

## **GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

Martedì 26 maggio 2020

**Plenaria  
62ª Seduta**

*Presidenza del Presidente  
GASPARRI*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

### **VERIFICA DEI POTERI**

#### **Seguito dell'esame della regione Campania**

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta dell'11 febbraio 2020 e proseguito nelle sedute del 3 marzo, del 19 e 25 maggio 2020.

Il PRESIDENTE ricorda che l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della regione Campania e, come concordato, pone ai voti la proposta di integrazione istruttoria avanzata dal senatore Malan, volta a richiedere di esaminare le schede valide delle sezioni: Caserta 35, Avellino 23, Monteforte Irpino 1, Pozzuoli 58 e 60, Salerno 140, Sessa Aurunca 20, Recale 5, Napoli 303, 485 e 554.

La Giunta respinge, a maggioranza, tale proposta.

Il seguito dell'esame 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 e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 6 febbraio 2020 e proseguito nelle sedute del 18, 20 e 25 febbraio e del 25 maggio 2020.

Il PRESIDENTE relatore, in sede di replica, ribadisce la propria proposta illustrata nella seduta del 18 febbraio scorso.

Il primo elemento da verificare, in base alla legge costituzionale n. 1 del 1989 è quello della riconducibilità o meno del perseguimento di un preminente interesse pubblico all'esercizio della funzione di Governo. Un Ministro potrebbe aver perseguito un preminente interesse pubblico, senza però che tale sua finalità possa essere riconducibile all'esercizio della funzione di Governo. Ad esempio un Ministro potrebbe aver compiuto un abuso d'ufficio per velocizzare la realizzazione di una centrale termoelettrica, al fine di consentire ad una determinata zona del Paese priva di elettricità di approvvigionarsi in maniera più adeguata di energia elettrica, ponendosi tuttavia in contrasto con l'indirizzo del proprio Governo di contrarietà alle centrali termoelettriche. Nell'esempio fatto il preminente interesse pubblico può anche essere ravvisato (atteso che l'energia elettrica costituisce un bene primario), ma manca la riconducibilità del perseguimento dello stesso all'esercizio della funzione di Governo, in quanto l'Esecutivo ha espresso un indirizzo contrario rispetto alla realizzazione di centrali termoelettriche e il Ministro ha disatteso tale indirizzo, ponendosi al di là dello stesso e conseguentemente al di là della scriminante *extra ordinem* in questione.

La legge costituzionale non cita l'esercizio della funzione di Governo casualmente, ma lo fa con un obiettivo specifico, ossia quello di garantire la salvaguardia dell'autonomia di tale funzione nei casi in cui la stessa sia rivolta al perseguimento di un preminente interesse pubblico. Non viene citata invece la funzione di Governo nella prima scriminante *extra ordinem*, ossia quella dell'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, atteso che in tal caso la rilevanza costituzionale dell'interesse viene ritenuta dal legislatore assorbente rispetto alla verifica della riconducibilità o meno di una determinata azione alla funzione di Governo.

Se nella prima scriminante il legislatore parla di interesse dello Stato (per certi versi considerandolo *ex se* cogente rispetto alla funzione di Governo) nella seconda parla di preminente interesse pubblico, concetto non coincidente del tutto con la fattispecie dell'«interesse dello Stato». Ancora nella prima scriminante si dice che il ministro deve aver agito per la «tutela» di un interesse dello Stato, mentre nella seconda si parla di «perse-

guimento» di un preminente interesse pubblico (e non quindi di «tutela» di tale interesse), in modo tale da valorizzare il profilo teleologico della condotta del Ministro.

Il relatore non ritiene che sia configurabile la prima delle esimenti previste dal comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, ritenendo invece che nel caso di specie ricorra la seconda delle scriminanti in questione, ossia quella del perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. Ed è necessario precisare che per il diniego dell'autorizzazione a procedere il comma 3 sopracitato richiede la ricorrenza di una o dell'altra scriminante, alternativamente e non quindi cumulativamente, come evidenziato dalla locuzione «ovvero» contenuta nella norma.

Il relatore ritiene quindi sussistente la scriminante del perseguimento del preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

A tal proposito si evidenzia che il primo elemento da verificare è, quindi, quello della riconducibilità del perseguimento di un preminente interesse pubblico all'esercizio della funzione di Governo, in quanto ove tale perseguimento fosse ravvisabile, ma non fosse riconducibile all'esercizio della funzione di Governo, la scriminante non sarebbe, come detto, configurabile.

La senatrice Ginetti ha posto nel corso del dibattito il problema se esistano precedenti relativi ad atti di indirizzo o di coordinamento espressi dal Presidente del Consiglio in via informale. La ricerca non è facile, atteso che eventuali precedenti lettere inviate dal Presidente del Consiglio a singoli Ministri difficilmente vengono divulgate e restano quindi in un circuito interno.

La Corte costituzionale ha affrontato la vicenda della forma dei provvedimenti in relazione alla carica del Presidente della Repubblica. Non sfugge certamente al relatore la differenza tra la funzione spettante al Presidente della Repubblica e la funzione spettante alla Presidenza del Consiglio; tuttavia, nonostante le rilevanti diversità tra le due predette cariche, si ritiene che da tale sentenza possano essere tratti taluni elementi utili a consentire una riflessione ulteriore su tali profili.

La Corte – chiamata a pronunciarsi su un conflitto di attribuzione originato da un'attività di intercettazione su utenze telefoniche in uso ad un senatore, nelle quali vi era stata captazione casuale di conversazioni intrattenute dal Presidente della Repubblica – ha avuto modo di evidenziare come, alla luce dell'insieme dei principi costituzionali e del complesso delle sue attribuzioni nel sistema costituzionale, emerga che «Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di «magistratura di influenza», il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono.

È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell’emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il «potere di persuasione», essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l’adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l’impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013, paragrafo 8.3 della parte in diritto).

In termini più specifici, non occorre un decreto formale ogni volta che il Presidente della Repubblica estrinsechi i propri poteri di «*moral suasion*» nei confronti degli altri organi costituzionali, essendo possibile che lo stesso tessa una rete di interlocuzioni e di confronti con essi che non assuma una veste formale e che, anzi, possa addirittura estrinsecarsi in forma orale.

Pur ribadendo la differenza tra i poteri del Presidente della Repubblica e quelli del Presidente del Consiglio, sarebbe singolare che quest’ultimo dovesse emettere un decreto formale ogni volta che intendesse esercitare nei confronti di un Ministro i compiti di indirizzo e coordinamento previsti dall’articolo 95 della Costituzione. Il Presidente del Consiglio può sicuramente fornire per le vie brevi (anche in forma orale) indirizzi a singoli Ministri e manifestare ad essi la propria contrarietà politico istituzionale rispetto a determinate scelte ad essi demandate. Anche al Presidente del Consiglio è riconosciuta una *moral suasion* per così dire «governativa» rispetto ad atti e scelte di un singolo Ministro, che può essere espressa anche oralmente. Nel caso di specie, addirittura, il Presidente Conte scrive al Ministro per fornirgli il proprio indirizzo rispetto alla vicenda Open Arms.

Come evidenziato già nella proposta conclusiva, 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 correità 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 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 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 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 Presidente 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, 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. Va precisato che tale sbarco è avvenuto lo stesso giorno della presa d'atto del ministro Salvini (ossia il 17 agosto

2019) e non il 18 agosto, come erroneamente riportato nella richiesta di autorizzazione a procedere.

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.

Nella giornata immediatamente successiva, ossia il 17 agosto, 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 Presidente 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.

Con riferimento alle condivisibili osservazioni prospettate nella seduta di ieri dalla senatrice Riccardi, va evidenziato che 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 – 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, 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'art. 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, sottoponendoli 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 stesso riconosce «*il carattere ormai consolidato di questa prassi amministrativa*» (vedi 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 secondo elemento da verificare – una volta verificata la riconducibilità dell'azione di Salvini all'esercizio della funzione di Governo, è quello relativo al perseguimento di un preminente interesse pubblico. Un Ministro potrebbe infatti teoricamente perseguire un interesse privatistico pur agendo in attuazione di un orientamento governativo. Si pensi al caso di un Ministro dell'ambiente che per accrescere la proprietà di un proprio immobile collocato in una certa zona, compia degli atti motivati da tale finalità, con la connivenza del Presidente del Consiglio che avalli tale indebito comportamento. Ovviamente in tal caso la scriminante *extra ordinem* di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 non può certamente configurarsi.

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 «perseguimento» 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 pericolo 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.

Quando alcuni senatori, nel corso del dibattito, hanno sottolineato l'insussistenza di una segnalazione specifica di terrorismo riferita ai soggetti a bordo, hanno compiuto una valutazione di tipo «penalistico», estranea tuttavia all'ambito oggetto al sindacato della Giunta. Infatti, 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 scri-



minante «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 stringente che l'adempimento del dovere esclude la punibilità, mentre la legge costituzionale n. 1 del 1989 parla di «perseguimento», 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 perseguimento) 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.

Nel corso del dibattito alcuni senatori hanno sottolineato che il Tribunale dei Ministri ha evidenziato nell'ordinanza che la gestione di un rischio terroristico generico poteva essere gestito meglio facendo sbarcare gli immigrati, atteso che una volta a terra nei centri autorizzati l'identificazione degli stessi sarebbe stata più agevole. Tale argomentazione risulta tuttavia inconciliabile con la premessa metodologica fin qui illustrata. Infatti quando il Tribunale dei Ministri afferma – nella richiesta di autorizzazione – che il trattenimento sulla nave degli immigrati non favorisce 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* alla 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* legge 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. L'autorità giudiziaria non può valutare se il mezzo scelto dal ministro Salvini fosse indispensabile a raggiungere quel risultato né se lo stesso fosse idoneo; o, più precisamente, il Tribunale dei Ministri ha potuto valutarlo con riferimento alla scriminante di cui all'articolo 51 del codice penale (adempimento del dovere), ma tale valutazione non può essere utilizzata al di fuori dell'ambito di competenza del Tribunale stesso, e quindi non può estendersi alla scriminante *extra ordinem* di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989.

E nemmeno alla Giunta ed al Senato è consentita tale valutazione «di merito». Infatti, 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 perseguimento 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 terrori-

stico, 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.

Si passa alle dichiarazioni di voto sulla proposta del Presidente relatore.

Il senatore BONIFAZI (*IV-PSI*), anche a nome del proprio Gruppo parlamentare, annuncia che non parteciperà al voto.

Tale decisione è maturata alla luce di alcune valutazioni compiute in ordine ad elementi e circostanze che ancora oggi risultano non sufficientemente chiariti e, dunque, impediscono una lettura globale ed esaustiva della vicenda Open Arms.

La motivazione principale per cui Italia Viva decide di non partecipare al voto risiede nel fatto che, dal complesso della documentazione prodotta, non sembrerebbe emergere l'esclusiva riferibilità all'*ex* Ministro dell'interno dei fatti contestati. Diversamente, pare che le determinazioni assunte da quest'ultimo abbiano sempre incontrato, direttamente o indirettamente, l'avallo governativo.

Tre sono gli elementi fattuali principali che spingono verso una siffatta interpretazione: l'unico momento in cui la Presidenza del Consiglio si è «distaccata», in parte, dalle decisioni assunte dal Ministero dell'interno, è relativo al trattamento dei minorenni a bordo della nave Open Arms. Tale presa di posizione, in particolare, si è sostanziata: nella missiva del 14 agosto 2019, in cui il Presidente del Consiglio Conte invitava l'*ex* ministro Salvini «ad adottare con urgenza i necessari provvedimenti per assicurare assistenza e tutela dei minori presenti nell'imbarcazione» (si ricorda che quest'ultimo respingeva ogni possibilità a riguardo, adducendo, in risposta, la giurisdizione spagnola, Stato di bandiera della nave); nella successiva richiesta del Presidente del Consiglio, del 16 agosto 2019, di autorizzare lo sbarco dei minori (in risposta – il 17 agosto 2019 – l'allora ministro Salvini autorizzava lo sbarco dei minorenni, ma precisava che tale provvedimento dovesse essere inteso di «esclusiva determinazione» del Presidente del Consiglio).

Pare, allora, ragionevole sostenere – prosegue l'oratore – che la «presa di posizione» del Governo e del Presidente abbia riguardato unicamente la tutela dei minorenni e non anche, in generale, il dovere dell'*ex* ministro Salvini di concedere il POS; se, infatti, «a parole» non accoglieva le richieste del Presidente del Consiglio, nella sostanza, a seguito del secondo invito, l'allora ministro Salvini si allineava sostanzialmente a quest'ultimo.

Sembra pertanto arduo ritenere che la condotta contestata all'*ex* Ministro dell'interno non sia stata condivisa dall'Esecutivo allora in carica.

Depone ancora nel senso di una condivisione a livello governativo delle decisioni assunte dal senatore Matteo Salvini la circostanza che il provvedimento interdittivo l'ingresso in acque territoriali della nave Open Arms fosse un decreto interministeriale. Esso veniva infatti adottato dal Ministero dell'Interno di concerto con i Ministeri della Difesa e delle Infrastrutture e dei trasporti, dopo che era stato informato il Presidente del Consiglio.

Esso esprimeva un indirizzo politico in larga misura condiviso a livello governativo, la cui efficacia pare essersi dispiegata anche successivamente alla pronuncia cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio. Infatti, il giudice amministrativo concedeva la sospensione cautelare del decreto interministeriale al solo fine di consentire l'ingresso della nave Open Arms in acque territoriali e prestare soccorso alle persone più bisognose senza che ciò ne implicasse la totale sospensione (tanto che, per ottenere il POS, la Open Arms presentava una richiesta integrativa del decreto cautelare al medesimo TAR).

Da ultimo, in data 19 agosto 2019 (il giorno prima dello sbarco), il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, quello delle infrastrutture e dei trasporti, nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri presentavano al TAR del Lazio istanza di revoca del provvedimento cautelare di cui sopra, ritenendo che non sussistessero i presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del medesimo.

Anche tale richiesta pare confermare, pertanto, quell'unitarietà di indirizzo governativo che già era ipotizzabile in base al decreto interdittivo.

Le richiamate circostanze risultano di particolare importanza, in quanto, qualora fosse avvalorata la tesi di una compartecipazione governativa nelle decisioni assunte dall'ex Ministro dell'interno, non sarebbe possibile concludere nel senso di una responsabilità esclusiva di quest'ultimo.

Il secondo motivo per cui Italia Viva decide di non partecipare al voto attiene alla mancata integrazione di importanti esigenze istruttorie, mancanza che si rinviene agevolmente anche nella palese contraddittorietà di alcuni passi della relazione del Presidente della Giunta.

Emblematico in tal senso è il passaggio che muove dal presupposto secondo cui le decisioni dell'ex Ministro dell'interno sarebbero state assunte per fare fronte al rischio di terrorismo. Ebbene, nessuna argomentazione è stata concretamente mai provata. L'asserito «rischio terrorismo» non risulta pienamente comprensibile alla luce della vicenda fattuale concreta.

In antitesi con le prescrizioni normative ci si limita a richiamare il suddetto interesse pubblico in via generale ed astratta senza alcun riferimento alla vicenda concreta e mediante un generico richiamo ai lavori del Comitato nazionale dell'ordine e la sicurezza pubblica.

Inoltre, pare davvero arduo comprendere come il fatto di non concedere il POS possa essere ritenuto una misura idonea a scongiurare il «rischio terrorismo». È infatti ragionevole ritenere che, laddove un Ministro dell'interno si trovi concretamente a fronteggiare un pericolo di tale por-

tata, questi adotterebbe sicuramente provvedimenti non solo più incisivi, ma anche di differente tipologia o sicuramente diversi dal rifiuto del POS.

Medesimo discorso potrebbe essere fatto sul tema della sicurezza sanitaria.

Numerosi sono dunque i dubbi che ancora oggi residuano in riferimento al caso Open Arms. Sarebbe stato opportuno che tali incertezze fossero state chiarite mediante un'attività istruttoria ulteriore, non potendo procedere a tale verifica sulla base della documentazione già contenuta nel fascicolo; ma in tal senso non si è mai proceduto.

Dunque, allo stato dell'arte, Italia Viva coerentemente con le posizioni tenute nelle precedenti votazioni ed in mancanza degli elementi istruttori richiesti, decide di non partecipare al voto.

Il senatore BALBONI (*Fdl*) dichiara il proprio voto favorevole sulla proposta del Presidente relatore, ritenendo sussistente l'esimente costituita dal perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio delle funzioni di Governo da parte del ministro *pro tempore* Salvini e ribadendo in questo modo la posizione che il Gruppo Fratelli d'Italia ha assunto coerentemente e analogamente alle altre due vicende riguardanti le navi Diciotti e Gregoretti.

Reputa infatti che si possano condividere i contenuti di parte delle conversazioni tra magistrati – oggetto di intercettazioni che sono balzate di recente agli onori della cronaca – in cui si sosteneva che l'allora ministro Salvini stesse facendo gli interessi degli italiani. Del resto alcuni numeri suffragano la circostanza che il senatore Salvini abbia agito efficacemente nel contrasto all'immigrazione clandestina: sono 5.000 gli sbarchi avvenuti dall'inizio di quest'anno, mentre nel 2019 sono stati nello stesso periodo 1.300 e addirittura 10.000 due anni fa. In questo senso, si può sostenere che il senatore Salvini non solo abbia perseguito un preminente e legittimo interesse legato all'esercizio delle sue funzioni di Ministro, ma lo ha anche effettivamente realizzato, sebbene il Gruppo Fratelli d'Italia ritenga che la soluzione migliore da adottare resti quella del blocco navale.

Inoltre, bisognerebbe, per spirito di verità, riconoscere che i soggetti trattenuti a bordo e poi sbarcati non sono stati affatto integrati, ma sono di fatto scomparsi, ingrossando le file del lavoro nero o addirittura quelle della criminalità organizzata; pertanto, ritiene che sia evidente la sussistenza di un pericolo di infiltrazioni terroristiche tra i migranti a bordo, poiché questa valutazione non può che essere effettuata *ex ante* e non *ex post*, con riguardo anche al fatto che la circolazione di tali soggetti comporta sicuramente un rischio per l'ordine pubblico e la sicurezza.

È poi innegabile che il comandante della nave Open Arms abbia adottato una condotta che si è rivelata complice delle attività illegali compiute dagli scafisti per il trasferimento illegale di migranti in Italia e in Europa; è evidente che quel comandante abbia intrapreso una precisa azione, anche di tipo politico, per esercitare un'indebita pressione a danno dell'Italia. Anche per questo aspetto, reputa che l'allora ministro Salvini,

pur nella fase conclusiva del proprio mandato, abbia cercato di porre un freno a questa linea di condotta illecita.

Il senatore DE FALCO (*Misto*), nel richiamarsi integralmente al proprio intervento della seduta del 20 febbraio scorso, esprime la propria contrarietà in ordine alla proposta del relatore, mettendo in rilievo alcune imprecisioni che, a suo parere, dovrebbero essere corrette.

In primo luogo, il 14 agosto 2019 è la data da cui decorrerebbe l'ipotesi di reato addebitata al senatore Salvini, ma in quel momento la nave *Open Arms* risultava nelle acque territoriali italiane, come attestato dalla documentazione trasmessa dal Tribunale dei Ministri. Questo elemento induce a configurare come illegittimo il respingimento dei migranti; proprio per questo, il Presidente del Consiglio, nell'ambito delle sue prerogative, prese una precisa posizione e si rivolse all'allora Ministro dell'interno perché autorizzasse lo sbarco dei minori. Il fatto che non vi sia stata indicazione per uno sbarco anche delle persone adulte a bordo non equivale ad un'acquiescenza da parte del Presidente del Consiglio, visto che la tutela dei minori e quella degli adulti dovevano essere necessariamente tenute separate, anche alla luce delle precise responsabilità che, sulla base del decreto legge *Sicurezza bis* allora in vigore, ricadevano sul Ministro dell'interno, essendo in materia di immigrazione il Presidente del Consiglio informato solo successivamente.

Nel reputare poi incongruo il parallelismo – inserito nella relazione del Presidente della Giunta – tra il Presidente del Consiglio e il Presidente della Repubblica, osserva che, a quanto risulta dalla lettura degli atti, la richiesta di revoca della pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio che sospendeva il provvedimento interdittivo non fu sottoscritta dal Presidente del Consiglio. Evidenzia infine che, al di là degli aspetti di merito, si deve valutare se la linea di azione adottata dall'allora Ministro dell'interno fosse almeno astrattamente idonea a perseguire l'interesse pubblico governativo. Tuttavia, tale valutazione è del tutto negativa, poiché, ad esempio, non vi era evidenza di alcun rischio terroristico, tanto da far supporre che quel perseguimento dell'interesse fosse solo un'intenzione soggettiva dell'allora Ministro dell'interno, del tutto velleitaria.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) preannuncia il proprio voto contrario sulla proposta del relatore. Rileva che la nave *Open Arms* tra il 1° e il 10 agosto del 2019 ha operato 3 salvataggi di complessivi 163 naufraghi.

Dopo aver ripercorso tutta la vicenda, rileva che, oltre a non dare risposta alla richiesta di POS, il Ministro dell'interno dava mandato all'Avvocatura dello Stato di impugnare il provvedimento del Presidente del TAR Lazio che consentiva l'ingresso nelle acque territoriali. Al contempo l'allora ministro Salvini predisponne la reiterazione del decreto interministeriale, che però non veniva emanato per la mancata controfirma del Ministro della difesa, mostrando così di avere preso atto dell'annullamento totale e non parziale, come invece assunto nella sua memoria.

Appare evidente la mancata condivisione dell'azione del Ministro a livello governativo, come ancor più dimostrato dallo scambio di corrispondenza col Presidente del Consiglio Conte. Infatti, sempre il 14 agosto, il Presidente Conte, appresa la notizia della presenza a bordo di alcune decine di minori, nel ricordare al ministro Salvini la legislazione internazionale e nazionale in tema di minori non accompagnati, lo invitava ad adottare con urgenza i necessari provvedimenti per assicurare assistenza e tutela ai suddetti minori.

La risposta del ministro Salvini era negativa per varie motivazioni, che appaiono – a giudizio dell'oratore – singolari: la protezione e la tutela dei diritti di coloro che si trovano a bordo di una nave in acque internazionali spettano allo stato di bandiera e al comandante della nave; i minori sono stati verosimilmente affidati agli adulti e quindi non possono definirsi «non accompagnati»; la nave al momento della richiesta (quella degli avvocati della nave Open Arms risale al 7 agosto e quella congiunta del Presidente del Tribunale e del Procuratore della Repubblica dei minorenni di Palermo risale al successivo 8 agosto) si trovava fuori dalla giurisdizione italiana in quanto lontana dalle acque nazionali.

Il Presidente Conte mostrava di non condividere l'assunto, totalmente presunto e non dimostrabile, dell'affidamento di minori ai maggiorenni presenti a bordo, nonché le altre argomentazioni, ritenendo che fosse comunque necessario lo sbarco immediato dei minori, qualificando tale incombente, giuridico oltre che umanitario, indifferibile. Infatti, secondo il suo assunto, il mancato accoglimento della richiesta, soprattutto dopo l'annullamento del decreto interministeriale, sarebbe equivalso, dato che la nave si trovava ormai quasi ai limiti delle acque territoriali, ad un respingimento vietato dalle norme nazionali e internazionali.

Il Presidente Conte faceva altresì presente che la Commissione europea aveva confermato la disponibilità di una pluralità di Paesi europei a condividere gli oneri dell'ospitalità per tutte le persone, indipendentemente dalla loro età, implicitamente invitando il ministro Salvini ad autorizzare lo sbarco.

Il contrasto a questo punto appare – prosegue l'oratore – evidente e irrisolvibile.

Di fronte a tale presa di posizione il ministro Salvini in data 17 agosto, nel ribadire la difformità del suo orientamento, prendeva atto che la determinazione di far sbarcare i «presunti minori» rimaneva un'iniziativa del Presidente Conte, alla cui esecuzione non avrebbe frapposto ostacoli, mostrando dunque di non aderire alla posizione governativa manifestata dal Presidente Conte, come erroneamente ritenuto dal relatore.

Va rilevato che anche il nuovo orientamento circa la procedura di rilascio del P.O.S. poneva la decisione sull'assegnazione tra le competenze del Capo di Gabinetto del Ministro dell'interno. Inoltre, l'assegnazione del POS sarebbe stata concessa soltanto dopo che si fossero attivate le interlocuzioni con la Commissione europea per la redistribuzione dei migranti. Pertanto ove si considerino le precise puntualizzazioni del Presidente del Consiglio Conte di una già acquisita disponibilità da parte di una pluralità

di Paesi europei per l'ospitalità dei naufraghi, non vi è dubbio che nonostante ciò il Ministro Salvini non ha inteso rispettare nemmeno delle regole rigorose che pur egli stesso si era dato.

Quindi espressamente il Presidente del Consiglio sottolineava come si fossero verificate nuove condizioni per il rilascio del P.O.S. e che quindi, implicitamente, non vi era più ragione di impedire lo sbarco non solo dei minori. Ma per quanto riguarda gli adulti mostrava di rispettare le competenze amministrative del Ministro senza volersi sostituire ad esso, cosa che avrebbe reso ancora più evidente il palese contrasto a livello di Governo.

Probabilmente, con il perdurare della situazione di stallo, il Presidente Conte con provvedimento del Consiglio dei Ministri avrebbe potuto sostituirsi al ministro Salvini sino al punto di autorizzare lo sbarco, ma fino all'ultimo ha operato nel rispetto delle competenze prettamente amministrative del suo Ministro, finché la vicenda non trovava l'auspicata soluzione a seguito del provvedimento di sequestro della nave da parte del Procuratore di Agrigento per il reato di omissione e ritardo di atti di ufficio (articolo 328 codice penale) a carico di ignoti.

Rimane da valutare la posizione del comandante della nave che, secondo il relatore, potrebbe addirittura essere incriminato anch'egli per sequestro di persona in danno dei 39 naufraghi non sbarcati a Malta o in danno dei rimanenti naufraghi non condotti in Spagna.

Secondo le concordi norme di tutti i Paesi stranieri, che in Italia trovano attuazione nell'articolo 295 del Codice della navigazione, al comandante di una nave, in modo esclusivo, spetta la direzione della manovra e della navigazione. Il comandante, quindi, ha precisi doveri e responsabilità, tra le quali riveste particolare importanza la tutela dell'ordine e della sicurezza a bordo.

Non può sottovalutarsi la particolare situazione di difficoltà di un'imbarcazione mercantile, che, registrata per 19 persone a bordo, arriva ad averne più di 160 – tra equipaggio e naufraghi – e si trova in condizioni atmosferiche e di mare difficili per un periodo di circa 20 giorni.

Ciò premesso e considerando i casi di naufraghi che si sono gettati in mare nella speranza di raggiungere la costa (quattro il 18 agosto, uno il 20 agosto), si è portati a comprendere le decisioni del comandante di non poter garantire la sicurezza a bordo, temendo addirittura in certi momenti gesti inconsulti, qualora i naufraghi, appena salvati nel terzo evento SAR, fossero stati sbarcati a Malta, in via preferenziale rispetto a quelli che stavano in mare già da parecchi giorni.

Sempre le condizioni di invivibilità a bordo della nave Open Arms e di «*distress*» fisici, sanitari e psicologici, aggravate da giorni di navigazione, esiguità di spazio disponibile e servizi igienici a bordo hanno di gran lunga superato i limiti della dignità umana. Da qui la richiesta di provvedere, eventualmente, al trasbordo di tutti i naufraghi fino ai porti spagnoli di Algeciras prima e delle Baleari dopo, su nave diversa, vista l'impossibilità di proseguire anche per qualche ora la navigazione in quelle condizioni.



Lo stato dei naufraghi e dell'equipaggio avrebbero reso particolarmente difficoltoso percorrere le ulteriori 590 miglia di navigazione per arrivare ai porti spagnoli assegnati, quando ci si trovava ad appena 2 miglia dal porto di Lampedusa.

Come ha ben argomentato la Corte suprema di Cassazione nella sentenza n. 112 del 16 gennaio 2020, infatti, «l'obbligo di prestare soccorso dettato dalla convenzione internazionale SAR di Amburgo, non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro (c.d. «place of safety»).

Dal momento in cui viene sospeso il divieto di ingresso imposto alla Open Arms sulla scorta del decreto sicurezza *bis*, è inconfutabile che per l'Italia scatti l'obbligo del rilascio del POS la cui indicazione, secondo la direttiva (SOP) 009/15 è un atto dovuto di cui è responsabile il Ministero dell'interno.

Il diniego del POS, e il conseguente divieto di sbarco, non si può quindi configurare come un atto politico in senso stretto quanto piuttosto come una omissione che interrompe una procedura amministrativa, che è strumentalmente posta in essere dal Ministro *pro tempore* – ancora una volta – con valutazioni e finalità politiche. In altre parole per Salvini il fine politico (impedire ingresso immigrati e ottenere redistribuzione) giustifica i mezzi (interrompere sistematicamente il rilascio del POS incurante delle regole internazionali mettendo a serio rischio la vita di esseri umani e restringendo la loro libertà).

È chiaro il quadro normativo nazionale e internazionale di riferimento: si tratta di una cornice normativa di rango supremo (*pacta sunt servanda*).

In molte delle operazioni di salvataggio che avvengono nel Mediterraneo sussiste il problema dell'intersecarsi delle norme che regolano il salvataggio della vita in mare con quelle che regolano l'immigrazione clandestina. Non si può perseguire un fine politico – prosegue l'oratore – violando sistematicamente la legge. Occorre trovare soluzioni conformi alla legalità, poiché nessuno può agire al di sopra della legge.

In conclusione – al di là della qualificazione dell'atto come politico o amministrativo o espressione o meno dell'interesse governativo – deve essere chiara la logica sottesa alle valutazioni della Giunta. È doveroso che tutti gli atti posti in essere da un Ministro, quindi anche gli atti politici o di governo, si esplichino pur sempre all'interno di una cornice di legalità, costituzionale e internazionale di modo che non si incorra nel pericolo che in forza della ragion di Stato vengano lesi diritti inviolabili dell'uomo.

Il presidente Gasparri nelle conclusioni riassume le vicende della nave Open Arms, ravvisando un preminente interesse pubblico nel tentativo di dare una regolamentazione dei flussi migratori, con tutti i riflessi sulla sicurezza pubblica, ma anche sotto il profilo della minaccia terroristica.

Si è di fronte – a giudizio dell’oratore – ad una visione *extra* costituzionale, una riproposizione del concetto per cui il fine giustificerebbe i mezzi.

Non vi è dubbio che il senatore Salvini abbia operato una scelta chiara: per perseguire gli obiettivi del Governo ha deliberatamente messo in secondo piano e addirittura leso i diritti dei naufraghi a bordo della nave *Open Arms*, almeno secondo la ricostruzione del Tribunale dei Ministri.

Le ragioni addotte – molte delle quali condivisibili in astratto – non giustificano il suo operato. Pur riconoscendo il più ampio grado di autonomia del Governo nella determinazione della propria azione e dei mezzi necessari per assolverla, appare evidente che tale azione sia sempre e comunque subordinata al preminente interesse pubblico che si sostanzia nel rispetto della Costituzione e dei suoi principi fondamentali.

Se qualunque Ministro fosse autorizzato a violare impunemente la legge con atti di natura politica senza che la magistratura possa sottoporlo a giudizio, si darebbe luogo ad un sovvertimento del nostro ordine costituzionale e si correrebbe il rischio di fornire, in futuro, una giustificazione a qualunque crimine in nome di un fine politico.

La Corte costituzionale ha inoltre avuto modo, in diverse sentenze, di evidenziare come la discrezionalità politica nella gestione dei fenomeni migratori incontri chiari limiti, sotto il profilo della conformità alla Costituzione e del bilanciamento di interessi costituzionali, nelle norme dei trattati internazionali che vincolano gli Stati contraenti, nella ragionevolezza e, soprattutto, nel diritto inviolabile della libertà personale (articolo 13 della Costituzione) come tale riconosciuto anche dall’articolo 2 della Costituzione: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo e richiede l’adempimento dei doveri di solidarietà politica economica e sociale».

Più in particolare nella sentenza n. 105 del 2001 la Corte costituzionale ha rilevato che «per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell’immigrazione siano molteplici e per quanto possono essere percepiti come gravi problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultare minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli, non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umani». Principio che vale nei confronti degli immigrati e ancor di più nei confronti dei naufraghi.

Qualora egli avesse voluto sollevare il tema dell’equa ripartizione dei migranti in ciascun Paese europeo avrebbe potuto legittimamente farlo nelle sedi opportune, dopo averli fatti sbarcare così come prevedono le convenzioni internazionali.

Un’ulteriore spiegazione addotta dalla relazione del Presidente Gasparri per motivare il «preminente interesse pubblico» è quella relativa al terrorismo.

Pur condividendo l'analisi dei Servizi di informazione e sicurezza sui rischi connessi al fenomeno migratorio, non si era ravvisato in quei giorni un pericolo concreto di infiltrazione terroristica tra i naufraghi della nave *Open Arms*. Di fronte anche al solo generico sospetto della presenza di terroristi a bordo – nell'ottica di una corretta tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico – sarebbe stato doveroso procedere immediatamente ad una attenta e approfondita identificazione; subito dopo si sarebbero dovuti consegnare i sospettati all'autorità giudiziaria.

Il «preminente interesse pubblico» di cui si parla è in qualche misura assimilabile al concetto di «ragion di Stato», il cui limite si trova nella garanzia dei diritti inviolabili della persona umana. Un ulteriore e utile elemento di valutazione può essere dedotto dall'articolo 17 della legge n. 124 del 2007, quella che regola l'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica. Esso impedisce categoricamente ai Servizi segreti di compiere azioni dirette a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone neanche per la difesa della sicurezza nazionale.

Non vi è dubbio che il Ministro abbia agito al di fuori delle finalità proprie dell'esercizio del potere conferitogli dalla legge, in quanto le scelte politiche ed i mutevoli indirizzi impartiti a livello ministeriale non possono ridurre la portata degli obblighi degli Stati di garantire nel modo più sollecito il soccorso e lo sbarco dei naufraghi in un luogo sicuro (POS), obblighi derivanti da convenzioni internazionali che costituiscono una precisa limitazione alla potestà legislativa dello Stato in base agli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione. Nel caso specifico, anche le sentenze della Corte costituzionale hanno evidenziato come la discrezionalità politica nella gestione dei fenomeni migratori non possa entrare in contrasto con la Costituzione e i trattati internazionali.

L'obiettivo di contrastare il traffico di esseri umani e condividere le responsabilità con gli altri Paesi europei è legittimo, ma non sfuggirà che ciò che rileva in questa sede è la modalità attraverso la quale il Ministro dell'interno abbia inteso realizzarlo.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD*), anche a nome del proprio Gruppo parlamentare, preannuncia il voto contrario sulla proposta illustrata dal Presidente relatore, evidenziando che i Padri costituenti non intendevano affatto connotare qualsivoglia linea politica come interesse pubblico rilevante ai fini della scriminante contemplata nella legge n. 1 del 1989. In particolare l'interesse pubblico va temperato con la salvaguardia della libertà personale e del diritto alla salute. Non tutti i mezzi adottati dalla politica possono essere legittimi, altrimenti si potrebbe ipotizzare, in via meramente esemplificativa, l'abolizione della proprietà privata per fini politici di giustizia sociale, opzione ovviamente incostituzionale e quindi non perseguibile.

La buona fede del ministro Salvini non può escludere la responsabilità penale dello stesso, che aveva il dovere giuridico di indicare il POS,

obbligo ancora più pregnante alla luce della situazione sanitaria a bordo e delle condizioni meteomarine in peggioramento. Non basta un generico appello all'interesse pubblico per legittimare la compromissione della libertà personale dei singoli come pure non è sufficiente evocare un generico pericolo terroristico per giustificare atti lesivi di diritti umani. Se si portassero alle estreme conseguenze le prospettazioni del ministro Salvini, si potrebbe addivenire all'assurdo logico che è legittimo tenere persone su una nave per mesi, cosa ovviamente assurda e inaccettabile.

Il richiamo, effettuato dal Presidente relatore, alla corresponsabilità del Presidente Conte non è condivisibile in quanto l'atto di indicazione del POS è di competenza esclusiva del Ministro dell'interno, il quale peraltro aveva con propria delibera attribuito tale compito ad una figura fiduciaria, ossia al proprio Capo di Gabinetto. Nel caso di specie la contrapposizione non è tra autonomia della politica e potere giudiziario ma tra potere politico e libertà personale degli individui. Il garantismo – prosegue l'oratrice – si sostanzia proprio nella tutela delle libertà dei singoli da decisioni arbitrarie dei pubblici poteri. Spetta alla Giunta e al Senato valutare fino a che punto possa spingersi il potere politico alla compressione dei diritti fondamentali del singolo individuo.

La senatrice STEFANI (*L-SP-PSd'Az*) annuncia il voto favorevole della propria parte politica sulla proposta del relatore, sottolineando che il caso relativo alla nave *Open Arms* è il terzo che viene esaminato in questa legislatura, attenendo sempre alla condotta del ministro *pro tempore* Salvini per quanto concerne la politica migratoria.

È indubbio che la vicenda che riguarda la nave *Open Arms* sia alquanto articolata, anche perché emerge una normativa interna ed internazionale complessa che ha determinato un rimpallo di responsabilità da parte di varie autorità straniere. La Giunta non può decidere se questa normativa sia stata o meno violata, né può sindacare il comportamento sicuramente atipico assunto dal comandante della stessa nave. La funzione di quest'organo, come più volte ricordato, è circoscritta alla valutazione della sussistenza delle due esimenti stabilite dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, con particolare riguardo al perseguimento di un preminente interesse pubblico connesso alle funzioni dell'esercizio di Governo. È significativo che per la sussistenza dell'esimente sia necessario il perseguimento e non l'effettiva realizzazione dell'interesse richiamato, il quale, nel caso di specie, era certamente corrispondente e coerente con la linea di politica migratoria e di contrasto agli sbarchi dei migranti assunta dall'Esecutivo nella propria collegialità e più volte ricordata dallo stesso Presidente del Consiglio durante numerosi interventi nelle Aule parlamentari.

Queste circostanze denotano quindi che all'interno del Governo vi fosse una chiara condivisione dell'operato del Ministro dell'interno *pro tempore* che non stava perseguendo in modo oscuro e solitario una propria linea di condotta. Del resto, lo stesso decreto interministeriale del 1° agosto 2019 fu adottato di concerto con altri Ministri ed emerge un carteggio tra l'ex ministro Salvini e il Presidente del Consiglio Conte che, ad un

certo momento, assunse la posizione diretta a consentire lo sbarco dei minori. Il ministro Salvini, pur manifestando delle riserve, si adeguò comunque a quella indicazione. Se, dunque, il Presidente del Consiglio avesse voluto esprimere un chiaro dissenso nei confronti dell'operato dell'allora ministro Salvini avrebbe dovuto dare indicazioni anche relative allo sbarco degli adulti o si sarebbe potuto avvalere dei poteri di cui all'articolo 5, comma 2, lettera c) della legge n. 400 del 1988 per sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri competenti. La ricostruzione dei fatti indicati fa dunque propendere per l'esercizio delle prerogative che sono assegnate al Presidente del Consiglio ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione a conferma ulteriore che, pure in una fase di crisi, l'Esecutivo ancora condivideva nella sua collegialità le misure ed i provvedimenti adottati dal senatore Salvini.

Rileva poi che la valutazione fra i vari interessi in gioco in questa vicenda non sia facile da effettuare; tuttavia, oltre agli elementi di collegialità che ha descritto, appare emblematico che lo stesso Tribunale dei Ministri motivi l'insussistenza del diritto di abuso di ufficio di cui all'articolo 323 del codice penale, rilevando che il rifiuto di indicazione di un POS alla nave Open Arms per consentire lo sbarco dei migranti soccorsi è apparso animato dalla finalità di contrastare gli ingressi irregolari nel territorio italiano e di contrapporsi alla mancata assunzione di responsabilità da parte degli altri Stati europei.

Il senatore PAROLI (*FIBP-UDC*), anche a nome del proprio Gruppo parlamentare, preannuncia il voto favorevole evidenziando che le decisioni in questione erano state assunte dal ministro Salvini coerentemente con le politiche del Governo di cui faceva parte ed erano conosciute e condivise dal Presidente del Consiglio e dagli altri Ministri.

Va precisato che l'esimente di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge n. 1 del 1989 si applica proprio ai casi in cui il Ministro può trovarsi a compiere reati nell'esercizio delle proprie funzioni di Governo. Non avrebbe quindi alcun senso prevedere un'esimente se non vi fossero ipotesi di reato che rendano necessario l'utilizzo di tale prerogativa costituzionale.

Ovviamente ci sono dei limiti all'azione di un Ministro, ma nel caso di specie gli stessi non sono stati superati. Ricorda che in passato si è verificato anche che qualcuno abbia perso la vita a seguito di una decisione governativa.

Il comma 3 dell'articolo 9 della predetta legge costituzionale sposta il *focus* dalla responsabilità penale del Ministro a quella politica del Governo. L'argomento, emerso anche nel dibattito, in base al quale il Ministro dovrebbe difendersi nel processo, è del tutto fuorviante ed inadeguato in quanto l'esimente della legge n. 1 del 1989 presuppone un'autorizzazione a procedere della Camera competente, negata la quale il Ministro non può essere sottoposto a giudizio.

La senatrice EVANGELISTA (*M5S*), anche a nome del proprio Gruppo parlamentare, preannuncia il voto contrario sulla proposta del Presidente relatore, evidenziando che il 18 agosto 2018 in Ministro Salvini in un comizio affermava che l'Italia non è il campo profughi dell'Europa, precisando altresì che nessuno sarebbe sbarcato in Italia senza l'autorizzazione del Ministro dell'interno. Con propria delibera stabilì poi che la competenza di rilascio del POS spettava al proprio Capo di Gabinetto, con la conseguenza che la responsabilità per l'omissione del POS è esclusivamente dell'allora ministro Salvini e non di altri esponenti del Governo.

Occorre poi chiedersi fino a che punto un'opinione politica possa giustificare la privazione della libertà personale. Osserva a tal proposito che la nave conteneva molti più migranti di quelli che l'imbarcazione era abilitata ad ospitare, in condizioni sanitarie difficili, alcuni anche feriti. Tra di esse era presente anche una donna violentata più volte in Libia e vi erano comunque persone stremate dal punto di vista fisico e psichico, tanto che alcuni avevano tentato di raggiungere Lampedusa a nuoto. Il caso in esame non è assimilabile a quello della nave Diciotti in quanto i meccanismi di redistribuzione negli altri Paesi europei erano nel frattempo diventati operativi.

Va poi precisato che in nessun caso il diritto nazionale può prevalere sul diritto internazionale del salvataggio in mare.

Evidenzia poi che la missiva del Presidente Conte del 16 agosto 2019 era incentrata sulla questione dei minori in quanto la nave era entrata in acque territoriali e sussisteva quindi il rischio di un respingimento illegittimo dei minorenni. Nella stessa missiva – della quale il relatore dà, ad avviso dell'oratrice, una lettura riduttiva – il Presidente Conte sottolinea una disponibilità degli Stati dell'Unione europea ad accogliere i migranti. Alla luce di tali circostanze nel caso di specie non è ravvisabile alcuna responsabilità del Governo, essendo la responsabilità penale limitata al solo ministro Salvini e conseguentemente lo stesso deve essere sottoposto ad un processo in cui l'autorità giudiziaria possa valutare tali profili.

È altresì irrilevante il comportamento del comandante della nave Open Arms spettando alla magistratura di valutare un'eventuale sua corresponsabilità.

Quanto al pericolo terroristico rilevato in sede di Comitato dell'ordine e della sicurezza pubblica va evidenziato che tale prospettazione risale al 2018 ma non era più valida al momento dei fatti in quanto era mutato nel frattempo il quadro internazionale. Se si portassero alle estreme conseguenze le prospettazioni del ministro Salvini, si dovrebbe giungere all'assurda conclusione che si dovrebbe impedire qualsiasi sbarco per un generico e vago rischio terroristico.

Il senatore GIARRUSSO (*Misto*), nel reputare che la vicenda che interessa il ministro dell'interno *pro tempore* Salvini sia stata caricata eccessivamente sia dal punto di vista politico che mediatico, rivendica la propria posizione coerente, che ribadisce anche in questo caso rispetto alla precedente vicenda della nave Diciotti, quando il Gruppo MoVimento 5

Stelle – al quale allora apparteneva – ritenne di condividere la proposta di rigetto della richiesta di autorizzazione a procedere. A suo avviso, analoga valutazione non può che essere assunta anche per il caso della nave Open Arms, caso che, per certi versi, risulta anche meno problematico rispetto a quello della nave Diciotti. Infatti, nella fattispecie relativa alla nave Open Arms risulta acclarato il rilascio del POS assegnato dalla Spagna e l'inesistenza di un rischio specifico per la salute dei migranti che erano assistiti a bordo. Pertanto, l'attività compiuta dall'allora ministro Salvini non può che essere reputata pienamente legittima, in quanto espressione dell'esercizio delle proprie funzioni ministeriali. Sottolinea che compito della Giunta è proprio effettuare questo tipo di valutazione che non può essere lasciato alla magistratura. Si tratta in questo caso, quindi, non di difendere il senatore Salvini, ma di tutelare l'attività adottata legittimamente dal Ministro dell'interno, nell'interesse pubblico legato all'esercizio dell'azione di Governo. Preannuncia pertanto il proprio voto favorevole.

La senatrice RICCARDI (*M5S*) fa presente che la Giunta si trova per la terza volta in pochi mesi ad esaminare una domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'operato dell'allora Ministro dell'Interno Salvini, in un tema delicato, come quello delle politiche migratorie, che si presta facilmente a polemiche politiche.

Ricorda, sul piano metodologico, che il sindacato della Giunta non deve sconfinare nella valutazione della sussistenza o meno dei presupposti per la configurabilità del reato. Non deve la Giunta sostituirsi al Tribunale dei Ministri.

La legge costituzionale attuativa dell'articolo 96 della Costituzione 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. Questa scriminante *extra ordinem* era già stata oggetto di valutazione in termini positivi durante l'esame del caso Diciotti.

In quella fase politica, durante l'informativa in Senato, il Presidente Conte aveva affermato a chiare lettere «l'orientamento governativo», specificando che «il governo italiano stava ribadendo agli altri Stati membri dell'Unione europea e alle istituzioni europee la ferma convinzione che sia improcrastinabile l'avvio della definizione di un meccanismo stabile e sostenibile per la gestione complessiva delle fasi di sbarco, redistribuzione e rimpatrio, nell'ottica di un'articolata e complessa strategia che mira ad offrire una regolamentazione e una gestione dei flussi migratori in via strutturale (...) Quello che è cambiato, rispetto al passato, è che l'Italia non è più disponibile ad accogliere indiscriminatamente i migranti, contribuendo, anche solo involontariamente, a incrementare ed incitare il traffico di esseri umani e supplendo alla responsabilità che spetta all'Unione

europea, ottundendo il vincolo di solidarietà che grava su ciascuno Stato membro».

L'orientamento governativo non ha subito modifiche nel tempo. Una prova diretta è data dal decreto interdittivo adottato dal Ministro dell'interno, di concerto col Ministero della Difesa e col Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti del 1° agosto 2019, con il quale la volontà collegiale dei Ministri indicati è palese. Volontà collegiale e medesima linea politica confermata dalla costituzione in giudizio degli stessi tre Ministeri dinanzi al TAR sul ricorso proposto dalla nave Open Arms il 13 agosto del medesimo anno per l'ottenimento delle misure cautelari e l'ingresso della nave nelle acque territoriali.

Nella relazione per l'Aula sul caso Diciotti si affermava 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 partitico e non governativo. Ma questo non è avvenuto nella vicenda in esame».

Ciò che differenzia il caso Open Arms dai casi Diciotti e Gregoretti è appunto l'esplicitazione di un nuovo indirizzo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il 16 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».

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.

Il ministro Salvini ha preso atto del nuovo indirizzo governativo, anche specificando di non condividere nel merito la scelta, ma si è adeguato alla nuova linea politica, perseguita nella logica collegiale del Governo, e dettata da chi è responsabile del coordinamento dell'azione governativa, ossia il Presidente del Consiglio.

Il Ministro in tal caso non ha optato per il trattenimento a bordo dei minori, nonostante l'avvicinamento della nave alle acque territoriali, e non ha quindi separato gli obiettivi da perseguire con la propria azione da quelli indicati dal Presidente del Consiglio.

Tra l'altro bisogna sottolineare come la richiesta scritta del Presidente Conte era limitata unicamente ai minori. Limitare la richiesta ad una specifica categoria di persone rafforza ulteriormente la tesi per la quale l'orientamento governativo sino ad allora esplicitato non è stato sconfessato da un *revirement* nella politica migratoria del Governo.

Né lo stesso Presidente Conte né altri hanno sconfessato l'indirizzo politico sino ad allora attuato e per il quale 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».

Peraltro, i tempi tecnici per 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.

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 sotto i profili della sicurezza generale e della gestione dei flussi migratori.

Per le ragioni sopra esposte, per il palese perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, la scriminante *ex* articolo 96 della Costituzione opera nella sua pienezza.

L'oratrice annuncia, pertanto, il suo voto favorevole, in dissenso dal proprio Gruppo, sulla relazione del Presidente Gasparri in merito al rigetto dell'autorizzazione a procedere nei confronti dell'allora Ministro Salvini.

Terminati gli interventi per dichiarazione di voto, il PRESIDENTE, previa verifica del numero legale, pone in votazione la propria proposta di diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno *pro tempore*.

La Giunta, accogliendo a maggioranza la proposta messa ai voti dal Presidente, delibera di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Matteo Salvini ed incarica il Presidente Gasparri di redigere la relazione per l'Assemblea.

*La seduta termina alle ore 11,30.*