

Plenaria**20ª Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Presidente***GASPARRI**

La seduta inizia alle ore 16,10.

**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 nelle sedute del 7 e 13 (antimeridiana) febbraio 2019.

Il Presidente relatore GASPARRI (*FI-BP*) ricorda preliminarmente che la propria proposta conclusiva – illustrata nell'odierna seduta antimeridiana – è volta al diniego della richiesta di autorizzazione a procedere di cui al documento in titolo.

Si apre la discussione generale.

Il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) evidenzia che nella relazione del Tribunale dei Ministri di Catania sono presenti una serie di incongruenze e contraddizioni. In particolare, tale Tribunale confonde l'obbligo di salvataggio in mare con l'accoglienza a tempo indeterminato nel territorio dello Stato delle persone sbarcate senza documenti e senza alcun permesso.

Le convenzioni internazionali ravvisabili in ordine a tale materia vengono citate in maniera parziale e strumentale dal Tribunale dei Ministri, facendo lo stesso riferimento solo alle parti funzionali alla tesi accusatoria. In particolare, il Tribunale evidenzia che la convenzione SAR configura in termini specifici l'obbligo di salvataggio delle persone in mare, omettendo tuttavia di sottolineare che tali normative sono state emanate per le navi commerciali, che in quanto tali debbono subire la minore deviazione di rotta possibile in caso di salvataggio. La nave Diciotti invece non è certamente un'imbarcazione di tipo commerciale, appartenendo alla Marina militare.

Un'altra palese incongruenza è quella relativa alla contraddittorietà tra l'ipotesi di reato formulata dal Tribunale di Catania per il periodo dal 20 al 25 agosto, nel quale la nave Diciotti era ormeggiata nel porto,

e la valutazione invece di insussistenza del fatto criminoso per il periodo antecedente, in cui la nave era ormeggiata nella rada di Lampedusa. Il Tribunale dei Ministri di Catania, preso atto che il Tribunale di Palermo non aveva ravvisato alcun comportamento penalmente rilevante rispetto ai giorni in cui la nave era ancorata a Lampedusa, ha voluto a tutti i costi individuare una fattispecie di reato e per raggiungere tale obiettivo ha prospettato argomentazioni del tutto inconferenti e inadeguate, confondendo il concetto di POS con il concetto di *hotspot*. In particolare, se il POS è contemplato da norme internazionali, al contrario l'*hotspot* è disciplinato da una fonte normativa secondaria, ossia da un regolamento ministeriale.

Rileva altresì il senatore Pillon che la richiesta di POS va fatta all'autorità procedente, che nel caso di specie è quella maltese. Quest'ultima ebbe tre richieste di POS e nonostante le stesse si limitò ad accompagnare il barcone nelle acque territoriali italiane. In particolare, due vedette maltesi viaggiarono a fianco dell'imbarcazione dei migranti per 24 ore, con un'operazione che l'oratore non esita a definire «un atto corsaro».

Il Governo italiano, a fronte di tale situazione emergenziale, ha il dovere di controllare i confini nazionali, che negli ultimi anni sono stati violati sia nella parte nord-occidentale del Paese, con migranti accompagnati via terra dalla Francia, sia nella parte nord-orientale del Paese, con migranti extracomunitari provenienti dal territorio sloveno, e sia nella parte meridionale, per via delle imbarcazioni provenienti dalle acque maltesi.

In tale complessa situazione di crisi internazionale il Governo ha avuto l'esigenza di usufruire di tempi necessari alla risoluzione della difficile situazione in questione. Gli immigrati hanno nel frattempo avuto un'adeguata assistenza medica e ogni genere di conforto.

A conclusione del proprio intervento, il senatore Pillon rileva che la proposta conclusiva del relatore offre spunti approfonditi e prospetta argomentazioni ineccepibili su un piano giuridico-costituzionale, senza quindi scendere in ambiti di tipo meramente politico. La cornice giuridica individuata dal relatore risulta adamantina e chiara, facendo riferimento alle esimenti di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD*) rileva preliminarmente che l'articolata proposta conclusiva del relatore fornisce un'impostazione metodologica atta a sciogliere taluni nodi, oggetto del dibattito pubblico degli ultimi giorni.

Rileva poi che il senatore Pillon, nel corso del proprio intervento in discussione generale, è entrato in profili che esulano dalla competenza del Senato e della Giunta, investendo ambiti di esclusiva pertinenza del giudice penale. Come il Presidente relatore ha evidenziato nella proposta conclusiva, la Giunta è chiamata a decidere solo in ordine alla sussistenza o meno di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o di un interesse pubblico inerente all'esercizio di funzione di Governo, esulando invece dall'ambito delle competenze parlamentari valutazioni inerenti alla sussistenza della condotta criminosa.

Relativamente agli obblighi inerenti al POS, sui quali si è soffermato il senatore Pillon, sottolinea che le argomentazioni prospettate dal Tribunale dei Ministri di Palermo evidenziano la sussistenza del reato solo a partire dal 20 agosto, momento in cui appare evidente che gli apparati maltesi non rispondono alle richieste inviate agli stessi. È da quel momento quindi che si configura la fattispecie criminosa e tale orientamento è seguito anche dal Tribunale di Catania, territorialmente competente per gli episodi verificatisi in tale lasso temporale.

Lo stesso relatore, nella rigorosa e dotta disamina metodologica, prende correttamente atto di alcuni dati, sottratti al sindacato della Giunta e riservati all'esclusiva competenza del giudice penale, e conseguentemente non entra nel merito di profili estranei all'ambito valutativo del Senato, rivendicando invece le prerogative parlamentari in relazione al riscontro delle esimenti previste nella legge costituzionale n. 1 del 1989.

Il relatore – prosegue l'oratrice – riporta i contenuti dell'informativa all'Assemblea del Senato del Presidente Conte del 12 settembre 2018, con la quale si evidenzia che l'obiettivo perseguito dall'Esecutivo era quello di indurre i Paesi europei a concordare un piano di riparto dei migranti. Tale posizione appare tuttavia in contrasto con le dichiarazioni politiche riportate dai mezzi di stampa nelle settimane antecedenti alla predetta data. Rileva a tal proposito che le dichiarazioni del Presidente Fico e del Ministro Salvini, rilasciate nel corso di diverse interviste, appaiono del tutto contrastanti e contraddittorie. Addirittura il Ministro Salvini aveva sfidato apertamente il Presidente Conte, minacciando una crisi di Governo, come riportato dai mezzi di stampa nella giornata del 23 agosto 2018. Alla luce di tale quadro complessivo, appare del tutto disomogenea la posizione assunta dalle forze politiche di Governo in ordine alla vicenda Diciotti. Peraltro – rileva l'oratrice – nel periodo in questione non c'era un problema di flussi migratori particolarmente accentuato, essendosi registrata una diminuzione degli sbarchi.

La senatrice Rossomando conclude il proprio intervento evidenziando che nel caso di specie il diniego dell'autorizzazione a procedere è suscettibile di compromettere i fondamenti dello Stato di diritto, nel quale ogni mezzo ed ogni azione deve essere lecita. In ordine alla vicenda in questione non si ravvisa nessun interesse pubblico, atteso che i pericoli di terrorismo paventati dal Ministro Salvini nella propria memoria scritta risultano del tutto generici ed infondati.

Il senatore BALBONI (*Fdi*), nel dichiarare il proprio sostegno sulla proposta conclusiva illustrata dal Presidente, ricorda che nel 1997 il Governo Prodi attuò un blocco navale nei confronti dell'Albania per fronteggiare l'emergenza degli sbarchi provenienti da quel Paese. In quella circostanza, né il Presidente del Consiglio né i Ministri competenti furono indagati per il reato di violenza privata, essendo indiscutibile che il Governo di allora avesse agito a salvaguardia di un preminente interesse pubblico.

Nel caso in esame, invece, benché fosse altrettanto evidente che l'azione di Governo fosse determinata a tutela di un preminente interesse

pubblico, il Tribunale dei Ministri ha deciso di inquisire il Ministro dell'interno, senatore Salvini, per il reato di sequestro di persona. In tal modo, osserva che la decisione assunta dall'autorità giudiziaria competente enfatizza il ruolo dello stesso Ministro nel suo obiettivo di contrastare l'immigrazione irregolare.

Nel merito della vicenda, ritiene indubitabile che il Ministro dell'interno non abbia agito per perseguire un interesse personale; inoltre, appare del tutto opinabile che la sua condotta sia stata tale da recare vantaggi alla parte politica a cui appartiene. È invece incontrovertibile che il Ministro Salvini abbia agito nell'interesse nazionale poiché non adottare una politica fortemente restrittiva nei confronti degli sbarchi consente di aprire le maglie verso le partenze che sono gestite dai cosiddetti «mercanti di carne umana».

Peraltro, l'azione del Ministro dell'interno va inserita in un preciso contesto che ha visto un altro Stato sovrano, Malta, che ha compiuto un vero e proprio atto ostile nei confronti dell'Italia, atto che non poteva essere accettato passivamente. Inoltre, rispondeva a un preciso interesse dello Stato italiano porre all'attenzione della comunità internazionale l'atteggiamento non collaborativo addebitabile allo Stato di Malta.

Un ulteriore aspetto da evidenziare e che comprova la sussistenza dell'esimente del preminente interesse pubblico è legato al fatto che da parte degli apparati di *intelligence* si è più volte segnalato che attraverso gli sbarchi degli immigrati clandestini possano giungere nel nostro Paese anche soggetti potenzialmente pericolosi e in grado di pianificare o commettere azioni terroristiche. Appare inoltre evidente che i migranti trattiene nella nave Diciotti, ormeggiata nel porto di Catania, sono stati assistiti con tutte le misure del caso. Anche per questa ragione, l'ipotesi di sequestro di persona di carattere omissivo, configurata nelle tesi del Tribunale dei Ministri, risulta oggetto di forti riserve poiché la fattispecie del sequestro di persona omissivo rappresenta più che altro un caso di scuola che assai raramente è stato registrato nei decenni scorsi dalla giurisprudenza penale.

In conclusione, dopo aver ricordato che i documenti provenienti dal Presidente del Consiglio Conte e dal Vice Presidente del Consiglio Di Maio e dal ministro Toninelli rimarcano la collegialità di una scelta, soprattutto per ragioni di carattere politico, reputa che l'azione condotta dal Ministro dell'interno rientri completamente nell'ambito della esimente configurata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, avendo lo stesso Ministro perseguito un preminente interesse pubblico.

La senatrice TESEI (*L-SP-PSd'Az*), nel preannunciare il proprio voto favorevole sulla proposta conclusiva avanzata dal Presidente, anche sulla base degli atti contenuti nei fascicoli a disposizione dei componenti della Giunta, richiama l'attenzione sul periodo preciso – che va dal 20 al 25 agosto 2018 – in cui i migranti furono trattiene sulla nave Diciotti. A tal riguardo va anche considerato che in occasione del Consiglio europeo tenutosi alla fine del giugno dell'anno scorso, fu adottato il criterio della

ripartizione volontaria dei migranti da parte degli Stati membri dell'Unione europea: tale criterio evidentemente richiede un maggior coordinamento tra gli stessi Stati al fine di individuare la loro concreta disponibilità ad accogliere tali soggetti. Conseguentemente, tale ricerca di disponibilità può comportare anche tempi lunghi.

Ebbene, tale situazione generale va considerata per contestualizzare nella maniera più corretta quanto accaduto nel periodo compreso tra il 20 e il 25 agosto dal momento che i migranti furono tratti in nave Diciotti in attesa che si verificasse in concreto la disponibilità degli Stati membri di accoglierli.

Peraltro occorre considerare anche altri elementi: in primo luogo, dal 20 al 22 agosto del 2018 la nave Diciotti ha battuto bandiera gialla, a riprova del fatto che venivano effettuati controlli sanitari; in secondo luogo, espletati tali controlli sanitari, saliva a bordo il procuratore Patronaggio che ha rilevato il rispetto delle condizioni in cui i passeggeri della nave erano tenuti, non individuando alcuna ipotesi di reato né adottando specifiche misure. In terzo luogo, appare significativo che in quegli stessi giorni sulla nave Diciotti – nave italiana che si trovava sul suolo italiano – salgono a più riprese diversi parlamentari che hanno svolto verifiche dalle quali non è emerso alcuno stato di segregazione dei soggetti presenti a bordo.

Ricorda poi che sulla stampa sono emerse critiche da parte dell'Unione europea che lamentava il fatto che i migranti, una volta sbarcati, sono stati destinati a Rocca di Papa, salvo poi appurare che di molti di loro si erano perse le tracce. A tale riguardo, alcuni Stati avevano addirittura richiesto che fossero posti in stato di detenzione, cioè che fossero adottate nei loro confronti misure restrittive della libertà personale.

In conclusione, tenuto conto che la richiesta di POS risulta in linea con i tempi previsti in casi analoghi, reputa che l'azione del Ministro dell'interno si sia svolta nell'ambito di un preminente interesse pubblico che deve considerare sia la difesa dei confini italiani sia la tutela della sicurezza nazionale, anche in virtù del fatto che vi sono numerose segnalazioni da parte degli apparati di *intelligence* e delle forze dell'ordine sulla eventualità che soggetti pericolosi possano giungere in Italia attraverso gli sbarchi non regolari.

Il senatore DE FALCO (*Misto*) rileva che l'obiettivo sotteso alla creazione dei POS è orientato nell'ottica della deburocratizzazione, non essendo invece funzionale ad altri fini. Infatti, nel caso di salvataggio in mare, è a carico del conduttore del mezzo nautico l'obbligo di recarsi a terra nel posto più vicino e più agevole per lo sbarco.

Il senatore Pillon ritiene erroneamente che la disciplina della SAR riguardi esclusivamente le navi commerciali, non tenendo conto della circostanza che il trattenimento indebito della Diciotti nel porto di Catania ha impedito alla stessa di svolgere i propri compiti militari e marittimi.

Inoltre, nel caso di specie, intervengono convenzioni internazionali che in quanto tali si collocano nell'ambito della gerarchia delle fonti a un livello più alto della legislazione ordinaria.

Rileva poi il senatore De Falco che nella vicenda in questione sono ravvisabili omissioni rispetto ad atti dovuti.

Inoltre, il comportamento delle autorità maltesi, grave ed esecrabile, avrebbe richiesto una reazione da parte dell'Italia più adeguata, come ad esempio il ritiro dell'ambasciatore italiano da Malta, senza quindi adottare comportamenti ingiustificati e illeciti, come avvenuto nel caso di specie.

Alla luce di tale situazione complessiva, non sussistono le condizioni per il diniego dell'autorizzazione a procedere, che pertanto va concessa.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 17,50.