

Milano, 18 febbraio 2019

Alle On.li Senatrici e agli On.li Senatori
della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari
del Senato della Repubblica

**Contributo giuridico reso dalla Associazione ITALIASTATODIDIRITTO.,
in merito alla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro
dell'interno Matteo Salvini.**

Il presente contributo giuridico, indirizzato ai Senatori e alle Senatrici componenti
della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, anticipa un più articolato
documento, in corso di redazione, che sarà destinato a tutti i Senatori della Repubblica.

È ben noto che, ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge n. 1/1989, il Parlamento
(e più esattamente la Camera individuata come competente sulla base di criteri di legge)
può negare l'autorizzazione a procedere richiesta per un reato ministeriale se reputa che
*“l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente
rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio
della funzione di Governo”*.

I caratteri della scelta in tal modo affidata all'organo parlamentare sono stati in
larga misura esplicitamente chiariti dalla Corte Costituzionale.

In particolare, in alcune sentenze rese nel 2012, la Corte ha precisato che anche le
norme sull'autorizzazione a procedere per reati ministeriali, come tutte quelle che
prevedono forme di immunità dall'esercizio della giurisdizione, *“introducendo una*

deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, ..., sono comunque soggette a stretta interpretazione” (così Corte Cost., 12 aprile 2012, n. 87; e v. nello stesso senso anche la sentenza gemella n. 88/2012) e, ancora, che “*gli spazi della discrezionalità politica sono limitati dal diritto positivo cioè dai principi di cultura giuridica posti dall’ordinamento*” (Corte Cost n. 81/2012).

Un’interpretazione estensiva della normativa che consente al Parlamento di precludere allo speciale Tribunale per i Ministri di procedere all’accertamento dei reati ministeriali in ipotesi commessi potrebbe infatti “trasmodare” in un *privilegio* accordato alla persona del Ministro, come tale incompatibile con i principi propri del nostro ordinamento costituzionale e in particolare con il principio fondamentale di pari trattamento rispetto alle regole sull’esercizio della giurisdizione.

Nelle stesse pronunce la Corte ha altresì chiarito che “*l’intervento della Camera competente, ..., può e deve essere limitato all’apprezzamento, in termini insindacabili se congruamente motivati, della sussistenza dell’interesse qualificato a fronte del quale l’ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto*”.

Con questa disciplina della autorizzazione al processo, la legge costituzionale introduce nell’ordinamento due speciali cause di giustificazione a favore dei Ministri che hanno commesso un reato nell’esercizio delle loro funzioni, di portata diversa rispetto alla comune causa di giustificazione dell’art. 51 c.p., che esclude l’antigiuridicità del fatto quando è stato commesso nell’esercizio di un diritto o nell’adempimento di un dovere.

La lettera delle due speciali cause di giustificazione (“*per la tutela ...*”, “*per il perseguimento ...*”) induce a ritenere che nella previsione del legislatore esse debbano operare sul piano dell’elemento soggettivo del reato, attribuendo la legge rilevanza alle ragioni che hanno determinato il Ministro a commettere il reato, e più precisamente agli interessi eventualmente pubblici perseguiti dallo stesso.

La giurisprudenza costituzionale sopra richiamata ha peraltro puntualizzato che l'interesse pubblico indicato dal Ministro a giustificazione della sua condotta deve essere un interesse qualificato; e ha altresì precisato che l'apprezzamento della Camera volto eventualmente a ritenere che tale interesse qualificato vi sia e sia idoneo a far considerare recessive "*le esigenze di giustizia del caso concreto*" deve essere congruamente motivato.

Ciò significa innanzitutto che non qualsiasi indistinto interesse pubblico può essere richiamato per motivare il diniego dell'autorizzazione a procedere: si deve infatti trattare di un interesse non soltanto specifico ed esattamente individuato ma anche, appunto, *qualificato*, cioè riconosciuto e tutelato come interesse pubblico dalle norme che disciplinano l'esercizio della funzione di governo del Ministro a cui la richiesta di autorizzazione a procedere si riferisce. Esso dovrà essere anche, per esplicita indicazione della norma sopra citata, "*costituzionalmente rilevante*" ovvero "*preminente*".

Evidentemente, il legislatore Costituzionale del 1989 ha considerato che la particolare struttura dell'indagine sull'operato di un Ministro, caratterizzata dalla dialettica tra il P.M. che presenta al Tribunale le sue richieste (di archiviazione o di rinvio a giudizio) e il Tribunale dei Ministri che attiva autonomamente l'indagine secondo le scansioni proprie di un giudice istruttore, sia sufficientemente garantista e tale dunque da non richiedere una terza valutazione in sede parlamentare della fondatezza della notizia di reato, della eventuale sussistenza delle cause di giustificazione comuni degli artt. 50 – 55 c.p., e della sufficienza della prova del dolo ai fini del radicamento di un giudizio nelle forme ordinarie avanti il Tribunale penale competente per territorio. Il Senato dovrà limitarsi a valutare con riferimento al caso concreto - e dunque, nell'ipotesi che qui interessa, alla documentata privazione della libertà personale di 177 persone trattenute illegittimamente per sei giorni a bordo di una nave della Marina Militare italiana nel porto di Catania - soltanto se i motivi che hanno condotto alla realizzazione del reato sono collocabili nell'area dell'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante oppure nell'area del perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Inoltre, l'eventuale scelta del Senato di non accordare l'autorizzazione, assunta ovviamente anche sulla base dell'apposita relazione scritta predisposta dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere, deve essere, sulla base delle ricordate chiare indicazioni della Corte Costituzionale, congruamente motivata: e dunque dovrà indicare con chiarezza quale sia il suddetto interesse pubblico qualificato, costituzionalmente rilevante o comunque preminente, inerente alle funzioni di governo svolte dal Ministro interessato, idoneo a prevalere sulle esigenze di giustizia che imporrebbero di accertare se la condotta tenuta dal medesimo costituisce reato.

Occorre aggiungere che, per quanto ciò non sia stato esplicitato dalla Corte nelle sentenze sopra richiamate, appare indubbio che la condotta del Ministro, per poter essere giustificata alla luce della sua affermata finalizzazione al perseguimento del suddetto interesse pubblico qualificato, non potrà imporre ai beni giuridici negativamente incisi da quella condotta un sacrificio non necessario.

Detto in termini diversi, perché l'immunità ministeriale possa operare occorre non solo che l'interesse pubblico perseguito sia "preminente" nel raffronto con gli interessi (privati e pubblici) incisi dalla condotta in ipotesi illecita – come richiesto espressamente dall'art. 9 della legge 1/1989 – ma anche che la condotta stessa non abbia ecceduto quanto strettamente necessario per la realizzazione di quell'interesse pubblico.

Laddove tali requisiti non siano presenti, l'autorizzazione a procedere non potrebbe essere legittimamente negata, perché ciò trasformerebbe l'immunità ministeriale, da strumento di tutela della funzione di governo, in un privilegio – come si è sopra rilevato - incompatibile con il principio di uguaglianza.

Utilizzando un istituto che ricorre nel dibattito acceso in questi giorni intorno al caso Diciotti – l'atto politico – la dottrina è unanime nel definirlo come una scelta libera nel fine adottata in attuazione dell'indirizzo politico e a carattere generale. La lettura inscindibile dell'art. 96 Cost. (l'immunità) e della legge cost. n. 1/1989 (autorizzazione a procedere) ha il senso di escludere che la prima disposizione costituzionale acquisisca il

rango di privilegio e trovi invece il suo limite proprio nei parametri della ragionevolezza e della congruità dell'atto posto in essere da un componente dell'esecutivo, a maggior ragione se è in gioco l'effettiva applicazione delle garanzie dell'art. 13 Cost. (libertà personale).

È sulla base dei principi sopra indicati che occorre analizzare la richiesta di autorizzazione a procedere presentata dal Tribunale dei Ministri di Catania nei confronti del Ministro Salvini.

Riteniamo che sia patrimonio giuridico comune nello Stato di diritto che i motivi di sicurezza nazionale che possano 'giustificare' la violazione della legge penale da parte di un'autorità di governo devono essere assolutamente gravi e non opinabili: devono concretarsi in una situazione di reale e attuale pericolo all'integrità dello Stato, alla vita e all'incolumità delle persone, ai diritti costituzionali fondamentali dei cittadini. Deve trattarsi, insomma, di situazioni raffrontabili – sul piano della gravità del pericolo – allo stato di necessità, che rappresenta una scriminante generale in sede penale.

Nella memoria presentata dal Ministro dell'interno alla Giunta delle elezioni e condivisa dal Presidente del Consiglio e dagli altri Ministri interessati non emerge alcun pericolo del genere. La memoria confonde la sicurezza nazionale (che appartiene all'ambito del diritto ed è pertanto regolata) con la motivazione politica, che invece non rappresenta una giustificazione compatibile con i principi dello Stato di diritto e che comunque non assume rilievo nella legge costituzionale da applicare.

Nemmeno ha pregio giuridico la circostanza che gran parte dei migranti si siano poi resi irreperibili, per essere fuggiti dall'*hotspot* di Messina (circostanza che a pag. 14 della memoria del Ministro viene richiamata a sostegno della sussistenza di una situazione di pericolo), in quanto ciò dimostra solo la grave inefficienza del Ministero cui è preposto l'indagato.

Si deve concludere con un indispensabile grido di allarme da parte di chi si riconosce garantito dallo Stato di Diritto.

Se il Senato negherà l'autorizzazione a processare il Ministro, affermerà il principio per il quale è insindacabile in sede giudiziaria la scelta – penalmente rilevante – del medesimo di limitare la libertà personale di cittadini stranieri per mezzo del consapevole ritardo di un atto amministrativo dovuto (concretizzando così l'elemento soggettivo del reato), quale indubbiamente è la comunicazione alla nave che ha prestato i soccorsi in mare del porto sicuro attrezzato per lo sbarco e l'accoglienza, secondo le convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia.

Si deve affermare in proposito che la limitazione della libertà personale con un atto amministrativo è una scelta gravissima, che si colloca su una linea di frattura rispetto al principio generale dell'art. 13 Cost. per il quale, com'è noto, la libertà personale è inviolabile e può essere limitata solo dalla autorità giudiziaria, con provvedimento motivato e ricorribile avanti la Corte di Cassazione per violazione di legge, per abuso di potere e per vizi della motivazione: è cioè un reato non scriminato da alcuna disposizione dell'ordinamento, nemmeno dalla legge costituzionale n. 1/1989.

Nel caso concreto la limitazione della libertà di 177 persone, realizzata dal Ministro dell'interno mediante la intenzionale omissione o differimento di un atto dovuto, costituirebbe, se legittimata dal voto del Senato, un precedente del tutto inaccettabile sul piano del rispetto di principi costituzionali e dei più elementari principi del nostro ordinamento giuridico democratico fondato sul diritto.

L'eventuale scelta del Senato di negare l'autorizzazione al processo per il Ministro determinerebbe un precedente altamente rischioso, per la possibilità che condotte delittuose di questo genere si ripetano in futuro identiche o perfino in forme più gravi, con la limitazione da parte del potere esecutivo della libertà personale di stranieri o di cittadini italiani, in aperta violazione del principio di riserva di giurisdizione delineato

dall'art. 13 della Costituzione e dei principi dell'art. 5 della Convenzione Europea dei Diritti dell' Uomo.

Nel ringraziarLa per l'attenzione che vorrà prestare alle nostre osservazioni, le segnalo che ITALIASTATODIDIRITTO. Le si rivolgerà nuovamente con un approfondimento giuridico delle notazioni qui accennate.

Avv. Simona Viola

Presidente di ITALIASTATODIDIRITTO.

