

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. IV-bis  
n. 1**

## DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

NEI CONFRONTI

DEL SENATORE **MATTEO SALVINI** NELLA SUA QUALITÀ DI  
MINISTRO DELL'INTERNO *PRO TEMPORE*

per il reato di cui all'articolo 605, commi primo, secondo, numero 2, e terzo, del codice penale  
(sequestro di persona aggravato)

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica**

**presso il Tribunale di Catania il 23 gennaio 2019**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato il 23 gennaio 2019**

---



SENATO DELLA REPUBBLICA  
PALAZZO MADAMA  
ROMA  
4757/2018

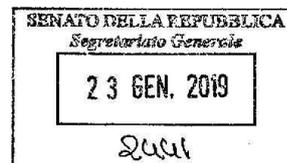
**PROCURA DISTRETTUALE DELLA REPUBBLICA DI CATANIA**

All'Onorevole Presidente del Senato  
della Repubblica

In conformità a quanto disposto dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Catania con relazione deliberata il 7 dicembre 2018 e depositata il 22 gennaio 2019, rimetto gli atti del procedimento penale n. 1/2018 Registro Generale sezione reati ministeriali (iscritto al n. 12551/18 R.G.N.R. di questa Procura distrettuale) nei confronti del Senatore Matteo Salvini, nella qualità di Ministro dell'Interno, per l'avvio della procedura prevista dall'art. 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 ai fini del rilascio dell'autorizzazione a procedere in ordine al reato p. e p. dall'art. 605, co. 1, 2 n. 2 e 3 codice penale, così come formulato dal predetto Collegio nella parte dispositiva della relazione summenzionata.

Catania, li 23 gennaio 2019

IL PROCURATORE DISTRETTUALE DELLA REPUBBLICA  
Carmelo Zuccaro  
*Carmelo Zuccaro*



Deposito in data 22/1/19  
alle ore 13.15  
IL CANCELLIERE  
E IL CANCELLIERA

## TRIBUNALE DI CATANIA

### Sezione Reati Ministeriali

(art.7 L. Cost. 1/89)

Il Tribunale di Catania, Sezione Reati Ministeriali, composto da

*Dott. Nicola La Mantia* *Presidente*

*Dott.ssa Sandra Levanti* *Giudice*

*Dott. Paolo Corda* *Giudice*

riunitosi in Camera di Consiglio in data 7.12.2018,

letti gli atti del procedimento iscritto al n.1/18 RG Trib. Ministri a carico del  
Ministro dell'Interno Sen. MATTEO SALVINI, nato a Milano il 9.3.1973;

esaminate le richieste presentate dal Procuratore della Repubblica di Catania  
in data 29.10.2018;

espletate le attività di indagini preliminari ritenute necessarie al fine di una  
completa ricostruzione dei fatti;

letto il successivo parere espresso – ai sensi dell'art.8 L. Cost.1/1989 – dal  
Procuratore della Repubblica di Catania in data 26.11.2018;

ha emesso la seguente

### RELAZIONE

Con comunicazione del 07.09.2018, il Procuratore della Repubblica di Palermo, a seguito delle acquisizioni della Procura di Agrigento, chiedeva al Tribunale di Palermo – collegio per i reati ministeriali ex L. cost. 1/89 – di procedere ad accertamenti nei confronti del Ministro dell'Interno sen. Matteo Salvini, ritenendo astrattamente ipotizzabile il reato di sequestro di persona, previsto e punito dall'art. 605 c.p., in relazione all'operazione di soccorso e salvataggio di 190 migranti effettuata in data 16 agosto 2018 dell'unità navale della Guardia Costiera "U. Diciotti" in zona SAR maltese, successivamente trattenuti a bordo della predetta imbarcazione ormeggiata nel porto di Catania fino al 25.08.2018.

Espletata la preliminare attività istruttoria, con decreto depositato in data 16.10.2018 il Tribunale dei Ministri di Palermo, esclusa la sussistenza di condotte penalmente rilevanti ascrivibili al Sen. Matteo Salvini fino alla data del 19.8.2018, dichiarava la propria incompetenza territoriale in ordine ai fatti accaduti nell'intervallo temporale successivo, corrente dall'attracco della nave "U. Diciotti" al porto di Catania in data 20.08.2015 e fino all'autorizzato sbarco dei migranti in data 25.08.2018, rimettendo gli atti al Procuratore della Repubblica di Catania per le valutazioni di competenza.

A seguito della conseguente trasmissione degli atti, il Procuratore della Repubblica di Catania, con istanza depositata presso la Cancelleria di questo Tribunale in data 29.10.2018 ai sensi dell'art. 6, comma II, Legge Costituzionale 1/1989, ha chiesto "*disporre l'archiviazione del procedimento iscritto nei confronti del Ministro dell'Interno Matteo Salvini per infondatezza della notizia di reato*", provvedendo, nel contempo, alle prescritte comunicazioni nei confronti del Ministro e dei migranti, ancora rintracciabili, che erano a bordo della nave della Guardia Costiera "U. Diciotti".

Questo Tribunale, pertanto, all'esito dell'esame della documentazione contenuta nel fascicolo trasmesso dal Procuratore della Repubblica di Catania (composto dagli esiti delle indagini espletate dalla Procura della Repubblica di Agrigento e dall'attività istruttoria *medio tempore* compiuta dal Tribunale dei Ministri di Palermo) ha proceduto – con la fattiva e puntuale collaborazione del Comando Provinciale dei Carabinieri di Catania e degli Ufficiali del relativo Reparto Operativo – allo svolgimento delle ulteriori attività di indagini preliminari, ritenute necessarie ai fini della decisione, previste dall'art.8, comma 1, Legge Cost. 1/1989, assumendo a s.i.t. il Questore *pro tempore* di Catania, dott. Alberto Francini, il Prefetto *pro tempore* di Catania, dott.ssa Silvana Riccio, il Comandante della Capitaneria di Porto di Catania, controammiraglio Gaetano Martinez, il Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno, Prefetto Matteo Piantedosi, ed il Vice Capo di Gabinetto Vicario del detto Ministero, Prefetto Emanuela Garroni.

Esaurite le indagini preliminari, questo Tribunale ha trasmesso gli atti al Procuratore della Repubblica di Catania per l'acquisizione del suo parere ai sensi dell'art.8, c. I e II, L. Cost. 1/1989.

In data 26.11.2018, il Procuratore della Repubblica di Catania ha fatto pervenire il chiesto parere, reiterando l'istanza di archiviazione già avanzata in data 29.10.2018.

Il Ministro dell'Interno non ha chiesto di essere sentito, né ha depositato memorie.

Così ricostruito l'*excursus* processuale, è opinione di questo Collegio, per le motivazioni che si andranno ad esplicitare nel prosieguo e nei limiti delle funzioni assegnate dalla Legge Cost. 1/1989 al Tribunale dei Ministri, che nella condotta posta in essere dal Ministro dell'Interno sen. Matteo Salvini nell'arco temporale compreso tra il 20 ed il 25 agosto 2018, con riguardo alla permanenza a bordo della nave della Guardia Costiera "U. Diciotti" attraccata al porto di Catania di n.177 migranti, tra cui alcuni minori non accompagnati, siano ravvisabili gli estremi del reato p. e p. dall'art. 605, comma I e II, n.2, e comma III, c.p. (reato di sequestro di persona, aggravato dalla qualifica di pubblico ufficiale, dall'abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché per avere commesso il fatto anche in danno di soggetti minori di età).

Ed invero, se il Tribunale dei Ministri di Palermo, con motivazione che questo Collegio ritiene di potere condividere, ha valutato l'insussistenza di profili di reato a carico del Ministro dell'Interno con riferimento a quanto accaduto nell'arco temporale compreso tra il 15/16 agosto 2018 (avvistamento in zona SAR maltese e successivo salvataggio di un barcone con a bordo 190 migranti in maggioranza di nazionalità eritrea e somala) ed il successivo 20 agosto 2018 (momento dell'attracco presso il porto di Catania della nave della Guardia Costiera "U. Diciotti" con a bordo 177 migranti, dopo che 13 erano stati sbarcati a Lampedusa in esecuzione del protocollo sanitario Medevac attivato dal comandante della nave), è ferma e convinta opinione di questo Tribunale che ad opposte conclusioni debba pervenirsi per quanto concerne la condotta tenuta dal Ministro dell'Interno nel successivo periodo compreso tra l'attracco della nave "Diciotti" al porto di Catania il 20 agosto 2018 e la tarda serata del 25 agosto 2018, allorquando, previa indicazione formale del POS (*Place of Safety*), veniva autorizzato lo sbarco dei migranti.

A fini di maggiore chiarezza espositiva, appare necessario muovere dalla cronologia degli eventi, per poi procedere all'individuazione del quadro normativo di

riferimento internazionale e nazionale, alla valutazione della competenza funzionale del Tribunale dei Ministri, per concludere con la valutazione dei singoli elementi che compongono la fattispecie di reato.

### I. CRONOLOGIA DEGLI EVENTI

14.8.2018

La Centrale Operativa del Comando Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera (IMRCC – *Italian Maritime Rescue Coordination Centre*) veniva informata dell'avvistamento di un barcone con numerose persone a bordo che, nel corso della navigazione e dopo un tentativo di intervento della guardia costiera libica, giungeva l'indomani in zona SAR maltese.

15.08.2018

Alle ore 00:28, IMRCC, quando ancora il barcone si trovava in acque SAR maltesi, allertava l'Ufficio Circondariale Marittimo di Lampedusa del possibile arrivo dell'imbarcazione nella propria area di competenza, provvedendo alle successive ore 8:00 a chiedere a Malta di far conoscere le proprie intenzioni sull'operazione di salvataggio, rispondendo RCC – Malta che stava procedendo al monitoraggio dell'evento, senza tuttavia qualificarlo come “evento SAR” (*Search and Rescue*), in assenza di un pericolo di affondamento.

Poiché nel frattempo IMRCC veniva contattata mediante telefono satellitare dai migranti, che segnalavano le difficoltà dell'imbarcazione a proseguire nella navigazione, alle ore 20.24 dello stesso giorno IMRCC, preso atto dell'attendismo di Malta, informava il competente Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno di stare approntando i mezzi idonei ad intervenire qualora il barcone fosse entrato in acque SAR italiane, avanzando una preliminare richiesta di indicazione di POS (*Place of Safety*) dove sbarcare i migranti eventualmente soccorsi.

16.8.2018

Già alle prime ore del mattino la situazione precipitava ed i migranti chiedevano immediati soccorsi a IMRCC in quanto, a causa del mare agitato, avevano iniziato ad imbarcare acqua.

Preso atto dell'atteggiamento maltese, che disconosceva la situazione di emergenza, IMRCC, dopo avere registrato (alle ore 3.07) ulteriore richiesta di SOS

da parte dei migranti, disponeva l'intervento delle proprie motovedette CP 324 e CP 305, già allertate e che stazionavano nelle acque SAR italiane, ordinando il soccorso dei migranti in acque SAR maltesi, atteso l'imminente pericolo di affondamento dell'imbarcazione su cui viaggiavano.

Effettuato il salvataggio verso le ore 4:00, tenuto conto del peggiorare delle condizioni atmosferiche, le due motovedette della Guardia Costiera italiana riparavano a mezzo miglio dalle coste dell'isola di Lampedusa, dove alle ore 7:43 avveniva il trasbordo dei 190 naufraghi (143 uomini, 10 donne e 37 minori) sulla motonave "U. Diciotti", nel frattempo nominata coordinatrice SAR dalla Centrale operativa di Roma.

Alle ore 10:00, il comandante Kothmeir della "U. Diciotti" attivava il protocollo sanitario "MEDEVAC", autorizzando lo sbarco a Lampedusa di n. 13 migranti in precarie condizioni di salute.

Proseguendo, nel frattempo, la controversia tra le Autorità italiane e quelle maltesi su chi avrebbe dovuto indicare il porto dove sbarcare i migranti soccorsi, la "U. Diciotti" continuava a stazionare nei pressi dell'isola di Lampedusa.

#### 17.8.2018

La controversia tra Italia e Malta proseguiva per tutto il giorno, con il rispettivo rimpallo delle responsabilità, fino a quando IMRCC, alle ore 22.15, inviava al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione presso il Ministero dell'Interno una seconda richiesta di POS; alle ore 22.44, veniva inviata via email analoga richiesta di POS a RCC Malta.

#### 19.8.2018

Non ricevendo alcuna comunicazione ufficiale, la "Diciotti" permaneva nelle acque antistanti l'isola di Lampedusa per quasi due giorni, fino a quando, nella serata del 19 agosto, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto ordinava al comandante Kothmeir di dirigersi verso Pozzallo, dove la "U. Diciotti" giungeva alle ore 7:23 del mattino successivo.

#### 20.8.2018

Alle ore 8:53, IMRCC Roma dava ordine alla motonave della Guardia Costiera con a bordo i migranti di portarsi a venti miglia ad est di Catania ed alle successive ore 16:43 veniva ordinato alla "U. Diciotti" di dirigersi verso il porto di

Catania, dove attraccava alle ore 23:49 con a bordo i 177 migranti rimasti, ricevendo tuttavia il Comandante Kothmeir l'ordine di *“non calare la passarella e lo scalandrone”*.

22 agosto 2018

Permanendo la situazione di stallo ed il diniego del POS, a seguito di esplicita richiesta scritta avanzata dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minori di Catania, nella serata dello stesso giorno veniva autorizzato da parte del Ministero dell'Interno l'immediato sbarco dei minori non accompagnati presenti a bordo della “U. Diciotti”.

24 agosto 2018

Dopo ulteriore ed inutile attesa protrattasi per altri due giorni, IMRCC Roma, per il tramite del Centro Nazionale di Coordinamento (NCC), inviava una terza richiesta di POS (*Place of Safety*) al competente Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.

25 agosto 2018

Nel pomeriggio, in seguito all'attivazione della procedura sanitaria “MEDEVAC” da parte del Comandante della “U. Diciotti”, veniva effettuato lo sbarco di sei migranti che necessitavano di urgenti accertamenti clinici ed esami di laboratorio e, solo nella tarda serata dello stesso giorno, il Ministro dell'Interno autorizzava lo sbarco dei migranti ancora a bordo, iniziando le operazioni alle ore 00:08 del 26 agosto per concludersi dopo alcune ore con il trasferimento degli stessi presso l'Hotspot di Messina, dove venivano ultimate le procedure di riconoscimento ed identificazione.

## **II. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO: IL PROCEDIMENTO DI SBARCO E LE COMPETENZE AMMINISTRATIVE**

Per formulare in termini qualificati un giudizio in ordine al presupposto essenziale dell'ipotizzato reato, costituito dal carattere illegittimo della prolungata costrizione fisica dei migranti a bordo dell'unità navale della Guardia Costiera della Marina Italiana “U. Diciotti”, occorre chiarire quali siano i doveri degli Stati, le relative competenze ed i limiti di discrezionalità esistenti nella gestione del fenomeno del soccorso in mare, che coniuga aspetti di assoluto rilievo costituzionale, quali quelli attinenti al diritto alla vita, alla libertà ed a rispetto della dignità umana,

nonché alla gestione dei flussi migratori ed alle correlate problematiche inerenti alla sicurezza e all'ordine pubblico di uno Stato sovrano.

A tal proposito, va in primo luogo osservato come l'obbligo di salvare la vita in mare costituisce un preciso dovere degli Stati e prevale su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare. Le Convenzioni internazionali in materia, cui l'Italia ha aderito, costituiscono un limite alla potestà legislativa dello Stato e, in base agli artt.10, 11 e 117 della Costituzione, non possono costituire oggetto di deroga da parte di valutazioni discrezionali dell'autorità politica (*"pacta sunt servanda"*), assumendo un rango gerarchico superiore rispetto alla disciplina interna (l'art. 117 Cost. prevede che la potestà legislativa è esercitata nel rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali).

I principi di rango primario da cui partire per esaminare il complesso quadro normativo di riferimento sono quelli desumibili dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Convenzione UNCLOS – *United Nations Convention on the Law of the Sea*) che, all'art. 98, sancisce gli obblighi posti in capo al comandante di ogni imbarcazione (comma I: *"Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita quanto più velocemente possibile"*), nonché gli obblighi che ne derivano per i Governi ed i centri di coordinamento e soccorso (comma II: ogni Stato costiero ha l'obbligo di *"...promuovere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi"*).

Il concetto di "obbligo di collaborazione ai fini del soccorso in mare" cui fa riferimento la Convenzione UNCLOS risulta mera esplicitazione di quanto già statuito in altri e precedenti trattati internazionali elaborati dall'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), ad oggi pienamente vigenti e cogenti per gli Stati firmatari, aventi quale oggetto specifico l'attività di soccorso in mare: a) la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 "SOLAS" (*Safety Of Life*

*At Sea*); b) la Convenzione internazionale di Amburgo sulla ricerca ed il soccorso marittimi del 1979 “SAR” (*Search And Rescue*).

La Convenzione SOLAS, in particolare, obbliga il “comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione...” (Capitolo V, Regolamento 33). Allo stesso tempo, la medesima Convenzione richiede agli Stati parte “...di garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l’istituzione, l’attivazione ed il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie...” (Capitolo V, Regolamento 7).

La Convenzione di Amburgo denominata “SAR” (che ha trovato in Italia concreta attuazione con il D.P.R. n. 662/1994), invece, obbliga gli Stati parte a “...garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare... senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata” (Capitolo 2.1.10) ed a “... fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro” (Capitolo 1.3.2). La Convenzione SAR si fonda sul principio della cooperazione internazionale e le “zone di ricerca e salvataggio” sono state ripartite d’intesa con gli altri Stati interessati, venendo altresì sancito l’obbligo per ciascuno Stato aderente di approntare piani operativi che prevedano le varie tipologie d’emergenza e le competenze dei centri preposti. Le autorità di uno Stato costiero competente sulla zona di intervento in base agli accordi regionali stipulati, le quali abbiano avuto notizia dalle autorità di un altro Stato della presenza di persone in pericolo di vita nella zona di mare SAR di propria competenza, devono intervenire immediatamente senza tener conto della nazionalità o della condizione giuridica di dette persone (punto 3.1.3 Convenzione di Amburgo). L’Autorità competente così investita della questione deve accusare immediatamente ricevuta della segnalazione e indicare allo Stato di primo contatto, appena possibile, se sussistono le condizioni perché sia

effettuato l'intervento (3.1.4 conv.). Sarà l'autorità nazionale che ha avuto il primo contatto con la persona in pericolo in mare a coordinare le operazioni di salvataggio, tanto nel caso in cui l'autorità nazionale competente SAR dia risposta negativa alla possibilità di intervenire in tempi utili, quanto in assenza di ogni riscontro da parte di quest'ultima.

Tuttavia, nella prassi operativa, è più volte accaduto che insorgessero problemi per ottenere il consenso di uno Stato allo sbarco dei migranti e dei rifugiati, in particolare quando questi non disponevano di adeguata documentazione. Nel riconoscere questo problema, gli Stati membri dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), nel maggio 2004, hanno adottato importanti emendamenti (entrati in vigore il 1° luglio 2006) alle richiamate Convenzioni internazionali SOLAS e SAR. Tali modifiche hanno avuto quale obiettivo principale quello di assicurare che all'obbligo del comandante della nave di prestare assistenza facesse da complemento un corrispondente obbligo degli Stati di cooperare nelle situazioni di soccorso, sollevando in tal modo il comandante dalla responsabilità di prendersi cura dei sopravvissuti e di consentire agli individui soccorsi in mare in simili circostanze di essere prontamente trasferiti in un "luogo sicuro" (POS - *place of safety*).

Gli emendamenti alle Convenzioni SOLAS (emendamento dell'art. 33 della Convenzione SOLAS) e SAR (emendamento del Capitolo 3.1.9 della Convenzione SAR) mirano a preservare l'integrità dei servizi di ricerca e soccorso (SAR), garantendo che le persone in pericolo in mare vengano assistite e, allo stesso tempo, riducendo al minimo gli inconvenienti per la nave che presta assistenza. Essi richiedono agli Stati e alle parti contraenti di coordinarsi e cooperare per far sì che i comandanti delle navi, che prestano assistenza imbarcando persone in difficoltà in mare, siano sollevati dai propri obblighi con una minima ulteriore deviazione rispetto alla rotta prevista dalla nave e di organizzare lo sbarco al più presto, per quanto praticabile. Essi, inoltre, obbligano i comandanti che hanno imbarcato persone in difficoltà in mare a trattare queste ultime con umanità, compatibilmente con le possibilità della nave.

Al fine di fornire una guida alle autorità di governo ed ai comandanti che si trovino a mettere in pratica questi emendamenti, sono state elaborate delle Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Risoluzione MSC 167-78,

adottata nel maggio 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza insieme agli emendamenti SAR e SOLAS), che prevedono che il governo responsabile per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti sia responsabile di fornire un “luogo sicuro” o di assicurare che tale luogo venga fornito (para. 2.5), qualificando come “luogo sicuro” una località dove le operazioni di soccorso si considerino concluse e dove: a) la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non sia più minacciata; b) le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possano essere soddisfatte; c) possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale (para. 6.12).

Ovviamente, la concreta individuazione di un POS (che conclude l’attività di *Search And Rescue*) può presentare diversi problemi pratici, avuto riguardo alla frequenza degli interventi di soccorso, all’elevato numero di migranti da soccorrere e trasportare in relazione ad ogni singolo evento SAR, nonché alla necessità di disporre, nei luoghi di sbarco, di un apposito e complesso servizio di assistenza (sanitario, logistico e di ordine pubblico). Per tale motivo, la richiamata Risoluzione MSC 167-78 ha anche previsto che, al fine di minimizzare i tempi per il trasporto delle persone soccorse in un “luogo sicuro” e per evitare indebiti ritardi nello svolgimento delle operazioni di sbarco delle stesse a causa di adempimenti formali o di altre attività che fanno capo a diverse autorità (come operazioni di polizia di frontiera ed operazioni sanitarie), ogni Stato deve dotarsi di un Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare (MRCC - *Maritime Rescue Coordination Centre*), nonché di appositi “piani operativi” con tutte le varie amministrazioni interessate, nazionali ed internazionali.

In Italia tale “piano operativo” è stato attuato mediante l’adozione delle cosiddette procedure operative standard di cui alla direttiva SOP 009/15 (*“Procedure sperimentali per l’individuazione del POS – Place of Safety, nell’ambito di operazioni SAR connesse all’emergenza flussi migratori via mare, coordinate da MRCC Roma ed effettuate con il concorso di unità navali private o di altre amministrazioni, italiane o straniere”*), edita nel settembre 2015 dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera. Le procedure di intervento riportate nel menzionato “piano operativo” sono state stilate sulla scorta di quanto preventivamente concordato in sede di *“Tavolo tecnico di coordinamento del*

*contrasto all'immigrazione illegale via mare*" cui hanno preso parte tutti gli enti a vario titolo interessati all'individuazione del POS, che si è tenuto in data 28 luglio 2015 presso il Ministero dell'Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia di Frontiera.

La direttiva SOP ha perseguito l'obiettivo di individuare *“le procedure da seguire per una più rapida e tempestiva individuazione del POS”* nei casi in cui l'IMRCC (*Italian Maritime Rescue Coordination Center*) *“abbia assunto il coordinamento di operazioni di soccorso SAR connesso al fenomeno emergenziale dei flussi migratori via mare”* sulla scorta delle disposizioni contenute nelle Convenzioni internazionali UNCLOS, SOLAS e SAR, per come esplicitate in dettaglio nelle discendenti Linee guida IMO (Risoluzione MSC 167-78), che hanno raccomandato agli Stati di assumere, mediante i propri Centri nazionali di Coordinamento e Soccorso, il coordinamento delle operazioni di salvataggio non soltanto quando le stesse avvengano nella propria Search and Rescue Region (SRR), ma anche quando avvengano al di fuori di tale area, *“allorquando abbiano per primi ricevuto notizia di persone in pericolo in mare, e ciò fino a quando il RCC (Rescue Coordination Centre) competente per l'area non abbia formalmente accettato tale responsabilità”*.

La necessità di dotarsi di un “Piano Operativo” per l'individuazione del *“place of safety”* previsto dalle Linee guida IMO discende dal fatto che l'operazione SAR può considerarsi conclusa solo con l'arrivo dei naufraghi nel “luogo sicuro” designato, per cui la “raccomandazione” IMO rivolta agli Stati di dotarsi di piani operativi che prevedano accordi tra le varie amministrazioni interessate per le rispettive competenze, risponde all'esigenza di *“minimizzare i tempi per il trasporto delle persone soccorse in un luogo sicuro e per evitare indebiti ritardi nello svolgimento delle operazioni di sbarco delle stesse a causa di adempimenti formali o di altre attività che fanno capo a diverse Autorità”*, risultando evidente come la gestione degli sbarchi, per il numero e la frequenza oramai raggiunti, presenti problematiche specifiche legate alla necessità di predisporre un complesso servizio di assistenza che coinvolge profili sanitari, logistici e di ordine pubblico, che la normativa italiana affida alla responsabilità del Ministero dell'Interno e che viene organizzato a livello locale dalle Prefetture.

Pertanto, sulla scorta della normativa internazionale di riferimento e delle citate Linee guida dell'IMO, il piano operativo SOP 009/15 ha previsto che, ove l'attività di soccorso in mare sia stata effettuata materialmente da unità navali della Guardia Costiera italiana, la richiesta di assegnazione del POS debba essere presentata da MRCC Roma (*Maritime Rescue Coordination Center*) al Centro nazionale di coordinamento (NCC), che poi provvederà all'inoltro della stessa al competente Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, competente all'indicazione del POS ove operare lo sbarco.

Sempre la richiamata direttiva SOP 009/15, inoltre, prevede che il Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, nell'assegnazione del POS, oltre alle eventuali problematiche tecnico-nautiche che gli saranno rappresentate dal Comando richiedente e ad eventuali indicazioni o necessità rappresentate da MRCC Roma connesse alle operazioni SAR in atto, *“terrà in considerazione le citate previsioni delle pertinenti convenzioni internazionali, avendo cura di limitare, per quanto possibile, la permanenza a bordo delle persone soccorse e di far subire alle navi soccorritrici la minima deviazione possibile dal viaggio programmato”*.

### III. LA COMPETENZA FUNZIONALE DEL TRIBUNALE DEI MINISTRI

L'esercizio delle funzioni rimesse a questo Tribunale dall'art. 96 della Carta Costituzionale e dalla correlata Legge Cost. 1/1989, in virtù delle quali esso rappresenta il primo filtro nell'accertamento della commissione di un reato ministeriale (il secondo è quello parlamentare), passa attraverso una duplice valutazione: la prima, a carattere negativo, tende a verificare che la condotta criminosa ascritta al Ministro non sia riconducibile alla categoria di “atto politico”, il quale è sottratto ad ogni sindacato giurisdizionale (v., per la giurisdizione amministrativa, art. 7 D.lgs. 104/2010, Codice del Processo Amministrativo); la seconda, a contenuto positivo, ha ad oggetto la qualificazione del fatto penalmente illecito contestato al Ministro in termini di “reato ministeriale”, laddove la ministerialità della condotta segna il confine con la giurisdizione ordinaria, chiamata a giudicare dei reati comuni (v. L. 219/89).

L'individuazione del carattere ministeriale del reato non può prescindere dall'analisi della riforma dell'art. 96 Cost. introdotta dalla legge cost. 1/1989, la quale ha chiaramente inteso sposare l'estesa nozione di reato ministeriale quale

illecito puramente funzionale dei ministri: poiché chiamato a giudicare dell'uso eventualmente illecito delle prerogative ministeriali è un organo appartenente alla magistratura ordinaria, la nozione di reato ministeriale è oramai tanto ampia da comprendere qualsiasi situazione in cui il ministro si avvalga in qualsiasi forma dei poteri scaturenti dalla sua posizione al fine di commettere un reato.

Resta, dunque, preclusa la possibilità di restringere la nozione di "reato ministeriale" entro particolari connotazioni politiche, insuscettibili di essere interamente apprezzate dalla magistratura ordinaria, come, per altri versi, testimonia il contenuto altamente "politico" delle esimenti di cui all'art. 9, co. 3, L. Cost. 1/89, che, infatti, in quanto tali, sono devolute all'apprezzamento delle Camere.

La revisione dell'art. 96 Cost., pertanto, attraverso lo spostamento della competenza a giudicare dei reati ministeriali dal giudice costituzionale al giudice ordinario e, in connessione a ciò, con la modifica del ruolo del Parlamento nel procedimento, ha determinato – attraverso la spoliticizzazione, sebbene parziale, del procedimento – una "depoliticizzazione" dello stesso reato ministeriale.

L'individuazione della natura sostanziale del reato ministeriale è precipuamente condizionata dal modello di procedimento previsto per l'accertamento e la repressione di tale reato.

In particolare, con la Legge costituzionale n. 1/89, il Parlamento ha dismesso la veste accusatoria e assunto quella difensiva della funzione ministeriale (la quale, nel perseguimento di interessi preminenti, potrebbe avere sacrificato altri beni ordinariamente protetti dalle norme penali), segnando il passaggio da una giustizia politica ad un sistema che contempla una "giustificazione politica" del reato ministeriale.

Invero, la Camera di appartenenza del Ministro inquisito ha il compito di accertare la ricorrenza o meno degli estremi per concedere l'autorizzazione a procedere, la quale è negata allorquando l'assemblea "*reputi, con valutazione insindacabile, 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*" (art. 9, co. 3, L. cost. 1/89).

Trattasi di esimenti speciali, che escludono l'antigiuridicità dei fatti, altrimenti qualificati come reati, attraverso una valutazione di natura politica,

sebbene ai limitati fini di preservare (dalla giurisdizione ordinaria) l'attività di governo che presenti una chiara destinazione alla tutela di valori essenziali per l'interesse generale.

Tale considerazione consente di individuare, per differenza, il tipo di giudizio rimesso al c.d. Tribunale dei Ministri, il quale, anche in ragione della sua struttura di sezione specializzata inserita nella giurisdizione ordinaria, è chiamato a compiere una valutazione di tipo tecnico-giuridico, applicando la legislazione penale comune, senza vagliare (a fini giustificativi) l'eventuale fine politico della condotta criminosa, spettando un tale giudizio esclusivamente alla Camera competente.

Al riguardo, in una rilevante pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. 14/1994), si legge: *“Il carattere politico del reato, il movente che ha determinato il soggetto a delinquere, nonché il rapporto che può sussistere tra il reato commesso e l'interesse pubblico della funzione esercitata, proprio in conseguenza di quanto disposto dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1 (modificatrice tra l'altro del citato art. 96 Cost.), sono criteri idonei a giustificare la concessione o la negazione dell'autorizzazione a procedere da parte della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica, ma non sono certamente qualificabili come condizioni per la configurabilità dei reati ministeriali”*.

La nozione di reato ministeriale viene ricostruita avendo riguardo alla locuzione *“reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni”*; così la richiamata sentenza della Cassazione SS.UU. n. 14/1994 evidenzia che, ai fini del giudizio sulla ministerialità del reato, accanto alla particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è commesso, occorre ricercare un rapporto di strumentale connessione fra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal Ministro, rapporto che sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto, dovendo invece ritenersi che siano esclusi dalla categoria quei reati in cui sia ravvisabile un rapporto di mera occasionalità tra la condotta illecita del ministro e l'esercizio delle funzioni (così anche Cass. 34546/2014 e Cass. 8854/1998).

Tanto premesso, venendo all'esame del caso di specie, ritiene questo Tribunale che la condotta ascritta al Sen. Matteo Salvini sia certamente sussumibile nell'ambito del *“reato ministeriale”*, in quanto strettamente connessa all'abuso dei

poteri dallo stesso esercitati nella sua qualità di Ministro, per quanto di seguito esposto.

#### **IV. IL REATO IPOTIZZABILE E LA SUA QUALIFICAZIONE GIURIDICA**

E' convincimento di questo Tribunale che le risultanze delle indagini preliminari consentano di ritenere fondata la *notitia criminis* a carico dell'attuale Ministro dell'Interno in ordine al delitto di sequestro di persona contemplato dall'art. 605 c.p., essendo ipotizzabile che il Sen. Matteo Salvini, nella sua veste di Ministro e pubblico ufficiale, abbia abusato delle funzioni amministrative attribuitegli nell'ambito dell'iter procedurale per la determinazione del *place of safety*, ponendo arbitrariamente il proprio veto all'indicazione del POS da parte del competente Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, quale atto amministrativo propedeutico e necessario per autorizzare lo sbarco, così determinando la forzosa permanenza dei migranti a bordo dell'unità navale "U. Diciotti", con conseguente illegittima privazione della loro libertà personale per un arco temporale giuridicamente apprezzabile ed al di fuori dei casi consentiti dalla legge.

##### **IV.a. Elemento oggettivo del reato: la privazione della libertà dei migranti per un arco temporale giuridicamente "apprezzabile"**

La condizione di stallo che ha imposto ai migranti di rimanere confinati a bordo della nave "U. Diciotti" fino alle prime ore del giorno 26 agosto costituisce obiettiva conseguenza della mancata indicazione del POS, dietro precise direttive del Ministro dell'Interno, da parte del Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione.

Tuttavia, nella vicenda in esame risulta che MRCC Roma, per il tramite del Centro Nazionale di Coordinamento (NCC), ha avanzato tre distinte richieste di POS al competente Dipartimento (rispettivamente in data 15, 17 e 24 agosto) per cui, al fine di poter valutare la "rilevanza penale" della protratta permanenza a bordo della "U. Diciotti" dei migranti, fondamentale risulta la preliminare indagine su quale delle tre richieste di POS possa ritenersi "tipica" e, in quanto tale, idonea a fondare in capo al Dipartimento l'obbligo normativo a provvedere tempestivamente.

Va infatti ricordato che *"Il delitto di sequestro di persona è integrato da qualsiasi condotta che privi la vittima della libertà fisica e di locomozione, sia pure*

*non in modo assoluto, per un tempo apprezzabile, a nulla rilevando la circostanza che il sequestrato non faccia alcun tentativo per riacquistare la propria libertà di movimento, non recuperabile con immediatezza, agevolmente e senza rischi” - Cass. Pen., sez. III, n. 15443/2014.*

La prima richiesta di POS delle ore 20:24 del 15 agosto è stata formulata da IMRCC con la seguente motivazione: “ ... è prevedibile che il barcone arrivi nell’area di responsabilità per il soccorso in mare italiana presumibilmente alle 00:30 del 16 agosto ... lo scrivente ha in corso la pianificazione per soccorrere i circa 170 migranti a bordo nel momento in cui il barcone entrerà nell’area di responsabilità italiana ... per quanto sopra si chiede sin d’ora il POS per lo sbarco dei migranti in questione”.

A parere di questo Tribunale, tale richiesta deve ritenersi caratterizzata da evidente “atipicità” e priva dei presupposti normativi che la legittimassero, in quanto:

- a) La Convenzione di Amburgo individua specificatamente la richiesta di POS come fase conclusiva di un “evento SAR” e, dunque, presuppone che vi sia stata la dichiarazione di tale evento e l’assunzione dell’attività di coordinamento dei soccorsi (punto 3.1.4 conv.);
- b) Le Linee Guida dell’IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare (Risoluzione MSC 167-78) prevedono espressamente che l’indicazione del “luogo sicuro” (*place of safety*) segua il “recupero dei sopravvissuti” (para. 2.5).

Nel caso in esame, invece, la richiesta di POS delle ore 20:24 del 15 agosto è stata formulata da MRCC Roma quando ancora le unità navali della Guardia Costiera si trovavano in acque SAR italiane, conducendo una mera attività di “monitoraggio” a distanza del barcone con i migranti a bordo, che ancora navigava in acque SAR maltesi.

L’atipicità della richiesta di POS del 15 agosto, dunque, è legata alla sua formulazione “preventiva”, che teneva conto solo del potenziale sviluppo degli eventi (ingresso del barcone con i migranti nelle acque SAR italiane previsto per le ore 0:30 del 16 agosto) e della potenziale necessità di dover procedere ad un’attività di salvataggio dei migranti, con l’ovvia conseguenza che non vi fosse, in quel momento, alcun obbligo normativo in capo al Dipartimento per le Libertà

Civili e per l'Immigrazione di dare seguito a tale richiesta.

Diversamente, invece, per la seconda richiesta di POS formulata da IMRCC alle ore 22:30 del 17 agosto con la seguente motivazione: “... nella giornata del 14 agosto un velivolo di Eunavfor Med informava i Libici e IMRCC della presenza di un barcone con circa 120 persone in navigazione con rotta nord a circa 40 miglia dalle coste libiche ... il barcone veniva nuovamente localizzato da un velivolo Eunavfor Med in navigazione con una rotta che, se seguita, avrebbe portato l'imbarcazione a Malta ... Le autorità maltesi assumevano la responsabilità del caso ... IMRCC continuava a monitorare l'evento e il giorno 15 agosto riceveva anche telefonate satellitari con un Thuraya, in possesso dei migranti a bordo del barcone in oggetto, che veniva localizzato in area SAR maltese. Sempre nella giornata del 15 agosto, un assetto aereo di Eunavfor Med riportava di avere avvistato il barcone, nonché due unità militari maltesi nelle vicinanze ... la posizione segnalata evidenziava un deciso cambiamento di rotta verso il versante orientale che intersecava perfettamente una rotta di intercetto per l'isola di Lampedusa ... al calare della notte tra il 15 e 16 agosto, a meno di 4 miglia dall'area SAR italiana, i migranti (che avevano telefonato più volte via satellitare questo IMRCC) chiamavano nuovamente riportando di essere fermi, di imbarcare acqua e di essere in pericolo. Questo MRCC disponeva alle unità Guardia Costiera poste all'interno dell'area SAR italiana di intervenire poiché si ravvisava un concreto ed imminente pericolo di vita dei migranti ... Per tutto quanto sopra descritto, questo MRCC ha reiterato molteplici richieste di assegnazione POS alle autorità maltesi, le quali hanno sempre espresso diniego adducendo motivazioni non corrispondenti a norma internazionale ... questo MRCC ha inviato nella serata odierna un'ulteriore richiesta POS alle autorità maltesi; nondimeno, si prega voler considerare di assegnare un POS su territorio nazionale, atteso che i migranti sono presenti a bordo dell'unità italiana da più di 36 ore e lo sbarco deve avvenire senza ritardo, non potendosi pertanto attendere oltre nel caso di un nuovo diniego da parte del RCC di La Valletta”.

Tutti i maggiori protagonisti della vicenda, in possesso di specifiche competenze in ragione delle qualifiche ricoperte ai vertici degli Uffici investiti della questione, nelle s.i.t. rese al P.M. di Agrigento in data 25 agosto, hanno fatto

puntualmente riferimento al carattere “formale” della richiesta di assegnazione POS del 17 agosto, distinguendola da quella precedente del 15 agosto.

Contrammiraglio Sergio Liardo, nella sua qualità di Capo III Reparto – Piani e Operazioni del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera (da cui dipende la centrale operativa MRCC Roma): “... abbiamo ritenuto già il 15 agosto alle 20:24, prima delle operazioni di salvataggio, di richiedere il POS idoneo in via preventiva ... il POS vero e proprio lo abbiamo chiesto a NCC Italia il 17 agosto alle ore 22:30, dopo un corposo scambio di e-mail con l’Autorità maltese ... noi abbiamo ritenuto, a prescindere dalla zona SAR di competenza, di dover intervenire sulla base delle telefonate ricevute e sulla base delle valutazioni delle motovedette intervenute. Il nostro intervento è prescritto dalle disposizioni internazionali in materia di salvataggio, senza dire che il salvataggio è avvenuto a soli 17 miglia dall’isola di Lampedusa ...”.

Ugualmente, il Prefetto Gerarda Maria Pantalone, nella sua qualità di Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e per l’Immigrazione, ha qualificato la richiesta di POS del 17 agosto come “formale” ed ha fatto riferimento all’ordine ricevuto dal Prefetto Piantedosi, Capo di Gabinetto del Ministero dell’Interno e costantemente in contatto con il Ministro Sen. Matteo Salvini, di rimanere in attesa e di non assegnare il POS (“il 17 agosto, intorno alle 22:30, MRCC ha avanzato una formale richiesta di POS ... questa formale richiesta di POS è stata girata al Prefetto Piantedosi, il quale ribadì che non poteva indicare un POS e che occorreva attendere ...”), aggiungendo come l’intera catena di comando risultasse “paralizzata” in attesa delle determinazioni politiche del Ministro (“... il Ministro dell’Interno non ha ancora formalmente comunicato il POS e quindi tutta la catena di comando, dal centro verso la periferia, rimane bloccata in attesa delle determinazioni di carattere politico del signor Ministro dell’Interno ...”).

Dello stesso tenore le dichiarazioni del Prefetto Bruno Corda (Vicario del Dipartimento per le Libertà Civili e per l’Immigrazione, in servizio in quei giorni in sostituzione del Prefetto Gerarda Pantalone, che era entrata in ferie), avendo anche lui differenziato nettamente la richiesta di POS “anomala” del 15 agosto dalla richiesta di POS “formale” del 17 agosto, aggiungendo di avere costantemente tenuto informato della vicenda il Prefetto Piantedosi, Capo di Gabinetto del

Ministero dell'Interno, che a sua volta si interfacciava con il Ministro Sen. Matteo Salvini (*"il 15 agosto intorno alle 20:37 è pervenuta nell'Ufficio da me diretto, in sostituzione del prefetto Gerarda Pantalone in ferie, una richiesta preventiva di POS, che ritengo anomala atteso che, come indicato da MRCC, il barcone non era stato ancora soccorso e sarebbe giunto in acque SAR italiane solo intorno alle ore 00:30. Ho prontamente informato telefonicamente il Capo di Gabinetto del Ministro, Prefetto Piantedosi, il quale mi ha detto di non rispondere ufficialmente e di attendere ... Solo il 17 agosto, alle ore 22:30, è pervenuta al mio ufficio una vera richiesta di POS, ancorché nella stessa richiesta si continuava a far riferimento ad una trattativa con le Autorità maltesi per la gestione dei migranti salvati ... informavo il Prefetto Piantedosi, il quale mi diceva di attendere disposizioni ... a tutt'oggi la richiesta di POS non è stata evasa, nonostante la stessa sia stata formalmente reiterata il 24 agosto ... ho più volte conferito e sollecitato il Prefetto Piantedosi, il quale in un paio d'occasioni mi ha detto di attendere perché questa era l'indicazione del Ministro Salvini ..."*).

Alquanto peculiare appare la circostanza che il Prefetto Pantalone ed il Prefetto Corda, nuovamente sentiti dal Tribunale dei Ministri di Palermo in data 25 settembre 2018, abbiano "rettificato" le precedenti dichiarazioni, qualificando anche la richiesta di POS del 17 agosto come "anomala".

Prefetto Gerarda Maria Pantalone: *"... non considero una richiesta di POS neanche quella successiva del 17 agosto. Anche tale comunicazione lasciando aperto un canale con Malta, lasciando presupporre che le autorità maltesi potessero ancora intervenire nelle procedure di soccorso. L'unica richiesta di POS tecnicamente inteso, probabilmente, è quella del 24 agosto ..."*.

Prefetto Bruno Corda: *"... anche una ulteriore comunicazione di IMRCC a NCC del 17 agosto 2018, in ordine alla reiterazione di POS in caso di diniego di Malta, è stata ritenuta "anomala" in quanto la Guardia Costiera italiana era ancora in attesa di risposta da Malta e chiedeva preventivamente anche l'individuazione di un POS in Italia ..."*.

Al di là della "sospetta" rettifica delle precedenti dichiarazioni da parte dei Prefetti Pantalone e Corda, è convincimento di questo Tribunale – in ragione di una valutazione unitaria delle prescrizioni normative e delle risultanze fattuali inerenti

all'attività di soccorso prestata dalla Guardia Costiera italiana – che la richiesta di POS del 17 agosto presentasse tutti i requisiti che giustificassero una pronta risposta da parte del competente Dipartimento del Ministero dell'Interno.

Ed invero, la Convenzione di Amburgo “SAR”, premesso che le “zone di ricerca e salvataggio” non corrispondono necessariamente con le frontiere marittime esistenti, prevede sostanzialmente un obbligo dello Stato di “primo contatto” ad intervenire nel caso in cui l'autorità nazionale competente secondo le acque SAR decida di non intervenire (*“Sarà l'autorità nazionale che ha avuto il primo contatto con la persona in pericolo in mare a coordinare le operazioni di salvataggio, tanto nel caso in cui l'autorità nazionale competente SAR dia risposta negativa alla possibilità di intervenire in tempi utili, quanto in assenza di ogni riscontro da parte di quest'ultima”*). Inoltre, va anche segnalato come la Conferenza IMO di Valencia del 1995, in cui sono state delimitate le zone di competenza SAR, non è stata accettata da Malta che, pur reclamando unilateralmente una vastissima zona SAR coincidente con la propria Flight Information Region (F.I.R.) ed in parte sovrapposta alla zona SAR italiana, non ha ancora ratificato quanto accettato dagli altri Stati nella citata Conferenza, con la motivazione che la sua ridotta consistenza territoriale non le consentirebbe di mantenere gli impegni che ne conseguirebbero.

Tanto premesso, nel caso di specie, pur avendo le unità navali della Guardia Costiera italiana operato il salvataggio dei migranti in acque SAR maltesi, sulla scorta del quadro normativo richiamato non è possibile inferire dalla controversia scaturita con Malta, in ordine allo Stato obbligato a rilasciare il POS, il carattere “anomalo” della richiesta formulata in data 17 agosto da MRCC Roma al competente Dipartimento del Ministero dell'Interno, che potesse a sua volta giustificare l'attendismo da parte di quest'ultimo (su precise disposizioni del Ministro) ad esitare la richiesta.

Ed invero:

- a) Le autorità dello Stato di Malta, pur avendo costantemente monitorato il passaggio del barcone con i migranti all'interno delle acque SAR di competenza, non hanno mai assunto formalmente il coordinamento dell'attività di soccorso, limitandosi a “monitorare” l'imbarcazione durante la sua

navigazione;

- b) Alle ore 00:30 del 16.08.2018, la motovedetta CP 324 della Guardia Costiera italiana (ovvero tre ore prima che, unitamente alla CP 305, ricevesse da MRCC l'ordine di dirigersi verso il barcone dei migranti per operare il salvataggio in acque SAR maltesi), veniva nominata da MRCC "coordinatrice SAR" e, alle successive ore 05:07, la stessa Centrale Operativa di Roma, dopo aver disposto il trasbordo dei migranti materialmente soccorsi dalle motovedette CP 324 e 305 sull'unità navale "U. Diciotti", nominava quest'ultima "coordinatrice SAR";
- c) La nomina da parte di MRCC Roma di "coordinatrice SAR" prima della CP 324 e poi della "U. Diciotti" risulta pienamente conforme a quanto statuito dalla Convenzione SAR nei termini sopra rassegnati, prevedendo invero detta Convenzione che nel caso in cui l'autorità SAR competente non risponda, non sia disponibile o non assuma il coordinamento dell'evento SAR (Malta), l'RCC della "prima autorità che ha ricevuto la richiesta di soccorso" deve coordinare le operazioni fino al loro termine, cioè fino allo sbarco dei naufraghi nel "place of safety";
- d) Lo Stato di "primo contatto", nel caso di specie, non può che essere identificato nello Stato italiano in ragione delle seguenti evidenze fattuali accertate: 1) il velivolo dell'operazione UE "Eunavfor Med", che nella giornata del 14 agosto avvistava il barcone, aveva segnalato la sua presenza in primo luogo a MRCC Roma; 2) la richiesta di soccorso in data 15 agosto da parte dei migranti stessi, mediante utilizzo di telefono satellitare Thuraya, era stata avanzata per prima a MRCC Roma;
- e) Al momento della richiesta di POS delle ore 22:30 del 17 agosto, i migranti si trovavano già da oltre 36 ore a bordo di unità navale della Guardia Costiera italiana, costituente Corpo della Marina Militare italiana, che stazionava nei pressi dell'isola di Lampedusa (territorio italiano).

Dunque, la decisione di MRCC Roma di intervenire quando il barcone con i migranti in difficoltà si trovava a sole 4 miglia dall'ingresso nelle acque SAR italiane (e comunque a sole 14 miglia dall'isola di Lampedusa) deve ritenersi adottata non soltanto in conformità alla normativa di diritto internazionale che



disciplina il soccorso in mare, ma anche con tempi e modalità che hanno fatto insorgere sullo Stato italiano, quale “coordinatore dell’evento SAR e Stato di primo contatto”, l’obbligo di concludere la procedura con il trasferimento dei migranti in un “luogo sicuro” e di qui la piena legittimità formale e sostanziale della richiesta di POS avanzata da MRCC Roma in data 17 agosto.

Al di là del comportamento moralmente censurabile delle autorità maltesi, costituisce un dato di fatto, per come documentato dallo scambio di mail acquisite in atti e dalle dichiarazioni del Contrammiraglio Liardo che ha seguito l’intera operazione per conto di MRCC Roma (cfr. verbale del 24 settembre di assunzione informazioni ex art. 362 c.p.p. dinanzi al Tribunale dei Ministri di Palermo), che ogni contatto con Malta avente ad oggetto il rimpallo di responsabilità (Roma accusava Malta di non avere dichiarato l’evento SAR nelle acque di rispettiva competenza nonostante l’evidenza del pericolo e la invitava ad assumere la “primaria responsabilità dell’evento”, mentre Malta accusava Roma di avere compiuto un illegittimo “intercetto” nelle acque di propria competenza al fine di evitare che il barcone con i profughi a bordo giungesse in acque SAR italiane), si è protratto per tutto il giorno 15 agosto per poi interrompersi il giorno 16 agosto con l’ultima mail proveniente da RCC Malta delle ore 21:02 (cfr. anche dichiarazioni del 24 settembre rese ex art. 362 c.p.p. al Tribunale di Palermo dal Capitano di Fregata Gianluca D’Agostino, operativo presso il Comando Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera: “... esaurita la fase di soccorso, è iniziato uno scambio di mail con Malta, finalizzato a far passare la nostra linea: ovvero quella che noi avevamo operato in nome e per conto di Malta. Noi chiedevamo il POS a Malta, cosa che quelle autorità hanno sempre negato, affermando che la nostra operazione fosse stata un’interferenza alla loro sovranità ...”). Pertanto, nel momento in cui MRCC Roma ha richiesto, mediante NCC, al Dipartimento per le Libertà Civili e per l’Immigrazione il rilascio di POS alle ore 22:30 del 17 agosto, le comunicazioni con Malta si erano interrotte da circa 24 ore e, dunque, era chiaro che Malta non avrebbe più assunto alcuna responsabilità in ordine all’evento SAR dichiarato dalla Guardia Costiera italiana (pur in acque SAR maltesi).

Ma anche a voler ritenere che la richiesta da parte di MRCC Roma dell’indicazione di un POS a RCC Malta formulata alle ore 22:44 del 17 agosto



2018 (dunque contestualmente alla richiesta di POS che sempre MRCC Roma aveva alle ore 22:30 dello stesso giorno indirizzato al competente Dipartimento del Ministero dell'Interno) lasciasse “aperta una porta” alla risposta di Malta (in realtà mai pervenuta: cfr. dichiarazioni D'Agostino: “... *l'ultima richiesta a Malta, quella delle 22:44 del 17 agosto, è rimasta inascoltata ...*”), la situazione di “incertezza”, che poteva all'inizio giustificare un attendismo da parte del competente Dipartimento del Ministero dell'Interno ad esitare la richiesta di POS del 17 agosto, deve ritenersi con certezza venuta meno allorché il Comandante Kothmeir della “U. Diciotti”, che fino a quel momento era rimasto in attesa di decisioni a largo di Lampedusa, riceveva alle ore 19:50 del 19 agosto dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, nella persona del Capitano di Fregata D'Agostino, l'ordine di dirigersi verso Pozzallo (con successiva modifica della destinazione verso Catania). E' questo, infatti, il momento in cui l'autorità marittima italiana, preso atto del silenzio definitivo di Malta, ha abbandonato di fatto ogni questione sull'individuazione dello Stato responsabile, così radicando in capo al Governo italiano la “primaria responsabilità” dell'evento SAR.

La “presa d'atto” del fallimento di ogni tentativo di interlocuzione con Malta e della conseguente intenzione di ricevere il POS dal competente Dipartimento del Ministero dell'Interno emerge con chiarezza anche dalle dichiarazioni del Capitano di Fregata D'Agostino (“... *Nelle giornate del 18 e 19 non vi sono state risposte né di Malta, né del Ministero dell'Interno. La nostra intenzione era quella di ottenere un POS fra Trapani, Porto Empedocle, Pozzallo o Catania. A tal fine, la Centrale Operativa ha ordinato alla Diciotti di spostarsi verso Pozzallo, baricentrica a dette località. Tale scelta è stata concordata fra la mia gerarchia. Io ordinai alla Diciotti di spostarsi su indicazione dell'Ammiraglio Liardo ... Lo spostamento della Diciotti da Pozzallo a Catania è stato ordinato da me a Kothmeir, su indicazione dell'Ammiraglio Liardo. Pur non avendo ancora ricevuto un POS, noi avevamo necessità di uno scalo tecnico per rifornire la nave di cibo, acqua e altro*”).

In termini analoghi, ha riferito l'Ammiraglio Liardo al Tribunale dei Ministri di Palermo: “...*dopo il 19 si è deciso di far salpare la Diciotti verso Pozzallo e poi verso Catania. In questa fase noi avevamo richiesto un POS anche a*

*Malta, ma Malta non ha mai risposto. Preciso che siamo rimasti in attesa di una risposta di Malta sino al giorno 19 agosto pomeriggio. Il Ministro Toninelli e il Comandante Generale hanno indicato Catania quale scalo tecnico per accogliere la Diciotti ...”.*

Quanto alla terza richiesta di POS del 24 agosto, differentemente da quanto riferito dai Prefetti Pantalone e Corda nelle dichiarazioni “rettificate” dagli stessi rese al Tribunale per i Ministri di Palermo, non può affatto ritenersi la “*prima vera richiesta di indicazione di un luogo sicuro per lo sbarco*”, circostanza del resto che emerge anche dal tenore letterale della richiesta di POS del 24 agosto, formulata “*facendo seguito alle reiterate richieste*” già avanzate e quando la “U. Diciotti” risultava ormeggiata nel porto di Catania già da quattro giorni.

In conclusione, avuto riguardo alla piena validità della richiesta di POS del 17 agosto, ritiene questo Tribunale come l’omessa indicazione del “*place of safety*” da parte del Dipartimento per le Libertà Civili e per l’Immigrazione, dietro precise direttive del Ministro dell’Interno, ha determinato, dopo che alle ore 23:49 del 20 agosto l’unità navale “U. Diciotti” raggiungeva l’ormeggio presso il porto di Catania (così creando le condizioni oggettive per operare lo sbarco), una situazione di costrizione a bordo delle persone soccorse fino alle prime ore del 26 agosto (quando veniva avviata la procedura di sbarco a seguito dell’indicazione del POS rilasciato nella tarda serata del 25 agosto dal competente Dipartimento, dietro nulla osta del Ministro), con conseguente apprezzabile limitazione della libertà di movimento dei migranti, integrante l’elemento oggettivo del reato ipotizzato.

Non vi è dubbio, invero, che la protratta permanenza dei migranti per cinque giorni a bordo di una nave ormeggiata sotto il sole in piena estate dopo aver già affrontato un estenuante viaggio durato numerosi giorni, la necessità di dormire sul ponte della nave, le condizioni di salute precarie di numerosi migranti, la presenza a bordo di donne e bambini, costituiscono circostanze che manifestano le condizioni di assoluto disagio psico – fisico sofferte dai migranti a causa di una situazione di “costrizione” a bordo non voluta e subita, sì da potersi qualificare come “apprezzabile” e, dunque, penalmente rilevante, l’arco temporale di privazione della libertà personale sofferto.

Le condizioni precarie dei migranti a bordo della “U. Diciotti” erano

assolutamente note al Ministro, costantemente informato della situazione dalla “catena di comando” che faceva a lui riferimento, ed in tal senso emblematiche appaiono le s.i.t. dell’Ammiraglio Liardo del 25 agosto: *“la situazione a bordo resta sempre precaria e tende ad aggravarsi. I migranti dormono sul ponte adagiati su dei cartoni. Sono stati evidenziati dei casi di sospetta TBC e 11 donne hanno affermato di avere subito violenza sessuale in Libia e pertanto nei loro confronti è scattato il protocollo internazionale di protezione. Il comandante della Diciotti si sta attivando per rendere le condizioni di vita dei migranti a bordo meno traumatiche possibili, allestendo tende da campo sul ponte e montando delle docce”*.

La condizione di effettiva privazione della libertà personale dei migranti risulta tra l’altro avvalorata anche dal significativo intervento del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che, in data 22 agosto, presentava un esposto denunciando la condizione dei migranti come equiparabile a quella dei detenuti, chiedendo il rispetto delle relative garanzie.

#### **IV.b. Elemento soggettivo del reato**

Il reato di sequestro di persona non richiede un dolo specifico, essendo invero sufficiente il dolo generico *“consistente nella consapevolezza di infliggere alla vittima la illegittima restrizione della sua libertà fisica, intesa come libertà di locomozione”* (Cass. Pen., sez. V, n. 19548/2013).

La qualifica come “illegittima” della privazione dell’altrui libertà era un attributo previsto espressamente dal codice del 1889, che peraltro costituisce il presupposto logico del reato, tanto che il legislatore del 1930 ha ritenuto superfluo menzionarlo nell’art. 605 c.p.

Va anche precisato che la sufficienza del dolo generico esclude che possa assumere rilevanza lo scopo perseguito dall’agente (Cass. Pen., sez. I, n. 206/2017), a meno che lo stesso costituisca il risultato del “corretto esercizio” di un potere, potendo solo in quest’ultima ipotesi ritenersi la condotta privativa della libertà altrui non anti-giuridica, in quanto scriminata dalla causa di giustificazione dell’esercizio di un diritto o dell’adempimento di un dovere prevista dall’art. 51 c.p.

Dunque, affinché l’elemento oggettivo dell’apprezzabile limitazione della

libertà di locomozione dei migranti, quale diretta conseguenza dell'omessa indicazione del POS e del correlato divieto di sbarco, possa assumere rilevanza penale nei termini dell'ipotizzato reato di sequestro di persona a carico del Ministro dell'Interno Sen. Matteo Salvini, occorre verificare, dal punto di vista soggettivo, la sussistenza e configurabilità dei seguenti elementi positivi e negativi del reato:

- i) La riconducibilità dell'omessa indicazione del POS e del correlato divieto di sbarco ad una precisa direttiva del Ministro dell'Interno;
- ii) L'accertamento del carattere illegittimo della privazione dell'altrui libertà, in quanto adottata *contra legem*;
- iii) L'assenza di cause di giustificazione con valenza scriminante ex art. 51 c.p.

**i. La riconducibilità dell'omessa indicazione del POS e del correlato divieto di sbarco ad una precisa direttiva del Ministro dell'Interno**

La circostanza che dietro la decisione del Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione di non esitare tempestivamente la richiesta di indicazione di POS avanzata in data 17 agosto da MRCC Roma vi sia stata la precisa volontà del Ministro dell'Interno risulta desumibile con certezza, oltre che dalle numerose esternazioni del Ministro stesso agli organi di stampa nei giorni antecedenti e susseguenti l'ormeggio della nave "U. Diciotti" nel porto di Catania, anche dalle dichiarazioni rese dai massimi vertici amministrativi preposti al comando delle strutture interne del Ministero dell'Interno investite della questione.

Si richiamano, in primo luogo, le dichiarazioni sul punto rese in data 25 agosto dai Prefetti Gerarda Maria Pantalone e Bruno Corda, rispettivamente Capo e Vice Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, che hanno espressamente riferito delle interlocuzioni avute con il Prefetto Matteo Piantedosi, Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno, che forniva loro le direttive impartite dal Ministro Sen. Matteo Salvini.

Prefetto Gerarda Maria Pantalone: "... la richiesta di POS è stata girata al Prefetto Piantedosi, il quale ribadì che non poteva indicare un POS e che occorreva attendere ... il Ministro dell'Interno non ha ancora formalmente comunicato il POS e quindi tutta la catena di comando, dal centro verso la periferia, rimane bloccata in attesa delle determinazioni di carattere politico del

*signor Ministro dell'Interno ...*”.

Prefetto Bruno Corda: “... *Ho prontamente informato telefonicamente il Capo di Gabinetto del Ministro, Prefetto Piantedosi ... informavo il Prefetto Piantedosi, il quale mi diceva di attendere disposizioni ...ho più volte conferito e sollecitato il Prefetto Piantedosi, il quale in un paio d'occasioni mi ha detto di attendere perché questa era l'indicazione del Ministro Salvini ...*”.

Sentiti nuovamente dal Tribunale dei Ministri di Palermo in data 25 settembre, gli stessi hanno confermato che l'intera procedura per l'indicazione del POS era stata bloccata per espressa volontà del Ministro.

Prefetto Gerarda Maria Pantalone: “... *in relazione alla richiesta di POS del 17 agosto, il Prefetto Corda mi ha riferito di averla sottoposta telefonicamente al Capo di Gabinetto del Ministro, Prefetto Piantedosi ... il Prefetto Piantedosi ha detto al Prefetto Corda di non riscontrare le richieste di POS in quanto era in corso una ricognizione a livello europeo ... ritengo, anche se non ho riscontro ufficiale, che il Prefetto Piantedosi abbia informato puntualmente il Ministro dell'Interno di tutte le comunicazioni sulla vicenda ... in relazione alle attività successive alla terza richiesta di POS ricevuta il 24 agosto, il Prefetto Corda l'ha portata all'attenzione del Prefetto Piantedosi. Anche in tale occasione, il Prefetto Piantedosi ha riferito al Prefetto Corda di non riscontrare la richiesta ...*”.

Prefetto Bruno Corda: “... *La situazione è stata da me rappresentata al Prefetto Piantedosi, il quale mi ha detto di non autorizzare il POS, dicendomi di aspettare ulteriormente ... alle 16:37 del 20 agosto ho appreso telefonicamente dall'Ammiraglio Liardo che il Ministro dei Trasporti aveva disposto lo spostamento della Diciotti a Catania. Ho comunicato immediatamente il fatto al Prefetto Piantedosi. Quest'ultimo mi ha comunicato che il Ministero dell'Interno non autorizzava lo sbarco dei migranti a Catania ... con riguardo alla richiesta di POS del 24 agosto, in quel momento la nave era in porto a Catania. La richiesta non è stata evasa, in quanto il Ministero dell'Interno non ha autorizzato. Nello specifico, il Prefetto Piantedosi mi disse di non autorizzare lo sbarco a Catania, non specificandone il motivo ...*”.

Il Prefetto Piantedosi, Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno, sentito da questo Tribunale dei Ministri in data 8 novembre 2018, ha confermato come

ogni decisione da lui comunicata ai Prefetti Pantalone e Corda fosse stata previamente concertata con il Ministro Sen. Matteo Salvini: “... *la disposizione di non fare sbarcare i migranti, o meglio che i migranti restassero a bordo della nave Diciotti fino alla definizione delle trattative intraprese a livello Europeo, è stata assunta dal Ministro Salvini, che in questo senso ha esternato pubblicamente le intenzioni ... Da giorno 20 agosto fino al 25 ho avuto molte interlocuzioni con il Ministro Salvini a proposito di nave Diciotti, mi sono preoccupato di concretizzare la volontà politica ripetutamente espressa dal Ministro attraverso la scelta di attesa da me assunta e condivisa dal Ministro Salvini ... E' altresì notorio che il Ministro Salvini è intervenuto e interviene in maniera marcata sull'argomento, che rappresenta uno dei punti centrali del suo programma politico ...*”.

ii. **La consapevolezza della “illegittimità” della restrizione dell'altrui libertà**

Appurato il nesso eziologico esistente tra la volontà e determinazione del Ministro dell'Interno Sen. Matteo Salvini di non esitare la richiesta di POS di MRCC del 17 agosto e la conseguente situazione di “stallo” che veniva a crearsi nei giorni a seguire (con l'obbligata costrizione a bordo della “U. Diciotti” dei migranti anche dopo l'ormeggio della nave avvenuto il 20 agosto e fino al momento in cui la sera del 25 agosto veniva autorizzato lo sbarco, previo nulla osta del Ministro), affinché detta condotta possa assumere rilevanza penale è necessario accertare se l'azione del Ministro sia stata connotata del requisito della “illegittimità”, nel senso che l'ordine impartito di non fare sbarcare i migranti fosse stato reso *contra legem*, ovvero in violazione della normativa internazionale e nazionale che regola la materia.

Prescindendo dalle “ragioni politiche” (su cui si tornerà *infra*) che hanno indotto il Ministro a negare l'autorizzazione allo sbarco fino al 25 agosto, è convincimento di questo Tribunale che la condotta in esame abbia determinato plurime violazioni di norme internazionali e nazionali, connotandosi per ciò solo di quella indubbia “illegittimità” integrante il reato ipotizzato.

*Violazione della Convenzione internazionale SAR (ratificata in Italia con Legge n. 147/89), del decreto di attuazione D.P.R. n. 662/1994, della Risoluzione MSC 167/78 e della direttiva SOP 009/15*

Come già ampiamente esposto nel precedente paragrafo IV.a, “il contenzioso con Malta” in ordine all’individuazione dello Stato responsabile dei soccorsi, che avrebbe dovuto indicare il POS, non può assumere alcun rilievo volto a “giustificare” la condotta incriminata.

L’obbligo dello Stato italiano di intervenire in soccorso dei naufraghi e di completare, con l’indicazione di un “luogo sicuro” (*place of safety*), la procedura legata ad “evento SAR”, emerge dal quadro normativo sopra richiamato al paragrafo II, avendo già chiarito questo Tribunale come la Convenzione di Amburgo attribuisce comunque allo Stato di “primo contatto” l’obbligo di soccorrere le persone in pericolo in mare e di “coordinare le operazioni di salvataggio”, anche quando l’autorità nazionale competente per la zona SAR (Malta) dia risposta negativa alla possibilità di intervenire in tempi utili, ovvero in assenza di ogni riscontro da parte di quest’ultima.

Poiché l’evento SAR dichiarato e coordinato dalla Guardia Costiera italiana non può ritenersi concluso senza l’arrivo dei naufraghi in un *place of safety*, la mancata indicazione dello stesso nel più breve tempo possibile ha determinato la violazione della normativa internazionale di riferimento.

Va al riguardo censurata la dichiarazione del Prefetto Piantedosi che, sentito da questo Tribunale dei Ministri, richiamando le Linee Guida dettate dall’IMO con la più volte citata Risoluzione MSC 167-78, ha ritenuto che il “*place of safety*” potesse essere considerato anche l’imbarcazione stessa che aveva operato il soccorso, con la conseguenza che la permanenza dei migranti a bordo della “U. Diciotti” protrattasi per numerosi giorni, nonostante fosse già ormeggiata al porto di Catania, non avrebbe determinato alcuna violazione della Convenzione SAR e dei susseguenti protocolli attuativi.

In realtà, la Risoluzione MSC 167-78 qualifica il “luogo sicuro” come una località dove le operazioni di soccorso si considerino concluse e dove: a) la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non sia più minacciata; b) le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possano essere soddisfatte; c) possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale (para. 6.12). E sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe tuttavia essere sollevata da tale

responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative (para. 6.13).

Dunque, la nave di soccorso può costituire un “luogo sicuro” (*A place of safety may be on land, or it may be aboard a rescue unit*), ma ciò solo per il tempo strettamente necessario per procedere allo sbarco dei naufraghi nella destinazione finale a terra (*until the survivors are disembarked to their next destination*), con la conseguenza che la decisione di non far scendere i profughi per cinque giorni, nonostante la nave fosse ormeggiata al porto di Catania, costituisce esplicita violazione della predetta normativa internazionale.

Anche la direttiva SOP 009/15, con cui è stato adottato a livello nazionale il “piano operativo” per dare seguito a quanto raccomandato dalle Linee Guida IMO, ha statuito che allorquando l’Italia abbia assunto “il coordinamento delle operazioni di soccorso SAR”, connesse al fenomeno emergenziale dei flussi migratori via mare (come nel caso di specie), deve “*minimizzare i tempi per il trasporto delle persone soccorse in un luogo sicuro ed evitare indebiti ritardi nello svolgimento delle operazioni di sbarco delle stesse a causa di adempimenti formali o di altre attività che fanno capo a diverse Autorità ... avendo cura di limitare, per quanto possibile, la permanenza a bordo delle persone soccorse e di far subire alle navi soccorritrici la minima deviazione possibile dal viaggio programmato*”.

Va poi osservato che la direttiva SOP 009/15 configura la designazione del POS come un atto amministrativo endo-procedimentale vincolato nell’an, residuando un margine di discrezionalità solo in ordine all’individuazione del punto di sbarco ritenuto più opportuno sul territorio nazionale. Può infatti accadere che, nella scelta del punto di sbarco, intervengano “valutazioni tecniche” in ordine al luogo dove, in ragione del numero di migranti da assistere, del sesso e delle loro condizioni psicofisiche, avuto riguardo alla necessità di garantire una struttura di accoglienza e cure mediche adeguate, sia più opportuno operare lo sbarco.

Nel caso di specie, invece, le ragioni che hanno determinato il trattenimento a bordo dei migranti esulano da valutazioni di tipo “tecnico” inerenti all’individuazione del porto più adeguato per offrire il necessario servizio di assistenza durante le operazioni di sbarco, investendo invece profili di indirizzo prettamente “politico” connessi al controllo dei flussi migratori (la cui incidenza

sulla configurabilità dell'ipotizzato reato verrà valutata *infra*), attesa la volontà manifestata dal Ministro di investire della problematica dei migranti sbarcati in Italia le istituzioni dell'Unione Europea.

Quanto sopra è emerso chiaramente dalle indagini preliminari espletate, che hanno evidenziato come non vi fossero “ragioni tecniche” ostative all'autorizzazione allo sbarco, atteso che l'intera “macchina organizzativa” era da subito pronta a procedere all'accoglienza, ai controlli sanitari, all'identificazione ed al trasporto dei migranti nell'hotspot di prima accoglienza, che già il Prefetto Pantalone aveva individuato in quello di Messina (dove poi sono stati effettivamente condotti con dei pullman, una volta autorizzato lo sbarco).

Dichiarazioni del Prefetto Pantalone: “...io avevo in base alle mie competenze tecniche già individuato quale possibile porto di sbarco il porto di Messina, chiedendo al Prefetto Corda di avvisare il prefetto di Messina in via riservata” (cfr. verbale s.i.t. del 25 agosto rese al P.M. di Agrigento); “... io avevo pensato, secondo la mia esperienza, di individuare Messina come POS, in quanto era possibile far sbarcare agevolmente i migranti in tale località, avendo ricevuto rassicurazioni informali e riservate dal Prefetto di Messina. Infatti, l'Hotspot di Pozzallo era pieno, quello di Trapani era ancora occupato da molti tunisini e quello libero poteva individuarsi a Messina ...” (cfr. verbale dichiarazioni del 25 settembre, dinanzi al Tribunale dei Ministri di Palermo).

Dichiarazioni del Prefetto Corda: “... il ritardo è ascrivibile all'Ufficio di Gabinetto e non sono a conoscenza delle motivazioni. Da parte del Dipartimento cui appartengo non vi sono ragioni tecniche ostative alla concessione del POS” (cfr. verbale s.i.t. del 25 agosto rese al P.M. di Agrigento).

Dichiarazioni Ammiraglio Sergio Liardo: “... solitamente il POS viene indicato nell'arco di alcune ore, giusto il tempo di organizzare l'accoglienza a terra e lo strumento di polizia a terra” (cfr. verbale dichiarazioni del 25 settembre, dinanzi al Tribunale dei Ministri di Palermo).

Dichiarazioni del Questore di Catania Alberto Francini (Questore di Catania): “... il servizio venne organizzato dopo che la Prefettura ci informò dell'arrivo della nave Diciotti intorno alle 22:30 del giorno 20 agosto. Venne organizzato sia il servizio di accoglienza, sia quello di ordine pubblico con

*l'impiego di circa 50 uomini di cui 30 destinati all'accoglienza e 20 destinati al servizio d'ordine. La Prefettura mi disse di tenere in stand by il servizio di accoglienza perché ancora non era arrivata dal Ministero l'autorizzazione allo sbarco. Il servizio organizzato in occasione dell'attracco della nave Diciotti rientrava tra quelli normalmente utilizzati in occasione degli sbarchi ... nella serata del 25 agosto, la Prefettura ci comunicò che era stato autorizzato lo sbarco dei migranti. Appena autorizzato lo sbarco, venne attivato il servizio di accoglienza che però, anche a causa dell'ora tarda, non ultimò tutte le procedure previste. Infatti i migranti vennero accompagnati con un pullman presso Hotspot di Messina presso il quale il giorno successivo vennero ultimate le procedure di accoglienza ... nel pomeriggio del 25 agosto, il comandante della nave Diciotti attivò il protocollo Medevac disponendo lo sbarco di circa 20 migranti bisognosi di assistenza medica ...” (cfr. verbale dichiarazioni del 08 novembre, dinanzi al Tribunale dei Ministri di Catania).*

*Dichiarazioni di Riccio Silvana (Prefetto di Catania): “... durante il pomeriggio del 20 agosto ho ricevuto una comunicazione dal Comando Generale della Capitaneria di Porto che mi informava dell'imminente attracco della nave Diciotti ... mi sono messa in contatto con il Questore per approntare i servizi ... per chiedergli di approntare sia il servizio di accoglienza in vista del possibile sbarco dei migranti, sia il servizio di ordine pubblico ... le procedure di accoglienza non sono state ultimate al porto di Catania con particolare riguardo all'identificazione dei migranti, perché gli stessi sono stati immediatamente trasferiti presso l'Hotspot di Messina ...” (cfr. verbale dichiarazioni del 08 novembre, dinanzi al Tribunale dei Ministri di Catania).*

*Dichiarazioni Contrammiraglio Gaetano Martinez: “... nave Diciotti ha attraccato al punto dedicato alle navi militari e mercantili che trasportano migranti, dove a terra è stata allestita la struttura necessaria per le operazioni successive di sbarco ...” (cfr. verbale dichiarazioni del 08 novembre, dinanzi al Tribunale dei Ministri di Catania).*

Del resto, nemmeno le procedure per l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse possono giustificare ritardi alla fornitura di assistenza o allo sbarco (“Ogni operazione e procedura, come l'identificazione e la

*definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non dovrebbe essere consentita laddove ostacoli la fornitura di tale assistenza o ritardi oltremisura lo sbarco” - para. 6.20 della Risoluzione MSC 167-78).*

Ne consegue che l’assenza di reali motivazioni che, nell’ambito e nei limiti della normativa che disciplina l’accoglienza dei migranti soccorsi in mare, potesse giustificare il veto posto dal Ministro al rilascio del POS ed all’avvio della procedura di sbarco, manifesta il carattere “illegittimo” della conseguente condizione di coercizione a bordo patita dai migranti.

*Violazione della legge n. 47/2017 (legge Zampa) – Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*

Tra i migranti soccorsi dalla “U. Diciotti” vi erano anche diversi minorenni non accompagnati e tale circostanza era sicuramente nota anche al Ministro, atteso che già allorquando MRCC Roma veniva contattata alle ore 11:52 del 15 agosto da una telefonata satellitare proveniente dal barcone, si dava atto della presenza a bordo di circa 190 migranti, in maggioranza di nazionalità eritrea e somala, tra cui diversi minori. Lo stesso Comandante Kothmeir della “U. Diciotti”, sentito dal P.M. di Agrigento in data 22 agosto, confermava come a bordo vi fossero 29 soggetti minorenni.

La legge Zampa n. 47/17 ed il D. Lgs. n. 142/15 prevedono espressamente il diritto dei minori non accompagnati di essere accolti in strutture idonee e di ottenere il permesso di soggiorno per minore età, sancendo il divieto assoluto – espressione anche di prescrizioni contenute in Convenzioni internazionali – di respingimento ed espulsione dei minori extracomunitari non accompagnati.

Ciononostante, lo sbarco dei 29 minori veniva autorizzato dal Ministro Sen. Salvini, attraverso la nota “catena di comando”, solamente la sera del 22 agosto e solo dopo l’intervento della Procura della Repubblica per i Minorenni di Catania che, con nota del 21 agosto indirizzata al Dipartimento per le Libertà Civili e per l’Immigrazione, aveva intimato l’immediato sbarco dei minori non accompagnati presenti a bordo (Prefetto Pantalone: “*ho appreso dal Prefetto Corda che il Capo di Gabinetto del Ministero dell’Interno, prefetto Piantedosi, aveva dato il benestare allo sbarco dei minori sulla scorta di quanto esposto dalla Procura dei Minori e,*

conseguentemente, il Prefetto Corda aveva autorizzato il Prefetto di Catania a procedere allo sbarco dei minori”).

Violazione dell'art. 10 ter D. Lgs. n. 286/98 – Testo Unico Immigrazione

La circostanza che le persone a bordo della “U. Diciotti” fossero non solo naufraghi ma, al contempo, migranti, non giustificava alcuna differenziazione di trattamento nella procedura di sbarco.

L'art. 10 ter T.U. Immigrazione, rubricato “*Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare*”, esclude qualsivoglia forma di costrizione dei migranti, essendo per essi prevista l'immediata conduzione in strutture ricettive per le operazioni di rilevamento foto dattiloscopico e segnaletico e per la presentazione di istanze volte all'attivazione di procedure di protezione internazionale.

Anche l'art. 23, comma 1, del Regolamento attuativo del menzionato T.U. Immigrazione prevede che l'attività di prima assistenza e soccorso può essere svolta al di fuori dei centri istituiti ma soltanto “*per il tempo strettamente necessario all'avvio ... ai predetti centri o all'adozione dei provvedimenti occorrenti per l'erogazione di specifiche forme di assistenza di competenza dello Stato*”.

Nel caso di specie, non risulta che il permanere sulla “U. Diciotti”, tra l'altro per un tempo prolungato, sia stato determinato dalla necessità di procedere alle attività preliminari allo smistamento a terra dei migranti, per cui, anche sotto tale profilo, priva di giustificazione e, dunque, illegittima, risulta la coercizione a bordo patita dai migranti.

**iii. L'assenza di cause di giustificazione e le “finalità politiche” perseguite dal Ministro dell'Interno**

Si è già anticipato come dietro l'attendismo, che ha portato il Ministro dell'Interno a non esitare tempestivamente la richiesta di POS formulata in data 17 agosto da MRCC Roma, non vi fossero “ragioni tecniche” ostative allo sbarco, bensì la volontà politica del Sen. Matteo Salvini di portare all'attenzione dell'Unione Europea il “caso Diciotti” per chiedere ai partner europei una comune assunzione di responsabilità del problema della gestione dei flussi migratori,

sollecitando una redistribuzione dei migranti sbarcati in Italia.

Ed invero, dopo l'insediamento del nuovo Governo, il Sen. Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro dell'Interno, pur rimanendo inalterata la procedura amministrativa per il rilascio del POS prevista dalla direttiva 009/15 SOP, ha ritenuto di dare seguito ad un proprio convincimento politico, che aveva costituito uno dei cardini della sua campagna elettorale quale leader del partito della Lega, secondo cui i migranti giunti sul nostro territorio nazionale non sbarcherebbero in Italia, bensì in Europa, con la conseguenza che il correlato problema dell'accoglienza dovrebbe essere gestito a livello europeo, con una ripartizione tra tutti gli Stati membri dell'UE dei migranti.

In tal senso, emblematiche sono le dichiarazioni rese dal Prefetto Pantalone che, interpellato sul "piano operativo" previsto dalla direttiva SOP 009/15, ha riferito: *"... ritengo ancora valide quelle procedure che non sono state affatto modificate se non nella parte finale relativa alla valutazione politica ... individuato il POS in via provvisoria, questo viene comunicato al Gabinetto del Ministro il quale, sentito il Ministro in carica, dà il suo nulla osta all'operazione. Da quando è in carica il Ministro Salvini, lo stesso, con riferimento alle note politiche di redistribuzione degli immigrati in ambito Europeo, ha rallentato le procedure riservandosi di interloquire tramite il suo Capo di Gabinetto Prefetto Piantedosi. In buona sostanza, oggi, senza il benestare dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro, non si comunica alle altre Autorità interessate il POS di sbarco"* (s.i.t. rese al P.M. di Agrigento in data 25 agosto); *"... prima del Ministro Salvini, una volta individuato il POS in via generale, il POS individuato dal mio dipartimento veniva accolto o, in qualche occasione, veniva disposto un POS diverso, frutto di valutazioni politiche ... Dopo l'insediamento del Ministro Salvini, la procedura burocratica è rimasta identica. Nelle valutazioni politiche, però, si è ampliato il ventaglio, inserendo nel processo decisionale anche la disponibilità europea ad accogliere i migranti sbarcati. In sintesi, il Ministro, pensando che i migranti che sbarcano in Italia non arrivano solamente nel nostro paese, ma raggiungono il territorio europeo, pensa che il problema dell'accoglienza debba essere condiviso con le autorità comunitarie ..."* (dichiarazioni rese in data 25 settembre al Tribunale dei Ministri di Palermo).

Dunque, l'unica vera ragione che ha indotto il Ministro dell'Interno a non autorizzare tempestivamente lo sbarco è da rinvenire nella sua "decisione politica" di attendere l'esito della riunione che si sarebbe tenuta in data 24 agosto a livello europeo per parlare del "caso Diciotti".

Si richiamano a tal proposito le dichiarazioni rese a questo Tribunale dei Ministri in data 8 novembre 2018 dal Prefetto Matteo Piantedosi e dal Prefetto Emanuela Garroni, rispettivamente Capo e Vice Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno, che hanno entrambi chiarito come in data 19 agosto, quando ancora la nave "U. Diciotti" non era giunta al porto di Catania, su richiesta del Ministro degli Esteri italiano, l'ambasciatore Massari presso la Rappresentanza Italiana a Bruxelles aveva inviato una "nota verbale" (in atti) alla Commissione Europea chiedendo che l'Europa si facesse carico dei migranti soccorsi dalla nave "Diciotti", richiamando, a tal proposito, le conclusioni del Consiglio Europeo tenutosi in precedenza in data 28 giugno 2018 (in atti), in cui era stato affrontato il problema migratorio con l'affermazione di un principio di ripartizione dei migranti su "base volontaria" tra gli Stati membri dell'Unione Europea. La riunione del 24 agosto tenutasi a Bruxelles tra gli "sherpa" (rappresentanti tecnici dei leader dei Paesi europei) aveva avuto tuttavia esito assolutamente negativo ma nel frattempo, grazie ad altre iniziative "parallele" intraprese soprattutto dal Ministero degli Esteri, era stata acquisita la disponibilità di Stati extra UE (Albania), dell'Irlanda, nonché della C.E.I., a farsi carico di una parte dei migranti presenti sulla nave "U. Diciotti". Dopo il raggiungimento di tale "accordo" ed in seguito alla "reiterazione" della richiesta di POS da parte di MRCC Roma del 24 agosto, il Ministro dell'Interno Sen. Matteo Salvini aveva autorizzato il successivo 25 agosto lo sbarco dei migranti, poi condotti a mezzo pullman all'hotspot di Messina per le procedure d'identificazione.

Prefetto Emanuela Garroni, Vice Capo di Gabinetto Vicario del Ministero dell'Interno: *"Il 19 agosto quando ancora la nave Diciotti non era arrivata a Catania, su richiesta del Ministro Moavero, l'Ambasciatore Massari, che è l'Ambasciatore presso la Rappresentanza Italiana a Bruxelles, ha inviato una nota verbale alla Commissione Europea, chiedendo, come avvenuto in precedenti episodi, a partire dal primo che si era verificato a giugno del 2018, nel mese di luglio altri*

*episodi, che l'Europa si facesse carico della ripartizione delle persone soccorse in mare cioè delle persone recuperate in eventi SAR" e ciò "...perché il 24 e 25 giugno c'era stato il Consiglio Europeo dei Presidenti del Consiglio e le conclusioni di questo Consiglio Europeo al punto sei, in particolare, invitavano gli Stati membri e la Commissione Europea ad affrontare il problema dell'immigrazione sotto un profilo diverso, facendosi carico anche di risolvere le situazioni dei migranti che venivano salvati in acque diciamo internazionali e per non farli inserire nel regolamento di Dublino, ma provvedere immediatamente ad una ripartizione ancorché volontaria tra gli Stati membri che si fossero resi disponibili ... Siccome non si riusciva ad avere un riscontro sollecito si decise di far presentare all'Ambasciatore a Bruxelles questa nota ... il 19, prima che la nave Diciotti arrivasse ... il 20 mattina la DG HOME che è il Direttore Generale per l'immigrazione affari interni della Commissione Europea ha convocato per il 24 mattina una riunione a Bruxelles degli Sherpa, così si chiamano, dei tecnici dei vari Stati membri della Commissione, per affrontare, intanto per cercare di individuare una soluzione strutturata in caso di eventi SAR, proprio in relazione alla situazione della nave Diciotti e siamo a lunedì. Queste cose le so' perché ero presente in ufficio, siccome prima del 16 luglio ero vice Capo di Gabinetto ma mi occupavo degli affari internazionali, ... avevo un po' di dimestichezza con questi organismi comunitari, con il Ministero degli Esteri. Il giorno prima della riunione a Bruxelles degli Sherpa, il 24, il Segretario Generale della Farnesina, l'ambasciatore Belloni, convocò una riunione per condividere la posizione italiana da esprimere nella riunione degli Sherpa. A questa riunione alla Farnesina erano presenti l'Ambasciatore Belloni e l'Ambasciatore Baiano, che è il vice Segretario Generale della Farnesina con tutti i Direttori Generali degli Esteri, io, il Prefetto Corda e il Prefetto Bontempi, che è il Direttore Centrale per l'immigrazione e le frontiere lato PS, l'Ambasciatore Benassi, attuale consigliere diplomatico di Conte che era già stato nominato consigliere diplomatico di Conte ma ancora formalmente non aveva preso servizio e quindi in quel momento era ancora Ambasciatore in Germania a Berlino, però ovviamente stava in veste di ...è un suo collaboratore ... e c'era l'Ambasciatore Massari in conferenza, in videoconferenza e quindi abbiamo illustrato il problema e si è condivisa la posizione da poter fare assumere ai nostri collaboratori a Bruxelles. In*

tutto questo tempo la nave Diciotti stava a Catania però erano, come dire, attive le interlocuzioni con l'Europa ... In relazione agli esiti della riunione del 24, riunione del 24 che poi non è andata bene, non è andata assolutamente bene perché c'è stata pochissima, anzi, direi quasi per niente collaborazione da parte degli Stati membri, almeno nelle persone dei tecnici che in quel momento rappresenta(va)no ma è chiaro che si facevano portatori di una norma di linguaggio che gli era stata consegnata dallo Stato di appartenenza ... nel frattempo però, ovviamente, c'eravamo mossi soprattutto agli Esteri con altre iniziative, era stata contattata l'Albania che aveva dato la disponibilità, l'Irlanda che ha dato la disponibilità e sarà l'unica a prendersi i 17 che stanno allo (Hot)Spot di Messina perché una volta scesi, va bene, i minori erano stati già fatti scendere il mercoledì 22 ..., si era raggiunto un accordo con la Caritas, l'Irlanda ed anche l'Albania che si sarebbero presi un certo numero di immigrati ...”.

Prefetto Piantedosi, Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno: “perché intanto c'è stata questa riunione a Bruxelles che finisce in maniera assolutamente come dire inaccettabile un assoluto nulla di fatto, ..., rispetto a tutte le interlocuzioni che avevamo avuto con la Commissione Europea fino a quel momento, addirittura un passo indietro, perché la Commissione Europea ci fa avere un DRAFT, mai formalizzato, addirittura voleva che in tutto questo diventasse una regola generale ma che la suddivisione delle persone sbarcate avesse carattere volontario per gli Stati membri innanzitutto, che comunque la regola generale a cui ci si sarebbe dovuto attenere in futuro era quella cioè del paese più vicino, cioè l'Italia. L'Italia doveva diventare come piattaforma di sbarco e che per di più non si potesse derogare alle regole di Dublino, quindi la distribuzione avrebbe potuto riguardare solo coloro i quali avevano titolarità di protezione internazionale. Il che vuol dire che a valle di un processo che da noi dura almeno 2 - 3 anni... che riguarda il 7% delle persone... la prendemmo francamente per una presa in giro ... Nel frattempo noi avevamo messo in piedi, anche per un'iniziativa personale ... del Ministro, una strada parallela di distribuzione, raccogliendo delle adesioni volontarie che c'erano pervenute da paesi extra UE (tipo l'Albania), l'Irlanda e... più che altro il Vaticano, inteso come Conferenza Episcopale, ... perché il vero tema era portarli in un Hotspot, identificarli e poi avviarli nei centri di accoglienza ...”.

Ebbene, in ordine alle “ragioni politiche” che hanno indotto il Ministro Sen. Matteo Salvini a non autorizzare lo sbarco dei migranti presenti sulla nave “U. Diciotti” fino al 25 agosto ed alla loro incidenza sulla configurabilità del reato ipotizzato, occorre a questo punto muovere alcune considerazioni in ordine alla possibile configurabilità della scriminante dell’esercizio di un diritto o dell’adempimento di un dovere di cui all’art. 51 c.p., che costituisce un “elemento negativo del reato”, nel senso che ne va accertata l’assenza affinché possa valutarsi l’antigiuridicità del fatto.

Si è già detto, in relazione all’ipotizzato reato di sequestro di persona ex art. 605 c.p., che allorquando sussista l’elemento oggettivo del reato consistente nell’obiettiva privazione dell’altrui libertà per un lasso temporale “apprezzabile”, le finalità perseguite dal soggetto agente possono assumere rilievo, dal punto di vista dell’elemento soggettivo, nel caso in cui l’agente abbia agito nell’ambito di “poteri” conferiti dalla legge. Vero è, infatti, che il reato di sequestro di persona richiede il solo dolo generico, ma ciò deve intendersi come consapevolezza e volontà di infliggere alla vittima una “illegittima” restrizione della libertà di locomozione, dove anche la consapevolezza della illegittimità fa parte della valutazione dell’elemento soggettivo.

Questo Tribunale dei Ministri si è posto il problema se le scelte del Ministro Sen. Matteo Salvini potessero scriminare la condotta ex art. 51 c.p., atteso che il Ministro dell’Interno, in base alla legge n. 121/1981, “è responsabile della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica ed è l’autorità nazionale di pubblica sicurezza. Coordina i compiti e le attività delle forze di polizia esercitando la funzione di direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica”.

L’art. 51 c.p. contempla la scriminante dell’esercizio di un diritto o adempimento di un dovere, dove il fondamento giuridico della liceità del fatto (che esclude l’antigiuridicità della condotta) viene individuato in un conflitto di interessi, il cui bilanciamento si risolve con la prevalenza dell’interesse attuabile mediante l’adempimento del dovere o l’esercizio del diritto. In altri termini, nell’adempimento di un dovere il fatto lesivo è “imposto” perché valutato come “necessario” per l’interesse generale.

Tuttavia, nel caso di specie, va osservato come lo sbarco di 177 cittadini

stranieri non regolari non potesse costituire un problema cogente di “ordine pubblico” per diverse ragioni, ed in particolare: a) in concomitanza con il “caso Diciotti”, si era assistito ad altri numerosi sbarchi dove i migranti soccorsi non avevano ricevuto lo stesso trattamento; b) nessuno dei soggetti ascoltati da questo Tribunale ha riferito (come avvenuto invece per altri sbarchi) di informazioni sulla possibile presenza, tra i soggetti soccorsi, di “persone pericolose” per la sicurezza e l’ordine pubblico nazionale.

Dunque, in realtà, la decisione del Ministro non è stata adottata per problemi di ordine pubblico in senso stretto, bensì per la volontà meramente politica – “estranea” alla procedura amministrativa prescritta dalla normativa per il rilascio del POS (in base alla quale l’indicazione del POS è un atto dovuto, residuando una limitata discrezionalità sul *quomodo* collegata a “ragioni tecniche”, insussistenti nel caso di specie) – di affrontare il problema della gestione dei flussi migratori invocando, in base a un principio di solidarietà, la ripartizione dei migranti a livello europeo tra tutti gli Stati membri.

Il Ministro ha agito al di fuori delle finalità proprie dell’esercizio del potere conferitogli dalla legge, in quanto le scelte politiche o i mutevoli indirizzi impartiti a livello ministeriale non possono ridurre la portata degli obblighi degli Stati di garantire nel modo più sollecito il soccorso e lo sbarco dei migranti in un luogo sicuro (*place of safety*); obblighi derivanti, come già detto, da Convenzioni internazionali che costituiscono una precisa limitazione alla potestà legislativa dello Stato in base agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione.

La stessa Corte Costituzionale, in diverse circostanze, ha avuto modo di evidenziare che la discrezionalità nella gestione dei fenomeni migratori incontra chiari limiti, sotto il profilo della conformità alla Costituzione e del bilanciamento di interessi di rilievo costituzionale, nella ragionevolezza, nelle norme di trattati internazionali che vincolano gli Stati contraenti e, soprattutto, nel diritto inviolabile della libertà personale (art. 13 Cost.), trattandosi di un bene che non può subire attenuazioni rispetto agli stranieri in vista della tutela di altri beni costituzionalmente tutelati. Più in particolare, nella sentenza n. 105/2001, la Corte Costituzionale ha rilevato che “*per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell’immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti*

*come gravi problemi di sicurezza e ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultare minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani*". Principio, questo, che vale anche nei confronti degli immigrati irregolari, ai quali la Costituzione riconosce i diritti inviolabili su cui si fonda la dignità umana e la tutela della persona.

Del resto, lo stesso art. 2 del T.U. Immigrazione recita chiaramente che *"allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti"*.

L'inviolabilità del diritto alla libertà personale è riconosciuta anche dall'art. 5 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU) ed è utile, a tal proposito, richiamare la sentenza della Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo emessa il 15 dicembre 2016 nella causa "Khlaifa e altri c. Italia" in cui si è trattato di un caso simile (seppur non sovrapponibile), relativo alla vicenda di alcuni cittadini tunisini che, giunti irregolarmente in Italia, dapprima erano stati condotti presso il CSPA di Lampedusa con il divieto di allontanarsi dal Centro e successivamente, a causa di disordini e dell'incendio dei luoghi destinati alla loro accoglienza, erano stati portati a bordo di una nave ove erano stati trattenuti per diversi giorni. Ebbene, la sentenza richiamata, che peraltro ricostruisce tutta la normativa in materia, nazionale ed internazionale, afferma in sintesi che il trattamento dei ricorrenti non aveva alcuna base giuridica nell'ordinamento italiano che potesse giustificare la privazione, pur temporanea, della libertà personale.

Da tutto quanto sopra esposto ne consegue che non è ravvisabile la scriminante ipotizzata, in quanto la decisione del Ministro ha costituito esplicita violazione delle Convenzioni internazionali in ordine alle modalità di accoglienza dei migranti soccorsi in mare e, al contempo, non sussistevano profili di ordine pubblico di interesse preminente e tali che giustificassero la protratta permanenza dei migranti a bordo della "U. Diciotti".



Tra l'altro, l'iniziativa politica adottata dal Ministro di "coinvolgere" l'Europa nel problema di accoglienza dei migranti non è stata assunta sulla scorta di obblighi giuridici vigenti in capo agli altri Stati, in quanto le conclusioni del Consiglio Europeo del 28 giugno 2018 (invocato quale causa di giustificazione della riunione del 24 agosto) tracciavano solo delle linee di indirizzo programmatiche e non vincolanti per l'applicazione del principio di solidarietà in tema di ripartizione dei migranti su base esclusivamente "volontaria": "... nel territorio dell'UE coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso e trasferiti in centri sorvegliati istituiti negli Stati membri, unicamente su base volontaria; qui un trattamento rapido e sicuro consentirebbe, con il pieno sostegno dell'UE, di distinguere i migranti irregolari, che saranno rimpatriati, dalle persone bisognose di protezione internazionale, cui si applicherebbe il principio di solidarietà".

Non è del resto un caso che nella lettera indirizzata in data 14 luglio 2018 da Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, a Claude Juncker, Presidente della Commissione Europea, ed a Donald Tusk, Presidente del Consiglio Europeo, proprio richiamando gli esiti del Consiglio Europeo del 28 giugno, venisse sollecitata la pronta definizione delle "modalità di concreto funzionamento delle cosiddette piattaforme regionali di sbarco" e delle "modalità per l'allestimento dei Centri Controllati" per lo smistamento dei migranti, auspicandosi, dunque, che le linee programmatiche adottate nel Consiglio Europeo del 28 giugno trovassero concreta attuazione. Inoltre, nella stessa missiva, il Presidente del Consiglio anticipava la volontà del Governo di richiedere "nella prossima riunione COPS l'adeguamento immediato del Piano Operativo dell'Operazione Eunavfor Med – Sofia in relazione al porto di sbarco che non può continuare ad essere identificato solo in Italia".

Trattasi di meri "auspici politici" che, in assenza di effettiva traduzione in atti concreti di modifica della normativa, non legittimavano il Ministro dell'Interno a disattendere le Convenzioni internazionali ancora vigenti in ordine al soccorso in mare dei migranti.

Un'ultima considerazione attiene poi alla circostanza che la linea politica promossa dal Ministro dell'Interno non fosse, in concreto, incompatibile con il



rispetto delle Convenzioni internazionali vigenti, in quanto l’attesa della riunione europea del 24 agosto non costituiva condizione propedeutica e necessaria per autorizzare lo sbarco dei migranti confinati sulla “U. Diciotti”. Le persone soccorse, invero, ben potevano – in conformità alle Convenzioni internazionali vigenti – essere tempestivamente sbarcate ed avviate all’hotspot di prima accoglienza per l’attività di identificazione, salvo poi, in caso di esito positivo della riunione del 24 agosto, essere smistate negli hotspot di destinazione secondo gli accordi eventualmente raggiunti a livello europeo.

#### V. ATTIVITA’ POLITICA E SINDACATO DEL GIUDICE PENALE

Esclusa la rilevanza, quale scriminante, delle “ragioni politiche” sottese alla decisione del Ministro Sen. Matteo Salvini di non autorizzare lo sbarco dei migranti presenti sulla nave “U. Diciotti” fino al 25 agosto, occorre da ultimo valutare se il “carattere politico” della decisione presa possa qualificare quest’ultima come “atto politico” in senso stretto.

La questione è di particolare interesse e rilevanza, atteso che la qualificazione o meno della condotta del Ministro come “atto politico” porta a conseguenze diametralmente opposte: se, infatti, si è in presenza di un “atto politico”, ciò comporta quale ineludibile conseguenza l’insindacabilità del suo operato da parte del giudice penale; se, invece, si è in presenza di un atto dettato da “ragioni politiche” ma non qualificabile come “atto politico” in senso stretto, allora si pone il diverso problema della ripartizione di competenze tra Autorità giudiziaria e Parlamento, per come espressamente stabilito dall’art. 8, comma 1, L. cost. 1/89.

E’ convincimento di questo Tribunale che la scelta del Ministro Salvini di non autorizzare lo sbarco dei migranti fino alla sera del 25 agosto non possa essere qualificata come “atto politico” in senso stretto e, in quanto tale, sottratta al sindacato dell’Autorità Giudiziaria.

Sul punto, sono doverose alcune puntualizzazioni in ordine alla distinzione tra “atto politico”, insindacabile *tout court* dal giudice penale, ed “atto amministrativo adottato sulla scorta di valutazioni politiche”.

Orbene, secondo dottrina e giurisprudenza ormai consolidate, l’atto politico si contraddistingue per due elementi:

I) elemento *soggettivo*, caratterizzato dalla provenienza dell’atto da organi



di rilievo costituzionale, ossia dai supremi organi dello Stato, cui la Costituzione riconosce la libertà politica, preponendoli all'indirizzo, al massimo livello, della cosa pubblica (Cons. St. 209/2007);

Il) elemento *oggettivo*, costituito dall'essere l'atto politico emesso nell'esercizio di un potere politico libero, dettando, in quanto tale, disposizioni generali di indirizzo in relazione alla costituzione, alla salvaguardia ed al funzionamento dei pubblici poteri, nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione (Cons. St. 1397/2001). Strettamente connessa al requisito oggettivo, siccome ora descritto, è la libertà nei fini propria dell'atto politico: essa si giustifica in ragione del fatto che è piuttosto l'atto politico deputato ad individuare i fini che spetta poi alla funzione amministrativa realizzare concretamente.

Il dogma dell'insindacabilità dell'atto politico è oggi presidiato da precisi contrappesi, caratterizzati dal "principio supremo di legalità", dalla Carta Costituzionale e dal rispetto dei diritti inviolabili in essa indicati, tra cui spicca in primo luogo il diritto alla libertà personale.

Segnatamente, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, i cui artt. 24 e 113 sanciscono l'indefettibilità ed effettività della tutela giurisdizionale, non è giuridicamente tollerabile l'esistenza di una particolare categoria di atti dell'Esecutivo in relazione ai quali il sindacato giurisdizionale a tutela dei diritti individuali dei cittadini possa essere limitato o addirittura escluso, potendosi ammettere solo una limitazione temporanea nelle eccezionali ipotesi in cui tale restrizione si rivelasse necessaria per la difesa di altri valori ontologicamente comparabili.

Al fine di rendere la categoria dell'atto politico compatibile con il dettato costituzionale, pur sempre nel rispetto del principio della separazione dei poteri, si è pervenuti ad una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 7 del codice del processo amministrativo (che al comma 1 stabilisce che "*non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*"), in base alla quale la categoria dell'atto di governo non può sussistere di per sé, ma solo in quanto tipologia di provvedimenti correlati a funzioni costituzionali tipiche: gli atti politici sono atti costituzionali, espressivi cioè degli ambiti di autonomia

propri di taluni organi costituzionali.

In tale ottica, sono considerati atti politici – a titolo esemplificativo – le deliberazioni in ordine all’adozione di decreti legge e di decreti legislativi, l’iniziativa legislativa del Governo, la definizione del programma di governo, l’apposizione della questione di fiducia o la gestione delle relazioni internazionali.

E’ stato, in particolare, qualificato dalla Corte Costituzionale (sent. 52/2016) “atto politico” il diniego opposto dal Consiglio dei Ministri all’avvio di trattative funzionali alla stipula di un’intesa ex art. 8, co. 3, Cost. con una confessione religiosa (Unione degli atei e degli agnostici razionali). La Consulta ha spiegato che nella materia *de qua* il potere esecutivo gode di una discrezionalità politica ampia, che potrebbe persino indurlo a non concedere neppure quella implicita legittimazione che l’associazione religiosa otterrebbe dal solo avvio delle trattative e una simile scelta non sarebbe comunque giustiziabile, in quanto atto di indirizzo politico. Di una siffatta decisione l’Esecutivo risponde politicamente soltanto di fronte al Parlamento.

Altra significativa fattispecie esaminata dalla Corte Costituzionale (sent. 103/1993) è rappresentata dai provvedimenti di scioglimento degli organi elettivi comunali e provinciali per infiltrazioni di tipo mafioso. In tale circostanza la Consulta ha ribadito che l’atto politico mira a perseguire l’interesse pubblico dello Stato, qualora si sia in presenza di un compromesso non giustiziabile fra le esigenze del singolo e la suprema direzione politica dell’ordinamento, ben al di là dei fini verso cui è orientata l’amministrazione procedente. Pertanto, la qualifica di atto politico è stata esclusa dai giudici costituzionali per i provvedimenti di scioglimento di cui alla L. 55/90 (art. 15-bis), osservando che la difesa degli enti locali da eventuali ingerenze della criminalità organizzata risponde ad un interesse specifico e delimitato dello Stato e, una volta che la legislazione abbia fissato in modo definitivo i presupposti dell’atto di scioglimento, tutte le valutazioni di ordine politico devono intendersi esaurite in sede parlamentare, residuando al potere esecutivo il compito puramente amministrativo di rendere operante il dettato della legge.

Se, pertanto, l’insindacabilità dell’atto politico rinviene la propria *ratio* nella necessità di preservare il potere esecutivo dalle ingerenze del potere

giudiziario, pur tuttavia l'atto politico medesimo, quale espressione della funzione di indirizzo politico dello Stato, rimane tale fino a quando afferisce a questioni di carattere generale che non presentino un'immediata e diretta capacità lesiva nei confronti delle sfere soggettive individuali.

Dunque, l'atto politico deve implementarsi in quella più ampia cornice di legalità, costituzionale ed europea, che ne ridimensiona il suo tradizionale privilegio di insindacabilità, che va pertanto perimetrato soltanto a quegli atti che, in quanto mera espressione di indirizzo politico e determinazione delle linee di governo, risultino inidonei a ledere direttamente ed immediatamente la sfera soggettiva individuale.

Anche sulla scorta della surriferita analisi, tornando alla tenuta costituzionale della categoria dell'atto politico, è possibile affermare che la natura dell'atto predetto si coglie bene avendo presente la distinzione tra politica e amministrazione. Mentre l'atto amministrativo incide su un oggetto specifico e circoscritto, disponendo in modo diretto ed immediato su posizioni individuali, in quanto volto a trovare il migliore assetto possibile per gli interessi specificamente coinvolti in una data fattispecie, di contro l'atto politico è emanato dall'organo esecutivo nella determinazione del proprio indirizzo di maggioranza, perseguendo fini generali, che non presentano connessioni con il caso concreto.

Si ritiene, pertanto, che una siffatta struttura dell'atto politico lo rende inidoneo ad incidere direttamente sul patrimonio giuridico dei soggetti privati e, se tale caratteristica è, per così dire, la cartina di tornasole per il riconoscimento dell'atto politico (e per la sua distinzione dall'atto amministrativo), per altro verso essa è la chiave per sostenere la compatibilità fra tale categoria di atti dell'esecutivo ed il dettato degli artt. 24 e 113 della Costituzione, nel pieno rispetto anche del principio della separazione dei poteri.

Ed invero, poiché l'atto politico non ha capacità lesiva di situazioni soggettive individuali, è chiaro che, rispetto ad esso, non potrà neppure esservi un'esigenza di tutela giurisdizionale per il privato cittadino, privo di interesse ad agire.

Nel caso di specie, alla stregua delle superiori considerazioni, ritiene il Tribunale che oggetto di valutazione non sia un "atto politico" (in senso stretto),



bensi una condotta (diniego del rilascio del POS e correlato diniego allo sbarco) che costituisce atto amministrativo endo-procedimentale “dovuto” (privo di discrezionalità nell’*an*) – che si inserisce nell’ambito di una normativa sovranazionale vincolante per lo Stato italiano – di competenza del dirigente responsabile del Dipartimento per le Libertà Civili e per l’Immigrazione, quale articolazione del Ministero dell’Interno. L’unica “discrezionalità” prevista per l’indicazione del POS è di tipo “tecnico-amministrativo”, mentre si è visto come le ragioni sottese al veto posto dal Ministro dell’Interno al rilascio del POS fossero unicamente di tipo “politico”.

Quanto sopra, tuttavia, non trasforma l’atto amministrativo in atto politico insindacabile *tout court* sol perché ispirato da un “movente politico”. L’atto del Ministro Sen. Matteo Salvini costituisce piuttosto un atto amministrativo che, perseguendo finalità politiche ultronee rispetto a quelle prescritte dalla normativa di riferimento, ha determinato plurime violazioni di norme internazionali e nazionali, che hanno comportato l’intrinseca illegittimità dell’atto amministrativo censurata da questo Tribunale.

Del resto, conferma del fatto che non ci si trovi dinanzi ad un “atto politico” discende dalla circostanza che la decisione del Ministro dell’Interno ha avuto diretta ed immediata refluenza sulla sfera giuridica soggettiva ed individuale dei migranti, lesi nel diritto inviolabile della libertà personale, dovendosi altrimenti ritenere che non possa esservi tutela giurisdizionale a fronte della lesione di un diritto qualificato come inviolabile dalla Carta Costituzionale italiana, nonché dalla Convenzione Europea sui Diritti dell’Uomo.

Va dunque sgomberato il campo da un possibile equivoco e ribadito come questo Tribunale intenda censurare non già un “atto politico” dell’Esecutivo, bensì lo strumentale ed illegittimo utilizzo di una potestà amministrativa di cui era titolare il Dipartimento delle Libertà Civili e per l’Immigrazione, che costituisce articolazione del Ministero dell’Interno presieduto dal Sen. Matteo Salvini, essendo stata l’intera vicenda caratterizzata da un’evidente presa di posizione di quest’ultimo, che ha bloccato ed influenzato l’iter della procedura amministrativa.

Per mera completezza va, infine, evidenziato come la possibilità del sindacato del Giudice penale non sarebbe esclusa nemmeno dall’astratta

qualificazione della condotta del Ministro Sen. Matteo Salvini come atto di “alta amministrazione”, categoria cui si riconduce l’attività amministrativa immediatamente esecutiva dell’indirizzo politico, la quale si caratterizza come anello di congiunzione tra la fase della programmazione politica e l’attività di gestione amministrativa (Cons. St. 4502/2011). Ed invero, l’atto di alta amministrazione è pur sempre attività amministrativa (non politica) e si distingue dall’atto politico non soltanto per essere vincolato nel fine e soggetto alla legge, ma soprattutto perché esso è giustiziabile.

Altro discorso, invece, è quello che attiene alla valutazione delle “ragioni politiche” che hanno “condizionato” il corretto iter amministrativo della procedura di rilascio del POS, ma qui il sindacato di questo Tribunale deve necessariamente fermarsi, costituendo tale materia prerogativa esclusiva della Camera di appartenenza del Ministro.

Ed invero, per come già in precedenza evidenziato, la legge Costituzionale n. 1/89 prevede che ove il Tribunale dei Ministri, all’esito delle indagini espletate, ritenga i fatti accertati idonei ad integrare una fattispecie di reato, deve trasmettere gli atti al Procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente (art. 8, comma 1), spettando poi a detto ramo del Parlamento (nel caso di specie, il Senato) valutare se rilasciare ai sensi dell’art. 96 Cost. l’autorizzazione a procedere, potendo negare la stessa, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ove ritenga con valutazione insindacabile 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”*.

## VI. CONCLUSIONI

Ferma restando, pertanto, l’esclusiva competenza del ramo del Parlamento di appartenenza a valutare la rilevanza delle “ragioni politiche” della condotta del Ministro dell’Interno Sen. Matteo Salvini e la sussistenza di un “preminente interesse pubblico”, si da incidere sul rilascio dell’autorizzazione a procedere, questo Tribunale dei Ministri, nell’esercizio delle funzioni ad esso demandate dalla Legge cost. 1/89, esclusa la natura di “atto politico” in senso stretto della richiamata condotta, valutata la sussumibilità della stessa nell’ipotesi di reato



astrattamente ipotizzata di sequestro di persona e ritenuta la natura “ministeriale” del reato, non può che procedere in questa sede alla compiuta formulazione del capo d’imputazione, su cui poi la Camera del Parlamento di appartenenza sarà chiamata a valutare la sussistenza dei presupposti previsti dall’art. 9 Legge cost. 1/89 per il rilascio dell’autorizzazione a procedere.

**P.Q.M.**

Il Tribunale dei Ministri, visto l’art. 8, comma 1, Legge Costituzionale n. 1/89, dispone la trasmissione degli atti e del presente provvedimento al Procuratore della Repubblica di Catania affinché ne curi l’immediata rimessione al Presidente del Senato per l’avvio della procedura prevista dall’art. 9 Legge Cost. citata per il rilascio dell’autorizzazione a procedere nei confronti del Senatore Matteo Salvini in ordine al reato di sequestro di persona aggravato p. e p. dall’art. 605, comma I, II n. 2 e III, c.p., **“per avere, nella sua qualità di Ministro dell’Interno, abusando dei suoi poteri, privato della libertà personale 177 migranti di varie nazionalità giunti al porto di Catania a bordo dell’unità navale di soccorso “U. Diciotti” della Guardia Costiera italiana alle ore 23:49 del 20 agosto 2018. In particolare, il Sen. Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro, violando le Convenzioni internazionali in materia di soccorso in mare e le correlate norme di attuazione nazionali (Convenzione SAR, Risoluzione MSC 167-78, Direttiva SOP 009/15), non consentendo senza giustificato motivo al competente Dipartimento per le Libertà Civili e per l’Immigrazione – costituente articolazione del Ministero dell’Interno – di esitare tempestivamente la richiesta di POS (place of safety) presentata formalmente da IMRCC (Italian Maritime Rescue Coordination Center) alle ore 22:30 del 17 agosto 2018, bloccava la procedura di sbarco dei migranti, così determinando consapevolmente l’illegittima privazione della libertà personale di questi ultimi, costretti a rimanere in condizioni psico-fisiche critiche a bordo della nave “U. Diciotti” ormeggiata nel porto di Catania dalle ore 23:49 del 20 agosto e fino alla tarda serata del 25 agosto, momento in cui veniva autorizzato lo sbarco. Fatto aggravato dall’essere stato commesso da un pubblico ufficiale e con abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché per essere stato commesso anche in danno di soggetti minori di età. Fatto commesso in**

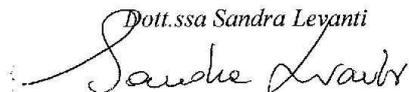


Catania, dal 20 al 25 agosto 2018”.

Così deciso in Catania in data 07.12.2018 nella Camera di Consiglio del Tribunale  
– Sezione Reati Ministeriali.

**I Giudici**

Dott.ssa Sandra Levanti



Dott. Paolo Corda



**Il Presidente**

Dott. Nicola La Mantia



Depositato in cancelleria

il 22-1-2019

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

Dott.ssa Santa Pittari

