

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**Doc. IV-ter**  
**n. 4-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE DURNWALDER)

SULLA

**RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI  
INSINDACABILITÀ AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO  
COMMA, DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN  
PROCEDIMENTO PENALE**

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

**MATTEO SALVINI**

**per il reato di cui agli articoli 81, capoverso, e 595, commi 1, 2 e 3, del codice penale  
(diffamazione col mezzo della stampa continuata e aggravata)**

**Trasmessa dal Tribunale di Milano - IV Sezione penale il 1° luglio 2022**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato il 1° luglio 2022**

---

**Comunicata alla Presidenza il 2 marzo 2023**

ONOREVOLI SENATORI.- In data 1° luglio 2022 il Tribunale di Milano-IV Sezione penale ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 26306/2019 R.G.N.R. - n. 7493/2022 RG Trib. a carico del senatore Matteo Salvini, per accertare se le condotte oggetto del procedimento penale *de quo* integrino o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il Presidente del Senato ha deferito la questione all'esame della Giunta in data 1° luglio 2022 e l'ha annunciata in Aula il successivo 5 luglio 2022.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 6 e 27 luglio, 3 agosto 2022, deliberando in tale data nel senso dell'insindacabilità.

Non essendosi pronunciata l'Assemblea entro la fine della scorsa legislatura, tale richiesta è stata mantenuta all'ordine del giorno della XIX legislatura e l'esame della questione è avvenuto nelle sedute del 31 gennaio 2023, del 14 e 28 febbraio 2023.

In particolare, nella seduta del 31 gennaio 2023, il relatore, condividendo le conclusioni assunte dalla Giunta della precedente legislatura, ha formulato la proposta nel senso del riconoscimento dell'insindacabilità.

Nella seduta del 28 febbraio 2023 la Giunta, a maggioranza, ha approvato la proposta di riconoscere l'insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Salvini.

\* \* \*

### 1) Fatto

Si evince dagli atti inviati dal Tribunale che il senatore Matteo Salvini è imputato del delitto di cui agli articoli 81, capoverso, e 595, commi 1, 2 e 3 del codice penale (diffamazione continuata e aggravata) per aver offeso la reputazione di Carola Rackete, comandante della nave "Sea Watch 3", con riferimento alla missione con soccorso in mare di 53 persone nella c.d. zona SAR libica del 12 giugno 2019.

In particolare, il senatore Salvini è accusato di aver proferito nei confronti di Carola Rackete le seguenti frasi offensive:

- "... *STOP ai complici di scafisti e trafficanti.*" (Post su Facebook del 15 giugno 2019);

- "... *chi sbaglia paga non dico solo quella sbruffoncella di questa comandante che fa politica sulla pelle di qualche decina di immigrati per dimostrare, chissà cosa, pagata da chissà chi...*" (Diretta video su Facebook in data 26 giugno 2019);

- "... *nel mezzo la decisione del giudice sulla conferma o la revoca degli arresti per la criminale tedesca.*" (Post su Twitter datato 1° luglio 2019);

- "... *Nessun problema: per la comandante criminale è pronto [un] provvedimento per rispettarla nel suo Paese perché pericolosa per la sicurezza nazionale.*" (Post su Twitter del 2 luglio 2019);

- "... *sono semplicemente inc[...] per una sentenza che libera un delinquente.*" (Post su Twitter del 3 luglio 2019);

- "...*per qualcuno a sinistra c'è una nuova eroina che ha provato ad ammazzare a mettere a rischio...mi sono risvegliato a fatica con la sentenza di questo giudice di Agrigento che ha liberato questa ricca tedesca fuorilegge...la liberazione di una criminale che in questo momento è libera di mangiarsi spaghetti aglio olio e peperoncino, e di andare in giro per l'Italia magari tornando a provare a delinquere...Vediamo se ci sarà almeno un giudice che ci permetterà questo, di accompagnare educatamente la ricca e viziosa fuorilegge tedesca sul primo aereo a destinazione Berlino..."; "...che non ci sia qualche tedesca che occupa il suo tempo infrangendo leggi italiane che trova un giudice italiano che dà una pacca sulle spalle e dice vai e rifai..."; "la capitana è una fuorilegge"; "o qualche Solone italiano che si aspettava di liberare quella povera donna, che ha solo provato ad ammazzare 5 militari italiani..."; "...Questi sono complici dei trafficanti di esseri umani. Questi fanno politica sulla pelle di quei poveri disgraziati...questi non sono soccorritori, questi sono complici, questi sono potenziali assassini, questi sono criminali..."*

(Diretta video su *Facebook* in data 3 luglio 2019);

- *"Io sto con le donne che difendono la legge, la vita e i confini, non con le delinquenti."* (Post su *Facebook* del 3 luglio 2019 e su *Twitter* in pari data, con allegata foto ritraente in alto l'ex ministro e donne della Polizia di Stato ed in basso Carola Rackete);

- *"... mi piacerebbe che quegli italiani che hanno dato centinaia di migliaia di euro per la nave olandese gestita dalla ricca tedesca per speronare i finanzieri italiani, li avessero dati ai terremotati o agli esodati italiani quei soldi...e non a una nave di pirati..."* (Intervista nel corso della trasmissione televisiva *"Fuori dal Coro"* del 4 luglio 2019);

- *"... non è colpa della comandante fuorilegge che li ha speronati ..."* (Post su *Facebook* e su *Twitter*, entrambi del 4 luglio 2019);

- *"Infrange leggi e attacca navi militari italiane, e poi mi querela. Non mi fanno paura i mafiosi, figurarsi una ricca e viziata comunista tedesca!"* (Post su *Facebook* del 5 luglio 2019);

- *"...Carola, voglio dire, uno basta che la guardi in faccia...proprio qua doveva arrivare che se fosse arrivata a Pusiano non so se sarebbe andata lontano...pure Carola mi ha denunciato, cioè, tra le tante denunce pure la zecca tedesca mi ha denunciato..."* (Diretta *Facebook* dell'intervento dell'ex Ministro dell'interno alla festa della Lega di Barzago in data 18 luglio 2019);

- *"...non vedo l'ora di espellere questa viziata comunista tedesca!"; "...regalano la cittadinanza onoraria a Carola ma la negano ai finanzieri che hanno rischiato la vita per colpa della comandante criminale..."* (Post su *Facebook*, entrambi del 19 luglio 2019).

\* \* \*

## 2) Diritto

### a) Premessa

La giurisprudenza costante della Consulta (vedi, tra tutte, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, n. 55 del 2014,

n. 305 del 2013 e n. 81 del 2011) ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* (in un'intervista o in un comunicato stampa, ad esempio) da un parlamentare siano coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare, basato sulla corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari. In altri termini, la Corte costituzionale, recependo anche gli indirizzi interpretativi della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, ritiene configurabile la prerogativa dell'insindacabilità nei casi in cui la dichiarazione "esterna" del parlamentare (alla stampa o sui *social*) abbia finalità divulgativa di opinioni espresse nel corso delle attività parlamentari. Il parametro sul quale la Corte costituzionale valuta la sussistenza o meno del nesso funzionale è appunto la sostanziale corrispondenza di contenuto fra la dichiarazione espressa all'esterno delle aule parlamentari e quella pronunciata all'interno, con la precisazione che non è necessaria una puntuale coincidenza terminologica tra i due atti (*extra moenia* e *intra moenia*), essendo invece sufficiente una corrispondenza contenutistica sostanziale.

Il secondo requisito richiesto dalla Consulta per la configurabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si basa sul cosiddetto "legame temporale" fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che questa venga ad assumere, in relazione ad un contesto temporale circoscritto, una finalità divulgativa rispetto alla prima.

\* \* \*

### b) Requisito del cosiddetto legame temporale: atti *intra moenia* anteriori al 15 giugno 2019

Si osserva in primo luogo che la prerogativa dell'insindacabilità per i parlamentari membri del Governo assume

necessariamente una valenza peculiare, atteso che le dichiarazioni pronunciate dagli stessi nelle aule parlamentari sono necessariamente inquadrabili nell'ambito degli atti *intra moenia*, ovviamente anche quando il ministro parla nella qualità di rappresentante del Governo.

Con riferimento al caso di specie il ministro Salvini è intervenuto, in una circostanza, addirittura come senatore (e non quindi nella qualità di rappresentante del Governo). In particolare, nell'ambito della discussione del Doc. IV-bis, n. 1, svoltasi nella seduta d'Aula del Senato della Repubblica del 20 marzo 2019, il ministro Salvini - spostandosi sul suo scranno di senatore (come precisato espressamente dal resoconto stenografico d'Assemblea) - ha svolto il proprio intervento in merito alla vicenda relativa alla nave "Diciotti", la quale aveva originato una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti dello stesso senatore Salvini nella sua qualità di ministro dell'interno *pro tempore*.

Nel ricostruire i fatti *de quibus*, il senatore Salvini ha tra l'altro affermato che "[...] *Va poi osservato che gestione, monitoraggio e controlli dei flussi migratori appaiono ovviamente strettamente connessi all'interesse nazionale, sussistendo anche chiari profili attinenti all'ordine e alla sicurezza pubblica, nonché alla sicurezza della Repubblica, come del resto sottolineato dal direttore generale del Dipartimento informazioni per la sicurezza, che il 13 giugno 2018 sottolineò la centralità assoluta della minaccia jihadista nell'agenda di sicurezza di tutto il mondo. In questo contesto non deve neppure essere sottovalutata la possibilità che i flussi migratori possano rappresentare il veicolo per l'arrivo in Italia di soggetti infiltrati allo scopo di compiere azioni violente. [...] È chiaro quindi che la questione dei flussi migratori e la gestione dei flussi migratori, in particolar modo quelli provenienti dalla Libia e dalla Tunisia, rivestono evidente attinenza con la sicurezza, l'ordine pubblico e la tutela dell'ordine pubblico nel nostro Paese, che sono*

*competenze di spettanza di un Ministro dell'interno, non geniale, ma normale*".

In queste dichiarazioni *intra moenia* viene in evidenza la tematica dell'immigrazione clandestina soprattutto sotto il profilo dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza (si parla di minaccia jihadista).

Prosegue il senatore Salvini nella sopracitata seduta d'Aula del 20 marzo 2019: "*Desidero confermare a quest'Aula, in conclusione, che il Governo di cui mi onoro di essere vice presidente e ministro dell'interno ha sviluppato fin dal suo insediamento con chiara e unanime determinazione - e ringrazio per questo i colleghi del MoVimento 5 Stelle, perché le cose si fanno in due - misure e azioni volte al contrasto dei flussi migratori irregolari e del business del traffico degli esseri umani del Mediterraneo che, secondo i servizi di intelligence, era arrivato a rendere più del traffico di droga e del traffico di armi. Quindi chi sta collaborando allo stroncare il traffico di esseri umani sta dando una mano anche a coloro che combattono il traffico di droga e di armi, perché il business dell'immigrazione clandestina proprio in armi e droga reinveste i suoi proventi e io e il Governo di cui mi onoro di far parte non saremo mai complici dei trafficanti di droga e dei trafficanti di armi [...]*".

Nell'Allegato B dello stesso resoconto d'Aula del 20 marzo 2019, è stata peraltro pubblicata una "*Integrazione all'intervento del senatore Salvini nella discussione del Doc. IV-bis, n. 1*", nella quale egli ha così concluso: «*Per completezza, aggiungo che il punto 13 del contratto di Governo, intitolato "Immigrazione: rimpatri e stop al business", richiama espressamente il superamento del Regolamento di Dublino; il rispetto del principio di equa ripartizione delle responsabilità attraverso il ricollocamento obbligatorio e automatico dei richiedenti asilo tra gli Stati membri della UE, anche perseguendo il bilanciamento con gli interessi di sicurezza e ordine pubblico al fine "imprescindibile [di] scardinare il business degli scafisti e smantellare le organizzazioni criminali internazionali per la tratta degli esseri umani"*».

\* \* \*

Nella memoria depositata agli atti della Giunta il 21 luglio 2022 il senatore Salvini afferma che le proprie dichiarazioni non possano essere valutate in modo "atomistico", ma che esse sostanzialmente vadano analizzate in connessione con gli eventi che hanno interessato l'applicazione del "decreto Salvini" con riferimento al caso della nave *Sea Watch 3*.

In relazione al *Post* del 15 giugno 2019, egli ne riporta il testo completo, che era il seguente: *"AGGIORNAMO, DIFFONDIAMO! Ho appena firmato il DIVIETO di ingresso, transito e sosta alla nave Ong Sea Watch 3 nelle acque italiane, come previsto dal nuovo Decreto Sicurezza. Ora il documento sarà alla firma dei colleghi ai Trasporti e alla Difesa: STOP ai complici di scafisti e trafficanti!"*.

A tale proposito fa presente che il 14 giugno 2019 era stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il decreto-legge n. 53 del 2019, recante *"Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"* (il c.d. Decreto Sicurezza, adottato su proposta anche del Ministro dell'interno Salvini) il quale, nel modificare il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nell'intento di inasprire le sanzioni per alcune fattispecie delittuose legate all'immigrazione clandestina, inserendo un comma 1-ter all'articolo 11, aveva previsto che *«Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del*

*mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri.»*.

In attuazione di tale decreto egli aveva infatti formalizzato un provvedimento interministeriale con cui era stato disposto il divieto di ingresso, transito e sosta della nave *Sea Watch 3* nel mare territoriale nazionale.

Va evidenziato a questo punto che le dichiarazioni *extra moenia* oggetto della querela sono state pubblicate nel lasso temporale che va dal 15 giugno 2019 al 19 luglio 2019 e conseguentemente è sicuramente configurabile il requisito, enucleato dalla Corte costituzionale, del cosiddetto "legame temporale", atteso che l'atto divulgativo deve essere successivo all'atto *intra moenia* ed altresì collocarsi in un contesto temporale ragionevolmente ravvicinato.

In particolare, tutti gli atti *intra moenia* fin qui evidenziati hanno il requisito dell'antioriorità rispetto a tutte le dichiarazioni *extra moenia* oggetto di querela ed altresì si collocano in un contesto temporale ravvicinato. Infatti, il primo risale al 20 marzo 2019, precedendo di circa tre mesi la dichiarazione *extra moenia* pronunciata dal senatore Salvini (la prima in data 15 giugno 2019).

Il secondo atto *intra moenia*, addirittura, è stato pubblicato il 14 giugno 2019, in un contesto temporale quindi molto ravvicinato, ossia il giorno precedente alla prima dichiarazione oggetto di querela (del 15 giugno 2019). Si precisa a tal proposito che al decreto legge non può non essere riconosciuta la qualifica di atto *intra moenia* in quanto, pur avendo matrice governativa, viene tuttavia presentato in Parlamento per la conversione e conseguentemente, ai fini della prerogativa, non può non rilevare come atto "parlamentare".

\* \* \*

**c) Requisito del cosiddetto legame temporale: atti *intra moenia* successivi al 15 giugno 2019 ma prevedibili, in base alla sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2006**

La Corte costituzionale, nello stabilire il principio dell'antiorità dell'atto *intra moenia* - ai fini della configurabilità della prerogativa - stabilisce due eccezioni allo stesso. In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto che la posteriorità dell'atto parlamentare tipico rispetto alla dichiarazione *extra moenia* non preclude di per sé la configurabilità dell'insindacabilità sotto il profilo del requisito del "legame temporale", purché tale atto risulti "*prevedibile sulla base della specifica situazione*". In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 335 del 2006 precisa testualmente: "*il rapporto di sostanziale contestualità che la Corte ha ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi, idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità, presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione*".

Il primo dei requisiti (alternativi) indicati dalla Consulta nella predetta sentenza attiene alla circostanza che l'atto parlamentare sia già preannunciato al momento della dichiarazione. Tale requisito non è riscontrabile nel caso di specie, non essendo emersa dall'istruttoria alcuna dichiarazione dell'interessato atta ad annunciare (contestualmente alla dichiarazione resa *extra moenia*) la prossima presentazione di un'interrogazione sui profili in questione.

Si richiama invece l'attenzione sul requisito della prevedibilità, alternativo rispetto al primo, come si evince dalla locuzione "o" usata dalla Consulta.

La Corte collega la prevedibilità alla "specifica situazione" (come riportato testualmente nella citata sentenza).

Nel caso di specie tutte le dichiarazioni rese dal senatore Salvini in ambito parlamentare in data 20 marzo 2019, delle quali si sottolinea soprattutto l'asperità dei toni

critici, rendono evidente e oggettivamente configurabile la prevedibilità di una sua ulteriore attività *intra moenia* a seguito del verificarsi di accadimenti riconducibili a contesti analoghi a quello allora in esame, quale appunto lo speronamento della motovedetta della finanza da parte della querelante. Ed infatti, come facilmente prevedibile, tale ulteriore attività *intra moenia* è stata effettivamente svolta subito dopo il predetto speronamento.

In data 3 luglio 2019, per l'appunto, presso l'Aula della Camera dei deputati si registrano le risposte del ministro Salvini a due interrogazioni a risposta immediata con specifico riferimento alla vicenda inerente al documento in esame.

Si precisa preliminarmente che un Ministro non può - ovviamente - presentare un atto di sindacato ispettivo, che in quanto tale presuppone una "alterità" tra l'interrogante e la compagine governativa; l'ipotetica interrogazione presentata da un membro del Governo sarebbe infatti, in modo paradossale ed inconcepibile, rivolta al Governo stesso, con un cortocircuito logico prima che istituzionale, non potendo certamente configurarsi un'interrogazione rivolta "a se stesso".

Se il rappresentante del Governo non può avvalersi quindi di atti di sindacato ispettivo, con valenza di atti *intra moenia* ai fini della prerogativa dell'insindacabilità, sicuramente può "avvalersi" delle risposte date agli stessi in Assemblea, in qualità di membro del Governo.

Precisato questo aspetto, si evidenzia che la prima interrogazione (la n. 3-00842) è stata illustrata dal cofirmatario onorevole Iezzi ed aveva ad oggetto gli intendimenti in merito al contrasto dell'immigrazione illegale e al rafforzamento delle misure di controllo dei confini nazionali, in particolare marittimi, anche alla luce della vicenda relativa alla nave Sea Watch 3.

Rispondendo a tale interrogazione, il ministro Salvini ha in particolare affermato che «*Il caso della Sea Watch ha dimostrato l'efficacia delle misure adottate con il decreto-legge "sicurezza bis", che si appresta ad*

arrivare in Parlamento, e sono sicuro che il Parlamento riuscirà a renderlo ancora più stringente, rigoroso ed efficace. Mi affido, quindi, ovviamente all'intelligenza e al buon senso di quest'Aula: non ci sono altre parole per esprimere il convincimento che, in Italia, possa arrivare chi ha il diritto di arrivare, che proseguano i corridoi umanitari per donne, ragazzi e bambini che scappano davvero dalla guerra e che non arrivano con barchini o barconi gestiti dai trafficanti di esseri umani, che, con quei soldi, poi comprano armi e droga. Ripeto che io non sarò mai complice dei trafficanti di armi e di droga, perché qui non si parla di generosi soccorritori, ma si parla di trafficanti di armi e di droga».

La seconda interrogazione (n. 3-00843), posta dal deputato Fratoianni, era finalizzata a chiedere chiarimenti in relazione al divieto di ingresso, transito e sosta della nave Sea Watch 3 nelle acque territoriali italiane, disposto in base al decreto-legge n. 53 del 2019.

In particolare, a fronte della domanda posta dall'interrogante in merito a chi avesse ordinato alla motovedetta di frapporsi fisicamente tra la banchina e la Sea Watch, il ministro Salvini rispondeva: "Eccoli i veri colpevoli: i finanzieri..."; "...che hanno, in maniera inaudita, tentato di difendere le leggi e i confini di questo Paese. Pensa te che gente strana: che indossa la divisa di un Paese e difende le leggi e i confini di quel Paese! E questo lo penso anche per i carabinieri e i poliziotti, che, stando a questa sentenza, non hanno più diritto di infliggere l'alt a nessuno perché chiunque, magari arrivando dalla Germania, bianco, ricco e tedesco, si sente in diritto di speronare una macchina dei carabinieri o della Polizia di Stato".

Ha quindi aggiunto: "Devo dirvi che per la mattina successiva era già stato autorizzato lo sbarco. È per questo che è inammissibile l'atto criminale di chi, sulla pelle dei 41 a bordo e sulla pelle dei 5 finanzieri, ha fatto solo e soltanto una sporca battaglia politica. Si è trattato unicamente di una sporca battaglia politica, né più né meno". "Grazie al nostro tener duro siamo riusciti a coinvolgere cinque Paesi europei; poi prendo

nota dei 50 sindaci tedeschi a cui spediremo 100 immigrati a testa, visto che sono così generosi e solidali quando si tratta dello sbarco di 41 persone".

A fronte di un intervento in senso contrario, ha quindi replicato: "Va bene. Comunque, il senso è che ovviamente rappresento l'autorità nazionale di pubblica sicurezza di questo Paese; piaccia o non piaccia, è mio onore e mio onere far rispettare le regole, e finché faccio il Ministro dell'Interno in Italia entra chi ha il diritto di entrare, non una persona in più, non una persona in meno. Quegli immigrati sarebbero sbarcati pacificamente la mattina dopo - sarebbero sbarcati pacificamente la mattina dopo - se di notte non fosse stato commesso quello che è un vero e proprio atto di guerra, che spero come tale venga condannato da un giudice, perché ci sarà un giudice in questo Paese".

\* \* \*

#### **d) Requisito della corrispondenza contenutistica sostanziale**

La corrispondenza contenutistica tra dichiarazione *extra moenia* e quella *intra moenia* appare sussistente nel caso di specie.

Per alcune delle attività *intra moenia* precedentemente citate, tale corrispondenza è percepibile *ictu oculi*. Si pensi solo, a titolo esemplificativo, alla risposta all'interrogazione sulla Sea Watch a firma dell'onorevole Fratoianni, nella quale il ministro Salvini in Aula proferiva le seguenti parole: "Eccoli i veri colpevoli: i finanzieri..."; "...che hanno, in maniera inaudita, tentato di difendere le leggi e i confini di questo Paese. Pensa te che gente strana: che indossa la divisa di un Paese e difende le leggi e i confini di quel Paese! E questo lo penso anche per i carabinieri e i poliziotti, che, stando a questa sentenza, non hanno più diritto di infliggere l'alt a nessuno perché chiunque, magari arrivando dalla Germania, bianco, ricco e tedesco, si sente in diritto di speronare una macchina dei carabinieri o della Polizia di Stato".

Nella memoria difensiva il senatore Salvini evidenzia che la prerogativa dell'insindacabilità "copre" anche situazioni che travalicano la critica politica.

Tale affermazione è condivisibile, atteso che, diversamente opinando, la prerogativa dell'insindacabilità sarebbe addirittura svuotata di significato e di contenuto.

Si osserva in particolare che la critica politica si inquadra nell'ambito della scriminante dell'esercizio di un diritto ai sensi dell'articolo 51 del codice penale (nella specie del diritto di critica politica).

Come è noto, le cause oggettive di esclusione del reato (o cause di giustificazione, o anche scriminanti) sono particolari situazioni in presenza delle quali un fatto, che altrimenti sarebbe da considerarsi reato, tale non è perché la legge lo consente, lo impone o lo tollera (articoli 50 e seguenti del codice penale). Le scriminanti, quindi, si fondano sul principio di non contraddizione secondo il quale un ordinamento giuridico non può, ad un tempo, consentire e vietare uno stesso fatto.

La dottrina dominante ritiene che le scriminanti ineriscano alla struttura del reato, come cause di esclusione dell'antigiuridicità oppure come elementi negativi del fatto, che devono quindi mancare perché il fatto costituisca reato. Ad esempio, per la configurabilità del delitto di omicidio volontario occorre che il fatto non sia stato commesso in presenza di una situazione riconducibile alla legittima difesa, ricorrendo la quale la fattispecie dell'omicidio volontario non può appunto perfezionarsi.

Rispetto ad un reato di diffamazione, la scriminante dell'esercizio del diritto (e nella specie dell'esercizio del diritto di critica politica) esclude la configurabilità del reato, ossia esclude che il fatto accertato possa essere qualificato come penalmente rilevante. L'accertamento della presenza o meno di una scriminante è demandato all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, l'unica alla quale nel nostro ordinamento costituzionale è attribuito il potere di accertare la sussistenza degli elementi costitutivi del

reato (anche di quelli "negativi", ossia l'assenza di scriminanti).

Né può trarre in inganno l'attinenza della scriminante in questione alla critica politica, atteso che alla Giunta non spetta la valutazione della sussistenza di siffatto "elemento negativo" del reato, quanto semmai la valutazione che la dichiarazione espressa *extra moenia* dal parlamentare sia o meno riconducibile all'esercizio di funzioni parlamentari (e peraltro non politiche *sic et simpliciter*).

L'ambito teorico e metodologico delle due predette situazioni solo apparentemente risulta simile, essendo in realtà molto diverso: in particolare, nel primo caso è incentrato sulla valutazione della sussistenza o meno del reato (attraverso la valutazione della sussistenza o meno di un "elemento negativo" dello stesso, ossia della presenza o meno di una scriminante), mentre nel secondo caso - la cui valutazione spetta alla Giunta e al Senato - è focalizzato sulla corrispondenza contenutistica tra dichiarazione resa *extra moenia* e la dichiarazione espressa *intra moenia*, ossia nelle aule parlamentari.

Nel caso di specie la corrispondenza contenutistica tra dichiarazioni *extra moenia* e atti *intra moenia* non solo è presente, ma in alcuni casi ha un carattere palese e manifesto e quindi la prerogativa sussiste, essendo configurabile il cosiddetto nesso funzionale richiesto dalla giurisprudenza della Consulta.

\* \* \*

#### **e) Considerazioni sulle questioni emerse nel corso del dibattito in Giunta**

Nel corso del dibattito è stata prospettata da alcuni membri della Giunta la problematica della differenza tra ministri parlamentari e ministri non parlamentari, con la conseguente richiesta al relatore di approfondire ed analizzare tale profilo.

A tal proposito si evidenzia preliminarmente che tale distinzione esiste con riguardo alle immunità ed alle altre guarentigie e deriva da norme di rango costituzionale. Con riferimento alle inviolabilità si osserva che un



ministro parlamentare può essere sottoposto a carcerazione preventiva solo previa autorizzazione della Camera di appartenenza, mentre il ministro non parlamentare non gode di tale protezione. Da tale esempio si evince la differenza di tutela riconosciuta a livello costituzionale al parlamentare ministro rispetto al ministro non parlamentare.

Per quel che concerne la prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai ministri parlamentari, va evidenziato che gli stessi possono votare in Assemblea ed il loro voto è coperto dalla garanzia dell'insindacabilità per i "voti dati", ai sensi del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione. I ministri non parlamentari, invece, non possono votare in Assemblea ed ovviamente non possono in alcun modo essere tutelati dalla prerogativa dell'insindacabilità.

Diversamente opinando, dovrebbe ritenersi che il ministro parlamentare possa essere chiamato a rispondere dei voti espressi in Parlamento, postulato palesemente incompatibile con il testo e la *ratio* dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Orbene, sarebbe illogico ipotizzare che il ministro parlamentare sia protetto dalla garanzia per i soli voti dati in sede parlamentare, ma sia invece esposto per le opinioni espresse nella medesima sede. Sarebbe una conclusione illogica prima che antigiuridica e *contra constitutionem*.

In realtà, il ministro che rivesta lo *status* di parlamentare è tutelato dalla prerogativa dell'insindacabilità sia per i "voti dati" in Aula e sia per le opinioni espresse *intra moenia* (e ovviamente anche per quelle *extra moenia* divulgative di queste ultime).

In relazione ad una sentenza della Corte costituzionale citata in Giunta in ordine alla tematica in questione, appare opportuno precisare che la Consulta in quel frangente aveva inteso chiarire che al rappresentante del Governo, il quale abbia lo *status* di parlamentare, non spetta la prerogativa dell'insindacabilità nei casi in cui la dichiarazione *extra moenia* trovi corrispondenza solo in una mera posizione assunta dal gruppo politico del ministro, senza che sia ravvisabile alcuna dichiarazione *intra*

*moenia* dell'interessato. Peraltro tale limite interessa anche i parlamentari non ministri per i quali non potrebbe considerarsi sufficiente, per la configurabilità dell'insindacabilità, la mera riconducibilità della dichiarazione *extra moenia* ad una posizione politica assunta dal gruppo parlamentare di appartenenza.

In buona sostanza, la Corte ha autorevolmente chiarito che non può configurarsi un'insindacabilità "*ratione* gruppo parlamentare" né per i ministri parlamentari e né per i parlamentari non ministri. Secondo la Corte costituzionale, quindi, occorre che la dichiarazione *intra moenia* sia espressa dall'interessato (ministro parlamentare o semplice parlamentare), non essendo sufficiente la dichiarazione espressa da altri membri dello stesso gruppo parlamentare.

Nel caso di specie, come già rilevato, sono ravvisabili dichiarazioni *intra moenia* del senatore Salvini e quindi nessuna criticità può essere configurata con riferimento a tale specifico aspetto.

Si può peraltro osservare come si registrino precedenti nei quali sia la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (senatore Candiani, XVIII legislatura, Doc. IV-ter, n. 7-A, proposta votata dall'Assemblea il 19 maggio 2021) e sia la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati (onorevole Ronchi, XVI legislatura, Doc. IV-quater, n. 13) hanno invece riconosciuto la prerogativa dell'insindacabilità a parlamentari che rivestivano cariche di governo, pur in assenza di dichiarazioni *intra moenia* personalmente effettuate dall'interessato.

Anche recentemente (v. seduta della Giunta del 15 febbraio 2023) la stessa Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati ha approvato la proposta di riconoscimento dell'insindacabilità del senatore Morelli, deputato e membro del Governo all'epoca dei fatti, sulla base di atti di sindacato ispettivo "previamente concordati con il proprio collega di Gruppo", ma non da lui direttamente sottoscritti.

È quindi ragionevole configurare l'applicabilità della prerogativa

dell'insindacabilità anche ai ministri purché gli stessi rivestano lo *status* di membri del Parlamento.

Un altro indice sintomatico della diversità di *status* tra il ministro parlamentare ed il ministro non parlamentare si desume anche con riferimento a guarentigie diverse dalle immunità, come ad esempio l'indennità parlamentare di cui all'articolo 69 della Costituzione; va sottolineato che la stessa spetta al ministro parlamentare mentre non viene corrisposta al ministro non parlamentare.

In conclusione, la posizione del ministro parlamentare è completamente diversa dalla posizione del ministro non parlamentare e tale differenza è ragionevole atteso che lo *status* di parlamentare non cessa con il conferimento dell'incarico di Governo.

Si consideri a tal proposito che il parlamentare nominato ministro non decade dalla carica di parlamentare e non deve pertanto essere sostituito. Se fosse valida la tesi contraria, la Giunta dovrebbe, paradossalmente, dichiarare la decadenza e provvedere alla sostituzione dei senatori diventati ministri. Ciò non avviene, a conferma della permanenza dello *status* di parlamentare in capo al senatore (o deputato) nominato ministro. Ed allo *status* di parlamentare sono connesse sia le immunità e sia la guarentigia dell'indennità parlamentare, ai sensi dell'articolo 69 della Costituzione.

In ogni caso, si ribadisce che nella seduta d'Assemblea del 20 marzo 2019 il senatore Salvini, spostandosi sul suo scranno di senatore (come precisato espressamente dal resoconto stenografico d'Assemblea) e quindi intervenendo sicuramente e senza alcun profilo di dubbio in qualità di parlamentare e non di Ministro, si soffermava sul profilo inerente all'immigrazione clandestina ed al traffico di essere umani che tale fenomeno alimenta. Peraltro, era in quella seduta in corso una discussione sul Doc. IV-bis, n. 1, quindi su un documento della Giunta delle elezioni ed immunità, rispetto al quale nessun parere del rappresentante del Governo è previsto dal Regolamento del Senato e dalla prassi e quindi l'intervento in questione non poteva che configurarsi come intervento effettuato da semplice parlamentare.

\* \* \*

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Matteo Salvini costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

DURNWALDER, *relatore*