o viceversa amministrativa o di alta amministrazione dell'atto, in quanto anche un atto amministrativo (o di alta amministrazione) può avere finalità governative.

Il caso in esame differisce da quelli inerenti alle navi «Diciotti» e «Gregoretta» in quanto per tali due fattispecie nessuna presa di posizione contraria era stata assunta all'epoca dei fatti dal Presidente del Consiglio Conte. A tale proposito va richiamato il fatto che nella relazione per l'Assemblea sul caso «Diciotti» (Doc. IV-bis, n. 1-A), sulla quale si è registrato un voto favorevole dell'Aula, si era affermato che: «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 posizione di distanza o di contrarietà rispetto alle decisioni del Ministro Salvini sul caso Diciotti, allora avremmo potuto ipotizzare un interesse par-

titico e non governativo. Ma questo non è avvenuto nella vicenda in esame». La circostanza della mancanza di una delibera del Consiglio dei Ministri sui casi «Diciotti» e «Gregoretti» assume il significato di un'implicita condivisione rispetto all'azione del Ministro dell'interno; qualora, infatti, il Presidente Conte avesse ritenuto opportuno osteggiarla sul piano degli indirizzi governativi, attraverso una presa di posizione formale, avrebbe potuto convocare *ad horas* una seduta del Consiglio dei Ministri per l'assunzione di una decisione di indirizzo contraria rispetto alle scelte gestionali del ministro Salvini.

Nel caso di specie, il Presidente del Consiglio ha invece espresso una sua posizione formale sulla vicenda, posizione che va quindi analizzata.

In via preliminare, si ritiene necessario precisare che la ricostruzione della volontà politico-governativa, manifestata dal Presidente del Consiglio Conte, non è rivolta in alcun modo ad argomentare una correttezza in giudizio dello stesso (profilo non rientrante nella competenza della Giunta e del Senato). Nel dibattito in Assemblea sul caso della nave Gregoretti, il senatore Nencini ha affermato che il coinvolgimento del professor Conte consentirebbe al limite di configurare un suo concorso nel reato, ma non certo ad escludere la responsabilità del ministro Salvini. Il relatore non condivide tale assunto in quanto la scriminante *extra ordinem* prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 prevede che il preminente interesse pubblico, per essere rilevante a tali fini, deve essere perseguito «*nell'esercizio della funzione di Governo*». Orbene, occorre chiedersi quale organo sia più idoneo del Presidente del Consiglio ad estrinsecare la funzione di Governo rispetto ad una determinata materia. La posizione espressa dal Presidente del Consiglio configura la posizione del Governo e rileva pertanto non certo ai fini di una chiamata in correttezza dello stesso (profilo come detto estraneo alle competenze della Giunta e rimesso all'esclusivo sindacato dell'autorità giudiziaria), quanto ai fini del riscontro della inquadrabilità di una determinata azione del Ministro (volta al perseguimento di un preminente interesse pubblico) nell'ambito dell'esercizio della funzione di Governo e conseguentemente nell'ambito applicativo dell'esimente di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989.

Nel merito della questione, si rileva che in una prima missiva del 14 agosto 2019 il Presidente del Consiglio Conte invitava il ministro Salvini «*ad adottare con urgenza i necessari provvedimenti per assicurare assistenza e tutela ai minori presenti sull'imbarcazione*».

Il 15 agosto 2019 il ministro Salvini sottoscriveva una nota di risposta con la quale, oltre ad una serie di argomentazioni giuridiche su diverse questioni, evidenziava che l'imbarcazione in questione si trovava, al momento della missiva di Conte, in acque internazionali e in particolare «*a 58 miglia nautiche dal porto di Lampedusa, ossia a 46 miglia nautiche dal limite delle acque territoriali nazionali e dunque ben lontana dalla frontiera, circostanza questa che esclude possa configurarsi, nel caso di specie, l'ipotesi del respingimento*» (brano tratto testualmente dalla predetta lettera).

Il 16 agosto 2019 il Presidente del Consiglio dei Ministri, in risposta alla citata missiva del ministro Salvini, sosteneva che la circostanza del posizionamento della nave in acque internazionali aveva «*progressivamente perduto valore giuridico col mero decorso del tempo, giacché la nave si è successivamente avvicinata alle nostre acque territoriali fino a raggiungere il limite*» (brano tratto testualmente dalla lettera), ribadendo la necessità di autorizzare lo sbarco immediato dei minori presenti a bordo della nave «Open Arms». Il presidente Conte non contesta il principio giuridico espresso dal ministro Salvini, limitandosi a dire che lo stesso ha progressivamente perduto valore a seguito di un avvenimento successivamente verificatosi, ossia l'avvicinamento della nave. In altri termini, il professor Conte sosteneva che il tempo decorso nel frattempo avesse provocato un'evoluzione della situazione di fatto tale da determinare un avvicinamento della nave al limite delle acque territoriali e da far conseguentemente perdere progressivamente valore giuridico alle constatazioni prospettate dal Ministro in un contesto fattuale diverso.

La posizione del Governo relativa alla nuova situazione determinatasi a seguito del mutamento della situazione fattuale originaria, poneva astrattamente il ministro Salvini di fronte ad un bivio: poteva astrattamente optare per il trattenimento a bordo dei minori, nonostante l'avvicinamento della nave alle acque territoriali, separando gli obiettivi da perseguire con la propria azione da quelli indicati dal Presidente del Consiglio o, viceversa, poteva prendere atto dell'indirizzo assunto dal Presidente del Consiglio e accettare lo sbarco dei minori, pur non condividendo nel merito il predetto indirizzo governativo.

Il ministro Salvini seguiva la seconda opzione e quindi rispondeva a tale invito con missiva del 17 agosto 2019, assicurando che, nonostante non condividesse la lettura della normativa proposta dal presidente Conte, suo malgrado avrebbe dato disposizioni tali da non frapporre ostacoli allo sbarco dei «*presunti*» minori a bordo della nave, provvedimento che definiva, comunque, come di «*esclusiva determinazione*» del Presidente del Consiglio. Si precisa, per esigenze di completezza, che dei 27 soggetti dichiaratisi minori non accompagnati, in realtà 9 erano maggiorenni (come risulta dalla documentazione allegata alla memoria del senatore Salvini).

In altri termini, quando l'indirizzo governativo espresso dal Presidente del Consiglio in ordine ai minori presenti a bordo – motivato anche alla luce del mutamento della situazione originaria a seguito dell'avvicinamento della nave ai confini nazionali – è stato manifestato al Ministro, quest'ultimo ne ha preso atto assumendo la decisione di adeguarsi allo stesso, pur non condividendolo.

La scriminante *extra ordinem* del perseguimento di un interesse pubblico inerente all'azione di Governo è venuta meno riguardo ai minori nel momento in cui il presidente Conte, sottolineando espressamente un mutamento fattuale e in particolare il sopravvenuto avvicinamento della nave al confine delle acque territoriali, ha manifestato al Ministro tale orientamento, e quindi alla data del 16 agosto 2019.

Nella giornata immediatamente successiva, ossia il 17 agosto 2019, il Ministro, dichiarando di accettare l'indirizzo governativo esternato dal presidente Conte, ha fatto cessare la condotta oggetto dell'accusa relativamente ai minori, consentendo lo sbarco degli stessi e facendo venir meno, per così dire, la «materia del contendere» in ordine ai minori in questione ossia la condotta materiale oggetto del reato ipotizzato dall'accusa (consentendo quindi lo sbarco dei minori stessi). Quindi, se fino, a quel momento, la mancata espressione di un preciso indirizzo contrario da parte del Presidente del Consiglio poteva consentire la configurabilità del perseguimento dell'interesse pubblico governativo – mai sconfessato in alcun modo dal presidente Conte – dopo tale presa di posizione quel profilo «governativo» veniva meno, ma cessava anche la condotta oggetto dell'accusa, ossia veniva consentito lo sbarco dei minori.

In definitiva, nel momento in cui l'indirizzo governativo relativo ai minori è stato estrinsecato da parte del Presidente del Consiglio, il ministro Salvini ha potuto adeguarvisi, cosa prima non possibile non sussistendo alcuna manifestazione esplicita in tal senso.

Relativamente ai maggiorenni presenti a bordo occorre chiedersi se la presa di posizione del professor Conte sui minori possa aver configurato o meno una tacita indicazione al ministro Salvini anche per gli adulti presenti a bordo. La risposta a tale quesito è sicuramente negativa, innanzitutto per una circostanza fondamentale. Chiedere con atto scritto lo sbarco immediato dei minori comportava un implicito indirizzo opposto per i maggiorenni, altrimenti il presidente Conte avrebbe dovuto chiedere lo sbarco immediato di tutti gli immigrati presenti a bordo e non solo dei minori.

In altri termini, l'atto formale adottato dal presidente Conte per i soli minori comportava la conseguente deduzione, sul piano logico, che la Presidenza del Consiglio condividesse la linea del ministro Salvini sui migranti non minorenni, altrimenti sarebbe stato illogico circoscrivere l'indirizzo ai soli minori, sapendo che a bordo erano presenti anche maggiorenni.

Il presidente Conte, se avesse voluto assumere un indirizzo idoneo a separare l'azione promossa dal ministro Salvini dall'azione del Governo anche per i migranti adulti, avrebbe dovuto, nella lettera del 16 agosto 2019, ordinare lo sbarco immediato di tutti gli immigrati presenti a bordo e non quindi dei soli minorenni. Tale distinguo, effettuato dal presidente Conte nella sua lettera del 16 agosto 2019, rende anzi evidente *per facta concludentia* una condivisione implicita di quest'ultimo delle azioni poste in essere dal ministro Salvini in ordine ai migranti maggiorenni.

Inoltre, nella fattispecie in esame la «condivisione governativa» è certificata da un decreto interministeriale a valenza interdittiva, adottato dal Ministro dell'interno di concerto con i Ministri della difesa e delle infrastrutture in data 1° agosto 2019. Appare sin troppo ovvio far notare che lo stesso Presidente del Consiglio Conte, che pur si è attivato ai fini dello sbarco dei minori, tuttavia non si è affatto avvalso dei poteri di cui all'articolo 5, comma 2, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di

«sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri competenti, sottopondoli al Consiglio dei Ministri» successivamente.

Né lo stesso Presidente Conte ha adottato decisioni concrete volte a permettere lui lo sbarco degli immigrati maggiorenni, dopo il 17 agosto 2019; sbarco che come noto in questo caso – a differenza dei due precedenti – è avvenuto in esecuzione di un provvedimento della magistratura, non avendo assunto iniziative nel frattempo non solo il Ministro dell'interno, ma anche gli altri Ministri interessati e lo stesso Presidente del Consiglio.

Tali conclusioni non possono venir meno neanche alla luce delle affermazioni del presidente Conte circa la circostanza di aver già ricevuto conferma dalla Commissione europea della disponibilità di una pluralità di Stati a condividere gli oneri dell'ospitalità degli immigrati della «Open Arms», «*indipendentemente dalla loro età*». Alla luce di tale conferma avrebbe dovuto chiedere lo sbarco di tutti gli immigrati e non limitarsi ad invitare il Ministro dell'interno ad attivare le procedure «*già attuate in altri casi consimili*» per rendere operativa la redistribuzione. Il riferimento alle procedure seguite in casi consimili richiama verosimilmente tutti gli altri casi, compreso quello della «Diciotti», nel quale furono poste in essere tutte le procedure per rendere operativa la redistribuzione, terminate le quali (e solo allora) fu consentito lo sbarco.

Come ha rilevato anche il senatore Salvini nella propria memoria difensiva, lo stesso Tribunale dei Ministri riconosce «*il carattere ormai consolidato di questa prassi amministrativa*» (pagina 73 del Documento in esame), sottolineando altresì, a pagina 71 del Documento che sussisteva «*l'esigenza di dare attuazione al nuovo indirizzo politico di non consentire sbarchi sulle coste italiane senza un previo accordo europeo per la distribuzione dei migranti*».

L'interesse pubblico nell'esercizio dell'azione di Governo e in particolare l'interesse pubblico alla gestione dei flussi migratori (*rectius* il perseguimento di tale interesse pubblico) emerge *ictu oculi* dagli elementi fin qui evidenziati. In particolare appare evidente che nessun automatismo sussisteva nella redistribuzione degli immigrati, né tantomeno era stato introdotto alcun modulo operativo automatico e precostituito di riparto degli stessi, essendo al contrario tale obiettivo conseguibile solo attraverso un'interlocuzione atta a verificare le disponibilità concrete e reali degli Stati membri in riferimento ad ogni caso verificatosi. In altri termini, i tempi tecnici per porre in essere questa prassi consolidata (citata dal Tribunale dei Ministri e anche dal presidente Conte), volta a cercare un accordo in ambito europeo per la redistribuzione degli immigrati, costituivano senza dubbio un elemento imprescindibile, sussistente in ogni caso in cui era necessario procedere al rilascio del POS.

Il relatore in questa come in altre vicende relative ad autorizzazioni a procedere si atterrà ad un rigoroso criterio metodologico incentrato sulla separazione dei poteri e sui conseguenti limiti al sindacato della Giunta, che come ripetuto in più occasioni non può (*rectius* non deve) sconfinare nella valutazione della sussistenza o meno dei presupposti per la configu-

rabilità del reato. Potrebbe essere «utile» alla tesi del relatore scendere, ad esempio, sul terreno dell'obbligo di indicazione del POS, al fine di evidenziare che lo stesso spettava nel caso di specie alla Spagna e a Malta, paesi di primo contatto, come sottolineato anche nella memoria del senatore Salvini.

Parimenti potrebbe essere «conveniente» per il relatore scendere sul terreno dell'efficacia del decreto interdittivo adottato dal Ministro dell'interno, di concerto col Ministero della difesa e col Ministero delle infrastrutture e trasporti del 1° agosto 2019, per dimostrare agevolmente che il provvedimento adottato in sede cautelare dal Tribunale Amministrativo Regionale Lazio in data 14 agosto 2019 non autorizzava in alcun modo lo sbarco, limitandosi esclusivamente a consentire alla nave l'ingresso nelle acque territoriali italiane solo al fine di prestare assistenza alle persone che ne avessero avuto maggiormente bisogno.

Sarebbe per il relatore agevole sottolineare che gli stessi legali della «Open Arms» in data 19 agosto 2019 presentarono una seconda istanza cautelare al Tribunale Amministrativo Regionale, contenente proprio la richiesta espressa di integrazione del precedente provvedimento adottato dal predetto tribunale, al fine di consentire lo sbarco degli immigrati, ammettendo e confermando che nessuno sbarco era stato disposto in precedenza dal tribunale amministrativo.

Sarebbe parimenti «utile» per il relatore soffermarsi sulla non configurabilità del reato di sequestro di persona per l'esistenza di diverse opzioni alternative, sottolineate con chiarezza nella memoria del senatore Salvini ed in particolare nelle pagine 17, 18 e 19 della stessa.

Sarebbe persino «politicamente» conveniente per il relatore soffermarsi su alcuni passaggi della domanda di autorizzazione del Tribunale dei Ministri, per sottolineare la totale incongruità di talune argomentazioni adottate dallo stesso, *in primis* quelle in base alle quali sarebbe «*ampiamente giustificato*» (pagina 53 del documento in esame) il comportamento del comandante della nave che si è in prima battuta rifiutato di far sbarcare a Malta 39 immigrati, nonostante la disponibilità in tal senso dello Stato maltese; poi non ha accettato l'indicazione di POS da parte del Governo spagnolo presso la località di Algeciras, nonostante l'offerta da parte dell'autorità marittima italiana di scortare la «Open Arms» fino al porto spagnolo con un proprio dispositivo navale, sul quale offriva altresì di trasbordare parte dei migranti (pagina 23 del Documento in esame); infine il comandante della «Open Arms» aveva declinato l'indicazione di un altro porto per lo sbarco presso le isole Baleari (pagina 24 del Documento). Peraltro, il giorno 18 agosto 2019, come sottolineato anche nella memoria del senatore Salvini, si era avuta notizia che la Spagna aveva inviato verso Lampedusa l'unità navale denominata «Audaz» allo scopo di dare assistenza alla «Open Arms» affinché la stessa raggiungesse le coste iberiche.

Il relatore, senza alcun paradossale intento giustizialista, si chiede quali siano le ragioni per le quali l'autorità giudiziaria competente non sembra abbia proceduto anche contro il comandante della nave «Open

Arms» per lo stesso reato (sequestro di persona), ed in particolare a partire dal 10 agosto 2019 nei riguardi dei 39 immigrati soccorsi in zona SAR maltese, vista la disponibilità di Malta ad acconsentirne lo sbarco sul proprio territorio; mentre per i restanti immigrati già a partire dal 18 agosto 2019, quando la Spagna aveva concesso il primo POS.

Sia infine consentito – del tutto incidentalmente ma convintamente – sottolineare come non appaia affatto convincente il metodo (a parte il merito) seguito per la ricostruzione in punto di diritto della vicenda da parte del Tribunale dei Ministri (pur essendo questa una vicenda processuale che fuoriesce dalle competenze della Giunta e del Senato). Il riferimento è alla lettura da parte del Tribunale di norme inserite nel decreto legge n. 53 del 2019, convertito nella legge n. 77 del 2019 (il cosiddetto «decreto sicurezza bis»), che vengono nella sostanza disapplicate, alla luce dei contenuti di alcune convenzioni internazionali. Ebbene: come noto, anche alla luce del novellato articolo 117, comma 1, della Costituzione, piuttosto che ipotizzare opinabili disapplicazioni mascherate da interpretazioni costituzionalmente orientate, la via da seguire da parte della magistratura – avendone come noto il potere – sarebbe stata quella di sollevare una questione incidentale di costituzionalità sulle disposizioni del decreto legge «sicurezza bis» ove ritenute dalla magistratura stessa stridenti rispetto a contenuti di trattati internazionali.

Su tutti gli aspetti fin qui evidenziati il relatore ritiene quindi necessario (*rectius* doveroso) non soffermarsi, ritenendo che il profilo del rigoroso rispetto delle competenze della Giunta debba prevalere su qualsivoglia ulteriore valutazione di tipo politico: sulla materia delle autorizzazioni a procedere *ex* articolo 96 della Costituzione, in cui convergono le competenze distinte e complementari di vari poteri dello Stato, è necessario in via prioritaria che ognuno di essi circoscriva il proprio sindacato e la propria valutazione alla sfera di attribuzione delineata per ciascuno.

Proprio in questa rigorosa prospettiva metodologica, occorre a questo punto sottolineare che la legge costituzionale n. 1 del 1989 incentra la scriminante *extra ordinem* in questione non sull'effettiva sussistenza di un preminente interesse pubblico, quanto sul «perseguitamento» dello stesso. È quindi la finalità perseguita dal Ministro a costituire l'ambito del riscontro che il Senato è chiamato a svolgere e non l'effettiva sussistenza dell'interesse.

E, nel caso di specie, il perseguimento di un preminente interesse pubblico consisteva nel tentativo di dare una regolamentazione più rigorosa e corretta alla gestione dei flussi migratori, al duplice scopo di disincentivare il traffico degli immigrati e i conseguenti naufragi, oltre che delimitare il numero di accessi irregolari clandestini sul territorio nazionale, con tutti i riflessi sulla sicurezza pubblica che si andranno ad evidenziare, anche sotto il profilo della minaccia terroristica. Come sottolineato anche con riferimento al caso «Diciotti», nella riunione del 13 giugno 2018 del Comitato Nazionale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica, il Direttore Generale del Dipartimento Informazioni per la Sicurezza sottolineava rischi terroristici legati ai flussi migratori, prospettando in tal modo un pe-

ricolo per l'interesse pubblico alla sicurezza nazionale – interesse senza dubbio idoneo a rivestire una connotazione di preminenza, attesa l'oggettiva rilevanza dei diritti connessi alla tutela dell'incolumità pubblica da tali minacce terroristiche – ed una conseguente esigenza di tutela dello stesso.

Il ministro Salvini potrebbe anche aver erroneamente sopravvalutato un pericolo terroristico, ma ciò non comporta il venir meno del perseguimento di un interesse pubblico inerente all'azione di Governo, in quanto l'autonomia costituzionalmente garantita non consente – diversamente da quanto avviene per le scriminanti comuni e in particolare per la scriminante di cui all'articolo 51 del codice penale – uno stretto «ancoraggio» della scriminante «costituzionale» in questione ai presupposti della necessità ed indispensabilità dell'atto; diversamente opinando, infatti, la scriminante *extra ordinem* di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 e quella di cui all'articolo 51 del codice penale verrebbero a coincidere e, conseguentemente, diventerebbe inutile l'attività del Senato, tendendo a sovrapporsi a quella dell'autorità giudiziaria e configurandosi come un'inconcepibile e impropria fase di «secondo grado» rispetto al riscontro della scriminante inerente all'adempimento del dovere.

La correttezza metodologica richiede invece che la Giunta non possa (*rectius* non debba) sindacare la decisione del Tribunale dei Ministri atta ad escludere la configurabilità di qualsivoglia scriminante comune. La richiesta di autorizzazione a procedere presuppone infatti che il Tribunale dei Ministri non abbia riconosciuto la sussistenza della scriminante dell'adempimento del dovere *ex* articolo 51 del codice penale atteso che, qualora l'avesse riscontrata, avrebbe dovuto procedere all'archiviazione del procedimento penale.

Quindi il Senato, per un principio di separazione dei poteri, non può entrare in tale valutazione, dovendosi invece concentrare sul riscontro di una scriminante differente ed *extra ordinem* (ossia sul perseguimento di un preminente interesse pubblico inerente all'azione di Governo). Se la scriminante comune dell'adempimento del dovere si giustifica essenzialmente alla luce del principio di non contraddizione, non potendo l'ordinamento prevedere dei doveri e al contempo punire penalmente l'adempimento degli stessi, al contrario la scriminante di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 e, in particolare, il perseguimento dell'interesse pubblico inerente all'azione di Governo, si giustifica alla luce di un principio di separazione dei poteri e di salvaguardia dell'autonomia della funzione governativa.

Sono diversi i principi giustificativi, sono diversi gli organi chiamati a valutarle, sono diversi i criteri valutativi, che per le scriminanti comuni presuppongono la stretta necessità ed indispensabilità dell'atto, sindacabile dal giudice penale (oltre ad altri presupposti delineati dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione), requisiti non configurabili rispetto ad azioni governative, che comportano un'autonomia diversa e una salvaguardia più ampia. Anche se ci si sofferma sul mero tenore letterale delle due norme si nota che l'articolo 51 del codice penale stabilisce in modo strin-

gente che l'adempimento del dovere esclude la punibilità, mentre la legge costituzionale n. 1 del 1989 parla di «perseguitamento», quindi evidenzia il profilo teleologico della condotta e non il profilo dell'effettiva sussistenza dell'interesse pubblico, la verifica della quale comprometterebbe l'autonomia governativa nella valutazione (*rectius* nel perseguitamento) di tale interesse.

Come evidenziato in precedenza, il ministro Salvini perseguiva un interesse pubblico preminente inerente all'azione di Governo, costituito dalla gestione dei flussi migratori, anche al fine di prevenire una minaccia terroristica emersa in sede di Comitato Nazionale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica.

Quando il Tribunale dei Ministri afferma – nella richiesta di autorizzazione – che il trattenimento sulla nave degli immigrati non consente l'identificazione degli stessi a bordo e quindi non è idoneo – a suo giudizio – a conseguire l'obiettivo di sicurezza rispetto a minacce terroristiche, compie una valutazione riferita necessariamente alle scriminanti comuni (*in primis* all'esimente inerente all'adempimento del dovere), ma non certo relativa alla scriminante *extra ordinem* in questione, sottratta dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 al suo sindacato e demandata invece all'esclusiva competenza del Senato. Quindi, rispetto al riscontro della scriminante *ex lege* costituzionale n. 1 del 1989, tali argomentazioni del Tribunale non sono utilizzabili, perché incompatibili con la *ratio* sottesa a tale causa di non punibilità, ossia la salvaguardia dell'autonomia della funzione di governo.

Come precisato anche nel caso della «Diciotti», si ritiene utile ribadire, sul piano meramente metodologico, l'esigenza di evitare che il sindacato della Giunta scivoli verso le frontiere del sindacato ispettivo, atteso che nelle sedi «politiche» ciascun parlamentare potrà sindacare le scelte governative assunte in ordine alla vicenda con atti di indirizzo, interrogazioni o interpellanze o, addirittura, con la mozione di sfiducia individuale; ma in sede di autorizzazioni a procedere 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. In altri termini, in questa sede non occorre valutare se siano o meno condivisibili le scelte effettuate dal ministro Salvini e le misure poste in essere dallo stesso in materia di immigrazione, ma solo se queste ultime fossero rivolte o meno al perseguitamento di un interesse pubblico inerente all'azione di Governo, a prescindere dall'efficacia delle stesse e dall'idoneità a raggiungere gli obiettivi perseguiti.

In tale ottica metodologica va inquadrata anche la tematica della connotazione di preminenza dell'interesse pubblico, che va valutata alla stregua della natura «oggettiva» degli interessi perseguiti. Sicuramente la configurazione di preminenza può essere ravvisata in caso di rischio terroristico, attesi i diritti che tale minaccia è suscettibile di compromettere – *in primis* il diritto alla vita e all'incolumità individuale – come pure

può essere ravvisata sotto altri profili di sicurezza generale e di gestione dei flussi migratori.

Per i motivi fin qui evidenziati, il relatore prospetta l'opportunità che la Giunta proponga all'Assemblea di rigettare la richiesta di autorizzazione a procedere di cui al documento in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA GIUNTA

Si fa presente che è stata trasmessa dal Presidente del Senato in data 11 febbraio 2020 una documentazione, relativa ad una richiesta di declaratoria di insindacabilità di opinioni espresse in relazione ad un procedimento civile pendente presso il Tribunale di Gela, riguardante il senatore Candiani, promosso dal signor Antonio Giudice, per gli stessi fatti oggetto del *Doc. IV-ter*, n. 7, relativo ad un procedimento penale pendente presso il Tribunale di Roma.

Si precisa che il documento pervenuto è privo di firma del magistrato, nonché risulta privo di qualsivoglia lettera di trasmissione al Senato. Si propone di inviare, attraverso la Presidenza del Senato, una richiesta di chiarimenti al Tribunale di Gela atteso peraltro che la stessa è stata trasmessa con una modalità anomala, ossia con posta ordinaria.

La Giunta conviene su tale proposta.

La seduta termina alle ore 14.