

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Giovedì 14 febbraio 2019

**Plenaria**

**21ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*

GASPARRI

*La seduta inizia alle ore 9,45.*

### *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 e pomeridiana) febbraio 2019.

Prosegue la discussione generale.

Il senatore URRARO (*M5S*) rileva preliminarmente che il compito cui è chiamata la Giunta in questo caso è perimetrato dall'articolo 96 della Costituzione e dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 ed è volto all'individuazione delle esimenti previste. Non vi è dunque alcuno spazio per ulteriori aspetti connessi alla sussistenza dell'ipotesi di reato, in quanto ciò travalicherebbe le competenze ed i ruoli derivanti dal principio di separazione dei poteri.

Nel merito della vicenda, il Tribunale dei Ministri sostiene le proprie tesi prospettando che l'abuso del Ministro dell'interno si sarebbe verificato per non aver adottato il provvedimento amministrativo di POS; in pratica, si addebita al ministro Salvini una presunta inerzia, la quale invece, ad una attenta lettura dei fatti, deve essere smentita. Infatti, vi è stata una pre-

cisa ed effettiva attività del Governo, riassunta nella informativa resa dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell’Aula del Senato nella seduta del 12 settembre 2018: da tale informativa si ricava altresì la connotazione collegiale delle scelte riferite al caso concreto.

Appare inoltre evidente che i soggetti trattenuti presso la nave Diciotti hanno ricevuto un’assistenza continua, sono stati sottoposti ai controlli sanitari del caso, in attesa della definizione delle operazioni di sbarco che ricadevano sotto la responsabilità delle autorità maltesi. Peraltro, occorre contestualizzare la situazione anche tenendo conto delle rilevanti decisioni adottate dal Consiglio europeo tenutosi a fine giugno del 2018: in quella sede, fu adottato il criterio della ripartizione volontaria dei migranti tra gli Stati membri. Dal 20 al 25 agosto 2018 – cioè l’arco temporale nell’ipotesi di reato addebitata al ministro Salvini – si svolgevano riunioni a Bruxelles tra i delegati del Governo italiano e degli altri Stati europei proprio al fine di verificare la praticabilità di un piano di redistribuzione dei migranti. Dopo che tale interlocuzione ebbe esito negativo si è proceduto ad accordare l’autorizzazione allo sbarco nel porto di Catania.

Un ulteriore profilo attiene alla presunta violazione delle convenzioni internazionali: a tale riguardo, occorre però considerare che sussiste una ampia e comprovata discrezionalità tecnica e politica nella applicazione e nella prassi operativa di tali norme.

In conclusione, la propria parte politica si riserva di richiamare l’attenzione su ulteriori aspetti del caso che deve essere inquadrato in una valutazione complessiva, anche alla luce degli interventi che stanno arricchendo il dibattito.

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd’Az*) rileva che la tesi accusatoria prospettata dal Tribunale dei Ministri è incentrata sulla limitazione della libertà personale dei migranti per un arco temporale che l’organo in questione ritiene giuridicamente apprezzabile. Il profilo temporale è quindi considerato in maniera decisiva dal tribunale ai fini della sussistenza del reato di sequestro di persona.

Si rileva tuttavia a tal proposito che i tempi tecnici di sbarco risultano articolati e lunghi anche per le navi civili, per le quali non sono configurabili quelle esigenze di assistenza sanitaria, di sicurezza pubblica e di identificazione, ravvisabili invece in ordine alla nave Diciotti nella vicenda oggetto del documento in titolo.

Quanto alle richieste di POS, l’oratore rileva che vi è stata una prima istanza in data 15 agosto, ritenuta tuttavia atipica in quanto ancora non si era proceduto al recupero dei naufraghi.

Altre due richieste di POS furono inoltrate il giorno 17 agosto, momento in cui le autorità maltesi non avevano ancora manifestato con chiarezza le proprie decisioni. Quindi anche tali due richieste di POS del 17 agosto risultavano anomale.

L’unica richiesta di POS formalmente e giuridicamente configurabile come tale, alla luce delle normative vigenti in materia, è quella del 24

agosto, ossia quella inoltrata nel giorno antecedente allo sbarco dei migranti. Il Tribunale dei Ministri di Catania ritiene erroneamente che la richiesta di POS vada fatta risalire al 17 agosto, mentre in realtà la stessa va collocata temporalmente nella giornata del 24 agosto.

Le normative vigenti in materia parlano poi di «luogo sicuro», ossia di luogo dove le persone sono al riparo dai pericoli per la propria incolumità e dove sono garantite le necessità primarie e quelle inerenti all'assistenza medica. Un posto sicuro può essere localizzato a terra o anche in un'unità di soccorso, finché non avvenga lo sbarco.

Il senatore De Falco ritiene che lo sbarco vada effettuato in tempi rapidi, sulla base delle normative vigenti in materia. Tale impostazione tuttavia non risulta corretta, a giudizio dell'oratore, in quanto tali discipline sono calibrate sulle esigenze delle navi commerciali, che hanno la necessità di portare a termine rapidamente le operazioni di soccorso per poi riprendere le proprie attività economiche. Sottolinea inoltre che la nave Diciotti è attrezzata per i soccorsi ed è ancora di più idonea a garantire adeguate condizioni di permanenza delle persone a bordo nel momento in cui è ancorata in un porto.

Rileva poi il senatore Augussori che la tempistica media, riscontrabile in ordine alle richieste di POS, si articola in alcuni giorni e i tempi riscontrati con riferimento alla vicenda Diciotti non si discostano da tale tempistica media.

Il senatore DE FALCO (*Misto*) osserva incidentalmente che, se è vero che la nave Diciotti è stata costruita per le operazioni di soccorso, è altrettanto evidente che non aveva allestimenti idonei per alloggiare a bordo più di 150 persone, per un periodo temporale prolungato. Inoltre, per quanto concerne le varie richieste di POS è certamente vero che la responsabilità incombeva sulle autorità maltesi finché la nave Diciotti si trovava nella zona di competenza di Malta. Tuttavia, nel momento in cui il coordinamento fu assunto dalle autorità italiane risultava chiaro che spettava alle stesse il rilascio del POS. La prima richiesta in tal senso risale al 17 agosto 2018, dopo che Malta aveva negato la propria collaborazione con le autorità italiane. Pertanto, la nave Diciotti si trovava già in Italia da diversi giorni, con persone a bordo che ricadevano sotto la giurisdizione civile, penale, amministrativa dello Stato italiano.

Alla luce di tale ricostruzione fattuale della vicenda, ciò che mancava non era la richiesta di POS, bensì l'autorizzazione alle operazioni di sbarco, nonostante vi fossero tutte le condizioni per effettuarlo.

Il senatore CUCCA (*PD*) nel concordare con le argomentazioni di tipo tecnico richiamate dal senatore De Falco, rileva che nella memoria

presentata in Giunta dal Ministro dell'interno non sono contenuti argomenti che effettivamente siano tali da giustificare la concatenazione dei fatti che si sono verificati. Al contrario, emergono degli «aggiustamenti processuali» della vicenda, i quali però sono smentiti dagli stessi atti.

In primo luogo, l'impedimento alla libertà di circolazione dei passeggeri trattenuti a bordo della nave Diciotti si sarebbe verificato anche se la stessa fosse stata mantenuta in rada e non fosse entrata in territorio nazionale. In secondo luogo, non era ipotizzabile nemmeno uno scalo tecnico, né può essere adoperato l'argomento che comunque i migranti a bordo fossero assistiti e sottoposti ai necessari controlli sanitari perché anche le persone carcerate e sequestrate hanno vitto, alloggio ed assistenza.

Inoltre, se è pur vero che inizialmente la rotta della nave Diciotti era orientata verso le acque maltesi e che successivamente si è assistito ad un incidente diplomatico tra lo Stato italiano e quello maltese, bisognava adottare tutte le misure del caso in grado di arginare il comportamento non collaborativo di Malta, senza per questo ricorrere ad una condotta che ha obiettivamente limitato la libertà personale dei soggetti trattenuti a bordo.

Risulta poi da respingere anche l'argomento del pericolo di possibili riflessi sul terrorismo poiché se fosse stato realmente veritiero tale sospetto le autorità italiane non avrebbero consentito, ultimate le operazioni di sbarco, che parte dei migranti si allontanasse, facendo perdere le proprie tracce.

Nel ringraziare il Presidente per aver trasmesso alla competente Procura di Catania i documenti firmati dal Presidente del Consiglio, dal Vice Presidente del Consiglio e dal Ministro delle infrastrutture per le conseguenti valutazioni, rileva che la linea che il Governo italiano ha assunto nei riguardi della problematica migratoria non poteva e non può giustificare alcun atto che comprime la libertà personale. Peraltro, la stessa politica governativa in materia non appare così univoca e ferma come si vuole rappresentare: infatti, nel luglio 2018 – cioè appena un mese prima dei fatti oggetto di esame – si affrontò un caso analogo che terminò dopo che il Presidente del Consiglio ebbe ordinato lo sbarco. In quel frangente, il Ministro dell'interno manifestò stupore e dichiarò che non condivideva le decisioni adottate dal Presidente del Consiglio. Questo precedente denota che in tema di politiche per il contrasto all'immigrazione vi sono state iniziative assunte singolarmente, senza un indirizzo governativo condiviso e coordinato.

Emerge altresì che è del tutto contestabile anche il profilo dei tempi tecnici dello sbarco poiché l'arco di cinque giorni per organizzare le operazioni di sbarco dei migranti costituisce una tempistica irragionevole in quanto lesiva della libertà di circolazione di quei soggetti sul territorio nazionale.

In conclusione, ritiene che nessun fine od obiettivo di governo possa legittimare o giustificare condotte che limitano in modo serio e grave la libertà personale.

La senatrice RICCARDI (*M5S*), dopo aver fatto presente che limiti alla libertà di circolazione sono previsti nell'ambito delle normative europee, ad esempio per quanto riguarda l'applicazione del trattato di Schengen, richiama l'attenzione sulla necessità che le proposte conclusive del Presidente siano integrate da un argomento che focalizzi l'attenzione sul bilanciamento del preminente interesse pubblico con la compressione temporanea della libertà di circolazione dei migranti. Sottolinea a tal proposito che in numerose circostanze tali soggetti vengono comunque trattenuti per l'identificazione, senza che per questo tali condotte siano configurabili come reato.

Dopo alcune osservazioni da parte della senatrice MODENA (*FI-BP*), il PRESIDENTE ricorda che la Giunta deve pronunciarsi sulla vicenda in esame nell'ambito circoscritto delle previsioni contenute dalla legge costituzionale n. 1 del 1989. All'interno di questo preciso perimetro, potranno essere considerate le valutazioni plausibili avanzate dalla senatrice Riccardi, come quelle di altri senatori.

Coglie infine l'occasione per informare la Giunta che ha ricevuto una lettera da parte del Presidente del Senato che comunica di aver provveduto alla trasmissione alla Procura di Catania i due documenti, a firma del Presidente Conte e dei ministri Di Maio e Toninelli, allegati alla memoria depositata dal ministro Salvini.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*) esprime il proprio ringraziamento, anche a nome del Movimento 5 Stelle, al Presidente Gasparri per aver fatto trasmettere alla Procura della Repubblica di Catania i predetti documenti.

Dichiara inoltre di condividere le argomentazioni espresse dalla senatrice Riccardi, invitando il Presidente relatore a tenerne conto.

Il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) condivide le valutazioni effettuate dalla senatrice Riccardi, atteso che sia l'articolo 52 della Costituzione – che parla di sacro dovere della difesa della Patria – e sia l'articolo 4, comma 3, del Testo Unico sull'immigrazione, legittimano in taluni casi una compressione della libertà personale. Analoga limitazione è contemplata per i casi in cui il migrante ha alterato le proprie impronte, e pertanto – come previsto dalle linee guida Procedure Operative Standard (SOP) 2015 – lo stesso può essere trattenuto in un'area specifica dell'*hot-spot*. Parimenti è possibile trattenere una persona all'interno dell'*hotspot* sino al momento in cui la stessa sia stata fotosegnalata.

Come richiamato anche dal senatore Cucca, la stessa Unione europea, attraverso propri comunicati ufficiali, ha sottolineato in senso critico la fuga dei migranti in questione dopo lo sbarco dalla nave Diciotti, lasciando emergere chiaramente la facoltà per gli Stati membri di limitare la libertà personale dei migranti in determinate situazioni, al fine di impedire che gli stessi si rendano irreperibili e circolino clandestinamente sul territorio nazionale.

Lo stesso ministro Minniti ha operato in più circostanze il trattenimento dei migranti all'interno degli *hotspot*. Inoltre, il Pubblico ministero Patronaggio, pur essendosi recato a bordo della nave Diciotti, non ha attivato alcun provvedimento di sua competenza per impedire la continuazione dei comportamenti che ora sono stati utilizzati per l'accusa al ministro Salvini.

Il ministro Salvini ha esercitato il sacro dovere di difesa della Patria, difendendo i confini territoriali dello Stato italiano e comprimendo legittimamente a tal fine la libertà personale dei migranti che stavano entrando nel territorio italiano senza documenti e senza alcun permesso.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD*) prende la parola ricordando che nella seduta di ieri si era soffermata sui contenuti dell'informativa all'Assemblea del Senato del Presidente Conte del 12 settembre 2018, nella quale l'Esecutivo – con riferimento alla vicenda Diciotti – perseguiva l'obiettivo di indurre i Paesi europei a concordare, attraverso una trattativa, un piano di riparto dei migranti, ponendo in essere una violazione della libertà personale dei soggetti presenti a bordo della nave per il perseguimento di tale finalità. Questo profilo costituisce l'oggetto precipuo della valutazione che la Giunta e l'Assemblea sono chiamate ad effettuare e sulla base di esso occorrerà che vengano assunte delle decisioni in ordine alla richiesta di autorizzazione in titolo.

L'intervento testé svolto dal senatore Pillon – prosegue l'oratrice – è suscettibile di creare confusione in ordine alla vicenda in questione, entrando nel merito della valutazione della sussistenza o meno del reato e ponendosi in tal modo in contraddizione con l'impostazione metodologica seguita dal relatore, correttamente incentrata su una precisa separazione tra l'ambito delle valutazioni di spettanza del Tribunale dei Ministri e l'ambito delle valutazioni demandate al Senato, in base alla legge costituzionale n. 1 del 1989. Precisa la senatrice che la proposta del relatore, pur essendo corretta sul piano metodologico, non è invece condivisibile quanto alle conclusioni a cui perviene.

Rileva inoltre che i casi richiamati dal senatore Pillon, relativi al trattenimento di migranti al fine di prendere le impronte digitali degli stessi, risultano del tutto diversi rispetto alla vicenda oggetto del documento in titolo, atteso che in questi casi la limitazione alla libertà personale è contemplata da specifiche norme di legge. Nel caso invece della Diciotti nessuna disposizione normativa legittimava il ministro Salvini a limitare indebitamente la libertà personale dei migranti e pertanto il suo comportamento si inquadra interamente nell'area delle attività illecite.

Il senatore BONIFAZI (*PD*) rileva preliminarmente che nel caso di specie bisogna chiedersi se le persone a bordo della nave Diciotti avessero la qualità soggettiva di migranti o quella di naufraghi. Il Capo di Gabinetto del Ministro ha inoltre affermato che non vi era notizia di soggetti pericolosi sulla nave Diciotti.

Pur non condividendo le conclusioni prospettate dal Presidente nella propria proposta, il senatore Bonifazi sottolinea l'opportunità che non vengano recepite le integrazioni della senatrice Riccardi e che pertanto non venga modificata l'originaria proposta conclusiva illustrata alla Giunta.

Il senatore MALAN (*FI-BP*) esprime apprezzamento per la proposta conclusiva del Presidente, evidenziando che la legge costituzionale n. 1 del 1989 attribuisce alla Camera competente il potere di valutare di volta in volta la ricorrenza delle esimenti inerenti all'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o al preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo. Quindi, a fronte della singola richiesta, il Senato effettua una valutazione che necessariamente riveste una valenza politica. È infatti oggetto di valutazione politica la sussistenza o meno di un preminente interesse pubblico, che quindi può essere nella singola fattispecie riconosciuto da taluni e negato da altri.

La legge costituzionale n. 1 del 1989 non consente affatto al Governo una libertà assoluta di operare al di fuori delle regole, circoscrivendo invece tale prerogativa proprio attraverso il meccanismo dell'autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza del Ministro. Questo vaglio consente di distinguere le situazioni in cui l'esimente opera da quelle in cui l'applicabilità della stessa viene ritenuta insussistente. Ribadisce l'oratore che tale valutazione va fatta esclusivamente con riferimento alla singola richiesta di autorizzazione, senza che l'eventuale diniego di autorizzazione di un singolo caso possa legittimare qualsivoglia situazione, a prescindere quindi dalla valutazione-filtro che la Camera competente è chiamata volta per volta ad effettuare.

Il senatore DE FALCO (*Misto*), con riferimento all'intervento del senatore Augussori, evidenzia che i tempi medi di sbarco sono in genere notevolmente inferiori a quelli prospettati dallo stesso. Precisa a tal proposito che le visite mediche e le altre attività conseguenti allo sbarco vanno effettuate solo una volta che i migranti siano a terra.

Sottolinea poi che i soggetti a bordo della nave Diciotti hanno lo *status* di naufrago, con tutte le conseguenze derivanti da tali qualità previste dall'ordinamento.

La senatrice MODENA (*FI-BP*) esprime il proprio apprezzamento per la proposta conclusiva del relatore, articolata ed equilibrata ed idonea a tracciare un'impostazione metodologica precisa e corretta.

Si sofferma poi sui casi dell'*ex* ministro Pisanu e dell'*ex* ministro Maroni, che pur presentando delle analogie con quello attuale, non sono mai pervenuti al Senato, essendosi arrestati i sopraccitati *iter* prima della formulazione di eventuali richieste di autorizzazione e quindi su decisione dei competenti organi giudiziari.

Le esperienze maturate in seno al centrodestra hanno consentito al ministro Salvini di disporre di un bagaglio storico importante e conseguentemente di assumere comportamenti idonei a tutelare l'interesse na-

zionale. Nel caso della vicenda Diciotti, a differenza dei casi relativi all'*ex* ministro Pisanu e all'*ex* ministro Maroni, l'autorità giudiziaria competente non ha disposto l'archiviazione e ha deciso di sottoporre la questione al Senato, nonostante la palese e inequivocabile valenza politica degli atti compiuti dal ministro Salvini.

Il senatore Emanuele PELLEGRINI (*L-SP-PSd'Az*) sottolinea che nel caso di specie si è assistito ad un vero e proprio conflitto tra due Stati, l'Italia e Malta, con l'Italia che ha agito al fine di tutelare la propria posizione e di difendere le proprie ragioni in ambito europeo. Le dichiarazioni del Presidente Conte e le posizioni ufficiali assunte dal Governo italiano in materia di immigrazione sono tutte in linea con le scelte effettuate dal ministro Salvini.

Osserva poi che la soluzione di un conflitto internazionale investe un ambito relativo alla politica estera, che in quanto tale riveste una valenza prettamente governativa. Il Governo italiano ha posto in essere tutta una serie di iniziative volte ad affermare e a far valere i propri legittimi diritti.

Quanto al sequestro, rileva che non vi era nessuna situazione di emergenza ma semmai una situazione riconducibile ad un mero scalo tecnico.

Il senatore DE FALCO (*Misto*) precisa brevemente che nel caso di specie non vi era un mero scalo tecnico, atteso che era stata appositamente allestita per gli sbarchi dei migranti in questione una banchina del porto di Catania.

La senatrice EVANGELISTA (*M5S*) rileva in senso critico che il dibattito si è incentrato su ambiti sottratti alla valutazione della Giunta e del Senato, in quanto di pertinenza esclusiva dell'autorità giudiziaria. In particolare, al Senato non spetta riscontrare se sussista o meno la fattispecie criminosa, essendo limitata la valutazione dello stesso ai soli profili inerenti alla sussistenza o meno delle esimenti di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989, ossia quello dell'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero del preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo.

In passato, l'articolo 96 della Costituzione, relativo ai reati ministeriali, è stato applicato in maniera scorretta, in ordine a fattispecie criminose – quali il peculato e la corruzione – rispetto a cui l'interesse non può che essere privato e non quindi governativo. Osserva l'oratrice che la vicenda oggetto del provvedimento in titolo è invece diversa rispetto a quelle relative alle sopracitate situazioni di corruzione o di peculato e va pertanto valutata con parametri specifici. Peraltro nei casi, analoghi, degli *ex* ministri Pisanu e Maroni, le richieste di autorizzazione non furono trasmesse alla Camera competente in quanto l'autorità giudiziaria ritenne autonomamente di archiviare i procedimenti.

Il PRESIDENTE, nessun altro chiedendo di parlare, dichiara chiusa la discussione generale.

Prospetta inoltre l'opportunità che l'esame del documento in titolo si concluda nella seduta da convocare per martedì 19 febbraio alle ore 13,30. In tale occasione sarà svolto l'intervento di replica del relatore ed altresì il rappresentante di ciascun Gruppo potrà effettuare la dichiarazione di voto sulla proposta conclusiva del relatore.

La Giunta prende atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 12.*