

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. IV-bis
n. 1-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE GASPARRI)

SULLA

**DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO
AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE**

NEI CONFRONTI

DEL SENATORE **MATTEO SALVINI** NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELL'INTERNO *PRO TEMPORE*

**per il reato di cui all'articolo: 605, commi primo, secondo, numero 2, e terzo, del codice penale
(sequestro di persona aggravato)**

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Catania il 23 gennaio 2019**

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 23 gennaio 2019

Comunicata alla Presidenza il 21 febbraio 2019

ONOREVOLI SENATORI. - In data 23 gennaio 2019 la Procura distrettuale della Repubblica di Catania - in conformità a quanto disposto dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Catania con relazione deliberata il 7 dicembre 2018 e depositata il 22 gennaio 2019 - ha trasmesso al Presidente del Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989, gli atti del procedimento penale n. 1/2018 Registro Generale sezione reati ministeriali nei confronti del senatore Matteo Salvini, nella qualità di Ministro dell'interno, per l'avvio della procedura di cui all'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, ai fini del rilascio dell'autorizzazione in ordine al reato di sequestro di persona aggravato, previsto e punito dall'articolo 605, commi primo, secondo, n. 2, e terzo del codice penale.

In pari data il Presidente del Senato ha deferito la questione all'esame della Giunta e ne ha dato annuncio all'Assemblea.

La Giunta ha espletato la propria istruttoria sul documento in questione nelle sedute del 30 gennaio, 7, 13 (antimeridiana e pomeridiana), 14 e 19 e febbraio 2019.

In data 6 febbraio 2019, il senatore Salvini ha depositato agli atti della Giunta una memoria scritta con allegati due documenti, il primo a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri Conte e il secondo a firma del Vice Presidente del Consiglio Di Maio e del Ministro Toninelli.

* * *

a) Fatto

La vicenda all'origine dei fatti riguarda l'operazione di soccorso e salvataggio di 190 immigrati effettuata in data 16 agosto 2018 dall'unità navale della Guardia Costiera "U. Diciotti" in zona SAR (*Search and Rescue*) maltese, di cui parte successivamente trattenuti a bordo della predetta imbarcazione ormeggiata nel porto di Catania fino al 25 agosto 2018.

Con decreto depositato il 16 ottobre 2018 il Tribunale dei Ministri di Palermo ha escluso la sussistenza di condotte penalmente rilevanti ascrivibili al Ministro Salvini fino alla data del 19 agosto 2018, dichiarando la propria incompetenza territoriale in ordine ai fatti accaduti nell'intervallo temporale successivo, a partire dall'attracco della nave nel porto di Catania in data 20 agosto e fino all'autorizzato sbarco degli immigrati il 25 agosto 2018, rimettendo gli atti al Procuratore della Repubblica di Catania per le valutazioni di competenza (v. pag. 2 della Relazione del Tribunale di Catania-sezione reati ministeriali, di seguito citata come "Relazione").

Il Procuratore della Repubblica di Catania (ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989), con istanza depositata il 29 ottobre 2018, ha chiesto al Tribunale di Catania-sezione per i reati ministeriali di disporre l'archiviazione del procedimento iscritto nei confronti del Ministro dell'interno per infondatezza della notizia di reato (v. pag. 2 della Relazione del Tribunale di Catania-sezione reati ministeriali).

All'esito dell'esame, il Tribunale dei Ministri di Catania - nel condividere le conclusioni del Tribunale dei Ministri di Palermo con riferimento a quanto accaduto nell'arco temporale compreso tra il 15-16 agosto e il 20 agosto 2018 - ha ritenuto che ad opposte conclusioni debba pervenirsi per quanto concerne la condotta tenuta dallo stesso Ministro Salvini nel successivo periodo, compreso tra l'attracco della nave "Diciotti" al porto di Catania e la tarda serata del 25 agosto, allorquando veniva autorizzato lo sbarco degli immigrati (v. pag. 3 della Relazione del Tribunale di Catania-sezione reati ministeriali).

Con riguardo alla cronologia degli eventi successivi al 20 agosto 2018, si evince dalla predetta Relazione del Tribunale dei Ministri di Catania che, in tale data, alle ore 8,53, IMRCC (*Italian Maritime Rescue Coordination Centre*) Roma, cioè la Centrale Operativa del Comando Generale delle

Capitanerie di Porto-Guardia Costiera, dava ordine alla motonave della Guardia Costiera "U. Diciotti", con a bordo gli immigrati soccorsi in mare, di portarsi a venti miglia ad est di Catania; alle successive ore 16,43 veniva ordinato alla motonave di dirigersi verso il porto di Catania, dove attraccava alle ore 23,49 con a bordo i 177 immigrati rimasti (tredici erano già stati fatti sbarcare a Lampedusa il 16 agosto a causa delle precarie condizioni di salute), ricevendo tuttavia il Comandante Kothmeir l'ordine di "non calare la passerella e lo scalandrone" (pagine 5 e 6 della Relazione).

Il 22 agosto, permanendo la situazione di stallo ed il diniego del POS (*Place of Safety*), a seguito di esplicita richiesta scritta avanzata dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minori di Catania, nella serata dello stesso giorno veniva autorizzato da parte del Ministero dell'interno l'immediato sbarco dei minori non accompagnati presenti a bordo della "Diciotti".

Il 24 agosto 2018, dopo due giorni di attesa, IMRCC Roma, per il tramite del Centro Nazionale di Coordinamento (NCC), inviava una terza richiesta di POS al competente Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Il pomeriggio del 25 agosto 2018, in seguito all'attivazione della procedura sanitaria "MEDEVAC" da parte del Comandante della "Diciotti", veniva effettuato lo sbarco di sei immigrati che necessitavano di urgenti accertamenti clinici ed esami di laboratorio.

Nella tarda serata dello stesso giorno il Ministro dell'interno autorizzava lo sbarco degli immigrati ancora a bordo; le operazioni iniziavano alle ore 00.08 del 26 agosto per concludersi dopo alcune ore con il trasferimento degli stessi presso l'*hotspot* di Messina, dove venivano ultimate le procedure di riconoscimento ed identificazione.

Ciò premesso in punto di fatto, il Collegio di Catania, nel precisare il quadro normativo di riferimento in relazione al procedimento di sbarco e alle competenze amministrative (pagine 6 e seguenti della

Relazione), e nel richiamare la competenza funzionale del Tribunale dei Ministri, conferma che la condotta ascritta al senatore Salvini sia riconducibile nell'ambito del "reato ministeriale", in quanto strettamente connessa - secondo la tesi accusatoria - all'abuso dei poteri dallo stesso esercitati nella sua qualità di Ministro.

Soffermandosi sulla configurazione del reato ipotizzabile e sulla sua qualificazione giuridica (pagine 15 e seguenti della Relazione), il 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.

Sotto tale profilo, peraltro, il Collegio (pagine 34 e seguenti della Relazione) 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).

Lo stesso Tribunale (pagina 48 della Relazione), sottolinea, per quanto attiene alla valutazione delle "ragioni politiche" 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.

* * *

b) **Diritto**

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'esercizio 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'invioabilità 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 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.

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 l'Assemblea 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 fra la condotta integratrice dell'illecito (rectius dell'ipotesi di illecito) e le funzioni esercitate dal ministro, rapporto 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 dell'ultimo periodo - 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" (ovviamente in assenza delle scriminanti ordinarie previste dal codice penale) 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.

Ci si soffermerà più diffusamente, nell'ambito della parte conclusiva della presente relazione, sulla ministerialità del reato e sui criteri valutativi della stessa.

Nel caso di specie va sottolineato che 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.

* * *

Dopo il vaglio di ministerialità del reato, occorre che si 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.

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.

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'articolo 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 ed indirizzo politico del Paese"* (v. Consiglio di Stato, sez. V, 6 ottobre 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)"* (v. 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"* (v. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 5 marzo 2012, n. 2223).

È stato infatti precisato, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, che gli atti di alta amministrazione sono caratterizzati 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 ampia discrezionalità, sono sottoposti al sindacato giurisdizionale.

La problematica, tuttavia, potrebbe non investire l'oggetto delle valutazioni che

sia la Giunta che l'Assemblea sono chiamate 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 potrebbe essere 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 dovrebbe consistere 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.

* * *

Chiariti i profili metodologici fin qui evidenziati, occorre soffermarsi sulle circostanze dalle quali emerge la valenza

governativa delle scelte effettuate dal Ministro Salvini.

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 responsabilità, 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 dell'ultimo periodo, 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, 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 dell'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 quest'ultimo aveva elaborato una proposta tesa 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 preveda una gestione basata su una logica strutturale, da riconoscere definitivamente come priorità dell'Unione europea".

Ha quindi individuato 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 dell'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 - in particolare - riferito come la *"prima sfida"* in materia di immigrazione 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 dell'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".

* * *

c) **Valutazioni conclusive della Giunta**

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 che il Senato è chiamato ad applicare nel caso di specie.

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.

Anche in tal caso la conferma della correttezza di tale ricostruzione si ha anche 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 (non ricorrendo, secondo il Tribunale, i presupposti necessari per la configurabilità di tale causa di giustificazione) 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.

In relazione alla configurabilità, nel caso di specie, dell'esimente inerente al perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, si rileva che dall'esame dei fatti svoltisi tra il 14 agosto 2018 e il 25 agosto 2018 emerge che la decisione di non comunicare con maggiore sollecitudine il POS alla nave "Diciotti" si inquadri in una controversia di natura internazionale tra Italia e Malta a seguito dell'inadempimento, da parte di quest'ultimo Stato, alla normativa internazionale che impone al Governo responsabile dell'area di salvataggio di esercitare la primaria responsabilità dell'evento e di indicare il POS di accoglimento dei soggetti salvati.

L'interesse pubblico perseguito consisteva anche 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. Che gli obiettivi perseguiti dal Ministro fossero quelli testé menzionati può essere agevolmente evinto anche dalla "valenza governativa" che aveva assunto la vicenda della nave "Diciotti", come emerge anche dall'informativa all'Assemblea del Senato del Presidente Conte, nella seduta d'Aula del 12 settembre 2018.

Si rileva poi che la sussistenza di un preminente interesse pubblico inerente alla funzione di Governo può essere desunta anche attraverso un ragionamento "*a contrario*". Se nel caso di specie non fosse ipoteticamente ravvisabile il predetto interesse pubblico, occorre chiedersi di quale natura sarebbe 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 tale reato 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 Salvini 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 necessario a questo punto precisare che l'autonomia della funzione di Governo - che costituisce la *ratio* giustificativa dell'esimente *extra ordinem* di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 - va tuttavia vagliata innanzitutto nell'ambito della valutazione della "precondizione" inerente alla ministerialità del reato. È in questa fase "valutativa", infatti, che si collocano, sul piano sistematico e procedurale, le riflessioni circa la non configurabilità dei reati ministeriali in relazione a fattispecie criminose che ledano in modo irreversibile determinati diritti fondamentali.

Quindi, non sono idonee a superare il vaglio in ordine alla "precondizione" della ministerialità del reato quelle situazioni in cui possa configurarsi una lesione irreversibile di diritti fondamentali. In tali casi il superamento dei limiti suddetti sarebbe palesemente *contra constitutionem* ed in quanto tale inciderebbe in modo decisivo sulla configurazione "ontologica" del reato, che non sarebbe più ministeriale in tale ipotesi, ma comune e pertanto soggetto alla competenza esclusiva del giudice penale, senza necessità di alcuna autorizzazione a procedere da parte del Senato. Se giungesse, quindi, una richiesta di

autorizzazione a procedere per un omicidio di cui fosse mandante un Ministro, che abbia ad esempio ordinato indebitamente (e senza la ricorrenza di alcuna delle scriminanti ordinarie previste dal codice penale) di sparare sui manifestanti, il Senato dovrebbe dichiarare la propria incompetenza e rimettere gli atti all'autorità giudiziaria perché il procedimento prosegua nelle forme ordinarie, non essendo il reato ministeriale. La configurazione di ministerialità di un reato si arresta quindi alle soglie della lesione irreversibile di diritti fondamentali, essendo talmente grave l'ipotetica lesione - palesemente *contra constitutionem* - di tali diritti, da alterare la natura precipua del reato e da sottrarlo conseguentemente dall'area della connessione funzionale e della ministerialità.

Si evidenzia che nel caso di specie nessuna lesione irreversibile può configurarsi rispetto a diritti fondamentali. È indubbio che gli immigrati in questione siano dovuti rimanere, a causa della mancata autorizzazione allo sbarco, per cinque giorni in più a bordo della nave "Diciotti". Tuttavia, tale nave poteva considerarsi luogo sicuro essendo ancorata in porto ed essendo costantemente assistita da medici e rifornita dei generi di prima necessità occorrenti. Va inoltre menzionato il fatto che gli immigrati in precarie situazioni fisiche e i minori non accompagnati erano già stati fatti sbarcare.

In altri termini, non sono noti specifici danni subiti dagli immigrati a causa di tale attesa a bordo della nave, considerata la predetta costante assistenza loro riservata a bordo e l'intervenuta autorizzazione allo sbarco per minori non accompagnati e soggetti in precarie condizioni fisiche.

Va altresì evidenziato che, una volta sbarcati, gli immigrati in questione non sarebbero stati liberi di circolare sul territorio italiano ma sarebbero stati accompagnati nei centri *hotspot* per le procedure di identificazione. In altre parole, il diritto compresso nel caso di specie non sembra essere quello della libertà personale *tout court*, ma quello della libera circolazione (ove in astratto sussistente).

In ogni caso il diritto degli stranieri ad accedere e circolare sul suolo italiano non è un diritto assoluto ed inviolabile, potendo prevedere una compressione a fronte del diritto-dovere dello Stato di identificare gli stranieri e disciplinarne e limitarne gli accessi. Lo stesso articolo 5 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo prevede la possibilità della compressione del diritto fondamentale della libertà personale per impedire gli accessi illegali nel territorio di uno Stato straniero.

Escluso dunque che i diritti compressi nel caso di specie possano annoverarsi tra i diritti fondamentali per così dire "incomprimibili" - quali la vita o la salute - la fattispecie in questione è conseguentemente idonea a superare il vaglio della ministerialità.

Ciò posto, si propone che nel caso in esame venga riconosciuta innanzitutto la sussistenza della "precondizione" della ministerialità, aderendo a quanto peraltro riconosciuto univocamente sia dal pubblico ministero Zuccaro che dal Tribunale dei Ministri di Catania.

Essendo quindi ministeriale il reato - a seguito dei criteri valutativi di tale configurazione fin qui utilizzati - ed essendo altresì evidente, per i motivi fin qui esposti, che sussiste in maniera inequivocabile l'esimente del preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, si ritiene di proporre il diniego della richiesta di autorizzazione a procedere in esame.

Si ritiene utile infine precisare, sul piano meramente metodologico, da un lato l'esigenza di evitare che il sindacato dell'Assemblea scivoli verso le frontiere del sindacato ispettivo, atteso che - come evidenziato nella proposta - nelle sedi "politiche" ciascun parlamentare potrà sindacare le scelte governative assunte in ordine alla vicenda "Diciotti" con atti di indirizzo, interrogazioni o interpellanze o,

addirittura, con la mozione di sfiducia individuale, ma nell'ambito del Senato, in tal sede, 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.

Dall'altro lato, occorre evitare che il sindacato del Senato si estenda ad ambiti ed a profili di competenza esclusiva del giudice penale, non essendo il procedimento in Giunta e in Assemblea una sorta di "quarto grado": queste ultime, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, devono limitarsi a valutare se 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. Ove si ravvisi una delle due predette esimenti e l'autorizzazione a procedere venga denegata, il procedimento penale cessa in base all'articolo 96 della Costituzione ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989, mentre ove si propendesse per la tesi contraria, spetterà all'autorità giudiziaria accertare in sede processuale la sussistenza o meno del reato di sequestro di persona.

* * *

La Giunta, per tutti i motivi fin qui evidenziati, propone, a maggioranza, all'Assemblea il diniego della richiesta di autorizzazione a procedere, attesa la sussistenza nel caso di specie dell'esimente del perseguimento del preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

GASPARRI, *relatore*