



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 296

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 9 gennaio 2020

INDICE**Giunte**

Elezioni e immunità parlamentari:

Plenaria *Pag.* 3**Commissioni permanenti**10^a - Industria, commercio, turismo:*Ufficio di Presidenza (Riunione n. 75)* *Pag.* 20**Commissioni bicamerali**

Questioni regionali:

Ufficio di Presidenza *Pag.* 21*Plenaria* » 21

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Giovedì 9 gennaio 2020

Plenaria

47^a Seduta

Presidenza del Presidente

GASPARRI

La seduta inizia alle ore 8,35.

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

***(Doc. IV-bis, n. 2) Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti
del senatore Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'interno
pro tempore***

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 19 dicembre 2019 e proseguito nella seduta dell'8 gennaio 2020.

Il Presidente relatore GASPARRI (*FI-BP*) precisa preliminarmente, sul piano metodologico, 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'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'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 nel-

l'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 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 qualifi-*

cazione 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 ponesse in essere un reato di lesioni personali, tale reato non avrebbe il carattere della ministerialità e seguirebbe pertanto l'*iter* ordinario dei reati «comuni».

Nel caso di specie va sottolineato che il Tribunale dei Ministri, 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 Tribunale dei Ministri rileva che nel caso della nave Gregoretti (come peraltro sostenuto anche in riferimento al caso della Diciotti, di cui al *Doc. IV-bis*, n. 1) la condotta posta in essere dal Ministro Salvini 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.

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.

Sul piano metodologico generale si evidenzia che nel nostro ordinamento giuridico il precedente giurisprudenziale, pur non essendo vincolante sul piano strettamente formale (non essendo le sentenze annoverate tra le fonti del diritto), riveste tuttavia un'autorità *de facto*, contribuendo a formare il cosiddetto diritto vivente. Analogo discorso può valere per i precedenti di Giunta, atteso che nel diritto parlamentare il precedente e, più in generale, il progresso *decisum* acquista un rilievo ancora più marcato.

In tale prospettiva metodologica la valutazione circa la riconducibilità (o meno) del caso Gregoretti al caso Diciotti (deciso dalla Giunta e poi dall'Assemblea), assume una valenza *lato sensu* pregiudiziale. L'elemento che rafforza ulteriormente il carattere preliminare di tale valutazione è la circostanza dell'assunzione della decisione nella legislatura in corso e,

quindi, da parte di organi parlamentari aventi tendenzialmente la medesima composizione di quella attuale. Tali considerazioni si innestano sulla posizione di terzietà rivestita dalla Giunta nell'ordinamento parlamentare. A tutela di tale terzietà, la composizione della Giunta non varia nel caso di formazione di nuovi gruppi e non sono consentite nemmeno le sostituzioni nelle singole sedute da parte degli stessi gruppi dei membri assenti (a differenza di quanto avviene nelle Commissioni). La posizione di terzietà della Giunta comporta che i precedenti, specie quelli della legislatura in corso, devono necessariamente rivestire una valenza pregiudiziale e comunque un'irrinunciabile autorità *de facto* per i casi analoghi, atteso che i mutamenti politici e delle maggioranze governative non dovrebbero mai condizionare gli orientamenti di tale organo, sottratti al gioco politico-partitico.

Relativamente al caso Gregoretti si rileva che, qualunque sarà la decisione della Giunta, la stessa non potrebbe mai prescindere dalla valutazione oggettiva del precedente della Diciotti e dal *decisum* adottato in tale circostanza: se i casi sono valutati oggettivamente come differenti tra di loro, allora potrà essere anche prospettata una soluzione diversa, mentre qualora i casi fossero reputati identici o simili, la soluzione non potrà che essere la stessa. Va sottolineato che non è sufficiente qualsiasi differenza tra le due fattispecie concrete *de quibus*, essendo al contrario necessario che le divergenze siano tali da giustificare, attenendosi ad un principio di ragionevolezza, un'eventuale decisione difforme rispetto a quella adottata per il caso Diciotti.

Tutto ciò premesso sul piano metodologico generale, si rileva che il Presidente del Consiglio Conte ha esplicitato la linea del Governo in materia di sbarchi in diverse sedi istituzionali, e in particolare nella seduta dell'Assemblea del Senato del giorno 12 settembre 2018, con riferimento al caso Diciotti, in quanto prima fattispecie concreta che poneva determinate problematiche. Appare evidente che, una volta definita la linea del Governo in materia di sbarchi, non era indispensabile un'informativa parlamentare per ogni sbarco di immigrati avvenuto in Italia.

Nella sopracitata seduta di Assemblea del 12 settembre 2018 il Presidente Conte affermava: «*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*» (brano tratto dal resoconto stenografico).

Sempre nella seduta in questione, il Presidente Conte precisava: «*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 regolamenta-

zione 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.

La linea del Governo in materia di immigrazione appare evidente dalle predette dichiarazioni rese in Assemblea dal Presidente Conte.

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 in-tesa 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»*.

Analoga impostazione è stata seguita dal Presidente Conte nelle dichiarazioni rese nella seduta dell'Assemblea del Senato del 16 ottobre 2018, in vista del Consiglio europeo del 18 ottobre 2018, nonché nella seduta dell'Assemblea del Senato dell'11 dicembre 2018, in vista del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2018.

In tale contesto di politiche sull'immigrazione adottate dal Presidente del Consiglio Conte si inserisce la *mail* del 26 luglio 2019 (allegata alla memoria scritta depositata dal Ministro Salvini) inviata dal dott. Benassi, Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, al dott. Massari, ambasciatore rappresentante italiano a Bruxelles, finalizzata a sollecitare la redistribuzione degli immigrati imbarcati la sera prima sulla nave Gregorretti presso gli altri Stati membri dell'Unione Europea. Si sottolinea anzitutto la contestualità di tale iniziativa della Presidenza del Consiglio rispetto all'inizio della vicenda in questione, risalente alla sera del giorno precedente, ossia la sera del 25 luglio. Successivamente a tale presa in carico della vicenda, la Presidenza del Consiglio ravvisava delle incertezze nelle risposte di taluni Stati membri, incertezza che precludeva la possibilità di una ricollocazione immediata degli immigrati presso gli Stati europei. Si legge infatti nella *mail* indirizzata dal dott. Massari a Elisabetta Belloni, Segretario Generale della Farnesina e a Michele Baiano, Vice Segretario Generale della Farnesina: «Sono in costante contatto con Michou [funzionario organo competente UE], che a partire da stamattina [ossia dal 26 luglio, visto che la *mail* è di quel giorno] ha contattato le diverse capitali europee. Per ora hanno risposto in quattro Paesi con disponibilità generica a prendere i migranti: Germania, Francia, Irlanda e Lussemburgo. Commissione/ altri SM considerano che anche noi prenderemo una parte. I quattro paesi sopra menzionati ne prenderebbero secondo Michou circa 15 per ciascuno. Michou è fiduciosa che gli altri da lei contattati (Finlandia, Portogallo, Slovenia, Lituania, etc) risponderanno positivamente. Va messo in conto il ritardo nelle risposte dovuto al weekend estivo».

Si parla nella *mail* di disponibilità generica, di ritardo nelle risposte; insomma nulla era definito sul piano del ricollocamento e l'iter governativo per la redistribuzione era appena iniziato e doveva ancora conseguire i risultati sperati. Appare evidente che meccanismi di ricollocamento con valenza sicura ed immediata non erano operativi a quella data, ossia al 26 luglio 2019. Infatti le procedure di redistribuzione degli immigrati erano tutt'altro che automatiche e anzi di complessa e problematica attuazione.

Si rileva inoltre che l'immediatezza della presa in carico della vicenda da parte della Presidenza del Consiglio (fin dal 26 luglio, come comprovato dalla richiamata *mail*) rende del tutto inverosimile l'ipotesi di un'azione individuale del Ministro Salvini, che operò invece in un contesto caratterizzato dalla compartecipazione operosa dell'Esecutivo alla vicenda.

Tale ricostruzione appare ulteriormente confermata da un ragionamento *a contrario*, atto ad ipotizzare una condivisione operosa da parte dell'Esecutivo della vicenda relativa alla redistribuzione dei migranti e una concomitante contrarietà dello stesso rispetto alle azioni decise da Salvini negli stessi giorni rispetto allo sbarco dei migranti. Tale ipotesi risulta oggettivamente non plausibile sia per un elemento «intrinseco», costituito dalla contraddittorietà e illogicità di tale ricostruzione ipotetica e sia per un elemento «estrinseco», costituito dalla mancanza di qualsivoglia ester-

nazione in quei giorni da parte del Presidente del Consiglio, atta a criticare le scelte del Ministro Salvini e a prenderne conseguentemente le distanze separando la posizione del Governo dalla posizione di Salvini. Quanto al predetto elemento intrinseco, si sottolinea il carattere manifestamente inverosimile di una situazione ipotetica in cui l'Esecutivo da un lato coadiuvava fattivamente l'attività del Ministro Salvini nelle politiche di controllo e gestione dei flussi migratori e dall'altro lo osteggiava rispetto alle concrete modalità di attuazione operativa delle stesse, peraltro nello stesso arco temporale, con un corto circuito logico in grado di minare la plausibilità di tale ipotetica ricostruzione.

Quanto all'elemento estrinseco, prima di analizzare lo stesso va fatta una preliminare precisazione. In particolare, si rileva che i fatti relativi al documento in titolo richiamano (sia pur con talune differenze) la fattispecie concreta della Diciotti, come evidenzia lo stesso Tribunale dei Ministri a pagina 11 del *Doc. IV-bis*, n. 2. Il predetto Tribunale evidenzia in particolare la differenza «nautico-strutturale» tra la nave Diciotti, attrezzata per operazioni di soccorso, e la nave Gregoretti, destinata ad operazioni di controllo. La valutazione che la Giunta deve compiere riguarda l'idoneità di tale differenza fattuale ad assicurare a motivo giustificativo – in base ad un principio di ragionevolezza – di un'eventuale soluzione opposta della Giunta stessa rispetto al *decisum* adottato per la Diciotti. In altri termini, le diverse caratteristiche nautico-strutturali della nave Gregoretti rispetto alla Diciotti sono idonee a giustificare una soluzione della Giunta volta ad escludere l'interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo? La risposta a tale quesito è negativa, in quanto la diversità strutturale della Gregoretti può al limite incidere sull'elemento oggettivo dell'eventuale reato, ma non sulla valenza governativa dell'interesse pubblico perseguito. E, quanto all'elemento oggettivo dell'eventuale reato, si evidenzia che quest'ultimo è sottratto al sindacato della Giunta, rientrando il riscontro dello stesso nella competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria. Alla stregua di un principio di ragionevolezza, quindi, non sarebbe giustificata una soluzione della Giunta diversa da quella adottata per la Diciotti motivata dalla sola circostanza delle diversità nautico-strutturali delle due imbarcazioni, non essendo tale profilo idoneo ad incidere sulla valenza governativa dell'interesse pubblico perseguito nei due casi.

Le analogie tra i due casi sono invece pregnanti e sono sottolineate anche dal Tribunale dei Ministri, che richiama espressamente il caso Diciotti. Il punto principale che è idoneo ad evidenziare l'assoluta similarità delle due fattispecie è contenuto nella relazione per l'Assemblea (*Doc. IV-bis*, n. 1-A), sulla quale si è registrato un voto favorevole dell'Aula. Si legge, a pagina 12 della predetta relazione, che nel caso della Diciotti non è configurabile un mero interesse politico-partitico del Ministro Salvini. Su tale profilo è scritto testualmente nella relazione: «Solo una presa di posizione contraria, espressa in sede istituzionale, avrebbe legittimato una diversa configurazione del profilo teleologico della condotta del Ministro Salvini. In particolare, se il Presidente del Consiglio – che ha compiti di coordinamento della politica del Governo – avesse

assunto una posizione di distanza o di contrarietà rispetto alle decisioni del Ministro Salvini sul caso Diciotti, allora avremmo potuto ipotizzare un interesse partitico e non governativo. Ma questo non è avvenuto nella vicenda in esame». Le stesse argomentazioni sono riproducibili *in toto* per il caso Gregoretti, sotto tale aspetto integralmente assimilabile al caso Diciotti. Anche nel caso della Gregoretti nessuna presa di posizione contraria è stata assunta all'epoca dei fatti dal Presidente del Consiglio Conte. E non ha alcun rilievo la circostanza della mancanza di una delibera del Consiglio dei Ministri sul caso Gregoretti, sottolineata dal Tribunale. Come infatti precisato testualmente a pagina 7 della relazione per l'Assemblea sul caso Diciotti *«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».* Peraltro, la mancata convocazione di una seduta del Consiglio dei Ministri sul caso Gregoretti, certificata dal Segretario Generale Chieppa, potrebbe anche assumere il significato di un'implicita condivisione rispetto all'azione del Ministro dell'interno, in quanto non si sarebbe ritenuto opportuno impedirla mediante una decisione collegiale di revocazione o anche semplicemente osteggiarla sul piano degli indirizzi governativi, attraverso una presa di posizione formale del Consiglio stesso, atta a criticare la gestione del caso Gregoretti operata dal Ministro Salvini.

Se il Presidente del Consiglio avesse voluto assumere sul piano istituzionale un indirizzo di gestione delle politiche migratorie diverso da quello seguito dal Ministro Salvini nel caso Gregoretti, avrebbe potuto convocare *ad horas* una seduta del Consiglio per l'assunzione di una decisione di indirizzo contraria rispetto alle scelte gestionali del Ministro Salvini; ma ciò non è avvenuto.

In merito ai profili in questione è necessaria una precisazione metodologica. La Giunta non è chiamata a valutare se nel caso di specie siano configurabili le figure – delineate dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione – del concorso c.d. morale nel reato del prof. Conte o di altri esponenti del Governo (e quindi non è chiamata a valutare se sussista in concreto un concorso nel reato, in quanto tale punibile, o viceversa una mera connivenza, non rilevante penalmente), né tantomeno se possa connotarsi la figura – anch'essa di matrice giurisprudenziale – del concorso nel reato commissivo mediante omissione (ai sensi del combinato disposto dell'articolo 110 e dell'articolo 40, comma 2, del codice penale). Ma il relatore nel caso di specie non può esprimersi su tali profili (*rectius* non deve esprimersi) perché tali valutazioni sono riservate all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, per il principio di separazione dei poteri e per le implicazioni dello stesso.

Nel caso di specie il coinvolgimento del Governo non deve essere quindi valutato dalla Giunta ai fini penalistici (ossia ai fini dell'eventuale concorso nel reato del Presidente Conte), quanto ai fini politico-governativi. Quindi, come precisato anche nella relazione all'Assemblea sul caso

Diciotti, la Giunta è chiamata a valutare esclusivamente la sussistenza o meno di un interesse pubblico inerente alla funzione di Governo.

Si sottolinea a tal proposito che il senatore Salvini ha prodotto numerosi elementi atti ad evidenziare il coinvolgimento dell'Esecutivo nel suo complesso. Ad esempio, un'agenzia di stampa del 30 luglio 2019 riporta che il Ministro della Giustizia Alfonso Buonafede, nel riferirsi alla vicenda in corso, ha così dichiarato: «[...] vengono salvaguardati i diritti, le persone che dovevano scendere sono scese, sono monitorate le condizioni di salute, ma del problema immigrazione deve farsi carico tutta l'Europa»; da un'altra agenzia di stampa del 31 luglio 2019 risulta che il Vice Presidente del Consiglio Luigi Di Maio ha affermato: «Per me l'Italia non può sopportare nuovi arrivi di migranti, quei migranti devono andare in Europa, però non si trattino i nostri militari su quella nave come pirati. Pieno rispetto per le forze dell'ordine». In ogni caso, a prescindere da tali significativi elementi, si evidenzia che l'elemento in assoluto più rilevante sarebbe sicuramente l'eventuale posizione di contrarietà del Presidente Conte, espressa nei giorni in cui la nave era in mare con gli immigrati a bordo, in sedi istituzionali o anche eventualmente in sedi informali. Orbene, a tal proposito, si sottolinea che il relatore non ha individuato alcuna dichiarazione, alcuna intervista del prof. Conte, alcuna dichiarazione effettuata dallo stesso in ambito parlamentare o extra parlamentare atta a contestare la scelta del ministro Salvini. Né nei giorni in cui la nave era in mare con gli immigrati a bordo, né nei giorni immediatamente successivi alcuna dichiarazione di Conte, espressa nelle sedi formali o informali, fu resa al fine di separare la posizione del Governo da quella del ministro Salvini. Quindi, a prescindere dalla configurabilità o meno di un concorso nel reato del Presidente Conte (elemento sul quale la Giunta come detto non può, anzi, non deve esprimersi), sicuramente è configurabile un coinvolgimento politico-governativo di quest'ultimo, comprovato innanzitutto dall'assenza di qualsivoglia presa di posizione contraria sulla conduzione del caso Gregoretti da parte del Ministro Salvini e sulle scelte dallo stesso operate. Il caso era notorio ed era su tutti i *mass-media* e su tutti i giornali di quei giorni. Non era necessaria una comunicazione specifica di Salvini, perché gli elementi della vicenda erano ravvisabili *in toto* dalla stampa.

Peraltro, nella stessa *mail* del 26 luglio, inviata dal Consigliere diplomatico di Conte, dott. Benassi, si legge testualmente «*persons saved in the sea and currently on board of the ship "Gregoretti"*»; orbene il Consigliere diplomatico di Conte parla della presenza di migranti a bordo della Gregoretti ed è quindi assolutamente inverosimile che Conte stesso non sapesse nulla della vicenda. E Conte, in qualità di Presidente del Consiglio, avrebbe dovuto in quei giorni esprimere pubblicamente la propria contrarietà alle scelte di Salvini ove tali scelte fossero state da lui ritenute in contrasto con gli indirizzi dell'Esecutivo.

Quindi, attesa l'analogia palese del caso Gregoretti al caso Diciotti, vengono richiamate tutte le argomentazioni prospettate per quest'ultimo nella relazione per l'Assemblea.

Al di là delle legittime convinzioni politiche di ciascun senatore e a prescindere dalla naturale dialettica fra i gruppi parlamentari, quale relatore e quale presidente di un organo parlamentare di garanzia e «paragiurisdizionale», il Presidente relatore richiama l'attenzione di tutti i componenti della Giunta affinché le decisioni non siano determinate esclusivamente dalla casistica delle fluttuanti maggioranze parlamentari. Come noto, la Giunta e l'Assemblea del Senato hanno già dovuto affrontare una richiesta della magistratura per una fattispecie simile, adottando con un'ampia maggioranza determinate decisioni, che presuppongono precise qualificazioni giuridiche degli eventi. Si tratta in tutta evidenza di fattispecie del tutto simili ed eventuali enfaticizzazioni di aspetti secondari non mutano la realtà delle cose.

Pertanto, per le ragioni esposte e in linea di continuità rispetto a decisioni già assunte da quest'organo in questa legislatura, si ritiene doveroso prospettare l'opportunità che la Giunta coerentemente proponga all'Assemblea il diniego della richiesta di autorizzazione a procedere di cui al documento in titolo.

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*) segnala un'agenzia di stampa nella quale il Presidente Conte dichiara di aver conoscenza diretta del *dossier* relativo al caso in esame. Atteso che il Presidente Conte non può conoscere il fascicolo processuale, attualmente depositato in Giunta, tale conoscenza deriva sicuramente da elementi pregressi.

La senatrice GINETTI (*IV-PSI*) sottolinea preliminarmente la necessità di approfondire adeguatamente il caso oggetto del documento in titolo, a prescindere dalle similitudini ravvisate dal relatore col precedente inerente al caso Diciotti.

Si sofferma poi sulle competenze spettanti al Tribunale dei ministri in ordine al riconoscimento della ministerialità del reato e sulle competenze del Senato inerenti al riscontro dell'esimente prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1989. Non è sufficiente una qualsivoglia ragion di Stato, ma è necessario individuare interessi pubblici riconducibili al dettato costituzionale.

Data l'importanza del caso in esame, ogni ipotesi va vagliata adeguatamente e pertanto è necessario – a giudizio dell'oratrice – un approfondimento integrativo in sede istruttoria. In particolare, rileva che la nave Gregoretti era una imbarcazione militare e quindi, ai fini della Convenzione di Dublino, era equiparata al territorio nazionale, con la conseguenza che il trattenimento a bordo dei migranti non era in alcun modo necessario. A fronte di tale situazione, le persone dovevano essere sbarcate e poi ricollocate, essendo del tutto ingiustificata la permanenza forzata a bordo di tali soggetti.

Il senatore Salvini nella memoria depositata ha ritenuto che il ritardo nello sbarco sia giustificato nella necessità di contrastare i rischi di terrorismo. In relazione a tale circostanza occorre un approfondimento istruttorio integrativo, finalizzato a verificare se a bordo della Gregoretti vi fos-

sero dei soggetti sospettati di collusioni con associazioni criminali terroristiche.

Andrebbe poi integrata l'istruttoria anche con l'acquisizione di elementi informativi in ordine alle modalità con cui il ministro Salvini diede l'ordine di non sbarcare i migranti, al fine di comprendere se lo stesso sia stato dato con direttiva formale o meno.

Occorre poi verificare se in base alle convenzioni internazionali il POS sia necessariamente correlato allo sbarco dei migranti a terra.

Un'altra integrazione istruttoria – a giudizio dell'oratrice necessaria – riguarda eventuali referti medici volti a descrivere la situazione sanitaria a bordo.

Il senatore CRUCIOLI (*M5S*), intervenendo sull'ordine dei lavori, sottolinea la necessità di rimodulare il calendario della Giunta, anche alla luce dell'elemento sopravvenuto sottolineato dal senatore Augussori, ossia la dichiarazione del Presidente Conte.

Fa poi presente che la Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari ha disposto la sospensione delle attività parlamentari dal giorno 20 al giorno 26 gennaio. Essendo prevista la votazione in Giunta il giorno 20 gennaio, occorrerà differire tale data, alla luce delle predette decisioni della Capigruppo.

Sottolinea poi la necessità di un'integrazione istruttoria atta ad approfondire le differenze nautico-strutturali tra la nave Gregoretti e la nave Diciotti, sottolineate dal relatore nella propria proposta conclusiva. Occorre in particolare verificare se la promiscuità derivante dall'inadeguatezza delle strutture logistiche della nave Gregoretti possa aver contribuito ad un aggravamento delle condizioni di salute dei soggetti malati presenti a bordo o comunque possa aver determinato situazioni di contagio.

Il senatore BONIFAZI (*IV-PSI*) si associa alle richieste formulate dal senatore Crucioli, nella convinzione che occorra una rimodulazione del calendario delle sedute della Giunta, attesa peraltro la natura non perentoria del termine di trenta giorni – dalla data in cui la Giunta ha ricevuto gli atti – fissato dall'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento. Difatti, tale termine – che sarebbe scaduto nella giornata del 17 gennaio – è stato oggetto già di un differimento essendo prevista la votazione finale in Giunta nella seduta del 20 gennaio. Alla luce di tale circostanza, non si comprende come non possa il termine suddetto avere un'ulteriore, breve differimento che consentirebbe di tener conto delle istanze di natura istruttoria avanzate nell'odierna seduta.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD*) conviene con le richieste di approfondimento istruttorio avanzate da alcuni senatori, con particolare riguardo anche a quanto rappresentato in apertura di seduta dal senatore Augussori. Inoltre, un'ulteriore riflessione dovrebbe essere aperta sulla similitudine dei casi relativi alla nave Diciotti e alla nave Gregoretti, similitudine sulla quale ha insistito la relazione del Presidente.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, sussiste l'esigenza di rivedere il calendario delle sedute della Giunta, procrastinando la data sulla decisione finale, al di là del 20 gennaio prossimo. Infatti, il termine di trenta giorni stabilito dall'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento non ha natura perentoria ed è stato di fatto già differito per venire incontro alla esigenza di un rappresentante di Gruppo; solo il termine finale di sessanta giorni previsto per l'Assemblea dalla citata norma regolamentare, al comma 6, potrebbe essere ritenuto maggiormente cogente.

Inoltre, sottolinea la posizione particolare della Giunta, che è un organo parlamentare che non prevede sostituzioni o dimissioni da parte dei suoi componenti.

Un ulteriore elemento da apprezzare è rappresentato dal nuovo calendario dei lavori dell'Assemblea, adottato nella giornata di ieri, che prevede una sospensione dell'attività parlamentare nella settimana dal 20 al 26 gennaio.

In conclusione, tenuto conto di questi argomenti, invita il Presidente, nella sua qualità di relatore, a considerare tutte le istanze e le sensibilità emerse, affinché la Giunta, attraverso un'opportuna rimodulazione del calendario dei propri lavori, possa pervenire ad una deliberazione adeguatamente motivata rispetto ad una vicenda così delicata e rilevante.

La senatrice STEFANI (*L-SP-PSd'Az*) precisa preliminarmente che quanto rappresentato in avvio di seduta dal senatore Augussori costituisce solamente una circostanza di cui il Presidente relatore potrebbe tener conto nella integrazione della propria relazione. Per quanto concerne poi le richieste istruttorie poste da alcuni senatori, rileva che il fascicolo agli atti è assai articolato, spesso di non facile lettura; tuttavia, a suo parere, esso contiene tutte le risposte agli approfondimenti istruttori che sono stati segnalati.

Con riferimento poi al tema di una possibile rimodulazione del calendario delle sedute della Giunta, reputa innanzitutto che è significativo che il calendario dei lavori dell'Assemblea preveda una sospensione delle attività della stessa Aula e delle Commissioni, ma non della Giunta, che costituisce un organo parlamentare «paragiurisdizionale», non assimilabile ad altri organi parlamentari. Questa peculiarità è altresì motivata dalla particolare tempistica che il Regolamento impone nell'esame delle domande di autorizzazione per reati ministeriali, secondo il termine fissato dall'articolo 135-*bis*, comma 3.

Questa disposizione prevede infatti tassativamente che la Giunta esamini le richieste provenienti dall'autorità giudiziaria entro il termine di trenta giorni, termine che riveste carattere perentorio, dato che non è oggetto di alcun tipo di proroga, a differenza di quanto invece previsto nell'articolo 135, comma 7, dello stesso Regolamento per quanto attiene le domande di autorizzazione ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione.

La scadenza del termine è quindi fissata per il 17 gennaio, data che ha subito un lieve slittamento al 20 gennaio soltanto per venire incontro all'esigenza manifestata dal senatore Grasso, unico rappresentante del

Gruppo LeU in Giunta, in quanto impegnato in una missione con la Commissione parlamentare antimafia.

Per queste ragioni, pertanto, insiste affinché sia rispettato il termine del 20 gennaio per la decisione finale della Giunta sul documento in titolo.

La senatrice MODENA (*FIBP-UDC*), nel condividere le argomentazioni sostenute dalla senatrice Stefani circa la natura perentoria del termine posto alla Giunta dall'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento, rileva che, a suo avviso, il calendario dei lavori dell'Assemblea adottato ieri dovrebbe essere oggetto di una possibile modifica da parte della Capigruppo, poiché non si comprendono i motivi di una sospensione dell'attività parlamentare in prossimità delle elezioni nelle regioni Emilia Romagna e Calabria. Infatti, in questa legislatura, è già accaduto che l'Assemblea e le Commissioni svolgessero la propria attività anche alla vigilia di importanti appuntamenti elettorali. Pertanto, non sussistono elementi tali da giustificare un diverso calendario dei lavori della Giunta, secondo quanto già concordato da tempo.

Peraltro, le istanze istruttorie avanzate da alcuni senatori non sono tali da determinare uno slittamento dei tempi dei lavori della Giunta, dal momento che gli argomenti di cui è stato chiesto un approfondimento sono senz'altro ben evidenziati nel fascicolo a disposizione di tutti i componenti della Giunta.

La senatrice EVANGELISTA (*M5S*) sottolinea la necessità di rimodulare il calendario della Giunta atteso che i membri di tale organismo hanno lo stesso diritto, riconosciuto agli altri senatori, di partecipare alla campagna elettorale relativa alle elezioni nella regione Emilia Romagna e nella regione Calabria.

Il termine regolamentare di cui all'articolo 135-*bis*, comma 3, ha natura meramente ordinatoria. La senatrice Evangelista cita a tal proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 403 del 1994, dalla quale si evince la natura ordinatoria dei termini indicati dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 che, agli articoli 8 e 9, delinea i limiti temporali della procedura di esame dell'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali. Un ulteriore spunto di riflessione è offerto dall'articolo 173 del codice di procedura penale, nel quale si considerano stabiliti a pena di decadenza esclusivamente i termini a cui la legge attribuisce espressamente tale natura. *A contrario* tutti gli altri termini devono essere considerati come ordinatori.

Rileva poi che il termine di trenta giorni, previsto dall'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento, è già stato sforato, scadendo prima del 20 gennaio e questo conferma ulteriormente l'ordinarietà del predetto termine.

L'oratrice cita poi una serie di precedenti riguardanti autorizzazioni a procedere nei confronti degli *ex* ministri Matteoli, Tremonti, Castelli e Marzano. In particolare rileva che il procedimento in Giunta inerente all'*ex* ministro Mattioli è stato annunciato nella seduta dell'Assemblea dell'8 ottobre 2014 ed è stato completato in Giunta il 7 gennaio 2015. Re-

lativamente all'ex ministro Tremonti il procedimento, iniziato il 31 marzo 2015 è stato concluso in Giunta il 23 giugno 2015. Quanto all'ex ministro Marzano, l'annuncio in Aula risale al 13 giugno 2006 e la conclusione dell'esame in Giunta è del 19 luglio 2006. Per quel che concerne l'ex ministro Castelli, la senatrice Evangelista evidenzia che la domanda di autorizzazione a procedere è stata assegnata il 7 giugno 2006 e la conclusione in Giunta è avvenuta il 30 gennaio 2007. Cita infine un ulteriore precedente relativo anch'esso all'ex ministro Castelli in cui il procedimento è iniziato il 31 gennaio 2007 ed è stato concluso dalla Giunta il 27 novembre 2007.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) dopo aver ringraziato il Presidente Gasparri per la cortesia istituzionale rispetto alla programmazione della votazione il 20 gennaio – al fine di consentire a lui e ad altri senatori impegnati nella missione degli Stati Uniti della Commissione antimafia la possibilità di intervenire nel dibattito – sottolinea che in Giunta non è possibile la sostituzione dei componenti assenti e, conseguentemente, se non fosse stata adottato tale breve differimento la componente LeU del Gruppo misto non avrebbe avuto la possibilità di esprimersi riguardo al documento in titolo.

Rileva l'esigenza di un'integrazione istruttoria volta a chiarire se l'ormeggio presso il «molo NATO», indicato nei documenti del fascicolo, sia effettivamente avvenuto presso una banchina utilizzata dalla NATO o viceversa se il richiamo alla NATO viene effettuato solo nella denominazione della banchina, senza alcuna connessione con l'effettivo utilizzo del molo in questione.

Chiede pertanto una rimodulazione del calendario della Giunta sia per le ragioni di integrazione istruttoria precedentemente evidenziate e sia per il calendario approvato dalla Capigruppo, che ha sospeso le attività parlamentari dal giorno 20 gennaio al giorno 26 gennaio.

Rileva che un orientamento diverso potrebbe pregiudicare i membri della Giunta rispetto agli altri senatori, precludendo ai primi la possibilità di partecipare alla campagna elettorale per le elezioni regionali in Emilia Romagna e Calabria.

Infine, il senatore Grasso, relativamente alla richiesta del senatore Augussori di acquisire agli atti una dichiarazione del Presidente Conte di stamattina, ritiene opportuno che vengano acquisite agli atti anche tutte le dichiarazioni alla stampa di quei giorni del ministro Salvini, in base alle quali si affermava che i porti sarebbero rimasti chiusi e che tali decisioni sarebbero state assunte solo da lui.

Dopo una breve precisazione della senatrice MODENA (*FIBP-UDC*), atta a chiarire la propria posizione rispetto alla decisione della Capigruppo, la senatrice ROSSOMANDO (*PD*) ribadisce l'esigenza di dar corso alle istanze di approfondimento istruttorio prospettate da diversi senatori nel corso dei propri interventi.

Rileva altresì la necessità che venga rimodulato il calendario della Giunta sottolineando che la deroga prevista dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi riguarda esclusivamente i decreti-legge, che decadono ove non siano convertiti in legge nei termini previsti. Nel caso di specie il termine di trenta giorni, previsto dall'articolo 135-*bis*, comma 3, del Regolamento, è meramente ordinatorio e un breve rinvio dello stesso non comprometterebbe in alcun modo la possibilità per l'Assemblea di concludere l'esame entro il termine di sessanta giorni previsto dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

La senatrice Rossomando conclude il proprio intervento sottolineando che la disponibilità di una settimana in più consentirà di ponderare meglio la decisione della Giunta, garantendo un'istruttoria più ampia su un documento di particolare importanza, quale quello inerente all'autorizzazione a procedere nei confronti di un Ministro.

Il senatore PAROLI (*FIBP-UDC*) sottolinea che la data per il voto finale in Giunta è stata fissata con congruo anticipo proprio al fine di consentire a ciascun membro della Giunta di organizzarsi al fine di assicurare la propria presenza in occasione della votazione di un documento di indubbia importanza.

Rileva che c'è grande attenzione sul caso della nave Gregoretti e che l'opinione pubblica, ove si rinviasse la votazione, non ne comprenderebbe i motivi, ascrivendo tale differimento ad una ingiustificata «vacanza» concessa ai senatori.

Rileva peraltro che il 27, 28 e 29 gennaio non sarà presente in quanto impegnato in missione all'estero.

Conclude il proprio intervento sottolineando l'esigenza di non mutare il calendario della Giunta, in quanto la modifica della data del voto finale potrebbe mettere a rischio la presenza di numerosi membri.

Il senatore CRUCIOLI (*M5S*) rileva che il termine di trenta giorni per l'esame in Giunta scade il 17 gennaio e conseguentemente la fissazione del voto finale nella giornata del 20 gennaio si pone già oltre tale limite temporale. Tale elemento conferma ulteriormente il carattere ordinatorio del predetto termine, atteso che ove fosse stato perentorio non sarebbe stato possibile differirlo di tre giorni.

Sottolinea poi che ove non vi fosse una finalità politica di strumentalizzazione della vicenda in questione a fini elettorali, il termine per la votazione finale previsto per il 20 gennaio dovrebbe essere necessariamente rinviato, alla luce del nuovo calendario stabilito dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, che ha sospeso le attività parlamentari nei giorni dal 20 al 26 gennaio.

Il PRESIDENTE precisa che nel suo intervento di replica terrà conto degli elementi emersi dal dibattito, come peraltro avvenne anche in occasione dell'esame del caso Diciotti. Ribadisce comunque che l'istruttoria

deve essere circoscritta ai profili di competenza della Giunta, senza quindi invadere aspetti e ambiti di pertinenza dell'attività giudiziaria.

Relativamente alla questione della non coincidenza tra il termine di trenta giorni, che scade il 17 gennaio, e il termine per il voto finale in Giunta, fissato per il 20 gennaio, evidenzia che nel caso di specie è stata contemperata l'esigenza di concludere l'esame in trenta giorni, prescritta dal Regolamento, con l'esigenza di garantire a tutti i Gruppi la possibilità di intervenire nel dibattito, facoltà che sarebbe stata preclusa ove fosse stato fissato il termine anteriormente al 20 gennaio, atteso che il senatore Grasso fino al 19 gennaio è in missione negli Stati Uniti con la Commissione antimafia.

Circa i rilievi, emersi nel corso del dibattito in ordine alla decisione della Conferenza dei Capigruppo ed alla portata applicativa della stessa, il Presidente Gasparri sottolinea l'esigenza di confrontarsi su tale questione formale con il Presidente del Senato.

Prospetta pertanto l'opportunità di mantenere la previsione delle sedute nelle giornate di lunedì 13 e martedì 14 gennaio, in modo tale da poter svolgere la discussione generale in attesa degli approfondimenti formali precedentemente sottolineati.

La senatrice EVANGELISTA (*M5S*) prospetta l'opportunità che venga convocato l'Ufficio di Presidenza integrato immediatamente dopo l'interlocuzione che il Presidente Gasparri effettuerà con la Presidente Casellati.

La senatrice STEFANI (*L-SP-PSd'Az*) sottolinea l'esigenza che la Giunta del Regolamento venga investita della questione per i profili di propria competenza e che si pronunci in ordine alla stessa.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,30.

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10^a)

Giovedì 9 gennaio 2020

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 75

Presidenza del Presidente
GIROTTO

Orario: dalle ore 9,05 alle ore 10

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali**

Giovedì 9 gennaio 2020

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 9,35 alle ore 9,40.

Plenaria

*Presidenza della Presidente
Emanuela CORDA*

La seduta inizia alle ore 9,40.

IN SEDE CONSULTIVA

Ratifica ed esecuzione del Protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti, fatto a Kiev il 21 maggio 2003

C. 1862 Governo

(Parere alla III Commissione della Camera)

(Esame e conclusione – Parere favorevole)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

La senatrice Virginia LA MURA (M5S), *relatrice*, ricorda che l'atto Camera 1862 è il disegno di legge mediante il quale l'Italia intende autorizzare la ratifica del Protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti, fatto a Kiev il 21 maggio 2003.

Il Protocollo è divenuto vincolante per le Parti contraenti a partire dall'8 ottobre 2009, ed è stato già ratificato da 32 Stati. L'Unione europea ha provveduto ad attuarlo con il Regolamento (CE) n. 166/2006.

Chiarisce come il Protocollo persegua lo scopo di migliorare l'accesso del pubblico alle informazioni attraverso l'istituzione su scala nazio-

nale di registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti coerenti e integrati, così da agevolare la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in campo ambientale e di contribuire a prevenire e ridurre l'inquinamento dell'ambiente.

Il disegno di legge si compone di quattro articoli. L'articolo 1 contiene l'autorizzazione alla ratifica e l'articolo 2 l'ordine di esecuzione del Protocollo. L'articolo 3 precisa che la ratifica non implica nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; l'articolo 4 chiarisce che la legge di ratifica entrerà in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

Con riferimento al contesto normativo nel quale si inserisce il Protocollo di Kiev, ricorda che con la direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (meglio nota come direttiva IPPC), successivamente sostituita dalla direttiva 2020/75/UE, è stata riconosciuta, a livello europeo, la necessità di raccogliere, mediante il Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER), le informazioni sulle emissioni, nell'aria e nell'acqua, di determinate sostanze inquinanti provenienti dai principali settori produttivi e dagli stabilimenti industriali, generalmente di maggiore impatto emissivo, individuati tra quelli soggetti agli obblighi in materia di IPPC. Rileva come la direttiva del 1996 sia stata recepita con il decreto legislativo n. 372 del 1999, il cui articolo 10 attribuiva all'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente) la raccolta dei predetti dati mediante la «dichiarazione INES».

Come già anticipato, il 21 maggio 2003 a Kiev, nell'ambito dell'incontro straordinario sulla Convenzione di Aarhus è stato firmato il Protocollo in oggetto (Protocollo UNECE PRTR), che stabilisce obiettivi più ampi rispetto a quelli già perseguiti, a livello europeo, con il registro EPER e, a livello nazionale, con la dichiarazione INES. In particolare, si prevede l'istituzione di un registro delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti coerente a livello internazionale per monitorare le emissioni annue effettive piuttosto che quelle autorizzate.

Come sopra chiarito, l'Unione europea ha dato attuazione al Protocollo con regolamento del 2006, e, in particolare, ha sostituito il registro EPER con il registro E-PRTR. In virtù di tale intervento normativo sono raccolti dati in relazione a 91 sostanze in luogo di 50; sono oggetto di indagini 24.000 stabilimenti anziché 12.000 e i settori di interesse sono 65 e non più 56.

Il registro raccoglie i dati, a livello europeo, con riferimento alle emissioni di sostanze inquinanti rilasciate nell'aria, nell'acqua e nel suolo da complessi industriali che operano nel territorio europeo; e contiene, altresì, informazioni circa la quantità e il tipo di rifiuti trasferiti negli impianti preposti al relativo trattamento sia all'interno che al di fuori dello Stato.

Questo sistema consente ai cittadini europei di accedere direttamente alle predette informazioni.

L'Italia ha attuato il regolamento del 2006 mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 157 del 2011, che individua le autorità competenti alla valutazione delle dichiarazioni PRTR, e stabilisce che la dichiarazione sia presentata entro il 30 aprile di ogni anno. Il decreto precisa le linee guida per la dichiarazione.

Le dichiarazioni PRTR sono raccolte attraverso una comunicazione che i gestori dei complessi industriali che svolgono una o più attività elencate nell'allegato I del regolamento E-PRTR devono presentare annualmente.

La dichiarazione PRTR contiene informazioni: per l'identificazione del complesso e delle attività sorgenti di emissioni o trasferimenti ivi svolte (intendendosi in tal modo trasferimenti in altri luoghi); sulle emissioni, nell'aria, nell'acqua e nel suolo, di sostanze o gruppi di sostanze stabiliti, se superiori a determinati valori soglia; sui trasferimenti fuori sito di sostanze o gruppi di sostanze inquinanti stabiliti, presenti nelle acque reflue, se superiori a determinati valori soglia; sui trasferimenti fuori sito dei rifiuti pericolosi e non pericolosi, se superiori a determinati valori soglia. La comunicazione è inviata al Ministero dell'ambiente, che si avvale di ISPRA, con il quale collaborano le autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni per la validazione dei dati forniti dai gestori. ISPRA provvede ad inviare i dati validati all'Unione europea.

Con il decreto legislativo n. 46 del 2014 è stato predisposto anche un quadro sanzionatorio per le ipotesi di inosservanza o non corretta osservanza degli obblighi posti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 157 del 2011.

In questo modo è stato completato il quadro normativo per la ratifica del Protocollo di Kiev anche per l'Italia.

Venendo a una rapida sintesi del contenuto del Protocollo di Kiev rileva come l'articolo 1 indichi gli scopi del Protocollo, e, in particolare, stabilisca che esso persegue l'obiettivo di migliorare l'accesso del pubblico alle informazioni attraverso l'istituzione su scala nazionale di registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti coerenti e integrati, così da agevolare la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in campo ambientale e di contribuire a prevenire e ridurre l'inquinamento dell'ambiente.

L'articolo 2 contiene alcune definizioni. Tra cui segnala le seguenti:

– sostanza inquinante, intesa come qualsiasi sostanza o gruppo di sostanze potenzialmente nocive per l'ambiente o la salute umana a causa delle loro proprietà e della loro introduzione nell'ambiente;

– emissione, intesa come introduzione di sostanze inquinanti nell'ambiente in seguito a qualsiasi attività umana, volontaria o involontaria, abituale o straordinaria, compresi il versamento, l'emissione, lo scarico, l'iniezione o lo smaltimento o attraverso le reti fognarie non attrezzate per il trattamento finale delle acque reflue;

– trasferimento fuori sito, inteso come spostamento oltre i confini dell'impianto di sostanze inquinanti o rifiuti destinati allo smaltimento o al

recupero e di sostanze inquinanti contenute in acque reflue destinate al trattamento;

– fonti diffuse, ovvero numerose fonti disperse o di dimensioni ridotte che possono emettere sostanze inquinanti nel suolo, nell’atmosfera o nell’acqua, il cui impatto combinato su tali comparti può essere significativo e per le quali non è pratico raccogliere relazioni per ciascuna fonte separata.

Il Protocollo, inoltre, definisce i rifiuti come sostanze o oggetti: smaltiti o recuperati; destinati allo smaltimento o al recupero, oppure da smaltire o da recuperare ai sensi delle leggi nazionali.

Sono, inoltre, rifiuti pericolosi quelli definiti tali dalle leggi nazionali; e «altri rifiuti» quelli diversi dai rifiuti pericolosi.

L’articolo 3 prevede l’obbligo per gli Stati di dare attuazione al Protocollo, anche mediante l’istituzione di un registro delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti più ampio rispetto a quello previsto dal Protocollo medesimo.

L’articolo 4 elenca gli elementi fondamentali del predetto registro. Si prevede, ad esempio, che i dati siano indicati per ogni impianto con riferimento a specifiche sostanze; che siano precisati i dati relativi a fonti diffuse e che si tenga conto separatamente delle emissioni nell’atmosfera nel suolo, nell’aria e nell’acqua.

L’articolo 5 delinea la struttura del registro, precisando che i dati siano indicati sia in forma aggregata che disaggregata, e che soprattutto siano di agevole consultazione da parte del pubblico, anche attraverso *internet*.

L’articolo 6 indica il contenuto del registro, nel quale devono essere inserite le informazioni relative alle emissioni di sostanze inquinanti, ai trasferimenti fuori sito, e alle emissioni di sostanze inquinanti da fonti diffuse.

L’articolo 7 fissa gli obblighi di comunicazione che ciascun Paese parte è tenuto a far rispettare ai gestori o ai proprietari degli impianti, mentre gli articoli da 8 a 11 disciplinano il periodo di notificazione, gli elementi necessari per la raccolta e registrazione dei dati, la valutazione qualitativa delle informazioni comunicate e la garanzia di accesso del pubblico alle informazioni.

L’articolo 12 specifica le condizioni in presenza delle quali ciascuna Parte può autorizzare l’autorità competente a mantenere riservate le informazioni contenute nel registro.

Altre misure riguardano la partecipazione del pubblico alla realizzazione dei registri nazionali, regolata dall’articolo 13 e l’accesso alla giustizia per quanti si ritengano lesi nel proprio diritto informativo, disciplinato dall’articolo 14.

L’articolo 15 prevede che ciascuna Parte promuova la sensibilizzazione del pubblico riguardo al registro, rafforzando le capacità delle autorità competenti.

Di particolare interesse sono gli Allegati al Protocollo

In particolare, l'Allegato I precisa i settori in relazione ai quali sussiste l'obbligo di raccolta dei dati. I settori sono i seguenti: settore energetico; produzione e trasformazione dei metalli; industria mineraria; industria chimica; gestione dei rifiuti e delle acque reflue; produzione e lavorazione della carta e del legno; allevamento intensivo e acquacoltura; prodotti animali e vegetali del settore alimentare e delle bevande; altre attività (tra cui, ad esempio, impianti per il pretrattamento o tintura delle fibre tessili, e impianti per la concia delle pelli).

Nella tabella annessa all'Allegato I, nella seconda colonna sono indicate, per ciascuna attività, le soglie, superate le quali, sussiste l'obbligo di comunicazione dei dati.

L'Allegato II contiene un elenco delle sostanze inquinanti, rispetto alle quali sussiste l'obbligo di comunicazione, con l'indicazione della matrice ambientale destinataria delle medesime.

L'Allegato III, suddiviso in Parte A e Parte B, chiarisce le nozioni di operazioni di smaltimento e di recupero.

Per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, rileva come il provvedimento si inquadri nell'ambito della materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione e dunque il provvedimento non appare presentare profili problematici per quel che attiene l'ambito di competenza della Commissione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Roberto PELLA (*FI*) dichiara il voto favorevole del gruppo di Forza Italia.

Sara FOSCOLO (*LEGA*) dichiara il voto favorevole del gruppo della Lega.

Francesco ACQUAROLI (*FDI*) dichiara il voto favorevole del gruppo Fratelli d'Italia.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle ore 10.

ALLEGATO

Disegno di legge C. 1862
Ratifica ed esecuzione del Protocollo sui registri delle emissioni
e dei trasferimenti di sostanze inquinanti

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge C. 1862, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti, fatto a Kiev il 21 maggio 2003»;

evidenziato come il Protocollo di cui si propone la ratifica rappresenti il primo strumento internazionale, legalmente vincolante, che obbliga le Parti a istituire inventari o registri nazionali delle emissioni e dei trasferimenti in aria, in acqua e nel suolo di specifiche sostanze inquinanti provenienti dai principali settori produttivi e dagli stabilimenti industriali, al fine di monitorare le emissioni annue effettive e di rendere più accessibili al pubblico le informazioni ambientali;

segnalato come il contenuto del Protocollo risulti in concreto già attuato in Italia e nel territorio dell'Unione europea;

rilevato, per quanto riguarda il rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, come il provvedimento attenga alla materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», che l'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

