

Milano, 13 gennaio 2020

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

Contributo giuridico reso dai Proff. Eugenio Bruti Liberati, Fabrizio Cassella, Dino Rinoldi, Aldo Travi e dall'Avv. Simona Viola, in qualità di Presidente di ITALIASTATODIDIRITTO, in merito alla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell'interno Matteo Salvini.

L'Associazione ITALIASTATODIDIRITTO, con sede a Milano, via Serbelloni n. 7, ritiene opportuno sottoporre alle On.li Senatrici e agli On.li Senatori alcune considerazioni in merito alla domanda di autorizzazione a procedere presentata dal Tribunale di Catania, Sezione reati ministeriali, nei confronti del Sen. Matteo Salvini, in relazione alla vicenda della nave 'Gregoret'.

Come è già in una precedente occasione, l'Associazione ritiene opportuno formulare alcune considerazioni di carattere giuridico e di portarle a conoscenza dei componenti del Senato, nell'ambito delle sue finalità istituzionali. L'Associazione è stata costituita con la missione specifica di operare per diffondere e tutelare i principi costituzionali e più in generale i principi dello Stato di diritto, e la procedura avviata dalla domanda di autorizzazione a procedere presentata nei confronti dell'allora Ministro dell'interno Matteo Salvini costituisce, ancora una volta, un evento di notevole rilievo per il nostro ordinamento costituzionale, con un peso giuridico e istituzionale fortissimo. Inoltre, come è già avvenuto in una precedente recente occasione, il dibattito avviato nel Paese dalla domanda del Tribunale di Catania sembra orientato soprattutto da valutazioni di ordine politico, come se la decisione di fondo dovesse essere determinata da ragioni di solidarietà o di opposizione nei confronti del Sen. Salvini

mentre si deve ritenere, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, che una decisione della Giunta debba essere assunta essenzialmente secondo i canoni del diritto.

1. Il quadro costituzionale generale.

Come è noto, l'art. 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, prevede che il Parlamento (e più esattamente la Camera individuata come competente sulla base di criteri di legge) possa 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”*. La legge costituzionale ha inteso così salvaguardare l'operato del Ministro da interventi della magistratura penale, quando l'operato del Ministro sia stato determinato da esigenze straordinarie.

La Corte costituzionale ha avuto occasione di chiarire il significato e la portata di questa disposizione. 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; nello stesso senso anche la sentenza gemella n. 88/2012) e, ancora, che *“gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità ... sindacabile nelle sedi appropriate”* (Corte cost 5 aprile 2012, n. 81).

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.

2. Il ruolo del Senato nel procedimento in oggetto.

Nelle pronunce appena richiamate 12 aprile 2012, n. 87 e n. 88, la Corte costituzionale 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"*.

La legge costituzionale ha introdotto nell'ordinamento due speciali cause di giustificazione a favore dei Ministri che abbiano commesso (in ipotesi) un reato nell'esercizio delle loro funzioni. Si tratta di cause di giustificazione 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 di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante"*, *"per il perseguimento di un preminente interesse pubblico"*) induce a ritenere che esse debbano operare dando rilevanza alle ragioni che hanno determinato il Ministro a commettere il reato, e più precisamente agli interessi eventualmente pubblici perseguiti dallo stesso.

Risulta pertanto chiarito che l'interesse pubblico invocato dal Ministro a giustificazione della sua condotta deve essere un interesse qualificato; inoltre deve essere congruamente motivato l'apprezzamento della Camera competente volto

eventualmente a ritenere che tale interesse qualificato sia configurabile e sia idoneo a far considerare recessive “*le esigenze di giustizia del caso concreto*”.

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*. Esso dovrà essere anche, per esplicita indicazione della norma costituzionale, “*costituzionalmente rilevante*” o “*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 Pubblico Ministero che presenta al Tribunale le sue richieste (di archiviazione o di rinvio a giudizio) ed il Tribunale dei Ministri che attiva autonomamente l’indagine secondo le scansioni proprie di un giudice istruttore, offra garanzie sufficienti e sia tale perciò da non richiedere una ulteriore 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. La Camera competente ad esprimersi sulla richiesta di autorizzazione deve limitarsi a valutare, con riferimento al caso concreto, se i motivi che hanno condotto alla (ipotizzata) realizzazione del reato sono collocabili nell’ambito dell’interesse dello Stato “*costituzionalmente rilevante*” oppure nell’ambito del perseguimento di un “*preminente*” interesse pubblico nell’esercizio della funzione di Governo. Nel caso in esame questa valutazione deve essere condotta dal Senato rispetto alla vicenda che qui interessa, così come rappresentata nella richiesta del Tribunale di Catania, e cioè con riferimento alla vicenda della privazione della libertà personale di 116 persone trattenute per almeno cinque giorni a bordo di una nave della Guardia Costiera italiana nel porto di Augusta.

Inoltre, l’eventuale scelta del Senato di non accordare l’autorizzazione deve essere, sulla base delle chiare indicazioni della Corte costituzionale, congruamente

motivata. Pertanto 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 appare ragionevole ritenere che la condotta di un Ministro, per essere giustificata alla luce della finalità di assicurare il suddetto interesse pubblico qualificato, non possa aver imposto ai beni giuridici negativamente incisi da quella condotta un sacrificio non necessario. Va precisato che questo profilo non risulta affrontato dalla Corte costituzionale nelle sentenze sopra richiamate, ma risulta ugualmente incontestabile: si desume infatti in modo chiaro dai principi più generali applicati costantemente nella giurisprudenza costituzionale anche italiana. In altri termini, 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 è 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.

Se queste condizioni non siano sussistenti, l'autorizzazione a procedere non può essere legittimamente negata, perché altrimenti si trasformerebbe l'immunità ministeriale, da strumento di tutela della funzione di governo, in un privilegio – come ha affermato la Corte costituzionale – incompatibile, tra l'altro, con il più elevato principio di uguaglianza.

3. La questione dell'atto 'politico'.

Nel dibattito che ha accompagnato la recente richiesta del Tribunale di Catania è stata spesso invocata la figura dell'atto 'politico', come prerogativa del Governo in sede collegiale e dei suoi componenti nell'esercizio di una funzione governativa: è stato affermato, in particolare, che la configurabilità di un atto del genere renderebbe insindacabile l'operato del Ministro.

Le considerazioni che seguono prescindono da ogni valutazione di fatto in merito all'asserito coinvolgimento del Governo in sede collegiale, nella decisione del Ministro dell'interno di imporre il trattenimento delle persone sulla nave della Guardia Costiera 'Gregoretti', non dando corso tempestivamente alla richiesta di assegnazione di un 'porto sicuro'. Infatti, come si spiegherà, anche l'asserito coinvolgimento del Governo non toglie nulla all'inconfigurabilità di una "insindacabilità" rappresentata dall'atto politico, rispetto alle responsabilità cui incorre il Ministro dell'interno per i fatti considerati nella richiesta di autorizzazione a procedere. La responsabilità personale del Ministro per fatti di rilievo penale rimane comunque ferma.

D'altra parte non si può dimenticare che, proprio nel corso della presente legislatura, l'art.1 d.l. 14 giugno 2019 n. 53, innovando rispetto all'assetto delle competenze in materia, ha assegnato al Ministro dell'interno, quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, le prerogative primarie in tema di ingresso nel nostro Paese di navi recanti persone provenienti da altri Paesi. Di conseguenza, a far data dall'entrata in vigore di tale decreto-legge (ossia a partire dal 15 giugno 2019), tali competenze fanno capo in modo specifico e diretto al Ministro dell'interno.

Per quanto concerne in generale l'argomento rappresentato dell'atto politico, merita subito di essere ricordato che tale atto viene definito nel diritto pubblico come una scelta libera nel fine adottata in attuazione dell'indirizzo politico e a carattere generale. La lettura congiunta dell'art. 96 Cost. (che richiede l'autorizzazione a procedere) e della legge cost. n. 1/1989 (che ne disciplina le condizioni) consente di escludere che la prima disposizione costituzionale possa comportare situazioni di privilegio e identifica nei parametri della ragionevolezza e della congruità dell'atto posto in essere da un componente del Governo il fondamento del regime derogatorio stabilito per i c.d. reati ministeriali. La rilevanza dell'atto 'politico' in questo modo risulta marginale: infatti la disciplina costituzionale, così come rappresentata in seguito alla legge n. 1/1989, non accoglie la logica dell'insindacabilità penale dell'operato

‘politico’ dell’organo di Governo, ma introduce un regime derogatorio eccezionale e tipico al principio della piena responsabilità penale.

D’altra parte che possa essere invocata la nozione di ‘atto politico’ rispetto a un provvedimento attuativo di previsioni normative e concernente la libertà delle persone è già stato escluso autorevolmente dal Consiglio di Stato. In occasione delle leggi razziali, la tesi del Ministero dell’interno secondo cui i provvedimenti che affermavano o negavano l’appartenenza alla razza ebraica, implicando un giudizio politico, avessero natura di ‘atti politici’ e fossero perciò insindacabili in sede giurisdizionale, fu respinta senza incertezze dal Consiglio di Stato, che accolse vari ricorsi di cittadini ebrei affermando appunto l’estraneità della nozione di ‘atto politico’ rispetto ai provvedimenti puntuali incidenti sulle libertà personali (cfr. per tutti Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 1941, n. 461 – est. Barra Caracciolo). Come è noto, questa giurisprudenza è stata ampiamente richiamata dalle più alte Autorità dello Stato nel corso dell’anno da poco concluso, in occasione del cinquantesimo anniversario delle leggi razziali, come esempio della fermezza del Consiglio di Stato in uno dei periodi più oscuri della storia del nostro Paese.

È sulla base dei principi sopra indicati che deve essere analizzata la richiesta di autorizzazione a procedere presentata dal Tribunale dei Ministri di Catania nei confronti del Ministro Salvini. Invece una valutazione condotta sulla base di principi diversi non costituirebbe quell’*apprezzamento* di carattere *insindacabile* richiamato dalla Corte costituzionale nelle sopra citate pronunce 12 aprile 2012, n. 87 e n. 88 e potrebbe perciò essere contestata sotto molteplici profili.

Ferme restando queste considerazioni su un piano generale, merita di essere precisato che la materia dell’ingresso nel nostro Paese di navi che rechino a bordo persone provenienti da altri Paesi era stata disciplinata, prima dei fatti che hanno dato origine alla richiesta di autorizzazione a procedere, dall’art. 1 d.l. 14 giugno 2019, n. 53. Tale disposizione, già prima delle integrazioni inserite in sede di conversione del decreto legge, disciplinava i poteri del Ministro dell’interno, quale Autorità nazionale di

pubblica sicurezza, in materia di ingresso, transito e sosta di navi “per motivi di ordine e sicurezza pubblica”. Questa competenza incontrava formalmente un limite rispetto al “naviglio militare”, ma è ragionevole ritenere che tale limite non potesse opporsi rispetto alle navi della Guardia Costiera che avessero svolto in concreto attività di soccorso, o, meglio, che in casi del genere il Ministro dell’interno dovesse provvedere di concerto con il Ministro della difesa, come era appunto precisato nell’ultimo periodo dell’art. 1 cit.

Certo è che il d.l. 14 giugno 2019, n. 53 (di cui risulta essere stato promotore proprio il Sen. Salvini) ha introdotto una disciplina del potere che il Ministro può esercitare quanto all’accesso nel mare territoriale di navi che abbiano recato soccorso a persone provenienti da altri Paesi. Non è qui determinante stabilire se questa disciplina sia o meno conforme a Costituzione e d’altra parte già il Presidente della Repubblica, nell’esercizio delle sue funzioni di rilievo costituzionale, ha posto in evidenza questa problematica (messaggio dell’8 agosto 2019 in sede di promulgazione della legge di conversione n. 53/2019). In questa sede è invece determinante la circostanza che, in presenza di una disciplina positiva dei poteri che il Ministro dell’interno può esercitare in casi del genere, risulta anche corrispondentemente escluso lo spazio per invocare l’insindacabilità dell’atto politico. Non è infatti configurabile alcun atto ‘politico’ nei casi in cui la legge definisca già puntualmente gli interessi rilevanti (“ordine e sicurezza pubblica”) e disciplini le modalità per l’esercizio del potere amministrativo a salvaguardia di tali interessi. In presenza di una disciplina specifica, ogni qualificazione dell’operato di un Ministro non può che essere ricondotta alla legge.

Per queste stesse ragioni non si può assumere come ‘precedente’, né tanto meno come elemento decisivo per un nuovo apprezzamento, il voto espresso in occasione di una precedente richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del medesimo Sen. Salvini: la vicenda della nave Diciotti e dello sbarco delle persone da essa soccorse si è svolta tutta prima del d.l. 14 giugno 2019, n. 53; anzi, ha costituito una delle ragioni

storiche invocate per l’emanazione del decreto legge. Dopo il d.l. 14 giugno 2019, n. 53, la situazione si presenta in termini almeno in parte nuovi.

Si deve comunque esprimere la ferma convinzione che il voto espresso in occasione della vicenda della nave Diciotti non possa costituire un precedente utile anche per altre ragioni. Infatti, come si è già ricordato, la Corte costituzionale ha definito con puntualità e chiarezza in base a quali criteri può essere legittimamente esclusa un’autorizzazione a procedere. Rispetto a quanto statuito dalla Corte costituzionale, nel nostro ordinamento (che è pur sempre l’ordinamento di uno Stato di diritto), non si riscontrano lacune di sorta e non possono valere principi diversi. Di conseguenza, dal punto di vista giuridico, ogni affermazione in senso contrario – ancorché imputabile ad organi autorevoli - non merita alcuna considerazione e non può costituire in alcun modo un ‘precedente’ idoneo ad orientare decisioni successive.

4. La legge penale e gli interessi rilevanti ai sensi della Legge cost. n. 1/1989.

Costituisce 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.

Dagli atti fino qui depositati (si fa riferimento, oltre che alla domanda di autorizzazione del Tribunale di Catania, alla memoria presentata dall’allora Ministro dell’interno, Sen. Salvini, alla Giunta delle elezioni) non emerge però alcun pericolo del genere. Non si deve confondere, infatti, la sicurezza nazionale (che è nozione di ordine giuridico) con la motivazione politica. Come si è già accennato, in base alla legge costituzionale n. 1/1989 la motivazione di ordine politico non rappresenta una

giustificazione sufficiente per evitare il corso dell'azione penale anche nel caso dei reati c.d. ministeriali. D'altra parte che la motivazione politica non possa, di per sé, giustificare la violazione della legge penale risulta imposto anche dai principi dello Stato di diritto, che impongono la responsabilità giuridica del Governo e dei suoi componenti.

In altre parole, l'esigenza di fronteggiare un pericolo per la sicurezza nazionale può rappresentare, in astratto, la giustificazione ammessa dall'art. 9 della legge cost. n. 1/1989, ma la situazione di pericolo deve essere reale e deve essere concretamente accertabile. In assenza di queste condizioni, non può darsi spazio ad alcuna motivazione politica a fondamento dell'operato di un Ministro.

5. Gli interessi rilevanti ai sensi della legge cost. n. 1/1989 e la vicenda all'esame del Senato.

Sulla base delle considerazioni già illustrate e alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, va valutata anche la vicenda per la quale il Tribunale di Catania ha chiesto di procedere nei confronti del Sen. Salvini, all'epoca dei fatti Ministro dell'interno. In proposito assumono carattere determinante le seguenti circostanze:

a) non è ravvisabile l'interesse pubblico qualificato, cioè riconosciuto e tutelato come tale da norme di legge, costituzionalmente rilevante o comunque preminente, che il Ministro avrebbe inteso perseguire ponendo in essere la condotta a lui imputata. Non poteva trattarsi in nessun caso dell'interesse alla tutela della sicurezza dello Stato, del suo popolo e del suo territorio, o comunque dell'ordine pubblico, dato che è stato accertato che a bordo della nave Gregoretti non vi erano soggetti sospettati di costituire un pericolo per tali fondamentali valori, gli unici che avrebbero potuto consentire l'invocazione dell'art. 52 Cost. (difesa della Patria). Da ciò consegue che la

disposizione di non indicare alla nave Gregoretti un POS (un ‘porto sicuro’ in cui sbarcare), disposizione che, come accertato dalla richiesta di autorizzazione a procedere, era riconducibile all’allora Ministro dell’interno, sia che venga qualificata come atto amministrativo ovvero come atto politico, non aveva alcuna copertura costituzionale proprio perché non perseguiva un fine degno di tutela da parte dell’ordinamento nel caso di specie;

b) gli interessi incisi dalla condotta del Ministro – la libertà personale e la dignità delle persone dei migranti – costituiscono diritti fondamentali della persona, riconosciuti come valori inviolabili dalla nostra Costituzione rispetto sia ai cittadini italiani che ad ogni altra persona di qualsiasi nazionalità; sono inoltre riconosciuti come valori inderogabili da principi e regole internazionali, che il nostro Paese ha sempre condiviso e che integrano quei parametri di legittimità cui si deve attenere la Camera chiamata a decidere sull’autorizzazione a procedere. La libertà personale non può essere limitata con un atto amministrativo e meno che mai politico: l’art. 13 Cost., com’è noto, sancisce l’invulnerabilità della libertà personale e ne ammette limitazioni solo ad opera dell’autorità giudiziaria: ogni altra limitazione della libertà personale costituisce un reato non scriminato da alcuna disposizione dell’ordinamento, nemmeno ai sensi della legge costituzionale n. 1/1989;

c) una serie di convenzioni internazionali (senza diffondersi qui sulla disciplina consuetudinaria, financo di *jus cogens* ex art. 10 Cost.) puntualmente richiamate nella richiesta di autorizzazione a procedere e tutte stipulate/concluse anche dallo Stato italiano, definiscono puntualmente le regole di condotta cui devono attenersi i comandanti di natanti (a maggior ragione, se appartenenti ad un corpo militare), nelle operazioni di soccorso nei confronti di naufraghi e definiscono in modo altrettanto puntuale i doveri che incombono sui Paesi cui siano diretti tali natanti. Come è posto in luce nella richiesta di autorizzazione a procedere, queste convenzioni erano pienamente vincolanti nei confronti dello Stato italiano, che era tenuto ad osservarle. Come si è già osservato, in presenza di doveri puntualmente sanciti da norme vigenti, non è

configurabile alcun potere di un Ministro o di un Governo di operare diversamente; a maggior ragione questa conclusione è imposta dal testo oggi vigente dell'art. 117, primo comma, Cost. che riconosce anche nei confronti del potere legislativo dello Stato e delle Regioni il vincolo che deriva da obblighi assunti con convenzioni internazionali (tra cui, in particolare quella di Montego Bay (1982) 1994 richiamata dal Presidente della Repubblica nel messaggio dell'8 agosto scorso);

d) in ogni caso, vanno escluse – perché non configurabili - ragioni di ordine pubblico, legate alla “sicurezza” della convivenza sul territorio nazionale, e che peraltro non erano mai state evidenziate nei giorni in cui veniva vietato lo sbarco dalla nave Gregoretti. Le ragioni di ordine pubblico non possono essere identificate con il controllo dei flussi dei migranti e nessun elemento concreto induceva a ritenere che sulla nave Gregoretti trovassero rifugio persone pericolose per ragioni legate al terrorismo. L'unico interesse pubblico emerso nel caso concreto sembra essere quello manifestato dal Ministro dell'interno in quei giorni, con la volontà di ottenere, prima di indicare il porto sicuro idoneo allo sbarco, il consenso di altri Stati dell'Unione Europea al collocamento presso gli stessi di una parte almeno delle persone tratte in salvo (secondo il principio più volte enunciato dal Governo italiano, per il quale gli stranieri che si avvicinano al territorio nazionale italiano entrano in realtà nel territorio della UE, e devono dunque essere ripartiti fra i vari paesi che la compongono, superando il Regolamento c.d. di Dublino, n. 604/2013, che prevede invece che essi siano in un primo tempo accolti proprio nel Paese nel quale avviene il loro sbarco sul territorio europeo). Peraltro, anche volendo considerare quello alla ripartizione europea dei naufraghi un interesse pubblico, risulta veramente difficile dimostrare che si tratti di un interesse pubblico “costituzionalmente rilevante” oppure “preminente”. E la decisione del Senato non può prescindere dai principi stabiliti dalla Costituzione in materia di politica estera: le modalità per le iniziative politiche del nostro Paese nei confronti degli altri Paesi e delle istituzioni sovranazionali devono ispirarsi ai principi del diritto internazionale, espressamente richiamati dagli artt. 11 e 117 Cost.

6. L'importanza istituzionale della decisione del Senato.

La decisione demandata al Senato risulta di particolare rilievo istituzionale.

Questo carattere si riscontra sempre in ogni decisione che coinvolga la responsabilità di un Ministro per fatti inerenti alle sue funzioni. Si riscontra a maggior ragione nel caso in esame.

Infatti, se per ragioni di ordine politico il Senato dovesse negare l'autorizzazione a processare il Sen. Salvini, ammetterebbe in questo modo anche la scelta – penalmente rilevante - 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 è da ritenere, anche in base alle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, la comunicazione alla nave che ha prestato i soccorsi in mare del porto sicuro attrezzato per lo sbarco e l'accoglienza. Si tratterebbe a tutti gli effetti di una decisione incompatibile con i principi di uno Stato di diritto.

In estrema sintesi e articolando le descritte riflessioni per punti, è così possibile concludere:

- La Legge costituzionale 1/1989 ammette l'insindacabilità penale per chi abbia agito, nell'esercizio della funzione di Governo, *per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante oppure per il perseguimento di un preminente interesse pubblico.*
- Secondo la Costituzione e la Corte Costituzionale, la decisione della Camera competente non deve essere condizionata da valutazioni di ordine politico, ma deve essere assunta secondo i canoni del diritto.
- L'*interesse* cui la legge ricollega l'insindacabilità non è qualsiasi indistinto interesse pubblico, ma deve essere un interesse *qualificato*, cioè riconosciuto e tutelato come tale dalle norme che disciplinano la funzione di governo esercitata.

- Il principio di proporzionalità richiede inoltre che la condotta non abbia ecceduto quanto strettamente necessario per la realizzazione di quell'interesse pubblico.
- Nel caso in esame questa valutazione deve essere condotta rispetto alla vicenda, rappresentata nella richiesta del Tribunale di Catania, della privazione della libertà personale di 116 persone trattenute per almeno cinque giorni a bordo di una nave della Guardia Costiera italiana nel porto di Augusta.
- Secondo la Corte costituzionale se queste condizioni non siano sussistenti, l'autorizzazione a procedere non può essere legittimamente negata, perché altrimenti l'immunità ministeriale si trasformerebbe da strumento di tutela della funzione di governo, in un privilegio, incompatibile, tra l'altro, con il più elevato principio di uguaglianza.
- La Corte Costituzionale richiede che l'eventuale scelta di non accordare l'autorizzazione sia *congruamente motivata* e indichi l'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 costituisca reato).

Sul tema dell'*atto politico* e della condivisione o meno dei comportamenti con il Governo nella sua collegialità.

- Nel quadro giuridico descritto è del tutto indifferente che la mancata tempestiva assegnazione di un POS sia stata o meno assunta dal Governo nella sua collegialità. Infatti, il nostro ordinamento non prevede un'esimente della responsabilità penale personale ministeriale rappresentata dall'*atto politico*.
- Il tema della collegialità della decisione è ancor più irrilevante in quanto il 2° c.d. decreto sicurezza a partire dal 15 giugno 2019 *aveva assegnato al solo Ministro dell'interno*, quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, *tutti i*

poteri primari in tema di ingresso nel nostro Paese di navi recanti persone provenienti da altri Paesi, sicché la decisione di indicare il POS era di sua *esclusiva* competenza.

- Anche per questa ragione non si può assumere come ‘precedente’ il voto espresso in occasione della questione Diciotti, vicenda che si è svolta *prima* del 2° decreto sicurezza e che, anzi, ha costituito una delle ragioni storiche invocate per la sua approvazione.
- Quando la legge definisce già puntualmente gli interessi rilevanti (“ordine e sicurezza pubblica”) e disciplina nel dettaglio le modalità per l’esercizio del potere a salvaguardia di quegli interessi, allora risulta inconfigurabile *l’atto politico* e il Ministro può e deve solo rispettare la legge.
- Peraltro secondo il Consiglio di Stato (precedente sulle leggi razziali) la nozione di *atto politico* non può, in ogni caso, essere invocata per giustificare limitazioni della libertà delle persone.

Sulla sussistenza o meno di un interesse costituzionalmente rilevante o preminente

- I motivi di sicurezza nazionale che possono giustificare la violazione della legge penale da parte di un’autorità di Governo 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, cioè in veri e propri *stati di necessità*.
- E’ stato accertato che a bordo della nave Gregoretti non vi erano soggetti sospettati di costituire un pericolo per tali fondamentali valori, gli unici che avrebbero potuto consentire l’invocazione dell’art. 52 Cost. (difesa della Patria).

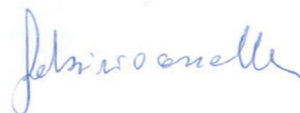
- La disposizione di non indicare alla nave Gregoretti un POS non aveva alcuna copertura costituzionale perché non perseguiva un fine tutelato dall'ordinamento.
- Gli interessi colpiti dalla condotta del Ministro – limitazione della libertà personale e della dignità personale dei migranti – costituiscono diritti fondamentali della persona, cioè diritti costituzionalmente inviolabili di ogni persona di qualsiasi nazionalità; nel nostro ordinamento (art. 13 Cost.) la libertà personale non può essere limitata con un atto amministrativo ma solo dall'autorità giudiziaria: ogni altra limitazione della libertà personale costituisce un reato non scriminato, nemmeno ai sensi della Legge costituzionale n. 1/1989;
- Numerose convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia definiscono il dovere degli Stati cui sono dirette le navi che abbiano soccorso naufraghi e lo Stato non può agire diversamente da come si è impegnato a fare.
- L'unico interesse pubblico invocato nella propria memoria dal Ministro è la volontà di ottenere, prima di indicare il POS, il consenso di altri Stati UE al collocamento di parte dei migranti, ma anche volendo considerare quello alla ripartizione europea dei naufraghi un interesse pubblico, esso non è qualificato, non è “costituzionalmente rilevante” né “preminente”, è stato perseguito imponendo sacrifici sproporzionati al fine, quando le modalità per le iniziative politiche del nostro Paese nei confronti degli altri Paesi e delle istituzioni sovranazionali devono conformarsi ai principi del diritto internazionale (artt. 11 e 117 Cost.).
- Se il Senato negasse l'autorizzazione ammetterebbe la possibilità che un Ministro italiano possa commettere dei reati, limitando la libertà personale e la dignità di cittadini stranieri, con comportamenti illegali e in violazione di convenzioni internazionali, in mancanza di un interesse costituzionalmente rilevante o preminente, e lo stesso sottrarsi al sindacato del giudice penale.

- Si tratterebbe a tutti gli effetti di una decisione incompatibile con i principi di uno Stato di diritto.

Prof. Eugenio Bruti Liberati



Prof. Fabrizio Cassella



Prof. Dino Rinoldi



Prof. Aldo Travi



**Avv. Simona Viola, Presidente di
ITALIASTATODIDIRITTO**

