

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. IV-bis  
n. 2**

## 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 16 dicembre 2019**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato il 17 dicembre 2019**

---



## 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 28 novembre 2019 e depositata il 12 dicembre 2019, rimetto gli atti del procedimento penale n. 3/2019 Registro Generale sezione reati ministeriali (iscritto al n. n. 11286/19 R.G.N.R. di questa Procura distrettuale) nei confronti del Senatore Matteo Salvini, nella qualità di Ministro dell'Interno pro-tempore all'epoca dei fatti, 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 16 dicembre 2019

IL PROCURATORE DISTRETTUALE DELLA REPUBBLICA

*Andrea Bonomo* – sost.



## 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 rel./est.*

*Dott.ssa Sandra Levanti*

*Giudice*

*Dott. Paolo Corda*

*Giudice*

riunitosi in Camera di Consiglio in data 28.11.2019,

letti gli atti del procedimento iscritto al n.3/19 RG Trib. Ministri a carico del Sen.

MATTEO SALVINI, nato a Milano il 9.3.1973;

esaminate le richieste presentate dal Procuratore della Repubblica di Catania in data 20.9.2019;

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 26.11.2019;

ha emesso la seguente

### RELAZIONE

Con istanza depositata in data 20.9.2019, il Procuratore della Repubblica di

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. La Mantia', located at the bottom right of the page.

Catania, a seguito della trasmissione degli atti da parte della Procura della Repubblica di Siracusa e della successiva attività istruttoria, ha chiesto a questo Tribunale – collegio per i reati ministeriali ex L. cost. 1/89 – ai sensi dell’art. 6, comma II, Legge Costituzionale 1/1989, di *“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 senatore e dei migranti, ancora rintracciabili, che erano a bordo della nave della Guardia Costiera “B. Gregoretti”.

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 Siracusa e da quella di Catania) 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 Siracusa, dott.ssa Gabriella Ioppolo, ed il Capo di Gabinetto del Ministero dell’Interno, Prefetto Matteo Piantedosi.

E’ stato altresì richiesto con nota del 3.10.2019 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di fornire informazioni sull’esistenza di ordini del giorno relativi al caso “Gregoretti” trattati nelle riunioni del Consiglio dei Ministri eventualmente tenutesi tra il 25 ed il 31 luglio 2019, acquisendosi la risposta della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell’11.10.2019, in cui si dà atto che nell’unica riunione del Consiglio dei Ministri, tenutasi in data 31.7.2019, *“la questione relativa alla vicenda della nave “Gregoretti” non figura all’ordine del giorno e non è stata oggetto di trattazione nell’ambito delle questioni “varie ed eventuali” nel citato Consiglio dei Ministri, né in*

*altri successivi*” (v. nota a firma del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

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 26.11.2019, il Procuratore della Repubblica di Catania ha fatto pervenire il chiesto parere, reiterando l’istanza di archiviazione già avanzata in data 20.9.2019.

Il Sen. Salvini 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 sen. Matteo Salvini nell’arco temporale compreso tra il 27 ed il 31 luglio 2019, con riguardo alla permanenza a bordo della nave della Guardia Costiera “B. Gregoretti” di n.131 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).

Preliminarmente appare opportuno evidenziare come questo Tribunale, nonostante il senatore Matteo Salvini abbia cessato dalle funzioni di Ministro dell’Interno in data successiva ai fatti in esame, sia, comunque, competente a pronunciarsi in merito ad essi stante il disposto dell’art.96 Costituzione a tenore del quale *“Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione*



*ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale”.*

Nel caso in esame, inoltre, poiché i fatti hanno coinvolto una nave della Guardia Costiera Italiana e, quindi, una nave militare (v. D. L.vo 66/10), non trovano applicazione le norme contenute nel D.L. 14.6.2019 n.53, c.d. “Decreto Sicurezza bis” (convertito dalla Legge 8.8.2019 n.77), stante quanto previsto dall’art.1, intitolato “Misure a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica e in materia di immigrazione”, che all’articolo 11 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 dopo il comma 1-bis ha inserito il seguente: *“1-ter. Il Ministro dell’interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell’articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n.121, nell’esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell’Italia, può limitare o vietare l’ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all’articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. ...”.*

Tanto premesso, 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, infine, con la valutazione dei singoli elementi che compongono la fattispecie di reato.

## I. CRONOLOGIA DEGLI EVENTI



In proposito può farsi pedissequo richiamo alla puntuale ricostruzione fornita dal Procuratore della Repubblica di Catania nella istanza di archiviazione depositata il 20.9.2019.

*“Ricostruzione del fatto*

*Il fatto storico risulta compiutamente accertato sulla scorta dei seguenti atti acquisiti nel fascicolo: note e comunicazioni dell’IMRCC del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto; annotazione di p.g. del 29.7.2019 redatta dal comandante di nave “Gregoretti” ten. di vasc. Carmine Berlano; verbale di s.i.t. rese al P.M. di Siracusa in data 30 luglio dal comandante di nave “Gregoretti” ten. di vasc. Carmine Berlano; verbali di ispezione locale redatti a seguito del decreto di ispezione locale della Procura di Siracusa del 30.7.2019, e relazione di consulenza medica redatta dai C.T. nominati dal P.M. di Siracusa; verbale di s.i.t. rese a questo P.M. da Romano Filippo, Vice Prefetto vicario della Prefettura di Siracusa.*

*I dati più rilevanti possono essere così sinteticamente schematizzati in successione cronologica:*

*Il 25 luglio 2019 alle ore 18,30 il comandante di nave “Gregoretti”, unità militare appartenente al Comando Generale del corpo delle Capitanerie di Porto, riceveva l’ordine di dirigere a nord dell’isola di Lampedusa per ricevere a bordo un numero ancora imprecisato di migranti che stavano per essere soccorsi in due distinte operazioni SAR da un pattugliatore della Guardia di Finanza (evento Sar 305) e da una motovedetta della guardia costiera (evento SAR 300).*

*La nave “Gregoretti” giungeva sul luogo indicato per il trasbordo il 26 luglio alle ore 05,51 ed il trasbordo dalla nave della GDF e dalla motovedetta della guardia costiera avveniva alle ore 07,30 per un totale complessivo di n. 135 migranti caricati a*

bordo della citata nave "Gregoretti". Alle ore 07,40 il Comando Generale delle Capitanerie di Porto ordinava a nave "Gregoretti" di dirigersi verso il Porto di Catania in attesa dell'indicazione del POS ( Place of safety), con successivo arrivo della medesima "Gregoretti" nei pressi del porto di Catania nel punto di fonda individuato alle ore 00,35 del 27.7.2019.

Alle ore 18,10 del 27.7.2019 il Comando Generale delle Capitanerie di Porto comunicava a nave "Gregoretti" che il probabile POS per lo sbarco dei migranti sarebbe stato individuato nel Porto di Augusta presso il pontile denominato "Nato". Alle successive ore 19,28 veniva disposto ed effettuato lo sbarco a Catania per ragioni sanitarie di una donna nigeriana in stato di gravidanza, del marito e dei due figli minori della stessa. Alle ore 23,00 del 27.7.2019 il Comando Generale ordinava a nave "Gregoretti" di dirigersi presso il Porto di Augusta, dove la stessa nave ormeggiava alle ore 03,15 del 28.7.2019.

In data 29.7.2019 veniva inviata alla Questura ed alla Prefettura di Siracusa dalla Procura presso il Tribunale per i minorenni di Catania una missiva con la quale, in sintesi, si chiedeva di volere sollecitamente autorizzare lo sbarco di n.16 migranti dichiaratisi minorenni. Lo stesso giorno il Ministero dell'Interno autorizzava lo sbarco dei 16 migranti dichiaratisi minorenni.

In data 30.7.2019 la Procura della Repubblica di Siracusa emetteva decreto di ispezione locale a bordo della nave "Gregoretti" al fine di accertare sia le condizioni igienico-sanitarie dei migranti sia il rischio di esposizione ad agenti patogeni da parte del personale di bordo in relazione a malattie infettive dalle quali fossero affetti i migranti a bordo, nominando al contempo tre medici come C.T. del P.M.

In data 30.7.2019 la Procura di Siracusa sentiva a s.i.t. il comandante di nave



*“Gregoretti” ten. di vasc. Carmine Berlano il quale, oltre a confermare la successione degli eventi sino a quel momento, riferiva sia in ordine alle condizioni di salute dei migranti, evidenziando che nei casi critici era stato disposto lo sbarco immediato, sia in ordine agli accorgimenti presi per evitare che l’equipaggio potesse subire il contagio da malattie infettive. Lo stesso inoltre riferiva di avere atteso l’indicazione del “POS” sino a quel momento da parte del Comando Generale delle capitanerie di porto non avendo inoltrato alcuna richiesta in tal senso, e che il citato Comando Generale gli aveva solo comunicato che il probabile POS sarebbe stato Augusta, dove si trovava ormeggiato.*

*Per quanto riguarda la situazione sanitaria a bordo della nave “Gregoretti” tra il 30 ed il 31 luglio 2019 va in sintesi evidenziato che dalle relazioni redatte e dalle s.i.t. rese dalla dott.ssa Stefania Agata Reale, presente a bordo della “Gregoretti” durante tutto il periodo e facente parte del Corpo Italiano di soccorso ordine di Malta, e dalla relazione tecnica redatta dai medici infettivologi nominati quali C.T. dal P.M. di Siracusa e depositata il 31.7.2019 in sintesi emergeva che tra i 116 migranti rimasti a bordo circa 29 presentavano segni clinici di malattie infettive, prevalentemente la scabbia, mentre nessun membro dell’equipaggio presentava segni di malattie infettive.*

*Il 31.7.2019 il Procuratore f.f. di Siracusa con missiva indirizzata sia alla Questura ed alla Prefettura di Siracusa che al Comando Generale delle Capitanerie di Porto chiedeva, specie in relazione alle rilevate problematiche di tipo sanitario ed al rischio infettivo, di voler procedere allo sbarco dei migranti. Nella stessa data del 31.7.2019 veniva autorizzato lo sbarco dei 116 migranti ancora rimasti a bordo che venivano poi trasferiti presso l’hotspot di Pozzallo.*

*Va infine rilevato che la Squadra Mobile della Questura di Catania con missiva del 17.9.2019 trasmetteva la nota del Comando Generale del corpo delle Capitanerie di*

*Porto (con relativi allegati) con la quale si comunicava testualmente: "...a) con il messaggio del 25/07/2019 (allegato 1), questo IMRCC ha informato tutti i Comandi/Enti interessati (compreso il Ministero dell'Interno) circa l'avvenuto recupero da un gommone, in area SAR maltese, di 50 migranti da parte della Motovedetta CP 319 della Guardia Costiera. Tale intervento è stato eseguito in aderenza alle indicazioni del Ministero dell'Interno, al fine di fornire supporto alle Autorità maltesi. Nel medesimo messaggio questo IMRCC ha anticipato che i suddetti 50 migranti sarebbero stati poi trasbordati sulla Nave Gregoretti della Guardia Costiera, per la quale sarebbe stato richiesto in seguito al NCC il POS; b) con il messaggio del 26/07/2019, (allegato 2), questo IMRCC, similmente a quanto attuato per la Motovedetta CP 319, ha informato tutti i Comandi/Enti interessati (compreso il Ministero dell'Interno) che il pattugliatore della GdF "Monte Sperone" aveva soccorso 91 migranti da un gommone in area Sar maltese, sempre in aderenza alle disposizioni fornite dal Ministero dell'Interno. I suddetti migranti sono stati successivamente trasbordati sulla Nave Gregoretti per la quale sarebbe stata poi richiesta l'assegnazione del POS; c) con il messaggio del 26/07/2019 (allegato 3), questo IMRCC ha informato tutti i Comandi/Enti interessati (compreso il Ministero dell'Interno) che alle ore 07.30 dello stesso giorno tutti i migranti recuperati, sia dalla M/V CP 319 che dal pattugliatore Monte Sperone, erano stati trasbordati sulla Gregoretti. Nel medesimo messaggio si anticipava che la Nave, atteso l'imminente peggioramento delle condizioni metereologiche, stava dirigendo verso la rada di Catania in attesa di assegnazione del POS; d) con il messaggio del 27/07/2019 (allegato 4), questo IMRCC informava tutti i Comandi/Enti interessati (compreso il Ministero dell'Interno) che la Nave Gregoretti era in sosta nella rada del porto di Catania, restando in attesa dell'assegnazione del POS; e) con il messaggio del*

27/07/2019 (allegato 5), questo IMRCC informava tutti i Comandi/Enti interessati (compreso il Ministero dell'Interno) che la Nave Gregoretti - in considerazione del progressivo peggioramento delle condizioni meteorologiche e della presenza di 131 migranti a bordo - stava lasciando la rada di Catania per dirigere verso il porto di Augusta in corrispondenza del pontile Nato. Nel medesimo messaggio questo IMRCC specificava che i migranti, comunque, non sarebbero sbarcati fino al sopraggiungere delle superiori disposizioni; f) con email del 31/07/2019, (allegato 6), il Ministero dell'Interno - NCC - comunicava a questo IMRCC che la Gregoretti era autorizzata a sbarcare i migranti presso il porto di Augusta.

Tutto ciò premesso, si rappresenta che la richiesta formale di POS per Nave Gregoretti è stata quindi formulata con il messaggio in allegato 4 allorché, questo IMRCC, informava tutti i Comandi/Enti interessati (compreso il Ministero dell'Interno) che la Nave aveva raggiunto la rada del porto di Catania e che la stessa era in attesa di assegnazione di POS, come anticipato con la precedente corrispondenza.

Dunque, emerge con evidenza che la formale richiesta di assegnazione del POS al Ministero dell'Interno avveniva in data 27 luglio 2019”.

I fatti appena riassunti richiamano, pur con le differenze che verranno nel prosieguo evidenziate, quelli che hanno interessato un'altra imbarcazione della Guardia Costiera italiana, “U. Diciotti”, a bordo della quale sono stati tratti in salvo presso il porto di Catania n.177 migranti di varia nazionalità nel periodo compreso tra il 20 ed 25 agosto 2018. Vicenda, quella, all'esito della quale questo Tribunale, nella medesima composizione, ha disposto la trasmissione degli atti al Procuratore della Repubblica di Catania affinché ne curasse 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..

Con successivo decreto del 19.4.2019 questo Tribunale, preso atto che il Senato della Repubblica aveva negato l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'art.9, comma 3, Legge Cost. 1/1989 e ritenuta, pertanto, la mancanza della prescritta condizione di procedibilità, visto l'art.4 Legge 219/89, ha disposto l'archiviazione degli atti del procedimento nei confronti dell'allora Ministro dell'Interno, sen. Matteo Salvini.

A questo punto, prima di procedere all'ulteriore esame delle questioni sopra indicate, meritano di essere segnalate le seguenti peculiarità che distinguono la fattispecie in esame dall'appena ricordato caso della nave "Diciotti".

1) La nave della Guardia Costiera "U. Diciotti", unitamente alla nave "Dattilo", è un natante appositamente scelto ed attrezzato per le specifiche operazioni di soccorso in mare. La nave "Gregoretti", invece, è "*destinata all'attività di vigilanza pesca e non è attrezzata per eventi di questo tipo*" (v. dichiarazioni del comandante Carmine Berlano rese il 30.7.2019 dinanzi al Procuratore della Repubblica di Siracusa) e, inoltre, "*per caratteristiche tecnico/nautiche non è in grado di fornire un'adeguata sistemazione logistica ad un così elevato numero di persone. I migranti sono, di fatto, ospitati sul ponte di coperta esposti agli agenti atmosferici con le problematiche che ben sono immaginabili (a titolo di esempio domani sono previsti 35°). A quanto detto si aggiunga che la ridotta composizione dell'equipaggio, solo 30 uomini, non consente la corretta gestione di un così elevato numero di persone...*" (v. nota del 27.7.2019 inviata da MRCC Roma, tra gli altri, al Ministero dell'Interno, ufficio di Gabinetto, al Ministero dell'Interno, Capo di Gabinetto).

2) in data 26.7.2019 la dott.ssa Agata Stefania Reale, appartenente al CISOM

(Corpo Italiano di Soccorso Ordine di Malta), che si trovava a bordo della nave “Monte Sperone” della Guardia di Finanza, che aveva già recuperato 91 migranti, è stata trasbordata su nave “Gregoretti”, ove è rimasta anche nei giorni seguenti. Sentita a s.i.t. dai Carabinieri della sezione di P.G. della Procura della Repubblica di Siracusa, su delega del locale Procuratore della Repubblica, la dott.ssa Reale ha dichiarato di avere accertato numerosi casi di scabbia (circa 30) tra i migranti a bordo, destinati ad aumentare, per il rischio di contagio, con il passare dei giorni, pur aggiungendo che *“rischi di aggravamento, sulla base delle condizioni cliniche generali che presentavano i migranti, al momento del trasbordo, non ce ne fossero, fatta eccezione per la donna in gravidanza, per la quale è stato successivamente disposto lo sbarco nel porto di Catania, per un peggioramento delle condizioni cliniche”* (v. verbale s.i.t. in atti).

La dott.ssa Reale ha anche consegnato copia della relazione datata 29.7.2019 ed indirizzata al Comando di bordo di nave Gregoretti, nella quale è dato leggere: *“le condizioni igienico-sanitarie in cui si trovano i 131 migranti a bordo della nave sono, in atto, scadenti data la promiscuità nella condivisione degli spazi comuni, ed in graduale peggioramento data la loro continua permanenza a bordo. Essi hanno favorito la presenza e la diffusione di numerosi casi di scabbia per il prolungato contatto interumano e non garantiscono il mantenimento in condizioni di una adeguata e necessaria pulizia delle ferite medicate a bordo. La contaminazione dei luoghi non permette, altresì, l'esecuzione di eventuali procedure sanitarie in condizioni di sterilità”* (v. relazione in atti);

3) a seguito di apposito decreto emesso dal procuratore della Repubblica di Siracusa in data 30.7.2019 è stata eseguita, da parte del personale di P.G. e dei consulenti nominati, dott. Sapia Carmelo, dott.ssa Franco Antonina e dott.ssa Cappello Elisa, una

ispezione a bordo di nave “Gregoretti”. Dalla relazione a firma dei detti consulenti, datata 31.7.2019, è emerso che *“29 migranti riferiscono sintomi e presentano segni clinicamente evidenziabili di malattie infettive. Almeno 20 migranti sono certamente affetti da scabbia in forma più o meno severa (non potendosi escludere al momento altri infetti in forma iniziale o in fase di incubazione), 4 da micosi cutanee e dello scalpo, 3 da stafilococchie cutanee, un uomo presenta segni e sintomi di cellulite bollosa alla gamba sinistra (identificabile con braccialetto n.52), ed infine un ultimo migrante (identificabile con braccialetto n.75) presenta un quadro clinico compatibile con sospetto di tubercolosi polmonare”* (v. relazione in atti).

Alla luce di quanto sin qui esposto emerge sin da subito che nel caso in esame, seppure dipanatosi lungo un arco temporale pressoché equivalente a quello della “Diciotti”, l’inadeguatezza della nave “Gregoretti” ad ospitare un così elevato numero di migranti è stata tempestivamente segnalata alle autorità destinatarie della nota trasmessa da IMRCC il 27.7.2019, così come le precarie condizioni di salute di alcuni di essi (uno addirittura con probabili sintomi di tubercolosi polmonare) sono state immediatamente accertate e denunciate dal personale medico che si trovava a bordo della nave e successivamente confermate dai consulenti nominati dal Procuratore della Repubblica di Siracusa.

Passando, a questo punto, all’inquadramento normativo, alla competenza funzionale di questo Tribunale, sezione Reati Ministeriali, ed all’analisi del reato ipotizzabile vanno integralmente confermate le argomentazioni già esposte nella relazione del 7.12.2018 emessa da questo Tribunale.

## **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 "B. Gregoretti", 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'ex 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 "B. Gregoretti", con conseguente illegittima privazione della loro libertà personale per un arco temporale giuridicamente apprezzabile ed al di fuori dei casi consentiti dalla legge.

Appare opportuno, ancora una volta, richiamare in proposito quanto già sostenuto



in seno alla relazione del 7.12.2018, pur con i necessari adattamenti al caso di specie.

**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 “B. Gregoretti” fino al giorno 31 luglio 2019 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.

Nella vicenda in esame risulta che MRCC Roma, per il tramite del Centro Nazionale di Coordinamento (NCC), ha costantemente informato il Ministero dell’Interno e formalizzato - per come riconosciuto anche dal Procuratore della Repubblica di Catania nell’istanza di archiviazione del 20.9.2019 - una specifica richiesta di assegnazione del POS al Ministero dell’Interno il 27.7.2019, dalla quale è derivato 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.

Nella nota del 27.7.2019, MRCC Roma, oltre a comunicare gli spostamenti di nave “Gregoretti” ed a segnalare le condizioni dei migranti a bordo, ha, infatti, anche aggiunto che: *“... Ciò detto si precisa infine che i migranti non saranno sbarcati fino al sopraggiungere di superiori disposizioni”*. Condividendo sul punto quanto affermato dal Procuratore della Repubblica di Catania, la richiesta formale di POS deve, quindi,



indiscutibilmente farsi risalire al 27.7.2019.

E', peraltro, 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 27 luglio 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"*).

Peraltro, a differenza di quanto accaduto per la nave "Diciotti", allorquando si innescò una controversia con Malta in ordine allo Stato obbligato a rilasciare il POS, nel caso di specie è assolutamente pacifico che il coordinamento e la responsabilità primaria dell'intera operazione, seppure avviata in acque SAR maltesi, siano stati assunti dallo Stato italiano su esplicita richiesta di quello maltese, contemporaneamente impegnato in altri interventi di salvataggio.

Dunque, MRCC Roma è intervenuta in conformità alla normativa di diritto internazionale che disciplina il soccorso in mare e con tempi e modalità che hanno fatto insorgere sullo Stato italiano, quale "coordinatore dell'evento SAR", 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 27 luglio.

Nel caso in esame, quindi, non si pone dubbio alcuno circa l’individuazione dell’autorità competente al rilascio del POS (il Ministero dell’Interno italiano), come, del resto, desumibile dalla pronta decisione della Guardia Costiera, una volta ultimato il recupero dei migranti in acque SAR maltesi ed il loro trasbordo su nave “Gregoretti”, di dirigere dapprima verso il porto di Catania e, dopo essere rimasta alla fonda per circa 24 ore, verso il porto di Augusta per attraccare al pontile “Nato”, ove è rimasta nei giorni successivi fino allo sbarco dei migranti autorizzato il 31.7.2019.

In conclusione, avuto riguardo alla piena validità della richiesta di POS del 27 luglio, 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 00:35 del 27 luglio l’unità navale “B. Gregoretti” ha raggiunto il punto di fonda nei pressi del porto di Catania (così creando le condizioni oggettive per operare lo sbarco), una situazione di costrizione a bordo delle persone soccorse fino al successivo 31 luglio (quando è stata avviata la procedura di sbarco a seguito dell’indicazione del POS rilasciato nella stessa giornata del 31 luglio dal competente Dipartimento), 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 dapprima alla fonda e poi 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 (v. quanto dichiarato dalla dott.ssa Reale e quanto accertato dai consulenti incaricati dal Procuratore della Repubblica di Siracusa), la presenza a bordo di donne e minori (questi ultimi fatti sbarcare il 29 luglio), 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 “B. Gregoretti” erano assolutamente note al Ministro, costantemente informato dalla “catena di comando” che faceva a lui riferimento e, peraltro, tempestivamente evidenziate nella richiesta di POS trasmessa da MRCC Roma già in data 27.7.2019 e in precedenza ampiamente richiamata.

La condizione di disagio e di sofferenza dei migranti, privati della libertà personale, è risultata viepiù accresciuta anche dalle caratteristiche della stessa nave “Gregoretti”, del tutto inadatta ad ospitare un così elevato numero di persone ed assolutamente non idonea allo scopo.

Inoltre, l’attività di soccorso e di recupero in mare dei migranti è stata effettuata da una nave italiana appartenente alla Guardia Costiera e tale attività, seppur iniziata in acque maltesi, non solo è stata qualificata come evento “SAR” (Search and Rescue), ma è stata, a seguito di esplicita richiesta da parte delle autorità maltesi, coordinata dalle autorità italiane, per il tramite di IMRCC, che ne ha così assunto la “primaria responsabilità”. Dunque, il fatto che IMRCC abbia assunto il “coordinamento dell’evento SAR” e che il soccorso sia stato materialmente eseguito da una nave della

marina militare italiana, che ha poi condotto i migranti soccorsi nelle acque territoriali italiane, costituiscono elementi specifici e peculiari che pongono in evidenza l'obbligo giuridico dello Stato italiano a rilasciare, in quella circostanza, il POS, con la conseguente incidenza di tale omissione in termini obiettivi e concreti sulla valutazione della "illegittimità" della coercizione fisica dei migranti conseguente alla mancata indicazione del POS (v. quanto sostenuto in proposito da questo Tribunale nel decreto di archiviazione pronunciato in data 30.5.2019 nella diversa ipotesi in cui la richiesta di POS alle autorità italiane era stata avanzata da parte di una ONG straniera che, dopo avere proceduto al salvataggio di alcuni migranti in acque SAR libiche, si era spostata in acque territoriali italiane – procedimento n. 2/19 R. Trib. Ministri Catania).

#### **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 Sen. Matteo Salvini, all'epoca Ministro dell'Interno, 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 27 luglio 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, anche dalle dichiarazioni rese dai soggetti sentiti nel corso dell'attività istruttoria.

In particolare, il dott. Filippo Romano, Vice Prefetto Vicario di Siracusa, sentito a s.i.t. dal Procuratore della Repubblica di Catania il 4.9.2019, ha dichiarato: *“In quei giorni, ovvero tra il 28 ed il 30 luglio mi sono sentito più volte con i diversi uffici*



*ministeriali coinvolti al fine di avere indicazioni sulla destinazione dei migranti una volta sbarcati. Dal Ministero mi dissero più dirigenti che certamente lo sbarco sarebbe stato autorizzato a breve e che l'attesa era dovuta al tentativo del Ministro dell'Interno di ottenere il ricollocamento dei migranti tra gli altri partner europei, come peraltro emergeva da tutti gli organi di stampa e mass media. Il 30 di luglio poi parlai personalmente con il dott. Matteo Piantedosi il quale mi disse di prepararmi per sistemare i migranti nei CAS gestiti dalla Prefettura perché a breve sarebbero sbarcati. Dunque per noi già il 30 era evidente la volontà ministeriale di autorizzare lo sbarco tanto che ci dicevano di prepararci per l'accoglienza. Io feci presente che però ad Augusta non esisteva più un centro per le operazioni in banchina, e il dott. Piantedosi mi disse di portarli una volta sbarcati nell'hotspot di Pozzallo, come poi in effetti avvenne. Il 30 luglio il dott. Scavone reggente della Procura di Siracusa dispose una ispezione a bordo della Gregoretti per verificare la situazione sanitaria, ed io lo comunicai al dott. Piantedosi che mi disse di attendere gli esiti dell'atto disposto dal P.M. Il successivo giorno 31 luglio arrivò una missiva a firma del dott. Fabio Scavone, che produco come documento n. 6, e con la quale in sintesi lo stesso invitava a procedere allo sbarco dei migranti. Devo però dire che già in precedenza la stessa mattina del 31.7.2019 avevo ricevuto la telefonata del dott. Piantedosi che mi comunicava che stava per avvenire lo sbarco e quindi di predisporre i pullman per portare i migranti a Pozzallo. A seguito di tale comunicazione del Ministero dell'Interno io chiamavo il Questore di Siracusa al fine di predisporre una ordinata partenza dei migranti verso Pozzallo e la Questura inviava il documento che produco con il n.7. Successivamente in data 1.8.2019 la Capitaneria di Porto di Augusta comunicava che previa autorizzazione del Ministero dell'Interno il 31.7.2019 alle ore*



*17 erano stati sbarcati tutti i 116 migranti della Gregoretti (vedi documento n. 8).*

*a.d.r.: Io sin dalle prime conversazioni telefoniche con dirigenti del Ministero dell'Interno seppi che lo sbarco sarebbe stato autorizzato ed anche in tempi brevi, in quanto il Ministro stava già discutendo con i partner europei in ordine al ricollocamento dei migranti, e il dott. Piantedosi sin dall'inizio mi disse di preparare quanto necessario per l'accoglienza dei migranti in quanto lo sbarco stava per essere autorizzato...".*

Appare opportuno, al fine di confermare la indiscussa competenza del Ministro dell'Interno al rilascio dell'autorizzazione allo sbarco, anche richiamare le dichiarazioni sul punto rese in data 25 agosto 2018 dai Prefetti Gerarda Maria Pantalone e Bruno Corda, rispettivamente – all'epoca - Capo e Vice Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, nel corso del separato procedimento relativo alla nave "Diciotti" che ha visto coinvolto il Sen. Salvini.

In quella occasione, infatti, il Prefetto Gerarda Maria Pantalone aveva precisato: *"... 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 ...".*

Il Prefetto Bruno Corda aveva dichiarato: *"... 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 2018, gli stessi avevano confermato che l'intera procedura per l'indicazione del POS era stata bloccata per espressa volontà del Ministro.

Il Prefetto Gerarda Maria Pantalone aveva, infatti, affermato: “... *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 ...*”.

Il Prefetto Bruno Corda aveva aggiunto: “... *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 ...*”.



Anche il Prefetto Piantedosi, Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno, sentito da questo Tribunale dei Ministri in data 8 novembre 2018 con riferimento ai fatti relativi alla nave "Diciotti", aveva con forza esternato 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 ...".

Il richiamo a quanto dichiarato dai vertici ministeriali e, in particolare, dal Capo di Gabinetto, Prefetto Piantedosi, sentiti dopo la vicenda "Diciotti" confermano ulteriormente, ove fosse necessario, che l'autorizzazione allo sbarco ed il rilascio del POS sono di esclusiva competenza del Ministro dell'Interno.

Stupisce, pertanto, non poco quanto dichiarato dal Prefetto Piantedosi durante l'audizione svoltasi dinanzi a questo Tribunale lo scorso 24.10.2019, nel corso della quale, il predetto ha sostenuto: "... non credo che l'unica Autorità competente ad autorizzare lo sbarco sia il Ministero del... questa è una vecchia questione insomma, forse qualche volta ne abbiamo dibattuto anche qui ma ne ho discusso anche con altri vostri colleghi in altri fori, non è così, per essere titolari di una funzione amministrativa così importante, immanzitutto questa va nell'ordinamento in maniera



*chiara, netta, precisa... cioè dice chi autorizza lo sbarco è... lo sbarco può avvenire per una miriade di situazioni e di circostanze e un po' riconduciamo al discorso del POS, cioè l'utilizzo secondo me improprio, ma questo faccio mea culpa, noi non siamo mai riusciti come amministrazione, questo forse si ci competeva, a definire, circuitare e convenire anche proprio in termini di norme di linguaggio una coerente e uniforme rappresentazione di quali fossero le collocazioni giuste delle funzioni, il Ministero dell'Interno non ha nessuna funzione, io credo che questo lo potete verificare, di autorizzare degli sbarchi. Il Ministero dell'Interno ha una funzione per questi eventi, per questa tipologia di eventi variamente manifestatesi, di dare indicazioni di destinazioni in relazione a quelle funzioni che gli competono, tipo... la distribuzione, come avviene la distribuzione, gli Stati membri li prendono subito, dopo e quant'altro... devono essere portati in un posto piuttosto che in un altro, che sono poi gli Hot Spot ... Tornare sul concetto di POS, dal punto di vista di come penso lo declinai già è fondamentale anche in questo caso, cioè nel senso... a prescindere che anche lì si potrebbe discutere se è il Ministero dell'Interno titolare della funzione di indicare il POS ma, anche se fosse, in questo caso il POS è già raggiunto, quantomeno per un'autonoma determinazione delle Capitanerie di Porto che, ricordo sono l'Autorità competente in questa complessa infrastruttura diciamo del meccanismo del dispositivo in mare che opera per tutto ciò che riguarda le funzioni di salvataggio e soccorso, quindi ha un presidio pressoché autonomo, e non può essere che così, anche sulla verifica delle condizioni che impongono le esigenze di salvaguardia e sicurezza, anche dal punto di vista igienico-sanitario. ... Nel momento in cui salgono a bordo di un natante italiano, a maggior ragione un natante diciamo militare, comunque insomma delle istituzioni italiane, non c'è dubbio che sono già entrati, quindi il*



*Ministero dell'Interno diciamo... io adesso non vorrei dare l'idea che non c'entriamo niente, ma viene... si affievolisce quella funzione di dire ecco... cosa che invece io ho rappresentato in altri casi, dire aspetta un attimo, certo, residuano degli adempimenti l'identificazione, la verifica, la distribuzione, l'integrazione sul territorio, non c'è dubbio... ma non è più un'operazione di polizia di frontiera o almeno in quanto tale di polizia diciamo proprio negli aspetti prevalenti diciamo anticrimine diciamo... a quel punto diventa un'operazione da gestire, certo anche dal punto di vista dell'identificazione ai fini no... di quelli che sono le normative di frontiera. ... Andiamo sempre per codificazioni internazionali, loro erano già entrati in territorio... a parte che erano in acque territoriali a bordo di natanti italiani, quindi erano già entrati, quindi non è uno straniero che si presenta ad una frontiera e viene fermato, quindi quello che a quel punto compete al Ministero dell'Interno sostanzialmente è quello di dare indicazioni per la trattazione successiva che ripeto incrocia si adempimenti diciamo di frontiera identificazione e quant'altro e primissima accoglienza, destinazione presso un Hot Spot che poi può avere varie finalità perché gli Hot Spot sono delle strutture intermedie tra l'accoglienza... Se il POS va inteso il luogo, come andando all'interpretazione letterale, la persona salvata viene messa in prime condizioni di sicurezza, spetta alle Capitanerie di Porto ... all'autorità nazionale di soccorso”.*

Nella lunga deposizione il Prefetto Piantedosi, contraddicendo quanto dallo stesso dichiarato in occasione degli eventi relativi a nave “Diciotti”, ha cercato vanamente di sminuire il ruolo del Ministro dell'Interno, escludendo una riserva di competenza nel rilascio dell'autorizzazione allo sbarco.

Le affermazioni del Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno risultano,



purtroppo, smentite oltre che dalla citata normativa e dalle dichiarazioni degli altri funzionari sopra indicati, anche dal concreto svolgersi degli eventi: lo sbarco dei migranti a bordo di nave “Gregoretti” il pomeriggio del 31 luglio 2019 è avvenuto solo dopo il nulla osta del Ministro dell’Interno all’epoca in carica, sen. Matteo Salvini. Ogni ulteriore commento appare assolutamente superfluo, così come ogni vano tentativo di sostenere altro.

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

Appurato il nesso eziologico esistente tra la volontà e determinazione del Sen. Matteo Salvini, all’epoca Ministro dell’Interno, di non esitare la richiesta di POS di MRCC del 27 luglio e la conseguente situazione di “stallo” che veniva a crearsi nei giorni a seguire (con l’obbligata costrizione a bordo della “B. Gregoretti” dei migranti anche dopo l’ormeggio della nave presso il molo “Nato” del porto di Augusta avvenuto il 28 luglio e fino al momento in cui il pomeriggio del 31 luglio 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 regolamenta la materia.

Prescindendo dalle “ragioni politiche” (su cui si tornerà *infra*) che hanno indotto l’allora Ministro a negare l’autorizzazione allo sbarco fino al 31 luglio, 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.

Richiamando, al riguardo, le motivazioni contenute nella relazione del



7.12.2018, va ribadito quanto segue.

“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

... 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 anche in questo caso 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 “B. Gregoretti” protrattasi per numerosi giorni, nonostante fosse già ormeggiata al porto di Augusta, non avrebbe determinato alcuna violazione della Convenzione SAR e dei susseguenti protocolli attuativi.



Come esposto nella relazione del 7.12.2018 *“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 (in parte già effettuati a bordo), all’identificazione ed al trasporto dei migranti nell’hotspot di prima accoglienza (v. dichiarazioni del Questore di Siracusa, sentita da questo Tribunale in data 24.10.2019).



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 “B. Gregoretti” vi erano anche sedici minorenni non accompagnati e tale circostanza era sicuramente nota anche al Ministro per essere stata comunicata dal comandante della nave già in data 28.7.2019.

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 16 minori veniva autorizzato dal Ministro dell'Interno il 29.7.2019 non spontaneamente, ma solo a seguito di formale richiesta avanzata dalla Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Catania.



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

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

Nella relazione del 7.12.2018 è già stato messo in evidenza che “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 “B. Gregoretti”, 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 27 luglio da MRCC Roma, non vi fossero “ragioni tecniche” ostative allo sbarco, bensì la volontà politica del Sen. Matteo Salvini di 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 primo Governo Conte, 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, reiteratamente esternato, 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 in occasione dei fatti che hanno interessato nave “Diciotti” dal Prefetto Pantalone, all'epoca capo del Dipartimento delle Libertà Civili e dell'Immigrazione, che, interpellata sul “piano operativo” previsto dalla direttiva SOP 009/15, aveva 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 Sen. Salvini, nella qualità di Ministro dell’Interno, a non autorizzare tempestivamente lo sbarco è da rinvenire, anche in questo caso, nella sua “decisione politica” di attendere la manifestazione di disponibilità da parte di altri stati alla distribuzione dei migranti.

Ebbene, in ordine alle “ragioni politiche” che hanno indotto il Sen. Matteo Salvini a non autorizzare lo sbarco dei migranti presenti sulla nave “B. Gregoretti” fino al 31 luglio 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.

Nell’affrontare la questione nella relazione del 7.12.2018 “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 131 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 Gregoretti”, si era assistito ad altri numerosi sbarchi dove i migranti soccorsi non avevano ricevuto lo stesso trattamento; b) nessuno dei soggetti ascoltati dal Procuratore della Repubblica di Catania, da quello di Siracusa e da questo Tribunale ha riferito 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.

Valgono, a questo punto, le medesime considerazioni già formulate nella relazione del 7.12.2018 secondo cui *“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”.*

A tutto quanto sopra esposto 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 “B. Gregoretti”.

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 proposito le conclusioni del Consiglio Europeo del 28 giugno 2018 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”).*

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, atteso che 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 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 Sen. Matteo Salvini di non autorizzare lo sbarco dei migranti presenti sulla nave “B. Gregoretti” fino al 31 luglio 2019, occorre da ultimo valutare se il “carattere politico” della decisione presa possa qualificare quest'ultima come “atto politico” in senso stretto.

Va ribadito, al riguardo, quanto sostenuto nella relazione del 7.12.2018.

*“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 al 31 luglio 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);*

*II) 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 inadone a ledere direttamente ed immediatamente la sfera soggettiva individuale.

Anche sulla scorta della surriferita analisi, tornando alla temuta 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 inadone 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), bensì una condotta (diniego del rilascio del POS e correlato diniego di 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" (v. relazione del 7.12.2018).*

## VI. CONCLUSIONI

Ferma restando, pertanto, l'esclusiva competenza del ramo del Parlamento di appartenenza a valutare la rilevanza delle "ragioni politiche" della condotta del Sen. Matteo Salvini, all'epoca Ministro dell'Interno, e la sussistenza di un "preminente interesse pubblico", sì 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 individuata 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 131 migranti di varie nazionalità a bordo dell'unità navale “B. Gregoretti” della Guardia Costiera italiana dalle ore 00:35 del 27 luglio 2019 sino al pomeriggio del successivo 31 luglio 2019. 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) il 27 luglio 2019, 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 “B. Gregoretti” ormeggiata nel porto di Augusta fino al pomeriggio del 31 luglio, 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 ed Augusta, dal 27 luglio al 31 luglio 2019”.**

Così deciso in Catania in data 28 novembre 2019 nella Camera di Consiglio del Tribunale – Sezione Reati Ministeriali.

**Il Presidente rel./est.**

*Dott. Nicola La Mantia*



Depositato in cancelleria  
Catene, 12. 12. 2019

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
*Dott.ssa Santa Pittari*

