

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Lunedì 25 maggio 2020

Plenaria

61ª Seduta

Presidenza del Presidente
GASPARRI

La seduta inizia alle ore 18,10.

VERIFICA DEI POTERI

Seguito dell'esame congiunto delle regioni Campania e Puglia

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame congiunto iniziato nella seduta dell'11 febbraio 2020 e proseguito nelle sedute del 3 marzo e 19 maggio 2020.

Il PRESIDENTE ricorda che l'ordine del giorno, reca il seguito dell'esame congiunto delle regioni Campania e Puglia.

Cede quindi la parola al relatore per la regione Campania.

Il relatore per la regione Campania, senatore MALAN (*FIBP-UDC*), conferma la propria richiesta di integrazione istruttoria, precisando che la sezione Napoli 379 era stata erroneamente indicata.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) ribadisce quanto ebbe modo di sostenere nella precedente seduta in cui alla fine dichiarò di non avanzare obiezioni alla proposta di supplemento istruttorio per quanto la ritenesse superflua visto gli esiti chiari della revisione condotta dal Comitato. In ogni caso, qualsiasi ulteriore accertamento sulle schede valide deve essere effettuato in tempi rapidi affinché la Giunta possa pervenire ad una deliberazione conclusiva.

Il senatore CRUCIOLI (*M5S*), nel condividere l'esigenza che la proposta del relatore sia sottoposta ai voti, ritiene che l'attività istruttoria del Comitato può ritenersi compiuta, consentendo alla Giunta di poter decidere di conseguenza.

Il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) ribadisce il proprio dissenso rispetto alla proposta di integrazione volta alla revisione delle schede valide di ulteriori sezioni elettorali, ricordando che tale posizione di contrarietà fu espressa nella scorsa seduta anche da altri senatori.

Il PRESIDENTE avverte quindi che, come concordato, nella seduta di domani verrà posta ai voti la proposta di integrazione istruttoria illustrata dal relatore nella precedente seduta.

Si procede quindi all'esame della verifica dei poteri per la regione Puglia.

Il relatore per la regione Puglia, senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*), fa presente che fa seguito alla relazione parziale letta nella seduta dell'11 dicembre 2018.

In data 5 aprile 2018 il dottor Michele Boccardi, candidato nel collegio plurinominale Puglia – 02 per la lista Movimento Politico Forza Italia, ha presentato un ricorso nel quale lamenta la non corretta interpretazione e applicazione dell'articolo 17, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 533 del 1993 (come modificato dalla legge n. 165 del 2017) da parte dell'Ufficio Elettorale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari. Nella fattispecie, ritiene sia da considerarsi viziata la procedura di riparto dei seggi tra i collegi plurinominali Puglia 01 e Puglia – 02, essendo stato erroneamente attribuito un seggio aggiuntivo alla lista Forza Italia nel collegio Puglia – 01, seggio che, in forza della norma sopra citata, si sarebbe dovuto assegnare alla medesima lista ma nel collegio Puglia – 02.

Secondo il ricorrente, tramite l'interpretazione fornita dal competente Ufficio Elettorale, in sede di attribuzione dei seggi alle liste nei collegi plurinominali, non si arriverebbe a compiere l'operazione di traslazione tra liste eccedentarie e liste deficitarie in quanto, una volta assegnati i seggi sulla base dei quozienti interi, l'attribuzione dei seggi mancanti sulla base delle maggiori parti decimali inutilizzate avverrebbe fino a concorrenza del numero dei seggi attribuiti a ciascuna lista a seguito delle operazioni di cui all'articolo 17, comma 1, lettere *a*) e *b*) del decreto legislativo n. 533 del 1993.

Difatti, per l'assegnazione dei seggi alle liste nei collegi plurinominali si procede su base regionale tra le liste e coalizioni di liste ammesse al riparto. Una volta determinati i seggi spettanti a ciascuna lista nella regione, la distribuzione degli stessi all'interno dei collegi plurinominali (ove, com'è il caso della Puglia, la regione sia divisa in più collegi plurinominali) avviene operando analogo procedura di riparto tra le liste al-

l'interno dei singoli collegi. Qualora il numero dei seggi così assegnati non corrisponda a quanto previsto a seguito del riparto operato a livello regionale si prevede un'operazione di compensazione tra liste eccedentarie (liste che hanno ottenuto più seggi a seguito del riparto nei collegi) e liste deficitarie (alle quali devono essere assegnati ulteriori seggi al fine di raggiungere la quota spettante). In altri termini, i seggi distribuiti a seguito del riparto operato nei singoli collegi devono corrispondere necessariamente al numero risultante dal primo riparto (quello operato a livello regionale).

Secondo il ricorrente, la Corte ha dapprima proceduto ad attribuire, per ciascun collegio, i rispettivi seggi sulla base dei quozienti interi. Esaurita tale prima fase, i restanti 3 seggi da attribuire sono stati così assegnati: due nel collegio Puglia – 01 e uno nel collegio Puglia – 02. Nel collegio Puglia – 02 l'assegnazione è avvenuta in favore della lista Lega, avente il maggior decimale del collegio (494.320). Nel collegio Puglia – 01 i due seggi sono stati assegnati alla lista Partito Democratico (il cui decimale era di 983.797, il più alto all'interno del collegio) e alla lista Forza Italia (parte decimale pari a 378.811, minore rispetto a quello della Lega che risultava essere di 436.035). L'Ufficio Elettorale non ha assegnato il seggio alla Lega nel collegio – 01 laddove, spettando alla stessa un solo seggio, ha ritenuto di non procedere all'assegnazione di un seggio ulteriore rispetto a quello già assegnato (con un decimale maggiore) all'interno del collegio – 02. Ciò ha comportato che il terzo seggio spettante alla lista Forza Italia (due infatti già le erano stati assegnati sulla base dei quozienti interi) sia stato direttamente assegnato all'interno del collegio – 01.

Al contrario, il ricorrente sostiene che l'Ufficio Elettorale avrebbe prima dovuto procedere ad un'assegnazione del seggio anche nel collegio – 01 alla Lega (e non a Forza Italia) e, successivamente, verificata l'assegnazione di un seggio aggiuntivo alla Lega (che risultava così essere lista eccedentaria) e mancando invece un seggio alla lista Forza Italia (risultando così lista deficitaria) avrebbe dovuto poi procedere alla compensazione tra le due liste. Tale operazione di compensazione avrebbe però sottratto un seggio alla lista Lega nel collegio – 01 (essendo, come già rilevato, il decimale più basso rispetto al collegio – 02) attribuendo tale seggio alla lista Forza Italia nel collegio – 02 (decimale non utilizzato pari a 392.455 maggiore rispetto al decimale del collegio – 01 pari a 378.811), con un'alterazione dei seggi espressi da ciascun collegio (il d.P.R. del 28 dicembre 2017 attribuisce un numero di sei seggi al collegio Puglia – 01 e sei seggi al collegio Puglia – 02 mentre, ove fosse stata operata la compensazione tra le liste – come richiesto nel ricorso – i due collegi avrebbero espresso rispettivamente un numero di cinque e sette seggi).

Il ricorrente evidenzia che la procedura adottata incide sulla propria posizione giuridica soggettiva; chiede pertanto la correzione dell'errore in cui è incorso l'Ufficio elettorale regionale, con la conseguente corretta distribuzione dei seggi e la sua proclamazione nel collegio plurinomiale Puglia 02, quale terzo candidato della lista «Movimento Politico Forza Ita-

lia» (dato che la seconda candidata della stessa lista, senatrice Ronzulli, risulta eletta in un collegio uninominale).

Si segnala peraltro che in data 22 marzo 2018, la candidata Anna Carmela Minuto, non ancora proclamata in sostituzione della senatrice Licia Ronzulli, ha inviato alla Giunta provvisoria per la verifica dei poteri una nota, integrata in data 23 marzo, in merito all'assegnazione dei seggi alla lista Forza Italia nel collegio plurinominale 1. In particolare, la senatrice Minuto dichiara di essere l'unico soggetto che vanti il diritto ad essere proclamata eletta nel collegio in parola quale membro del Senato della Repubblica.

La resistente ha poi depositato in data 31 dicembre 2018 proprie osservazioni nelle quali rileva che l'articolo 1, comma 2-ter del decreto legislativo n. 533 del 1993 (Testo Unico delle norme per l'elezione del Senato della Repubblica) rinvia espressamente al d.P.R. del 28 dicembre 2017 per la determinazione del numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione regionale nei collegi plurinominali. Detto d.P.R. individua nelle tabelle allegate il numero complessivo di 20 seggi plurinominali spettanti ai collegi della circoscrizione Puglia, di cui 8 uninominali e 12 proporzionali equamente ripartiti tra i due collegi plurinominali Puglia – 01 e Puglia – 02. In particolare, dall'esame della tabella B, si evince che a entrambi i collegi plurinominali spettano 4 seggi uninominali e 6 proporzionali, in osservanza del criterio della proporzionalità rispetto alla popolazione nella ripartizione dei seggi (come previsto dall'articolo 57 della Costituzione, nonché dall'articolo 1, comma 2, del succitato Testo Unico), essendo minima la differenza di popolazione dei due collegi.

Alla luce di questi parametri la resistente osserva che nel caso di specie, all'esito delle operazioni di calcolo per l'individuazione dei quozienti di attribuzione dei collegi plurinominali previste dall'articolo 17, comma 1, lettera c) del Testo Unico, rimangono 2 seggi da assegnare nel collegio Puglia – 01 e 1 seggio da assegnare nel collegio Puglia – 02, sulla base delle maggiori parti decimali.

Secondo la resistente, sarebbe corretta l'attribuzione di uno dei due seggi residui del collegio Puglia – 01 al Partito Democratico, che ha conseguito la maggior parte decimale in assoluto (986). Altresì corretta sarebbe l'attribuzione alla Lega dell'ultimo seggio del collegio Puglia – 02, nel quale la Lega ha conseguito la maggior parte decimale (496). Infine, nel collegio Puglia – 01 l'Ufficio Elettorale avrebbe virtualmente assegnato alla Lega l'ultimo seggio sulla base del quoziente più alto (438), per poi sottrarglielo perché eccedentario con la minore parte decimale del quoziente e assegnarlo correttamente a Forza Italia, essendo questa la lista deficitaria con la maggior parte decimale nel collegio.

Secondo la resistente, quest'ultimo seggio non può essere assegnato alla lista Forza Italia del collegio plurinominale Puglia – 02, come preteso dalla controparte, perché in questo caso il collegio si vedrebbe riconosciuti sette seggi a fronte di soli cinque attribuiti all'altro collegio, in aperto contrasto con la previsione del combinato disposto dell'articolo 1, comma 2-ter del citato Testo Unico e della tabella B del d.P.R. del 28 dicembre

2017. A detta della resistente, l'interpretazione adottata dall'Ufficio Elettorale coniuga perfettamente il rispetto della rappresentatività del territorio col dettato della norma, laddove prescrive si proceda all'assegnazione seguendo «le maggiori parti decimali», criterio seguito nell'attribuzione di tutti i tre seggi residui nei due collegi, nel rispetto della distribuzione territoriale dei seggi proporzionata alla popolazione e della rappresentatività politica.

La resistente richiama, inoltre, il verbale della 13ª seduta della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari dell'11 dicembre 2018, in cui si rileva che l'esito invocato dal ricorrente determinerebbe un'alterazione dei seggi espressi da ciascun collegio in contrasto con quanto previsto dal d.P.R. del 28 dicembre 2017.

La parte resistente cita infine la sentenza n. 2886 del 13 maggio 2011 in cui il Consiglio di Stato si è pronunciato su un caso analogo, disponendo l'annullamento delle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo in accoglimento di censura volta a contestare la contrazione dei rappresentanti eletti nella circoscrizione territoriale dell'Italia meridionale e in quella delle Isole. Nella sentenza il Consiglio di Stato ha ritenuto che la corretta disciplina relativa alla distribuzione dei seggi dovesse tener conto e armonizzarsi con il testo normativo che predeterminava i seggi da attribuire in relazione a ogni ambito territoriale, attraverso rinvio ad apposito d.P.R.

In data 9 aprile 2018, è pervenuto fuori termine un esposto di contenuto analogo al ricorso Boccardi, inviato alla Giunta delle elezioni dalla signora Antonella Lella. La suddetta risulta candidata della Lega in entrambi i collegi della regione e ritiene che la corretta ripartizione dei seggi alle liste facenti parte della coalizione di centro-destra porterebbe ad attribuire due seggi alla sua lista anziché uno come determinato dalla Corte d'appello di Bari.

Si rileva in via preliminare che il Testo Unico delle norme per l'elezione del Senato della Repubblica, come modificato dalla legge del 03 novembre 2017, all'articolo 1, comma 1, dichiara espressamente che «Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, i seggi sono ripartiti tra le regioni a norma dell'articolo 57 della Costituzione sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi». Lo stesso articolo 1, dopo aver previsto al comma 2 la suddivisione del territorio nazionale (esclusi Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) in 109 collegi uninominali ripartiti proporzionalmente alla rispettiva popolazione (in conformità a quanto previsto dall'articolo 57 della Costituzione), stabilisce, al comma 2-bis, che «per la assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione regionale è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato,

di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto. L'assegnazione dei seggi alle liste e alle coalizioni di liste nei collegi plurinominali si effettua con metodo proporzionale, ai sensi dell'articolo 17». Il comma 2-ter dispone poi che «con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione regionale nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali».

Inoltre, il d.P.R. del 28 dicembre 2017, recante «*Assegnazione alle regioni del territorio nazionale e ai collegi plurinominali di ciascuna regione nonché alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione del Senato della Repubblica*», emanato in applicazione della norma in esame, prevede che «*alle regioni di cui all'art. 131 della Costituzione è assegnato il numero dei seggi del Senato della Repubblica, rispettivamente indicato nella tabella A allegata al presente decreto, vistata dal Ministro dell'interno, in cui sono ricompresi il seggio assegnato alla Regione Valle d'Aosta, costituita in unico collegio uninominale, e i due seggi assegnati alla Regione Molise. Nell'ambito di ciascuna regione, nella tabella B allegata al presente decreto, vistata dal Ministro dell'interno, è determinato per ogni collegio plurinominali il numero complessivo dei seggi da attribuire, distinto tra seggi uninominali e seggi proporzionali*».

Le succitate tabelle fissano nel numero di 20 i seggi spettanti ai collegi plurinominali della circoscrizione Puglia, dei quali 8 uninominali e 12 proporzionali, equamente suddivisi tra i collegi plurinominali Puglia – 01 e Puglia – 02. Dall'esame della tabella B si evince infatti che ad ambo i collegi plurinominali spettano 4 seggi uninominali e 6 proporzionali, essendo minima la differenza di popolazione.

Giova ribadire che tutta la disciplina fin qui evidenziata si ispira al principio per cui la ripartizione dei seggi nei collegi è proporzionata alla popolazione accertata dall'ultimo censimento di ciascuno di essi e, pertanto, al criterio di rappresentatività territoriale, con il quale è necessario coordinare quello della rappresentatività politica.

Infatti, qualora si aderisse alla tesi sostenuta dal ricorrente si verrebbe alla riduzione del numero dei seggi attribuiti in un collegio e al corrispondente aumento dei seggi nell'altro collegio. Ciò si porrebbe in evidente contrasto con la previsione del combinato disposto dell'art. 1, comma 2-ter del decreto legislativo n. 533 del 1993 e della tabella B del d.P.R. del 28 dicembre 2017, nonché dei principi costituzionali.

A suffragare questa impostazione è opportuno ricordare i pareri resi da illustri costituzionalisti in altro ricorso – relativo ad altra Regione – che ha avuto occasione di leggere facendo parte dell'apposito Comitato.

In particolare, il professor Mirabelli evidenzia che «la rappresentanza territoriale è rivolta ad attribuire a ciascun territorio un numero di seggi rapportato alla popolazione di ciascun collegio, e quindi alla comunità

che elegge ed esprime la rappresentanza. Avvicinare e collegare, come lo stesso termine di collegio suggerisce, elettori ed eletti è una delle finalità proprie della democrazia; corrisponde a questa finalità la ripartizione della regione in collegi, a ciascuno dei quali è attribuito un numero fissato di seggi da assegnare.

Sul piano regionale la proporzionalità della rappresentanza politica è assicurata determinando esclusivamente il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista o coalizione di liste (la loro cifra elettorale regionale diviso il quoziente elettorale regionale), che dovrà complessivamente risultare all'esito della assegnazione dei seggi nei collegi».

«In questa cornice – prosegue il professor Mirabelli – opera pienamente la proporzionalità nell'ambito di ciascun collegio: le cifre elettorali di collegio delle liste vanno divise per il numero di seggi assegnati al medesimo collegio per ottenere il quoziente di attribuzione del collegio e, in base ad esso, il numero di seggi attribuiti nel collegio a ciascuna lista a quoziente pieno.

Anche le operazioni successive, destinate ad attribuire seggi rimasti non coperti mediante l'utilizzazione dei quozienti interi, come pure quelle per il riequilibrio tra le liste complessivamente eccedentarie o deficitarie rispetto al numero di seggi spettante alla lista su base regionale, può e deve essere effettuato adottando un criterio, consentito dall'interpretazione della legge, che non porti a modificare il numero dei seggi attribuito a ciascun collegio elettorale».

«Un diverso orientamento, che concludesse per la "traslazione" di un seggio da un collegio all'altro, non poggia su una affidabile base letterale, quale sarebbe necessaria per sostenere la eccezione che si intenderebbe introdurre rispetto alla regola generale della corrispondenza tra seggi attribuiti al collegio e seggi assegnati alle liste nel collegio.

Anzi, le espressioni testuali che prefigurano l'assegnazione di un seggio nel collegio nel quale la lista ha ottenuto il maggior decimale non può che riferirsi all'assegnazione di un seggio in un collegio in cui sia da assegnare e non da aggiungere mediante sottrazione ad altro collegio».

Il professor Mirabelli conclude sottolineando come la sottrazione di un seggio ad un collegio elettorale per aggiungerlo ad altro collegio «priverebbe la popolazione del primo di una quota di rappresentanza e finirebbe con il dare un peso diverso al voto», intaccandone l'eguaglianza nei suoi esiti (articolo 48 della Costituzione).

Giova poi ricordare il parere del professor Flick, che ha sottolineato la necessità di mantenere intatto il numero dei seggi fissato dal legislatore per ciascun collegio. Pertinente è, inoltre, il parere del professor Tedeschini, che ha richiamato la giurisprudenza costituzionale sul fenomeno dello «slittamento» (Corte Costituzionale, 22 luglio 2010, n. 271 e 9 febbraio 2017, n. 35, che riguardano, rispettivamente, le elezioni al Parlamento europeo e alla Camera dei deputati), la quale ha implicitamente ritenuto precluso il ricorso a tale strumento per le elezioni al Senato della Repubblica, considerando che il principio di rappresentanza della popolazione sul territorio, valido in qualche modo per la Camera dei deputati,

non potesse valere anche per il Senato in virtù delle disposizioni dell'articolo 57 della Costituzione e, in particolare, della clausola generale dell'elezione a base regionale, come rilevato anche dalla dottrina pubblicistica sul tema e, in particolare, dal Mezzanotte.

Sulla procedura di riparto dei seggi tra i collegi si rileva che, a seguito delle operazioni di calcolo previste dagli articoli 16, 16-bis e 17 del Testo Unico, ottenuto il quoziente elettorale e poi il quoziente di attribuzione, risultano assegnati 3 seggi a 5 Stelle e 1 seggio a Forza Italia nel collegio Puglia – 01 (individuati dalla parte intera della cifra del quoziente di attribuzione) e 3 seggi a 5 Stelle, 1 seggio a Forza Italia e 1 seggio al Partito Democratico nel collegio Puglia – 02 (individuati come sopra). Restano, pertanto, 2 seggi da assegnare nel collegio Puglia – 01 e 1 seggio da assegnare nel collegio Puglia – 02.

Si ritiene corretto che, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera c), uno dei due seggi residui spettanti al collegio Puglia – 01 sia assegnato alla lista del Partito Democratico, in ragione della maggiore parte decimale in assoluto da questa conseguita.

Ai sensi del citato articolo appare corretta l'attribuzione di un seggio a Forza Italia e uno alla Lega, la quale, pur avendo il quoziente più alto in ambo i collegi, ha diritto a un solo seggio e deve, pertanto, lasciare il suo secondo seggio «virtuale» alla lista «deficitaria» di Forza Italia.

Per quanto sopra riferito, si propone il rigetto dell'esposto presentato dalla signora Antonella Lella, in quanto pervenuto fuori termine.

Si propone il rigetto del ricorso del dottor Michele Boccardi.

Come già preannunciato nella precedente relazione, il ricalcolo effettuato dagli Uffici non ha apportato variazioni nell'attribuzione degli 8 seggi uninominali.

Allo stato e nelle more della verifica del calcolo effettuato dall'Ufficio elettorale Centrale Nazionale, risulterebbe altresì confermata l'attribuzione dei 12 seggi proporzionali spettanti alla regione.

Pertanto la convalida dei senatori eletti nella regione potrà avere luogo al termine delle suddette operazioni.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

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, 20 e 25 febbraio 2020.

Il PRESIDENTE ricorda i termini della questione.

Prosegue la discussione generale.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) ripercorre i fatti della vicenda *de qua*, evidenziando che il decreto interministeriale interdittivo del 1° agosto 2019 fu sospeso con provvedimento monocratico del Tribunale Amministrativo Regionale e conseguentemente l’Open Arms si recò nelle acque di Lampedusa al fine di trovare riparo, visto il peggioramento delle condizioni meteo marine. Quando il ministro Salvini provò a reiterare il decreto, i Ministri della difesa e dei trasporti si rifiutarono di controfirmare tale atto, lasciando emergere un disaccordo in seno alla compagine governativa su tali azioni.

Sempre a riprova della non condivisione degli altri esponenti del Governo delle azioni illecite poste in essere dal ministro Salvini, osserva che il Presidente Conte con lettere del 14 e del 16 agosto 2019 aveva con forza sollecitato lo sbarco dei migranti minori. A fronte di tali solleciti il ministro Salvini dichiarava di non opporsi allo sbarco, affermando che lo stesso era ascrivibile a una decisione del Presidente Conte e non aderendo quindi in alcun modo alla linea politica governativa.

La reiterata omissione di indicazione del POS non era giustificata nemmeno alla luce della necessità di negoziare con altri Paesi europei la redistribuzione dei migranti, essendo già stato raggiunto un accordo, come evidenziato nella lettera del Presidente Conte del 16 agosto 2019. Il Presidente Conte non intimò lo sbarco dei maggiorenni per non far emergere un contrasto profondo che sussisteva in ambito governativo, ma era evidente che nessuna condivisione – nemmeno in forma implicita – potesse ipotizzarsi rispetto all’azione del ministro Salvini.

Relativamente alla responsabilità del comandante della nave Open Arms, sostenuta da alcuni senatori, va evidenziato che il viaggio verso la Spagna, a seguito delle indicazioni di un POS in tale area territoriale, avrebbe rischiato di compromettere la sicurezza a bordo, visti gli stress fisici sanitari e psicologici a cui i migranti erano sottoposti, con evidente superamento dei limiti insiti nel rispetto della dignità umana.

Come la Corte di Cassazione ha affermato più volte, l’obbligo di salvataggio dei naufraghi implica l’obbligo di far sbarcare i naufraghi stessi in un luogo sicuro. L’oratore sottolinea che l’indicazione del POS è un atto dovuto e l’omissione dello stesso interrompe indebitamente le procedure amministrative, ponendosi in contrasto con tutte le convenzioni internazionali, prevalenti in ogni caso e anche rispetto alle norme interne degli Stati.

Qualunque atto ispirato da finalità politiche deve essere adottato nel rispetto della legalità e salvaguardando i diritti inviolabili dell’uomo.

Il senatore Emanuele PELLEGRINI (*L-SP-PSd’Az*) richiama l’attenzione su alcune circostanze che assumono, a suo avviso, rilievo preliminare per una corretta interpretazione dei fatti e degli atti della vicenda

in esame, ad iniziare dalla condotta del comandante della nave Open Arms che si è in modo pervicace svolta non in linea con gli ordini delle autorità competenti, con particolare riferimento al POS assegnato alla Spagna.

Reputa inoltre che il relatore abbia ben evidenziato come l'azione dell'ex ministro Salvini fosse consequenziale e corrispondente all'indirizzo politico governativo espresso sul tema del contrasto all'immigrazione clandestina tanto che lo stesso Presidente del Consiglio non ha mai espresso un chiaro dissenso sulla linea seguita dal senatore Salvini, il quale, anzi, in un dato momento della vicenda, pur non condividendole, si adeguò comunque alle indicazioni dello stesso Presidente Conte quanto allo sbarco dalla nave dei minori.

A suo parere, quindi, la Giunta è chiamata a valutare con serenità le circostanze richiamate che rendono del tutto infondate le accuse rivolte nei confronti del senatore Salvini: pur nel rispetto che deve manifestarsi nei confronti dell'attività della magistratura, il principio della separazione dei poteri esige di interpretare in modo corretto i fatti, tanto da ritenere che il reato di sequestro di persona addebitato al Ministro dell'interno *pro tempore* non sia sorretto da fondamenti giuridici e fattuali.

Se sul caso della nave Gregoretto non è stato possibile da parte della Giunta formarsi un convincimento pienamente sereno sotto il profilo tecnico-giuridico a causa delle circostanze politiche contingenti, in questa occasione, invece, occorre soppesare con attenzione ogni profilo; ad esempio, anche l'accusa rivolta all'ex ministro Salvini di avere con il proprio operato determinato un'ingiusta compressione del diritto alla salute dei migranti a bordo della nave Open Arms non risulta fondata perché sulla stessa imbarcazione non venne dichiarato uno stato di emergenza sanitaria e la tutela della salute venne garantita dai soccorsi prestati.

In conclusione, alla luce delle considerazioni espresse, l'ex ministro Salvini ha svolto nella vicenda un'attività rientrante pienamente nelle prerogative sottese all'esercizio delle proprie funzioni ministeriali ed all'interno delle sue competenze, attività condivisa dal Governo essendo espressione di un preciso indirizzo maturato sul tema della politica migratoria.

La senatrice ROSSOMANDO (PD) evidenzia che la legge costituzionale n. 1 del 1989 non può essere interpretata nel senso di far prevalere in ogni caso la politica su qualsiasi altro elemento, essendo invece finalizzata esclusivamente a salvaguardare la funzione di Governo rispetto a condotte configurabili astrattamente come reato e in relazione ad un bilanciamento dei vari valori e diritti compresenti. Non spetta certamente alla Giunta vagliare la fondatezza dell'ipotesi accusatoria, che andrà invece accertata dall'autorità giudiziaria in un processo.

La libertà personale viene sancita dall'articolo 13 della Costituzione e gode di una doppia tutela ossia può essere limitata solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. Anche nei centri di identificazione dei migranti la libertà personale viene compressa ma tale limitazione è legittima in quanto prevista da una norma di legge.

L'impostazione della proposta formulata dal Presidente relatore è coerente con quella seguita per la nave Diciotti ed è orientata a sancire che il fine governativo giustifica i mezzi scelti per perseguirlo. Tale approccio metodologico non è condivisibile in quanto la Costituzione prevede un bilanciamento dei valori, a tutela delle libertà personali rispetto all'arbitrio del potere politico. Nel caso di specie le condizioni sanitarie precarie non hanno portato all'applicazione del protocollo MEDEVAC come sostiene il senatore Pellegrini ma tale circostanza non è idonea a giustificare le sofferenze inflitte ai migranti, atteso che il predetto protocollo viene attivato solo in casi limite in cui sussista una vera e propria emergenza sanitaria. L'oratrice ritiene che il diritto alla salute non può essere in alcun modo graduato o compresso.

Quanto all'argomento, emerso nel dibattito, in base al quale il comandante della nave Open Arms si rifiutò di trasferire i migranti in Spagna, rileva che le situazioni meteomarine e quelle psicofisiche dei migranti erano talmente gravi da non consentire la garanzia delle necessarie condizioni di sicurezza.

L'oratrice invita tutti i membri della Giunta a riflettere, evidenziando che nel caso di specie occorre scegliere tra due impostazioni metodologiche alternative, la prima – del tutto inaccettabile – incentrata sulla circostanza che il fine giustifica i mezzi e la seconda basata sul temperamento e sul bilanciamento tra le esigenze di pubblico interesse e i diritti individuali compressi.

Nel caso di specie poi non vi è alcuna corresponsabilità del Governo né alcun obbligo da parte del Presidente Conte di impedire le azioni illecite del ministro Salvini, atteso che la competenza esclusiva dell'indicazione del POS spetta al Ministero dell'interno.

L'oratrice conclude il proprio intervento ribadendo che la prerogativa di cui all'articolo 96 della Costituzione presuppone un bilanciamento tra interessi politici e diritti individuali, non essendo sufficiente un programma politico per legittimare la compressione di diritti primari sanciti dalla Costituzione.

Il senatore CRUCIOLI (*M5S*), nell'osservare che alla Giunta spettano valutazioni che devono prescindere da motivazioni di ordine politico, ricorda che nel caso della nave Diciotti il MoVimento 5 Stelle richiese ed ottenne una rilevante integrazione alla relazione svolta dal Presidente della Giunta, proprio nell'ottica di non avallare la tesi per la quale il fine politico-governativo giustifica ogni mezzo. In quell'occasione, infatti, la propria parte politica mise in evidenza la necessità di valutare il bilanciamento tra i diritti compressi dei migranti ed il perseguimento dell'interesse politico governativo alla base dell'esimente stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 1989.

In questo senso, le vicende relative alle navi Diciotti e Gregoretti ed ora Open Arms, pur analoghe sotto alcuni aspetti, non sono del tutto identiche; per quanto riguarda la nave Diciotti, infatti, il MoVimento 5 Stelle votò a favore della proposta di diniego all'autorizzazione a procedere nei

confronti del ministro *pro tempore* Salvini perché, in quel giudizio di bilanciamento, l'interesse costituzionalmente garantito – che in concreto era rappresentato dalla politica migratoria perseguita dall'Esecutivo – fu ritenuto prevalente, anche tenuto conto che in quel caso non era stato compreso il diritto alla salute dei migranti – non essendovi evidenze di particolari condizioni emergenziali o di focolai di malattie infettive a bordo – ma si era limitata semmai la libertà di circolazione dei soggetti trattenuti a bordo.

Per il caso della nave Gregoretti, quella valutazione di bilanciamento condusse invece la propria parte politica a negare la sussistenza dell'esimente, dato che, alla luce dei fatti e di quanto rappresentato negli atti trasmessi, fu accordata preminenza al diritto alla salute che nel caso di specie non poteva essere compreso dal perseguimento di un interesse politico governativo, viste le preoccupanti condizioni sanitarie emerse dai referti medici.

Con riferimento alla vicenda in esame della nave Open Arms, lo stesso criterio di metodo induce a sostenere analogamente la prevalenza del rispetto del bene primario della salute dei migranti sulla base di alcuni elementi acclarati: la presenza di malattie infettive a bordo, la particolare condizione di fragilità dei migranti pronti a gettarsi in mare, rifiutando ogni soccorso. In questo senso, si può anche ritenere che non fosse in gioco solo il loro diritto alla salute, ma anche il bene fondamentale della loro stessa vita.

I profili richiamati inoltre inducono a non considerare come essenziale l'ipotesi che l'operato del senatore Salvini fosse espressione di un indirizzo politico condiviso nella sua collegialità dall'intero Governo, poiché l'aspetto dirimente è l'ingiusta compressione del diritto alla salute dei migranti. Per tali ragioni, non ravvisandosi le condizioni per il riconoscimento delle esimenti previste, lo stesso senatore Salvini deve essere chiamato a rispondere penalmente del proprio operato.

La senatrice RICCARDI (M5S) esprime perplessità sulla condotta del comandante della nave Open Arms e sul suo rifiuto di far sbarcare i migranti in Spagna. Analogamente risulta poco chiara la posizione del Presidente Conte che pur intimando lo sbarco dei minori, non assunse analoga posizione rispetto ai migranti maggiorenni, nonostante avesse un ruolo di *primus inter pares* all'interno dell'Esecutivo che gli avrebbe consentito tale tipologia di intervento.

La situazione sanitaria dei migranti, inoltre, non era grave, atteso che i soggetti con patologie rilevanti furono soccorsi e furono fatti sbarcare. Peraltro, i migranti erano assistiti a bordo da un medico dell'Ordine di Malta.

Il decreto interdittivo del 1° agosto 2019 – prosegue l'oratrice – reca la firma di tre Ministri, ossia di quello dell'interno, di quello delle infrastrutture e dei trasporti e di quello della difesa, confermando che le azioni di Salvini si svolgevano in un contesto di condivisione governativa. Rileva poi che il provvedimento cautelare del Tribunale Amministrativo Regio-

nale consente l'ingresso in acque territoriali dei minori per consentire l'assistenza degli stessi, ma in alcun modo ne ordina lo sbarco, né tantomeno riconosce un diritto allo sbarco.

Il senatore GIARRUSSO (*Misto*) ritiene che non sia sufficiente che i migranti si tuffino in mare – magari su consiglio di qualcuno – per assumere automaticamente la posizione di naufraghi, evidenziando altresì che le predette azioni, verificatesi quando la nave era in prossimità di Lampedusa, non sono indice di uno stato di salute precario.

Sulla vicenda in questione – prosegue l'oratore – si è fatta molta propaganda politica. La Spagna aveva offerto il POS, ma il comandante aveva rifiutato il trasferimento dei migranti. Peraltro, l'Open Arms non operava salvataggi fortuiti in mare, ma al contrario poneva in essere una vera e propria azione di pattugliamento delle coste.

Nel caso di specie, nessun migrante poteva essere in condizioni tali di privazione della libertà personale da potersi considerare un sequestrato. Certamente non potevano scendere a terra ma non erano in senso tecnico dei sequestrati.

Rileva poi che l'avvocatura dello Stato ha presentato ricorso contro il provvedimento cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale non solo per conto del Ministero dell'interno, ma anche degli altri Ministeri competenti, che pertanto condividevano l'approccio seguito dal ministro Salvini. Il Presidente Conte non è mai intervenuto per contrastare le scelte di Salvini né tantomeno sono intervenuti gli esponenti delle forze politiche della maggioranza governativa allora in carica.

L'oratore conclude il proprio intervento evidenziando che la vicenda in questione va lasciata alla sfera politica e che sulla stessa saranno gli elettori a decidere.

Il senatore PAROLI (*FIBP-UDC*) rileva che nel caso di specie l'esimente di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 presuppone che la Giunta del Senato valuti il perseguimento di un interesse pubblico da parte del ministro Salvini, con approccio metodologico incentrato soprattutto sulla prospettiva finalistica del ministro, atteso che il riconoscimento o meno di un interesse pubblico può variare a seconda delle forze politiche che compongono la maggioranza in carica e può mutare quindi nel tempo. Non esiste pertanto un interesse pubblico inteso in senso assoluto e la stessa legge costituzionale del 1989 incentra l'esimente sul perseguimento e non sull'effettiva sussistenza dell'interesse pubblico stesso.

Il Presidente Conte ha sempre condiviso le azioni del ministro Salvini e addirittura nel caso della nave Diciotti inviò una memoria alla Giunta nella quale evidenziava un proprio coinvolgimento nelle azioni del Ministro.

L'affermazione in base alla quale il senatore Salvini dovrebbe difendersi in un processo è fuorviante e contraddittoria, in quanto l'esimente costituzionale prevista dalla legge n. 1 del 1989 presuppone proprio un'au-

torizzazione a procedere della Camera competente, negata la quale il Ministro non può essere sottoposto a processo.

La senatrice MODENA (*FIBP-UDC*) reputa che il relatore abbia ben indicato quale punto rilevante della vicenda la condivisione collegiale del Governo rispetto alle scelte in concreto adottate dal Ministro *pro tempore* Salvini. Infatti, il divieto di ingresso, transito e sosta della nave Open Arms fu oggetto di un provvedimento dell'allora Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, in linea con l'indirizzo politico governativo. Di conseguenza, non vi fu alcuna azione solitaria intrapresa dal senatore Salvini, ma una condotta evidentemente concordata e condivisa che trovava fondamento in precise ragioni rappresentate dal contrasto all'immigrazione clandestina e dal pericolo di infiltrazioni terroristiche.

Del resto, lo stesso intervento del Presidente del Consiglio Conte in ordine allo sbarco dei minori, dimostra che all'inizio l'operato dell'*ex* Ministro dell'interno era sorretto da un consenso collegiale dell'Esecutivo e tale elemento assume a suo avviso rilievo preminente per negare l'autorizzazione a procedere.

Nessun altro chiedendo di parlare, il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 20,20.