

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 25 febbraio 2020

Plenaria

56ª Seduta

Presidenza del Presidente

GASPARRI

La seduta inizia alle ore 12,35.

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 e proseguito nelle sedute del 18 e del 20 febbraio 2020.

Prosegue la discussione generale.

La senatrice GINETTI (*IV-PSI*) interviene incidentalmente per richiedere un approfondimento circa le modalità con le quali può essere espresso da parte del Governo e del Presidente del Consiglio un preciso indirizzo politico riguardo una determinata linea politica generale. Infatti, questo aspetto rappresenta un elemento da valutare poiché strettamente legato alla sussistenza dell'esimente costituita dal perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, esimente prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 ed oggetto della disamina che la Giunta sta compiendo.

In particolare, attraverso questo approfondimento bisognerebbe comprendere se l'indirizzo politico-governativo richiede necessariamente comunicazioni o atti formali, anche previa una deliberazione dello stesso

Consiglio dei Ministri, oppure, in alternativa, possono essere anche sufficienti atti informali o altri tipi di comportamento.

Il Presidente GASPARRI, nella veste di relatore, nel ritenere fondata la richiesta di approfondimento posta dalla senatrice Ginetti – richiesta che però deve tener conto della natura perentoria del termine di cui all'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento, secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento – evidenzia che nella proposta conclusiva che ha esposto alla Giunta ha avuto modo di soffermarsi anche sulle modalità con le quali l'indirizzo politico-governativo può in concreto essere assunto, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 95 della Costituzione.

Nella fattispecie in esame l'indirizzo politico del Governo era ben evidente in base ad uno scambio di lettere tra lo stesso Presidente del Consiglio e il Ministro dell'interno *pro tempore*, senatore Salvini, dato che la corrispondenza epistolare evidenzia, a suo avviso, una sicura direzione o indirizzo da parte del Governo nella sua collegialità. In ogni caso, si riserva di svolgere le opportune verifiche su quanto evidenziato dalla senatrice Ginetti.

Il senatore CUCCA (*IV-PSI*) prende la parola per richiamare l'attenzione sull'assenza di diversi senatori nella seduta odierna a causa dell'emergenza di ordine sanitario che sta investendo diverse regioni dell'Italia. A suo avviso, questa circostanza deve essere attentamente valutata anche al fine di attenuare la perentorietà del termine dei trenta giorni previsto dall'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento, nell'interpretazione data di recente dalla Giunta per il Regolamento in una accezione su cui ha manifestato fin dall'inizio serie riserve.

Il PRESIDENTE fa presente al senatore Cucca che l'attività della Giunta si adeguerà a quanto il Senato eventualmente deciderà in merito alla prosecuzione della propria attività istituzionale, alla luce della emergenza sanitaria in corso. Al momento, la Giunta ha il dovere di proseguire i propri lavori secondo il calendario già prestabilito, nella convinzione che la piena funzionalità degli organi parlamentari costituisce in questo frangente un elemento di rassicurazione per l'intero Paese.

Il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) interviene incidentalmente per segnalare che nel verbale di sommarie informazioni presente nella documentazione in atti il comandante della nave «Open Arms», nel dicembre 2019, dichiara che la Guardia di Finanza gli comunicò che non poteva avvicinare l'imbarcazione presso la costa, poiché sarebbe incorso in una sanzione. Lo stesso comandante dichiara di essere consapevole che i finanziari al riguardo stavano mentendo.

A suo parere, quanto affermato dal comandante della nave può costituire il presupposto di un reato di calunnia o, al contrario, prefigurare un'ipotesi di reato a carico degli stessi finanziari. In ogni caso, a suo giudizio, si

tratta di un elemento rilevante da valutare e, se del caso, segnalare opportunamente all'autorità giudiziaria per l'eventuale seguito di competenza.

Il PRESIDENTE fa presente al senatore Pillon che l'autorità giudiziaria è già edotta dei fatti e delle circostanze indicate nel fascicolo trasmesso e, quindi, si deve ritenere che la stessa abbia svolto tutte le valutazioni in merito. Peraltro, quanto segnalato dal senatore Pillon non rientra nelle competenze attribuite alla Giunta dalla legge costituzionale n. 1 del 1989.

La senatrice ROSSOMANDO (PD) riguardo all'ultimo intervento del senatore Pillon ritiene del tutto inopportuno e contraddittorio sottoporre all'autorità giudiziaria atti ed elementi informativi già acquisiti e valutati dalla stessa.

Evidenzia poi che nel caso di specie, a differenza delle precedenti vicende inerenti alla nave «Diciotti» e alla nave «Gregoretti», i naufraghi vengono fatti imbarcare su una nave di una Organizzazione non governativa (ONG), per un tempo particolarmente lungo, nel corso del quale da un lato si aggravano le condizioni sanitarie a bordo e dall'altro peggiorano le condizioni meteo del mare. Inoltre, nella vicenda in esame il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio è intervenuto con un proprio provvedimento di natura cautelare.

Tutto ciò premesso, va evidenziato che la fattispecie in questione va inquadrata nel soccorso in mare, disciplinato da normative internazionali e costituzionali e in ordine al quale è intervenuta anche la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Evidenzia inoltre l'oratrice che nel caso di specie gli obblighi dello Stato di bandiera della nave, ossia la Spagna, non possono in alcun modo essere assimilati e ricondotti, su un piano paritetico, a quelli gravanti su Malta e sull'Italia. La configurabilità di un obbligo di soccorso in mare prevale necessariamente su ogni altro profilo e allo Stato di bandiera della nave spetta solo il compito di far rispettare all'imbarcazione i doveri di soccorso previsti dalle normative internazionali. Diversamente opinando se lo Stato di bandiera fosse, ad esempio, l'Olanda, si giungerebbe all'assurda conclusione che il POS dovrebbe essere concesso sul territorio olandese, lontano migliaia di chilometri.

Lo Stato di Malta in maniera ingiustificata e colpevole non ha indicato il POS. La volontà manifestata dallo stesso di accogliere solo una parte dei naufraghi non poteva in alcun modo indurre il comandante ad accettare tale prospettiva, atteso che la situazione psicologica delle persone a bordo era difficile e tesa e una scelta di questo tipo avrebbe comportato il rischio concreto di una rivolta. A fronte di tale scelta alquanto discutibile di Malta, spettava all'Italia la concessione del POS.

Il protocollo MEDEVAC viene applicato solo per i casi estremi, in cui c'è un grave pericolo per l'incolumità individuale. Tale protocollo, tuttavia, non esclude certamente l'obbligo di tutelare la salute psicofisica dei naufraghi anche nei casi in cui la stessa non comporti per gli stessi un imminente pericolo di morte.

Anche la prospettazione del senatore Salvini, secondo la quale il comandante avrebbe fin dall'inizio mirato a far sbarcare i naufraghi in Italia, risulta del tutto inverosimile, atteso che il comandante stesso fin dall'inizio ha interpellato tre diversi Stati, ossia la Spagna, Malta e l'Italia.

Sottolinea poi la senatrice che la nave era giunta nei pressi di Lampedusa ed altresì che si stava assistendo ad un peggioramento delle condizioni del mare e ad un aumento della tensione a bordo, che aveva indotto alcuni naufraghi a gettarsi a mare per raggiungere l'isola pur non essendo in molti casi capaci di nuotare.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio non avrebbe mai potuto autorizzare lo sbarco dovendo necessariamente limitarsi a rimuovere l'ostacolo che rendeva impossibile lo sbarco stesso. In particolare il Tribunale Amministrativo Regionale, dichiarando l'illegittimità del decreto interministeriale interdittivo, ripristinava l'obbligo di indicazione del POS, che doveva essere adempiuto dal Ministro dell'interno. Quest'ultimo nel frattempo aveva provato ad emanare un altro decreto ministeriale, che tuttavia non si è perfezionato per l'opposizione del Ministro della difesa, il quale si è rifiutato di sottoscriverlo.

In tale contesto non si può parlare di attuazione della politica dell'immigrazione seguita dal Governo, in quanto vengono in questione specifici atti amministrativi rientranti nell'esclusiva competenza del Ministero dell'interno, anche a seguito dell'accentramento in tale dicastero di tali funzioni operato dai decreti cosiddetti «sicurezza *bis*». Non solo manca il coinvolgimento governativo in ordine ai predetti atti amministrativi, ma è assente anche l'interesse pubblico preminente.

A tal proposito l'oratrice rileva che il rischio terrorismo risulta generico e non corroborato quindi da elementi specifici. Il Tribunale dei Ministri rileva che, rispetto a tale rischio generico di terrorismo, lo sbarco dei migranti avrebbe potuto favorire in maniera più adeguata il contrasto dello stesso, consentendo una più agevole identificazione dei naufraghi nei centri autorizzati.

Nel caso di specie un respingimento collettivo indiscriminato dei naufraghi non può assurgere a preminente interesse pubblico. Il Ministro dell'interno ha inteso solo fare pressioni presso le autorità europee utilizzando indebitamente come mezzo di persuasione i naufraghi stessi.

Non è condivisibile nemmeno l'assunto, emerso nel dibattito pubblico, in base al quale la libertà personale dei naufraghi sarebbe stata compressa comunque anche se gli stessi fossero stati assegnati agli *hotspot*, atteso che in tale caso la restrizione sarebbe stata giustificata alla luce delle normative in vigore.

La senatrice Rossomando conclude il proprio intervento evidenziando che l'articolo 13 della Costituzione considera la libertà personale inviolabile e che lo stesso ammette la restrizione di tale diritto solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei casi e nei modi previsti dalla legge.

Il senatore URRARO (*L-SP-PSd'Az*), nel ricordare l'impianto normativo generale che inquadra l'attività che la Giunta è chiamata ad espletare – ossia l'articolo 96 della Costituzione e la legge costituzionale n. 1 del 1989 – al fine di verificare la sussistenza delle esimenti e della tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, si sofferma su alcuni aspetti significativi della vicenda in esame.

In primo luogo, l'ambito collegiale dell'azione di Governo relativa alla politica migratoria, riconducibile al Ministro dell'interno *pro tempore*, discende da un indirizzo di carattere generale dello stesso Esecutivo che si ricava da una serie di passaggi del contratto di Governo tra le forze politiche che allora lo sostenevano, ma anche da una serie di misure concordate a livello europeo, a partire dal giugno 2018, che prevedevano regole per la redistribuzione dei migranti. Sulla base di tale ricostruzione, a suo parere, è quindi irrilevante risalire ad un indirizzo politico del Governo in virtù solo di delibere formali assunte dal Consiglio dei Ministri.

In secondo luogo, la vicenda della nave «Open Arms», pur presentando affinità rispetto agli altri casi esaminati dalla Giunta, appare maggiormente articolata sia da un punto di vista cronologico sia per quanto concerne le modalità con cui è stato affrontato l'evento SAR, investendo in tale occasione ben tre Stati: Spagna, Malta ed Italia.

Inoltre, appare significativo anche l'intervento nella vicenda del giudice amministrativo, dato che il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale, con decreto monocratico cautelare, ha proceduto alla sospensione del decreto interministeriale a valenza interdittiva del 1° agosto 2019. A tale riguardo, è rilevante che il decreto di sospensione del giudice amministrativo non entri nel merito, ma si limiti, appunto in sede cautelare, a stabilire di prestare assistenza alle persone bisognose. Successivamente, il Ministero dell'interno avanza un'istanza di revoca alla quale, il 19 agosto 2019, la ONG risponde con una memoria con la quale richiede un provvedimento cautelare che consentisse lo sbarco dei migranti.

Ciò rappresenta un dato significativo, perché con tale richiesta si ricava, per implicito, che lo sbarco non era stato autorizzato dal giudice amministrativo. Inoltre, va respinta anche la tesi dell'illegittimo respingimento a presupposto del reato di sequestro di persona addebitato al Ministro dell'interno *pro tempore*, poiché il Ministero non era stato inerte rispetto a tale concatenazione dei fatti, essendosi attivato per una sistemazione degli stessi migranti, sistemazione che non aveva carattere automatico e costituiva l'atto conclusivo dell'evento SAR.

Il senatore DE FALCO (*Misto*) evidenzia che a partire dall'8 agosto 2019 è emersa una situazione di crisi di governo e conseguentemente non è possibile invocare a partire da tale data un'unitarietà dell'azione dell'Esecutivo. Nel periodo successivo all'8 agosto 2019 l'unica attività posta in essere dal Governo era necessariamente quella di ordinaria amministrazione, nella quale non possono certo essere inquadrati gli atti in questione,

che sono suscettibili di coinvolgere profili rilevanti in ordine ai rapporti dell'Italia con Malta e con gli altri Stati membri.

Precisa il senatore De Falco che l'obbligo di concedere il POS spetta all'autorità che ha il compito di coordinamento delle operazioni o, in mancanza, a quella che e ne ha avuto notizia. Lo Stato di bandiera non può avere l'obbligo di indicazione del POS, altrimenti si arriverebbe all'assurdo che per una nave cinese il POS debba essere concesso dalla Cina.

Un primo soccorso avviene nella zona SAR libica rispetto alla quale non è configurabile un centro di coordinamento dei soccorsi, mancando qualsivoglia struttura adeguata. Gli altri soccorsi avvengono invece nell'area SAR maltese ma gli eventi si svolgono comunque nelle vicinanze dell'isola di Lampedusa.

Il Presidente Conte interviene per avocare a sé i poteri rispetto ai minori, essendo in tal caso palese e manifesto un comportamento antigiusdicario con rilievo penale, mentre non avrebbe in nessuno caso potuto avocare a sé l'intera vicenda, spettante all'esclusiva competenza del Ministro dell'interno.

Precisa il senatore De Falco che le norme interne in contrasto con il diritto internazionale possono essere disapplicate senza che sia necessario sollevare questione incidentale di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale.

L'interesse governativo, conclude l'oratore, non ha alcun rilievo, atteso che la legge costituzionale n. 1 del 1989 richiede un preminente interesse pubblico inerente alla funzione di governo e non quindi un semplice interesse governativo.

Il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) rileva che nel caso di specie il comandante della nave «Open Arms» ha commesso il reato contemplato dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 286 del 1998, in base al quale è punito con la reclusione fino a 3 anni chiunque compia attività dirette a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni di cui al Testo unico per le immigrazioni. A fronte di tale fattispecie criminosa il Ministro dell'interno ha l'obbligo di attivarsi per fronteggiare tale condotta illecita e certamente non può essere sottoposto a processo per aver svolto i propri compiti istituzionali.

Il comandante della nave «Open Arms» ha prima ignorato l'ordine espresso dalle autorità spagnole di sbarcare i migranti nelle Baleari e contestualmente ha violato l'ordine delle autorità italiane di non far sbarcare i migranti nel territorio italiano. Peraltro – precisa l'oratore – il POS è stato ottenuto alle Baleari proprio su richiesta dello stesso comandante. Da tale vicenda emerge chiaramente che la volontà effettiva era quella di condurre i migranti in Italia. Tale circostanza emerge chiaramente dalle sommarie informazioni rese dal comandante della Guardia costiera Liardo, il quale ha precisato che il comandante della nave «Open Arms» non voleva sbarcare i migranti in Spagna in quanto sarebbero state a lui comminate le sanzioni previste dalle normative iberiche, atteso che la sua nave non era omologata per tale tipologie di operazioni. Il tenente Anedda della

Guardia di Finanza, sempre in sede di sommarie informazioni, ha sottolineato la pervicace volontà del comandante della nave «Open Arms» di restare in acque italiane per 13 giorni.

La responsabilità del pericolo a cui sono stati sottoposti i migranti è del comandante della nave, che li ha trattenuti a bordo al solo fine di convincere le autorità italiane ad accettare lo sbarco su territorio nazionale. Sicuramente la condotta tenuta dal Ministro Salvini non era rivolta al perseguimento di un interesse privato, quanto al perseguimento dell'interesse pubblico inerente alla repressione dei reati contemplati all'articolo 12 del sopracitato Testo unico per l'immigrazione.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) rileva che il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha ravvisato una figura sintomatica dell'eccesso di potere per travisamento dei fatti rispetto al decreto interdittivo del 1° agosto 2019 evidenziando che nel caso di specie non sussiste un caso di immigrazione clandestina ma di soccorso di naufraghi.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio non poteva autorizzare lo sbarco dovendo necessariamente limitarsi a dichiarare l'illegittimità del decreto interdittivo, con conseguente obbligo del Ministero dell'interno di indicare un POS. Non c'era alcuna unità di intenti nel Governo per reiterare il decreto annullato dal Tribunale Amministrativo Regionale, come dimostra l'opposizione del Ministro della difesa. Di conseguenza, a fronte dell'avvicinamento della nave a Lampedusa e del peggioramento delle condizioni meteo del mare, si era determinato un obbligo dell'indicazione del POS, che è stato tuttavia eluso dal Ministro. Lo stesso Presidente Conte con una propria lettera ha dichiarato di non condividere le scelte del Ministro Salvini ordinando lo sbarco dei minori. Da ciò tuttavia non può desumersi la sua volontà implicita di consentire la permanenza a bordo dei maggiorenni.

L'obbligo di protezione dei minori, prosegue l'oratore, non spetta allo Stato di bandiera, atteso che la nave si stava avvicinando alle acque territoriali italiane e conseguentemente non poteva essere ammissibile un respingimento rispetto a tali soggetti.

Il Presidente Conte sosteneva inoltre che i Paesi europei avevano manifestato la propria disponibilità ad accogliere parte dei migranti e conseguentemente il trattenimento a bordo degli stessi non era giustificato.

La procedura di rilascio del POS poi aveva subito delle modifiche, essendo stata attribuita la competenza della gestione della stessa a Ministro dell'interno per il tramite del capo di Gabinetto. Spettava quindi al Ministero dell'interno rilasciare il POS per i maggiorenni e, pertanto, il Presidente Conte per tali soggetti ha atteso che il Ministro Salvini adempisse ai suoi obblighi.

Non è in alcun modo configurabile il reato di sequestro di persona a carico del comandante della nave «Open Arms» atteso che a norma dell'articolo 295 del Codice della navigazione allo stesso spetta la tutela dell'ordine e della sicurezza a bordo. Se avesse fatto sbarcare i migranti a

Malta sarebbe scoppiata una rivolta sulla nave, vista anche la difficile situazione psichica e la tensione determinatasi a bordo.

Dichiara poi di condividere l'impostazione metodologica indicata dal relatore riguardo alla distinzione tra atto politico e atto amministrativo, del tutto irrilevante nel caso di specie.

Quanto alla preminenza dell'interesse pubblico rileva che il rischio terrorismo nel caso di specie era un obiettivo troppo generico, non corroborato da alcuna segnalazione specifica. Richiama l'articolo 17 della legge n. 124 del 2007 che impedisce agli esponenti dei servizi segreti di ledere i diritti umani, compresi quelli alla vita, all'integrità, alla salute e alla libertà personale.

L'obiettivo di contrastare il traffico di esseri umani è legittimo ma la discrezionalità politica non può entrare in contrasto con i valori sanciti dalla Costituzione.

La senatrice STEFANI (*L-SP-PSd'Az*) precisa, in relazione a quanto affermato dal senatore De Falco, che l'ordinaria amministrazione è iniziata nella giornata del 20 agosto 2019, quindi successivamente ai fatti di cui trattasi.

Il senatore CRUCIOLI (*M5S*) avanza una richiesta di chiarimenti in ordine all'esito che ha avuto l'impugnazione del decreto monocratico cautelare assunto dal Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, decreto che, come ricordato, aveva sospeso gli effetti del decreto interministeriale a valenza interdittiva, adottato il 1° agosto 2019. Infatti, nel fascicolo non risulta presente il provvedimento conclusivo che doveva essere appunto assunto in sede collegiale dal Tribunale Amministrativo Regionale in merito all'impugnativa ricordata. A suo avviso, sarebbe interessante acquisire tale provvedimento finale.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) prospetta l'ipotesi che il Collegio del Tribunale Amministrativo Regionale, convocato il 9 settembre 2019 – quando ormai l'esigenza cautelare era cessata – non può che aver riconosciuto la cessata materia del contendere.

Il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) esprime alcuni dubbi in merito all'ipotesi prospettata dal senatore Grasso, visto che la parte ricorrente aveva l'interesse positivo ad una determinata interpretazione.

Il senatore URRARO (*L-SP-PSd'Az*) ricorda che attraverso l'istanza di revoca del decreto monocratico cautelare i ricorrenti insistono per richiedere l'autorizzazione allo sbarco.

Il PRESIDENTE, preso atto della richiesta avanzata dal senatore Cruciolì, si riserva di effettuare le necessarie verifiche.

Nessun altro chiedendo di parlare, rinvia il seguito della discussione generale alla prossima seduta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15.