



ROSARIO RUSSO

L'AFFAIRE GREGORETTI.
«l'è tutto sbagliato, l'è tutto da rifare»?

sommario: 1. Sintesi normativa - 2. Sintesi fattuale - 3. Acrobazie processuali

1. Sintesi normativa

Qualunque *notitia criminis* attinente ai reati ministeriali va indirizzata o trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio, ove siede il c.d. Tribunale dei Ministri (*infra*: T.M.). Il Procuratore così identificato per competenza territoriale non può svolgere alcuna indagine (art. 6 L. n. 1 del 1989), dovendosi limitare a trasmettere gli atti al T.M. con le proprie richieste. Infatti, in tema di reati ministeriali, l'espletamento dell'indagine preliminare e la decisione sul suo esito (richiesta di archiviazione o di rinvio a giudizio) compete non al P.R., tenuto infatti a individuare immediatamente la propria carenza di potere sull'indagine, ma esclusivamente al T.M., organo ritenuto maggiormente affidabile in ragione della sua composizione collegiale, della nomina (a sorte) e dell'anzianità di servizio dei suoi componenti, nonché della sua temporaneità (art. 7 L. *cit.*).

Qualora, all'esito delle indagini, opti per l'inazione, il T.M. deve previamente darne notizia al P.R. Se questi non avanzi alcuna richiesta di ulteriori indagini, il T.M. provvede all'archiviazione con decreto non impugnabile; altrimenti decide sulla richiesta del P.R. entro sessanta giorni.

Qualora, all'esito delle indagini svolte e dopo avere sentito il P.M., non ritenga sussistere i presupposti per l'archiviazione, il T.M. trasmette gli atti con relazione motivata (contenente il capo d'imputazione) al P.R. per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente, avviando così la fase parlamentare (art. 8 L. *cit.*).

L'assemblea parlamentare competente, ove conceda l'autorizzazione, rimette gli atti al T.M. (art. 9, 4° l. *cit.*); il quale li trasmette al P.R. perché continui il procedimento secondo le norme vigenti (art. 9 L. *cit.* e art. 3, L. n. 219/ 2089), davanti al Tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio, di cui non possono fare parte i componenti del T.M. (art. 11 L. *cit.*).

Fino alla sentenza n. 134/2002 si riteneva che il T.M. sostituisse non solo il P.R., nell'espletamento delle indagini e nella decisione se archiviare o esperire l'azione penale, ma anche il G.U.P., nell'ulteriore decisione sull'accoglimento della richiesta di procedere penalmente¹. Con la predetta decisione della Corte Costituzionale, che è una sentenza interpretativa di rigetto, si è invece stabilito che, dopo la fase davanti al T.M. ed il procedimento parlamentare, «il procedimento prosegue secondo le forme ordinarie, vale a dire per impulso del pubblico ministero e davanti agli ordinari organi giudicanti competenti». Il T.M. non può fare due parti in 'commedia' (come Arlecchino servo di due padroni): una prima volta, come speciale promotore dell'azione penale e, una seconda volta, come speciale G.U.P. **2.**

Ne consegue che ormai spetta certamente al G.U.P. istituzionale la decisione sulla legittimità ed il merito della richiesta di rinvio a giudizio avanzata dal T.M.**3**

1.

¹ Cfr. Cass., SS. UU., 20 luglio 1994, *cit.*, che ha stabilito come il Tribunale dei Ministri è "organo specializzato della giurisdizione ordinaria, il quale, dotato di specifica competenza funzionale in relazione alla particolare qualificazione dei reati dei quali deve occuparsi, esercita, con riguardo a questi ultimi, oltre alle funzioni proprie del P.M., anche quelle del giudice per le indagini preliminari".

² Corte Costituzionale sent. n. 134/ 2002: «Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.3, comma 1, della legge 5 giugno 1989, n. 219, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111 della Costituzione. Il dubbio di costituzionalità prospettato circa la sovrapposizione nel medesimo organo giudiziario della funzione di giudice dell'udienza preliminare con quella di organo delle indagini preliminari, competente a disporre l'archiviazione e, in mancanza, a richiedere all'Assemblea parlamentare l'autorizzazione a procedere discende da un presupposto interpretativo erroneo, atteso che l'obiettivo incertezza derivante dalla lettera della legge e dall'intenzione del legislatore, induce a far prevalere le ragioni sistematiche e a ritenere che, una volta concessa l'autorizzazione dall'Assemblea parlamentare, nella forma prevista dal comma 3 dello stesso art. 9, gli atti siano restituiti al collegio che a essa li aveva inviati, affinché il procedimento prosegue secondo le forme ordinarie, vale a dire per impulso del pubblico ministero e davanti agli ordinari organi giudicanti competenti».

³ Per più ampie considerazioni sia consentito rinviare a R. RUSSO, *Cinismo incostituzionale versus diritti fondamentali. L'affaire Diciotti*, in *Judicium.it*, 14 marzo 21019. Idem, *E se l'ospedale impedisca l'accesso all'ambulanza? L'affaire Sea Watch 3*, *loc. cit.*, 22 luglio 2019.



2. Sintesi fattuale

2a) Attività del P.R.

Nel caso Gregoretti il P.R. sentiva a s.i.t. Filippo Romano, Vice Prefetto vicario della Prefettura di Siracusa (che si era personalmente occupato della vicenda in oggetto), e acquisiva taluni documenti. Indi con nota del 20 settembre 2019 (reiterata il 26 novembre 2019) chiedeva l'archiviazione al T.M., assumendo che:

- a) la riconducibilità al Ministro dell'Interno Salvini della decisione di trattenere migranti sulla nave Gregoretti per il periodo in contestazione, e quantomeno sino al 30 luglio, poteva ritenersi accertata al di là di ogni ragionevole dubbio;
- b) non sussisteva l'elemento oggettivo del reato di sequestro, perché l'attesa di tre giorni per lo sbarco a terra dei migranti rimasti a bordo della Gregoretti ormeggiata al porto di Augusta, non poteva considerarsi una illegittima "privazione" della libertà dei medesimi;
- c) neppure sussisteva il profilo soggettivo del delitto in questione, perché, dalle dichiarazioni del vice-prefetto Romano emergeva sin dal 28 luglio la volontà ministeriale di fare sbarcare i migranti il prima possibile, con indicazione alla stessa Prefettura di Siracusa di tenersi pronta per tutte le incombenze del caso.

2b) La relazione del T.M.

All'esito delle indagini esperite, con atto del 12 dicembre 2019 il T.M. riteneva sussistente gli estremi oggettivi e soggettivi del reato di sequestro e formulava il capo di imputazione, dopo avere escluso che nella condotta dell'indagato potesse individuarsi un atto politico ovvero di alta amministrazione (perciò sottratto al sindacato dell'autorità giudiziaria).

2c) La fase parlamentare

Il 12 febbraio 2020 il Senato ha disposto l'autorizzazione a procedere.

2d) Udienza preliminare

Restituiti gli atti al P.R., questi, in conformità alle decisioni del T.M., ha chiesto il rinvio a giudizio. Come risulta da notizie di stampa, all'udienza preliminare, in sede di discussione, la Procura ha invocato la sentenza di non luogo a procedere, mentre la Difesa ha segnalato la necessità di ulteriori accertamenti.

Con provvedimento del 3 ottobre 2020⁴ il G.U.P. ha osservato in premessa la singolarità della posizione della P.R., che *«ha continuato a richiedere l'adozione di una sentenza di non luogo a procedere nei confronti dell'imputato, reiterando la richiesta di archiviazione presentata a suo tempo al Tribunale dei Ministri e da questo non accolta, avendo il 28/11/2019 formulato il capo di imputazione di sequestro di persona aggravato»*.

Ha quindi rilevato che gli atti del fascicolo contengono elementi probatori contrastanti e che il T.M. aveva escluso che la condotta dell'imputato costituisce tecnicamente "atto politico", affermando che l'imputato invece era stato mosso da "ragioni politiche".

Infine, ai sensi dell'art. 422 c.p.p. ha ritenuto essenziali ulteriori prove, consistenti:

- a) nell'audizione del Presidente del Consiglio in carica, Giuseppe Conte; dell'allora Vice Presidente del Consiglio, Luigi Di Maio; del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture, Danilo Toninelli; del Ministro della Difesa all'epoca dei fatti, Elisabetta Trenta; dell'Ambasciatore Maurizio Massari e dell'attuale Ministro degli Interni, Luciana Lamorgese; audizione necessaria *«al fine di effettuare una adeguata verifica della politica adottata a livello governativo in materia di migrazione all'epoca dei fatti e in relazione ai rapporti con l'Unione Europea, anche con riferimento al cosiddetto Patto del Governo»*;
- b) nel *«mandato alla Polizia Giudiziaria di accertare quanti e quali episodi di sbarchi di migranti, simili sotto il profilo degli accadimenti a quello della nave "Gregoretti", si siano verificati nel periodo in cui l'inquisito rivestiva la carica di Ministro dell'Interno; estendendo l'accertamento anche agli sbarchi avvenuti successivamente, quando è cambiata la compagine di Governo (Governo Conte 2)»*.

⁴ Il provvedimento, pubblicato sul sito <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/10/ORDINANZA-Salvini.pdf>, è allegato al presente saggio.



3. Acrobazie processuali

In contrasto con il ricordato art. 6 della L. n. 1 del 1989, il P.R. ha compiuto atti d'istruzione preliminare, traendone argomento per invocare l'archiviazione.

In ordine ai reati ministeriali la legge costituzionale attribuisce al T.M. il potere-dovere di svolgere indagini preliminari e di agire penalmente, esautorando così il P.R. Volta che il T.M. aveva deciso per la richiesta di rinvio a giudizio, poi autorizzata dalla competente Senato, il P.R. non poteva che chiedere il rinvio a giudizio sulla base del capo d'imputazione formulato dal T.M., essendogli definitivamente inibita la richiesta d'archiviazione, se non altro in ragione dell'irretrattabilità dell'azione penale (art. 50 c.p.p.); che se esperita, a differenza dell'azione civile, non è rinunciabile, restando sottoposta al vaglio del Giudice. Soltanto se il G.U.P. disponga il rinvio a giudizio, l'azione penale si oggettivizza e spersonalizza sicché, nelle successive fasi (propriamente processuali), il P.M. non ritratta l'azione penale se concluda per l'assoluzione, non impugni o rinunci all'impugnazione; infatti, in tutti questi casi, come argomentavano gli antichi commentatori (Vannini), il P.M. rinuncia non all'azione, ma all'accusa.

Correttamente il G.U.P. ha rilevato l'ambivalente condotta istituzionale del P.R., dovuta però in realtà all'ambigua posizione processuale in cui egli si viene a trovare. Scomparso dalla scena processuale il T.M. (avendo esaurito il suo compito con la formulazione del capo d'imputazione), la successiva gestione dell'azione penale già così deliberata è stata necessariamente 'restituita' al P.R. *«affinché il procedimento prosegua secondo le forme ordinarie, vale a dire per impulso del pubblico ministero e davanti agli ordinari organi giudicanti competenti»* (Corte Costituzionale, sentenza citata). Ma, come si è già notato, l'impulso' del P.R. (che in origine aveva invocato l'archiviazione), e cioè la richiesta di rinvio a giudizio rivolta al G.U.P., non poteva che prendere atto della determinazione del T.M., ché altrimenti essa sarebbe rimasta *tamquam non esset*, rendendo inutile l'intera disciplina di livello costituzionale. Questa prima ovvia considerazione consente di rilevare che è materialmente impossibile che *«il procedimento prosegua secondo le forme ordinarie»* (come espressamente postulato dalla Corte Costituzionale), per due problematiche e intrecciate ragioni. La prima: costretto dalla *ratio* del procedimento a chiedere il rinvio a giudizio (ancorché fin dall'inizio si fosse espresso per l'archiviazione), anche davanti al G.U.P. il P.R. dovrà farsi strenuo difensore istituzionale della tesi accusatoria adottata dal T.M. o potrà distaccarsene, argomentando e concludendo in modo autonomo e perfino opposto? La seconda ragione rampolla dalla prima: qualora istanze e conclusioni del P.R. siano divergenti rispetto a quelle esposte nella relazione del T.M., a quale di esse dovrà rivolgere la propria attenzione il G.U.P.? Un'interpretazione costituzionalmente orientata consiglierebbe al P.R. e allo stesso G.U.P. di ritenere prevalenti impostazioni, argomentazioni e conclusioni svolte dal T.M., *«siccome organo specializzato della giurisdizione ordinaria»*, subentrato al P.R. (v. *retro* nota n. 1). A bocce ferme, cioè almeno fino a quando all'udienza preliminare non muti il quadro probatorio, richieste e istanze del P.R. sembrano necessariamente subvalenti rispetto alle valutazioni del T.M., perché altrimenti le une e le altre si eliderebbero a vicenda, eludendo la *ratio* della speciale disciplina dei reati ministeriali. Ma tale scelta ermeneutica sacrifica inevitabilmente non solo l'autonomia decisionale del P.R., ma anche la riconduzione al procedimento ordinario auspicata dalla Corte Costituzionale con la sentenza citata (v. *retro* nota n. 2).

È ben prevedibile che, per superare l'aporia, il G.U.P. sia tentato di approfondire autonomamente il *thema decidendi*; e l'esame del provvedimento emesso dal G.U.P. sembra confermarlo.

Dopo avere escluso la sussistenza della scriminante di cui all'art. 51 c.p., il T.M. ha negato altresì, nella condotta dell'imputato, la sussistenza dell'atto politico o di alta amministrazione, come tali sottratti alla valutazione dell'autorità giudiziaria. Infine il T.M. ha ritenuto che la considerazione delle *«ragioni politiche»* che avevano ispirato la condotta penalmente rilevante dell'imputato fossero di esclusiva competenza della competente Camera; che comunque ha autorizzato il procedimento, accogliendo la proposta della Giunta. Ciò premesso, non è chiaro per qual via le stesse (non a caso menzionate) *«ragioni politiche»* abbiamo ispirato al G.U.P. la disposta integrazione probatoria officiosa ex art. 422 c.p.p.; che, com'è espressamente previsto, è ammessa soltanto in vista dell'assunzioni di prove evidentemente decisive ai fini (soltanto) della decisione di non luogo a procedere e già individuabili sulla base degli atti e dei documenti acquisiti.

In particolare il provvedimento non esplicita:



Judicium

IL PROCESSO CIVILE IN ITALIA E IN EUROPA

Pacini
Giuridica

1) in che modo possa incidere, sulla valutazione della mirata e specifica richiesta di rinvio a giudizio del T.M., il dettagliato inventario (commissionato dal G.U.P. alla Polizia Giudiziaria) di tutti gli «sbarchi di migranti, simili sotto il profilo degli accadimenti a quello della nave "Gregoretti"», verificatisi sotto le due coalizioni governative presiedute da Conte; sul punto è fin troppo agevole osservare che, a fronte della sussistenza dell'elemento oggettivo e soggettivo del sequestro quale predicata e argomentata dal T.M., di per sé resterebbe irrilevante, e sicuramente non scriminante, l'accertamento di altri analoghi casi di sequestro, che allo stato esulano dall'accertamento e dalla valutazione del G.U.P.;

2) quali ulteriori apporti probatori (per legge a scarico) possano astrattamente scaturire dall'audizione del Capo del Governo e dei Ministri elencati, in vista dell'«adeguata verifica della politica adottata a livello governativo in materia di migrazione all'epoca dei fatti e in relazione ai rapporti con l'Unione Europea, anche con riferimento al cosiddetto Patto del Governo»; sul punto è difficile immaginare che dal contributo orale dei predetti possano scaturire importanti contributi probatori, specialmente in una materia ampiamente formalizzata con atti amministrativi, già acquisiti, esaminati e vagliati dal T.M.

Dunque, dopo la fase silente davanti al T.M. e quella pubblica in Senato, anche l'udienza preliminare potrà riservare qualche sorpresa, questa volta in sordina. Chi vivrà vedrà!