

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 13 febbraio 2019

Plenaria

19ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

GASPARRI

La seduta inizia alle ore 9,10.

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

***(Doc. IV-bis, n. 1) Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti
del senatore Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno***

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 30 gennaio 2019 e proseguito nella seduta del 7 febbraio 2019.

Il Presidente relatore GASPARRI (*FI-BP*) comunica la volontà di trasmettere, per il tramite della Presidenza del Senato, alla competente Procura di Catania, in spirito di leale collaborazione tra poteri dello Stato, i due documenti a firma del Presidente Conte e dei Ministri Di Maio e Toninelli, allegati alla memoria depositata dal Ministro Salvini ai sensi del comma 2 dell'articolo 135-*bis* del Regolamento, richiamati anche nel resoconto sommario della seduta del 7 febbraio 2019.

La Giunta prende atto.

Il Presidente relatore GASPARRI (*FI-BP*) fa presente, relativamente alla natura ministeriale del reato, che l'autorizzazione a procedere, di cui al combinato disposto dell'articolo 96 della Costituzione e dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, applicabile ai soli reati «ministeriali» (ossia per i reati commessi dal ministro in occasione dell'e-

servizio delle proprie funzioni), differisce totalmente dalle inviolabilità previste al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, estendendosi queste ultime a misure restrittive della libertà personale per procedimenti penali relativi a tutti i tipi di reati posti in essere dal parlamentare (a prescindere quindi dalla connessione o meno con l'esercizio delle funzioni inerenti al mandato elettivo). L'inviolabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione si configura quindi come un'autorizzazione *ad acta*, circoscritta al singolo provvedimento posto in essere dall'autorità giudiziaria (ad esempio una richiesta di carcerazione preventiva) e contempla tutti gli atti indicati nell'articolo 68 secondo comma della Costituzione, anche quelli assunti per procedimenti penali relativi a reati commessi dal parlamentare anteriormente all'assunzione della carica.

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

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

La prima decisione, quindi, che la Giunta è chiamata ad assumere è quella attinente alla verifica della sussistenza della natura ministeriale del reato, che si configura quindi come una «precondizione», necessaria ma non sufficiente. Un reato può essere infatti valutato come ministeriale, in quanto commesso in occasione dell'esercizio di funzioni ministeriali, e tuttavia non essere ispirato dalle finalità di tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. Un reato di corruzione, ad

esempio, può essere commesso da un Ministro in occasione dell'esercizio delle funzioni ministeriali e tuttavia non essere giustificato dal perseguimento di un interesse pubblico, atteso che nella fattispecie corruttiva si persegue un ingiusto profitto di natura privatistica, rispetto al quale è inconcepibile qualsiasi finalità di interesse pubblico governativo.

Si richiama a tale proposito la giurisprudenza della Cassazione penale, che fin dalla sentenza a Sezioni Unite del 1° agosto 1994, n. 14 e poi nella sentenza del 30 luglio 1998, n. 8854, ha chiarito che per la configurabilità del reato ministeriale occorre non solo «*la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è commesso*», ma anche «*il rapporto di connessione tra la condotta integratrice dell'illecito (rectius dell'ipotesi di illecito) e le funzioni esercitate dal ministro, che sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto*».

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

È in questa fase che si collocano, sul piano sistematico e procedurale, le riflessioni – emerse nel dibattito pubblico di questi giorni – circa la non configurabilità dei reati ministeriali in relazione a fattispecie criminose che ledano in modo irreversibile determinati diritti fondamentali. Si osserva a tal proposito che, in via meramente esemplificativa, un «omicidio di Stato» non sarebbe mai configurabile nel nostro ordinamento costituzionale, non superando il vaglio preliminare circa la ministerialità del reato e venendo quindi a ricadere nell'area dei cosiddetti reati comuni, sottratti in quanto tali alla competenza del Tribunale dei ministri e sottratti anche al «filtro» dell'autorizzazione a procedere del Senato.

Nel caso di specie sia il procuratore della Repubblica di Palermo, sia il Tribunale dei Ministri di Palermo, sia il procuratore della Repubblica di Catania che il Tribunale dei Ministri di Catania hanno riconosciuto la natura ministeriale dell'eventuale reato. Quattro organi giudiziari diversi, operanti ciascuno nell'ambito di propria competenza, hanno manifestato un avviso univoco circa il riconoscimento della ministerialità del reato in riferimento alla vicenda in questione.

In particolare, il Tribunale dei Ministri di Catania, valutata la riconducibilità della condotta del Ministro Salvini all'ipotesi di reato astrattamente ipotizzata di sequestro di persona, ha espressamente ravvisato la natura «ministeriale» del reato e pertanto ha proceduto alla formulazione del capo di imputazione, sul quale il Senato sarà chiamato a valutare la sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 per il rilascio dell'autorizzazione a procedere.

Il relatore propone che la Giunta aderisca a tale valutazione univoca dell'autorità giudiziaria (come detto, sia del pubblico ministero di Palermo e di Catania che del Tribunale dei Ministri, di Palermo e di Catania) e propone di riconoscere quindi la sussistenza nel caso di specie della «precondizione» attinente alla natura ministeriale del reato, essendo evidente che il reato oggetto dell'accusa è stato commesso in occasione dell'eser-

cizio di funzioni ministeriali. Di conseguenza, riconosciuta la natura ministeriale del reato, viene esclusa preliminarmente la configurabilità della fattispecie prevista al comma 4 dell'articolo 135-*bis* del Regolamento, inerte all'incompetenza del Senato per la natura non ministeriale del reato.

Relativamente alla natura «politica», amministrativa o di «alta amministrazione» della decisione in questione, preso atto del riconoscimento della natura ministeriale del reato effettuato dal Tribunale dei Ministri e convenuto su tale riconoscimento, occorre quindi che la Giunta verifichi se sussista, nel caso di specie, una delle due esimenti *extra ordinem* previste dal comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, ossia se l'interessato 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.

Se sulla natura ministeriale del reato concordano pubblico ministero e Tribunale dei Ministri, non vi è invece concordanza sull'imputazione, atteso che il pubblico ministero di Catania ha chiesto l'archiviazione per infondatezza della *notitia criminis*, mentre il Tribunale dei Ministri non ha accolto tale richiesta di archiviazione ed ha formulato un'imputazione coatta.

Come già evidenziato nel corso dell'esposizione introduttiva, il Tribunale, soffermandosi sulla configurazione del reato ipotizzabile e sulla sua qualificazione giuridica (pagine 15 e seguenti della relazione del Tribunale), ritiene che le risultanze delle indagini preliminari consentano di ritenere fondata la *notitia criminis* a carico del Ministro Salvini in ordine al delitto di sequestro di persona contemplato dall'articolo 605 del codice penale. Ad avviso del Collegio procedente è ipotizzabile che quest'ultimo, nella sua veste di Ministro e pubblico ufficiale, abbia abusato delle funzioni amministrative attribuitegli nell'ambito dell'*iter* procedurale per la determinazione del *place of safety*, ponendo – «arbitrariamente», secondo lo stesso Tribunale – il proprio veto all'indicazione del POS da parte del competente Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione, quale atto amministrativo propedeutico e necessario per autorizzare lo sbarco. In tal modo avrebbe determinato la forzosa permanenza degli immigrati a bordo dell'unità navale «Diciotti», con conseguente illegittima privazione della loro libertà personale per un arco temporale giuridicamente apprezzabile e al di fuori dei casi consentiti dalla legge.

Il Tribunale dei Ministri rileva che nel caso di specie l'atto in questione non sia inquadrabile nel novero degli «atti politici», in quanto tali sottratti al sindacato dell'autorità giudiziaria, ma in quelli amministrativi, come tali sindacabili dal giudice penale.

Come noto, la rilevanza della distinzione tra atti politici, atti amministrativi e atti di alta amministrazione, elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, si rivela soprattutto alla luce del fatto che, per preservare l'indipendenza e l'autonomia degli organi politico-costituzionali, l'ordinamento considera gli atti politici insindacabili in sede giurisdizionale, essendo gli stessi suscettibili di un controllo esclusivamente politico. Tale principio è attualmente sancito, in sede di giustizia amministrativa, dall'ar-

ticolo 7, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, ai sensi del quale «*Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*».

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

Se l'atto amministrativo promana dagli organi della pubblica amministrazione ed è preordinato alla cura in concreto degli interessi pubblici ad essi affidati, gli atti di natura politica, invece, «*costituiscono espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico del Paese*» (v. Consiglio di Stato, sez. V, 06/10/2009, n. 6094); pertanto, l'atto politico è «*connotato da due elementi, uno soggettivo (dovendo provenire da organo preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica) e l'altro oggettivo (dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione)*» (T.A.R. Lazio, Roma, III Sez., 16 novembre 2007, n. 11271; Consiglio di Stato, IV Sez., 12 marzo 2001 n. 1397).

Per ciò che riguarda infine gli atti di alta amministrazione, come è stato chiarito anche dalla giurisprudenza amministrativa, essi «*svolgono un'opera di raccordo fra la funzione di governo e la funzione amministrativa e rappresentano il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico nel campo amministrativo; essi costituiscono manifestazioni d'impulso all'adozione di atti amministrativi, funzionali all'attuazione dei fini della legge e sono pacificamente ritenuti soggetti al regime giuridico dei provvedimenti amministrativi che vede l'applicazione, in primo luogo, degli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione, non potendo soffrire alcun vuoto di tutela giurisdizionale*» (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 5 marzo 2012, n. 2223).

Gli atti di alta amministrazione sono quindi connotati da una forte discrezionalità, paragonabile per certi versi a quella degli atti politici, ma non altrettanto liberi nei fini.

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

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

La circostanza che tale elemento sia irrilevante rispetto al Senato si può desumere indirettamente anche dal fatto che il Tribunale dei Ministri, pur ritenendo che l'atto sia di natura amministrativa (e quindi non politica), rimette comunque al Senato la valutazione della sussistenza o meno delle finalità governative alla base di quest'ultimo. Infatti lo stesso Tribunale (pagina 48 della relazione) sottolinea, per quanto attiene alla valutazione delle ragioni «governative» che hanno «condizionato» il corretto *iter* amministrativo della procedura di rilascio del POS, che su tale aspetto il sindacato del Tribunale dei Ministri debba necessariamente escludersi, costituendo tale materia prerogativa esclusiva della Camera di appartenenza del Ministro, alla quale spetta la valutazione se rilasciare, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, l'autorizzazione a procedere.

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

Quanto alla differenza tra l'esimente di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 e la scriminante di cui all'articolo 51 del codice penale, il relatore ricorda che il Collegio (pagine 34 e seguenti della relazione del Tribunale) esclude nel caso di specie la configurabilità di una causa di giustificazione *ex* articolo 51 del codice penale (e cioè la scriminante dell'esercizio di un diritto o adempimento di un dovere). Si osserva, con riferimento a tale ultimo profilo, che le cause oggettive di esclusione del reato (o cause di giustificazione, o anche scriminanti) sono particolari situazioni in presenza delle quali un fatto, che altrimenti sarebbe da considerarsi reato, tale non è perché la legge lo consente, lo impone o lo tollera (articoli 50 e seguenti del codice penale).

La dottrina dominante ritiene che le scriminanti ineriscano alla struttura del reato, come cause di esclusione dell'antigiuridicità oppure come elementi negativi del fatto, che devono quindi mancare perché il fatto costituisca reato.

Rispetto ad un reato di sequestro di persona la scriminante dell'adempimento di un dovere può in astratto escludere la configurabilità del reato, ossia può escludere che il fatto accertato possa essere qualificato come penalmente rilevante. L'accertamento della presenza o meno di una scriminante è tuttavia demandato all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, l'unica alla quale nel nostro ordinamento costituzionale è attribuito il potere di accertare la sussistenza degli elementi costitutivi del reato (quindi anche di quelli «negativi», ossia l'assenza di cause di giustificazione).

L'ambito della scriminante di cui all'articolo 51 del codice penale è quindi palesemente diverso rispetto a quello dell'esimente di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n.1 del 1989, su cui si fonda la procedura del Senato.

Nel primo caso ci si basa sul principio di non contraddizione (se l'ordinamento prevede un dovere non può comminare anche la punizione di comportamenti necessari per l'adempimento del dovere stesso), mentre

nel secondo caso ci si occupa della salvaguardia della funzione di Governo.

Essendo diversa la *ratio* delle due fattispecie prima richiamate, risulta del tutto differente il criterio valutativo adottabile in ordine alle stesse. Infatti, se nella scriminante dell'adempimento del dovere la giurisprudenza penale ha configurato una serie di requisiti senza i quali la scriminante non sussiste (ad esempio la stretta correlazione, sul piano della necessità ed indispensabilità, tra atto contrario a norme penali e adempimento del dovere), al contrario l'esimente di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, proprio per la sua valenza *extra ordinem* e proprio per la sua funzione diversa rispetto alle comuni scriminanti, non può essere valutata con gli stessi criteri delle scriminanti ordinarie. In particolare, nel caso di esimente di cui all'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, la valutazione può prescindere dalla stretta necessità tra l'atto e la funzione governativa, nel senso che il Ministro è scriminato anche se l'interesse pubblico governativo poteva essere parimenti realizzato con un comportamento diverso. Si osserva a tal proposito che l'autonomia della funzione di governo presuppone anche un'autonomia nella scelta dei mezzi e non solo quindi dei fini da perseguire. Una diversa ricostruzione renderebbe del tutto inutile l'esimente di competenza del Senato che, se intesa in tale accezione, finirebbe per coincidere sostanzialmente con la scriminante dell'adempimento del dovere, di cui all'articolo 51 del codice penale e comporterebbe il rischio di un'interferenza di competenze tra la valutazione che spetta all'autorità giudiziaria e quella spettante al Senato che altrimenti, finirebbe per vertere sugli stessi profili, come se quest'ultimo fosse una sorta di «quarto grado» giurisdizionale, con confusione di poteri e di ruoli.

Anche in tal caso la conferma della correttezza di tale ricostruzione si ha leggendo la relazione del Tribunale dei Ministri, nella quale si afferma che non sussiste la causa di giustificazione di cui all'articolo 51 del codice penale e purtuttavia si demanda alla prerogativa esclusiva del Senato la valutazione della particolare esimente costituzionale relativa al perseguimento dell'interesse pubblico governativo, come detto del tutto diversa dalla scriminante ordinaria dell'adempimento del dovere.

Chiarito il quadro metodologico entro cui deve muoversi la Giunta, occorre ora chiedersi se, in questo caso, il perseguimento di un interesse pubblico governativo abbia caratterizzato o meno, nelle sue finalità, il comportamento assunto dal Ministro.

La risposta a tale quesito va data innanzitutto alla luce degli elementi oggettivi dai quali si evince la valenza «governativa» delle politiche di contrasto all'immigrazione adottate in concreto.

In sede di informativa sulla vicenda della nave «Diciotti», nella seduta del Senato del 12 settembre 2018, il Presidente del Consiglio dei Ministri – nel ricostruire le varie fasi degli eventi – ha precisato testualmente che «*Sin dai giorni successivi all'arrivo nel porto di Catania, esperiti inutilmente i tentativi di intesa con le autorità maltesi, che confermavano la loro posizione di non voler interferire e di non assumersi alcuna respon-*

sabilità, il Governo italiano avviava interlocuzioni con le istituzioni europee, al fine di condividere un piano di ripartizione dei migranti, analogamente a quanto già avvenuto in occasione dello sbarco verificatosi nel porto di Pozzallo [...]» (brano estratto dal resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del Senato del 12 settembre 2018).

Già con riferimento a questo primo elemento appare del tutto infondata l'obiezione, emersa nel dibattito pubblico di questi giorni, relativa alla mancata adozione di una formale delibera del Consiglio dei Ministri su tale vicenda. Infatti l'indirizzo politico non sempre e non necessariamente si estrinseca attraverso atti formali. Il coordinamento della politica dell'Esecutivo, spettante al Presidente del Consiglio dei Ministri, in molti casi si attua attraverso comportamenti concludenti, che non hanno necessariamente la forma della deliberazione del Consiglio. L'informativa al Parlamento sulla vicenda «Diciotti» costituisce un indice sintomatico decisivo circa la «valenza governativa» delle scelte adottate.

Infatti, come si evince dalla predetta informativa del Presidente Conte, il Governo italiano, nei giorni in cui avveniva la vicenda in questione, stava operando un confronto con le autorità maltesi prima e poi con le istituzioni europee per definire un piano di ripartizione degli immigrati.

Tra l'altro, in questo caso, l'informativa all'Assemblea del Senato non è assimilabile certamente ad un'intervista giornalistica, rivestendo una valenza istituzionale ed in quanto tale idonea ad esprimere l'indirizzo politico del Governo in materia.

Proseguiva il Presidente Conte nella sopracitata informativa al Senato: «Il 24 agosto veniva convocata a Bruxelles una riunione, alla quale ovviamente partecipavano anche i delegati del Governo italiano, proprio al fine di verificare la praticabilità di un piano di ripartizione dei migranti, che ovviamente era stato anche proposto e suggerito dall'Italia».

Peraltro, la valenza governativa degli interessi pubblici perseguiti nella vicenda «Diciotti» appare evidente anche alla luce delle circostanze emerse successivamente ed in particolare del fatto che solo dopo che siano stati esperiti i tentativi in sede europea e all'esito negativo degli stessi, il Governo abbia autorizzato lo sbarco degli immigrati, evidenziando implicitamente che il divieto allo sbarco costituiva pertanto un mezzo scelto, nell'autonomia della funzione di Governo, per esercitare una pressione sulle istituzioni europee e per indurle a concordare un piano di riparto degli immigrati. A tal proposito il Presidente del Consiglio precisava testualmente, sempre nella predetta informativa all'Assemblea del Senato del 12 settembre 2018: «Esaurito negativamente il tentativo di risolvere la questione a livello europeo, il 25 agosto, ovvero il giorno dopo la riunione a Bruxelles, è stato comunque autorizzato lo sbarco dei migranti nel porto di Catania. L'operazione è stata conclusa senza alcuna criticità nella notte tra il 25 e il 26, con il loro trasferimento presso l'hotspot di Messina».

In relazione a tali profili, si precisa che il 24 agosto 2018 si è tenuto un vertice a Bruxelles tra i consiglieri per gli Affari europei dei leader di

12 Paesi (Italia, Francia, Germania, Austria, Spagna, Portogallo, Lussemburgo, Olanda, Belgio, Malta, Grecia e Irlanda) al fine di trovare soluzioni comuni a lungo termine sugli sbarchi degli immigrati; durante tale incontro è stato affrontato anche il caso «Diciotti». Tale riunione si è chiusa senza alcun accordo sulla redistribuzione degli immigrati a bordo della predetta nave.

A seguito di tale esito, si sono registrate esternazioni pubbliche fortemente critiche sia da parte del Presidente Conte, sia del Ministro Di Maio, che ha minacciato di «tagliare» i fondi all'Unione europea da parte dell'Italia.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo aver terminato il resoconto in merito alla vicenda «Diciotti», ha ritenuto (sempre nel corso dell'informativa del 12 settembre 2018) di formulare alcune osservazioni e considerazioni di insieme, che si ritiene utile riportare testualmente: *«Le autorità maltesi, pur avendo assunto formalmente sin dall'inizio la responsabilità del coordinamento dell'intervento, con il trascorrere delle ore hanno dimostrato – e attestato concretamente – l'intendimento di non procedere alle operazioni di soccorso, limitandosi a indicare ai migranti, anche scortandoli, la rotta nella direzione dell'area SAR di competenza italiana.»*

Si è continuato a chiedere a Malta, senza ottenere alcuna risposta, di indicare il porto di sbarco. Infatti, nonostante la situazione di grave pericolo per le persone – evidenziata dallo stato di precarietà del barcone, inabissatosi poi nelle ore successive – avesse reso necessario l'intervento delle unità navali italiane, era evidente che permaneva la competenza maltese nella definizione delle operazioni. Questo in accordo con la normativa internazionale. Va comunque precisato che, nei giorni in cui la nave Diciotti è stata ormeggiata nel porto etneo, è stata costantemente assicurata ogni necessaria assistenza ai migranti. Non è stata, invece, una bella pagina per l'Europa, che ha perso l'occasione per dare concretezza e attuazione immediata a quei principi di solidarietà e responsabilità che pure vengono costantemente e diffusamente evocati, a destra e a manca, come valori fondativi dell'intero ordinamento eurounitario.»

Il Governo italiano ha ribadito, fin dall'avvio del caso Diciotti, la propria convinzione che esso dovesse necessariamente essere affrontato in linea con i principi di solidarietà e di condivisione tra i Paesi dell'Unione europea in materia di gestione dei flussi migratori.»

La valenza «governativa» del caso «Diciotti» emerge in modo palese ed indiscutibile da tali valutazioni fatte a suo tempo dal Presidente Conte.

È utile evidenziare che tale politica governativa precedeva il caso «Diciotti» e continuava anche dopo tale evento, facendo parte di un tentativo strategico dell'Esecutivo di risolvere in maniera strutturale il problema del contrasto all'immigrazione irregolare.

Precisa a tal proposito il Presidente Conte, sempre nella sopracitata informativa del 12 settembre 2018: *«Già prima, quindi, che si verificasse il caso Diciotti, e ancora successivamente ad esso, il Governo italiano si è fatto promotore di una insistita e determinata iniziativa, volta a sollecitare*

le istituzioni europee affinché vengano tempestivamente attuate le conclusioni adottate, all'unanimità, all'esito del Consiglio europeo dello scorso fine giugno [...]

La nostra politica sull'immigrazione non risponde a logiche emergenziali o a contingenze transeunti. Abbiamo fatto di più: abbiamo proposto un'articolata e complessa strategia che mira ad offrire una regolamentazione e una gestione dei flussi migratori in via strutturale, consegnata ad un documento che abbiamo proposto alle istituzioni europee sin dai primi incontri sul tema, articolato in sei premesse e dieci obiettivi. Tale proposta è quindi documentata anche nelle nostre posizioni ufficiali che abbiamo successivamente sostenuto in occasione dei vari consessi europei».

Si ricordano ulteriori interventi del Presidente Conte, svolti nelle sedi parlamentari in ordine alla materia dell'immigrazione.

In data 5 giugno 2018 il Presidente del Consiglio Conte – in sede di dichiarazioni programmatiche dinanzi all'Assemblea del Senato – in materia di immigrazione ha evidenziato l'intendimento del governo di superare la precedente disciplina dei flussi migratori, con l'obiettivo di ottenere, in ambito europeo, *«il superamento del Regolamento di Dublino al fine di ottenere l'effettivo rispetto del principio di equa ripartizione delle responsabilità e di realizzare sistemi automatici di ricollocamento obbligatorio dei richiedenti asilo».*

Ha esternato quindi la volontà di *«riorganizzare e rendere efficiente il sistema dell'accoglienza, assicurando trasparenza sull'utilizzo dei fondi pubblici ed eliminando ogni forma d'infiltrazione della criminalità organizzata»*, precisando che, ove non ricorrano i presupposti di legge per la permanenza degli immigrati, il governo si adopererà *«al fine di rendere effettive le procedure di rimpatrio e affinché in sede europea tutti i Paesi terzi che vorranno stringere accordi di cooperazione con un Paese membro dell'Unione accedano alla sottoscrizione di accordi bilaterali di gestione dei flussi migratori».*

Nella seduta di Assemblea del Senato del 27 giugno 2018 il Presidente del Consiglio dei Ministri Conte, in sede di comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018, ha ribadito gli obiettivi del Governo in tema di immigrazione.

Ha riferito che il Governo ha elaborato una proposta che mira ad offrire una diversa regolamentazione ed una gestione efficiente dei flussi migratori, anche dal punto di vista dell'interesse del Paese e dei cittadini, facendo peraltro accantonare una bozza di proposta europea sull'immigrazione, circolata anticipatamente, inadeguata ad offrire un'efficace soluzione al problema.

Il Presidente del Consiglio ha precisato trattarsi della *European multilevel strategy for migration*, *«proposta articolata, organica, basata su un nuovo approccio, che consenta all'Europa di uscire da una gestione intesa in base a una logica emergenziale e di entrare, invece, in una nuova dimensione, che prevede una gestione basata su una logica strutturale, da riconoscere definitivamente come priorità dell'Unione europea».*

Ha quindi individuato, sempre in materia di immigrazione, una serie di obiettivi, tra i quali si richiama l'attenzione su quelli di seguito indicati.

Quinto obiettivo: superamento del criterio del Paese di primo arrivo in quanto non è un criterio idoneo per gestire i flussi in modo efficace e sostenibile, affermando il principio secondo cui chi sbarca in Italia sbarca in Europa.

Sesto obiettivo: assunzione di una *«responsabilità comune europea»* da parte dell'Unione europea e degli Stati membri sulle persone, gli uomini, le donne e i bambini salvati in mare. Si esclude che la responsabilità in ordine alle richieste di asilo ricada esclusivamente sul Paese di primo arrivo. Si prevede il superamento del concetto di *«attraversamento illegale»* per le persone soccorse in acque internazionali. Si ritiene che occorra rivedere anche la disciplina delle attività di *search and rescue*. Viene affermato che *«Bisogna [...] scindere il piano dell'individuazione del porto sicuro di sbarco dal piano dell'individuazione dello Stato competente a esaminare le richieste di asilo. L'obbligo di salvataggio, in accordo con il diritto del mare e le convenzioni internazionali, non può diventare obbligo di processare tutte le domande per conto di tutti»*.

Ottavo obiettivo: creazione di centri di accoglienza in più Paesi europei per salvaguardare i diritti di chi arriva ed evitare ovviamente, al contempo, problemi di ordine pubblico e di sovraffollamento. Si afferma la necessità che *«nel quadro di ripartizione delle responsabilità, vengano realmente portati a termine i cosiddetti ricollocamenti e rinforzare i meccanismi e le modalità di rimpatrio al fine di rendere i rimpatri più effettivi»*.

Nella seduta di Assemblea del Senato del 16 ottobre 2018 il Presidente del Consiglio dei Ministri Conte, in sede di comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 18 ottobre 2018, ha nuovamente affrontato alcuni profili inerenti al tema dell'immigrazione.

Il Presidente Conte ha – in particolare – riferito come la *«prima sfida»* sia quella di lavorare per una *«gestione condivisa multilivello dei flussi migratori, che consenta di affrontare un problema ormai di carattere globale con un cambio di paradigma [...] privilegiando un approccio strutturale a un approccio emergenziale, partendo dai movimenti primari per arrivare a quelli secondari»*. Ha evidenziato la necessità di *«dare una risposta comune, con la definizione di un meccanismo stabile e sostenibile già nelle fasi di sbarco, redistribuzione e rimpatrio, senza oneri aggiuntivi per i Paesi come l'Italia di primo arrivo»*.

Ha sostenuto di considerare irrinunciabile che Stati membri e istituzioni comunitarie siano coerenti con il cambio di prospettiva assunto nel precedente Consiglio europeo del mese di giugno. A tale proposito ha fatto riferimento ad un approccio europeo alla gestione della migrazione che vada *«in direzione di un indispensabile equilibrio fra movimenti primari e movimenti secondari, di un riconoscimento del principio degli sforzi condivisi per gestire i migranti a seguito di un salvataggio in mare»*.

Ha quindi riferito di ritenere indispensabile che il Consiglio europeo riaffermasse l'impegno dell'Unione europea a rafforzare la collaborazione con i Paesi di origine e di transito e a investire di più e meglio nella gestione dei movimenti primari.

Nella seduta di Assemblea del Senato dell'11 dicembre 2018 il Presidente del Consiglio dei Ministri Conte, in sede di comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2018, ha riferito la sua intenzione di ribadire ai colleghi europei la necessità di dare corpo ad una regolazione e gestione dei flussi migratori di matrice autenticamente europea, non più elusiva della sfida prioritaria dei movimenti primari e della gestione dei salvati in mare.

Ha a tale proposito affermato: *«In particolare, non può più gravare sui Paesi di primo arrivo l'onere legato alla gestione degli sbarchi ed occorre – lo rivendico dall'estate – un coordinamento europeo fin dalla fase di sbarco. Un meccanismo di gestione dei salvati in mare richiede, inoltre, uno sforzo condiviso e azioni congiunte, proprio per aderire alle conclusioni del Consiglio europeo di giugno, in tre [...] componenti fondamentali: in primo luogo, lo sbarco, che deve vedere uno sforzo condiviso degli Stati membri, col coordinamento, ovviamente, della Commissione europea. In secondo luogo, la redistribuzione, su cui ribadirò la necessità ineluttabile che gli Stati membri (e non solo quelli costieri e pertanto di primo arrivo) si facciano carico di uno sforzo realmente condiviso [...] Terzo aspetto, anch'esso fondamentale, riguarda i rimpatri dei salvati in mare non aventi diritto alla protezione internazionale. Occorre che si dia finalmente sostanza a una europeizzazione dei rimpatri, ad esempio attraverso il mutuo riconoscimento, almeno negli Stati membri che vorranno procedere in questa direzione, delle decisioni in materia ed attraverso l'utilizzo della cooperazione allo sviluppo come incentivo per una migliore cooperazione con i Paesi terzi».*

Dopo aver ribadito alcuni aspetti inerenti alla riforma del regolamento di Dublino, nonché al rifinanziamento del *trust fund* per l'Africa, il Presidente Conte ha ritenuto di soffermarsi anche su un altro aspetto ritenuto *«cruciale»* nel dibattito europeo sulla migrazione, e cioè sull'aggiornamento del mandato dell'operazione *Sophia*, per evitare che gli sbarchi degli immigrati, salvati dalle navi dell'operazione, avvengano soltanto in Italia. Ha sottolineato a tale proposito che *«Anche su questo tema occorre che tutti gli Stati membri si chiedano davvero se valga la pena di mettere in pericolo un'operazione di forte valenza politica, in primo luogo per la sicurezza del Mediterraneo, per reiterare una chiusura netta a un aggiornamento del mandato che l'Italia chiede allo scopo di ottenere finalmente uno sforzo condiviso sugli sbarchi».*

Il relatore conclude facendo presente che il primo elemento che consente di ravvisare in maniera indiscutibile l'esimente del perseguimento di un interesse pubblico inerente alla funzione di Governo può essere desunto attraverso un ragionamento *«a contrario»*. Se nel caso di specie non fosse ipoteticamente ravvisabile il predetto interesse pubblico, occorre chiedersi

di quale natura sarebbe stato l'interesse perseguito dal Ministro nel caso di specie.

Se ci trovassimo di fronte ad un reato di peculato, la risposta sarebbe evidente e scontata, essendo il profitto proprio o altrui un elemento costitutivo della fattispecie in questione. Un Ministro accusato di peculato non potrebbe mai invocare l'interesse pubblico governativo, essendo il peculato ontologicamente orientato al perseguimento di un interesse privato. Nell'esempio ipotizzato, il reato di peculato sarebbe ministeriale (in quanto commesso in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni) ma l'esimente dell'interesse pubblico governativo non sarebbe sicuramente configurabile.

Sempre ragionando secondo una prospettiva logica «*a contrario*», ipotizziamo che l'interesse perseguito dal Ministro sia di tipo «politico-partitico» e non governativo. Anche tale ipotesi non regge ad un vaglio oggettivo, avendo assunto il Presidente del Consiglio Conte una posizione ufficiale rispetto alla vicenda in questione, nel contesto (si sottolinea «ufficiale» o meglio istituzionale) dell'informativa all'Assemblea del Senato del 12 settembre 2018. Solo una presa di posizione contraria, espressa in tale 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.

Tale ricostruzione risulta confermata anche alla luce dalla posizione espressa in sede di Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, in relazione alla quale è stata dal Ministro Salvini citata nella memoria la «nota verbale» del 19 agosto 2018. In tale «nota verbale» si precisa che «*soltanto un'azione decisa da parte delle istituzioni europee, che l'Italia è naturalmente pronta a sostenere, potrà consentire di superare le attuali difficoltà che impediscono l'individuazione di un porto di sbarco delle persone soccorse dalla nave »Diciotti«*» (vedi pagina 10 della memoria del Ministro Salvini).

Va inoltre evidenziato che, 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 (vedi pagina 14 della memoria del Ministro Salvini), prospettando in tal modo un pericolo per l'interesse pubblico alla sicurezza nazionale – senza dubbio preminente – ed una conseguente esigenza di tutela dello stesso.

È appena il caso di precisare che, nelle sedi «politiche», ciascun parlamentare potrà sindacare le scelte governative assunte in ordine alla vicenda «Diciotti» con interrogazioni o interpellanze, ma nell'ambito della Giunta 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, per modi e per finalità. In sede di esame di Giunta per reati ministeriali occorre limitarsi quindi al riscontro obiettivo della finalità perseguita dal Governo, espressa istituzionalmente innanzitutto dal Presidente Conte nella più volte richiamata seduta di Assemblea del 12 settembre 2018. In altri termini, superato il vaglio preventivo in ordine alla ministerialità del reato – nei termini precedentemente precisati e con riferimento ai criteri valutativi individuati per la verifica di tale «precondizione», volti ad escludere che la fattispecie in esame rientri nei reati cosiddetti «comuni» – il sindacato della Giunta non può che limitarsi al riscontro delle finalità indicate nell'articolo 9, comma 3 della legge costituzionale n. 1 del 1989, senza estendere quindi la propria valutazione a profili che ineriscono alla scelta dei mezzi per conseguire le predette finalità atteso che, come già evidenziato, l'autonomia della funzione di Governo – che costituisce la *ratio* giustificativa dell'esimente *extra ordinem* di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 – presuppone anche un'autonomia nella scelta dei mezzi e non solo quindi dei fini da perseguire. Quindi, la Giunta non deve valutare se l'interesse pubblico inerente all'esercizio di una funzione governativa meriti o meno una tutela, né se lo stesso sia o meno condivisibile. Deve invece valutare se quest'ultimo sia stato o meno oggetto di «rappresentazione» da parte del Ministro Salvini e degli altri membri del Governo, aspetto che emerge in maniera sicura e indiscutibile. Il concetto di interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo non può essere quindi riportato ad un parametro oggettivo e assoluto, ma deve essere al contrario riportato al parametro soggettivo (*rectius* teleologico) della finalità governativa perseguita dal Ministro.

Escluso il «movente» privato, escluso il «movente» politico-partitico, rimane quindi in piedi, ad avviso del relatore, esclusivamente il «movente» governativo, che ha ispirato l'azione del Ministro Salvini e che è pertanto idoneo a configurare il presupposto previsto dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 per il diniego dell'autorizzazione a procedere. Le dichiarazioni del Presidente Conte nell'Assemblea del Senato del 12 settembre 2018, come pure quelle espresse dallo stesso in altre sedi parlamentari sono tutte orientate in tale direzione.

Alla luce delle argomentazioni fin qui evidenziate, il relatore sottolinea l'opportunità che la Giunta proponga all'Assemblea il diniego della richiesta di autorizzazione a procedere di cui al documento in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,05.