

N.21925\2019 R.G. N.R.
N. 62019 Trib Ministri



TRIBUNALE DI ROMA
COLLEGIO PER I REATI MINISTERIALI
(Art. 7 Legge Costituzionale 1\1989)

Il Tribunale dei Ministri composto dai seguenti giudici:

Maurizio Silvestri	presidente
Marcella Trovato	componente effettivo
Chiara Gallo	componente effettivo

Visti gli atti del procedimento sopraindicato a carico, tra gli altri, di:
Piantedosi Matteo nato a Napoli il 20.4.1983
Salvini Matteo nato a Milano il 9.3.1973
Indagati per i reati di cui agli artt. 323, 328 c.p., 113 Cod nav.

trasmessi dalla Procura della Repubblica di Roma ai sensi dell'art. 6 Legge Costituzionale 1\1989, con richiesta di archiviazione

rilevato che sono stati ritualmente eseguiti gli avvisi previsti dall'art. 6 comma II Legge Costituzionale;

ritenuta la propria competenza con riferimento alla posizione di entrambi gli indagati in ossequio al dettato dell'art. 11 Legge Costituzionale 1\1989 che stabilisce l'estensione della competenza del Tribunale per i Ministri a soggetti diversi da chi riveste tale qualifica ai casi di concorso di persona nel reato, situazione questa ipotizzata nel caso di specie (cfr sul punto Cass Sez. 1, Sentenza n. 5581 del 07/11/1995-Rv. 203059 che ha osservato che "la competenza del particolare collegio previsto dall'art. 7 della Legge Costituzionale n. 1 del 1989, relativa all'istruzione precedente l'eventuale giudizio secondo il codice di rito del 1930 e alle indagini preliminari del codice del 1988, riguarda soltanto il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri. Trattandosi di disciplina speciale, di rango costituzionale, che per la fase precedente il giudizio prevede in articolazioni significative norme diverse da quelle ordinarie del codice di procedura penale, essa, in linea di principio, non può essere applicata se non ai soli destinatari della medesima disciplina speciale e per i reati espressamente indicati da questa, e cioè per i reati commessi nello esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio e dai Ministri. Ne consegue che le norme del codice di procedura penale, come quelle sulla connessione dei procedimenti, implicanti la possibilità di estendere la disciplina speciale a soggetti diversi dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri, non sono applicabili oltre i limiti di espressa previsione di deroga stabiliti dalla Legge Costituzionale n. 1 del 1989; limiti che l'art. 11 di

della Legge ricollega all'ipotesi del concorso delle persone, che non hanno la qualità dei soggetti a cui la legge si riferisce, nei reati commessi dai medesimi soggetti nell'esercizio delle loro funzioni. Il che comporta, per gli estranei, l'applicabilità della disciplina del codice di procedura penale riguardante la commissione nel solo caso disciplinato dalla prima parte della lettera a) dell'art. 12 cod. proc. pen., con esclusione degli altri casi di connessione);

osserva

Il presente procedimento trae origine da un esposto depositato presso la Procura di Agrigento il 6.4.2019 relativo alle vicende verificatesi nell'aprile 2019, in seguito all'evento S.A.R. nr. 65\2019 che vede coinvolta la nave Alan Kurdi della ONG Sea Eye battente bandiera tedesca.

Il procedimento veniva trasmesso per competenza alla Procura di Roma dove perveniva in data 15 maggio 2019.

Nel corso delle indagini veniva acquisita la documentazione contenuta nell'informativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti relativa alla cronologia degli eventi e alle comunicazioni intercorse tra gli enti interessati.

All'esito delle indagini il P.M. avanzava richiesta di archiviazione nei confronti di entrambi gli indagati per tutti i reati ipotizzati.

Risulta dagli atti che alle ore 11.47 del 3 aprile 2019 MRCC Roma riceveva dalla nave Alan Kurdi una mail, destinata per competenza all'Autorità Libica e per conoscenza ad altri MRCC, quello italiano, quello maltese e quello tedesco, in cui si segnalava che il comandante aveva ricevuto una chiamata per un soccorso di un gommone in zona SAR Libica.

Immediatamente MRCC Roma contattava la Guardia Costiera libica che, però, riferiva di non aver ricevuto notizia alcuna e, fino alle ore 12.43, si attivava per informare le autorità libiche inviando alle stesse la mail ricevuta, cercando di contattarle anche tramite una nave italiana ormeggiata nel porto di Tripoli.

Alle 13,07 MRCC Roma contattava il responsabile della Guardia Costiera Libica che riferiva di essere a conoscenza dell'evento e di aver contattato l'*operation centre* libico per trovare una soluzione, specificando che già in precedenza l'ufficiale libico presente sulla nave italiana lo aveva messo al corrente della situazione.

Sempre alle ore 13,07 MRCC Roma riceveva per conoscenza una mail dalla nave Alan Kurdi indirizzata all'Autorità libica nella quale si comunicava di aver avvistato il gommone con 65 persone a bordo, di cui cinque bisognose di cure e comunicava l'inizio delle operazioni di recupero.

Alle ore 14,48 la nave inviava una mail alle autorità libiche e per conoscenza a MRCC Roma, Malta e Brema affermando di aver concluso le operazioni di recupero in SAR Libica e chiedeva alla Libia l'indicazione di un porto sicuro.

Alle 16,04 la nave inviava una mail alle autorità tunisine e per conoscenza alla RCC Malta, al MRCC Roma al MRCC Brema, all'ONG Sea Eye e al ministero degli Esteri tedesco, affermando di aver concluso le operazioni di recupero in SAR libica e di trovarsi a circa 60 miglia dalla Tunisia, chiedendo alla Tunisia l'indicazione di un porto sicuro, segnalando di non essere riuscita ad entrare in contatto con le autorità libiche.

Alle ore 16,41 l'MRCC Roma informava l'Ambasciata tedesca in Italia dell'evento in corso.

Dalle ore 17,41 alle ore 19,46 si registravano contatti fra MRCC Roma e le Autorità Libiche che, dopo informazioni contrastanti, comunicavano, infine, di non avere intenzione di inviare unità navali verso la nave Alan Kurdi.

Alle ore 3,44 del 4 aprile 2019 la nave faceva ingresso in SAR Maltese e lo comunicava ad RCC di Malta e per conoscenza al MRCC Roma, alla O.N.G. Sea Eye ed al Ministero degli Affari Esteri tedesco.

Alle ore 15.03 del 4 aprile 2019 il capo missione della Alan Kurdi inviava una mail per competenza alla MRCC di Roma e per conoscenza alla RCC di Malta alla ONG Sea Eye e al Ministero degli Affari Esteri tedesco comunicando che nelle ore successive la nave avrebbe fatto ingresso in zona SAR Italiana. Allegava un report sanitario con indicate le generalità e le età dei 64 migranti soccorsi, i quali risultavano in condizioni di salute relativamente stabili. In previsione di un peggioramento delle condizioni meteo-marine nelle ore seguenti e tenuto conto delle mancate risposte dei MCRR più vicini alla zona in cui si era svolto in soccorso, dichiarava che la nave avrebbe fatto rotta verso Lampedusa e chiedeva l'indicazione di un POS.

MCRR Roma, alle ore 16,00, inoltrava la richiesta al Ministero degli Interni e agli altri Ministeri competenti. Subito dopo, alle ore 16,07, inviava un mail a MRCC Brema, con la quale spiegava che il caso della Alan Kurdi non era di competenza della MRCC Italiana in quanto il salvataggio era stato condotto autonomamente dalla nave battente bandiera tedesca in zona SAR Libica, la nave si era diretta di iniziativa verso nord-est, invece di procedere verso il porto più vicino all'area in cui era avvenuto in salvataggio e la MRCC Roma non aveva mai assunto il coordinamento delle operazioni.

Alle 18,45 il Ministero dell'Interno inviava a MRCC Roma la Direttiva n. 14100/141(8) del 4 aprile 2019, del Ministero dell'Interno che aveva ad oggetto *"intervento dell'assetto "Alan Kurdi" (ONG Sea Eye) iniziato in 3 aprile 2019. Direttiva ex articolo 11 del d.lgs. n. 286/1998 recante il Testo Unico in materia di Immigrazione"* con cui vietava alla stessa: *"l'ingresso e transito nelle acque territoriali"*.

Nel provvedimento: *"in coerenza con quanto rappresentato alle autorità tedesche dal ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale si ritiene che lo stato di bandiera debba assumere uno specifico ruolo di controllo e coordinamento delle successive attività che l'assetto navale dovrà porre in essere"*.

Alle ore 18,55 la nave reiterava ad MRCC Roma la richiesta di assegnazione di POS ed MRCC Roma alle ore 19,16 comunicava la direttiva di divieto di ingresso del Ministero dell'Interno.

Alle ore 21,10 la nave si fermava al limite delle acque territoriali italiane.

Nella serata e nella notte tra il 4 ed il 5 aprile seguivano nuove richieste di POS e si attivavano contatti tra la nave ed MRCC Roma finalizzati ad organizzare lo sbarco dei migranti che si trovavano in condizioni di salute precarie. A tal fine venivano inviate verso la nave due motovedette della Guardia Costiera per sbarcare due minori con le rispettive madri, ma, dopo lunghe trattative non andate a buon fine, che avevano ad oggetto l'estensione della richiesta di sbarco anche dei padri dei due minori, alle ore 19,33 la nave inviava una mail a MRCC Roma con cui dichiarava di rinunciare allo sbarco.

Dopo due ulteriori richieste di POS inviate alle ore 19,12 e alle ore 0,02 del 5.4.2019 la nave alle ore 9,26 ripartiva in direzione di Malta senza ulteriori comunicazioni con MRCC Roma.

Così ricostruiti i fatti, si osserva che la richiesta di archiviazione del P.M. si fonda su diversi argomenti.

Preliminarmente viene esclusa la possibilità di attribuire le ipotizzate condotte di reato agli attuali indagati sulla base di un'interpretazione della normativa secondo la quale ogni decisione finale in ordine alla richiesta di place of safety (POS) rientra nella responsabilità del Corpo delle Capitanerie di Porto- Guardia Costiera e che, di conseguenza il Ministro e il Capo di Gabinetto non possano essere titolari di posizioni di garanzia rispetto ad eventuali illegittime omissioni.

Si osserva inoltre, quanto al reato di omissione d'atti d'ufficio, che il provvedimento di diniego emesso dal Ministro non ha cagionato nessun rischio per la salute dei migranti soccorsi e quanto al reato d'abuso d'ufficio che la condotta di diniego difetta del dolo intenzionale richiesto dalla norma

incriminatrice, in quanto il provvedimento sarebbe stato ispirato dalla finalità di perseguire un pubblico interesse; infine quanto al reato di cui all'art. 1113 Cod. nav. - che punisce il comandante di una nave che richiesto dall'Autorità competente omette di cooperare con i mezzi di cui dispone al soccorso di una nave - si osserva che nel caso di specie non è stata avanzata alcuna domanda di intervento per il soccorso ad MRCC di Roma.

Ciò posto, condividendosi in toto le motivazioni alla base della richiesta di archiviazione con riferimento al reato di cui all'art. 1113 Cod. Nav. la valutazione in ordine alla sussistenza degli elementi costitutivi dei restanti reati per cui vi è stata iscrizione nel registro degli indagati, richiede di verificare, sulla base dei fatti come sopra ricostruiti, della normativa introdotta dalle convenzioni internazionali e di quella nazionale di attuazione, a quale autorità, a fronte della richiesta inviata dal comandante della nave Alan Kurdi, spettasse l'indicazione del place of safety (POS) e se, nel caso di specie, fosse configurabile un obbligo per le autorità italiane di fornire la predetta indicazione.

E', infatti, evidente che il provvedimento di divieto di ingresso nelle acque territoriali italiane oggetto della Direttiva Ministeriale del 4.4.2019 costituisce di fatto una risposta in termini negativi alle richieste di POS avanzate dalla nave Alan Kurdi a MRCC italiana.

In via preliminare si ritiene, concordemente con quanto precisato nei provvedimenti di altri collegi ministeriali che si sono occupati di casi analoghi a quello in oggetto, che non vi sia dubbio, sulla base della normativa di riferimento - ovvero la Convenzione Internazionale per la Sicurezza della vita in mare del 1974 "SOLAS" (Safety Of Life At Sea) e la convenzione internazionale di Amburgo sulla ricerca ed il soccorso marittimi del 1979 "SAR" (Search And Rescue) e relativo Annesso, come emendata dalle Risoluzioni MSC.70(69) del 18/05/1998, MSC.155(78) del 20/05/2004 e MSC.167(78) del 20/05/2004 - che l'autorità preposta al rilascio del POS debba essere individuata nel Ministro dell'Interno.

Si osserva infatti che nell'individuare lo Stato giuridicamente tenuto all'indicazione del POS, il Comitato Marittimo per la Sicurezza con risoluzione MSC 167-78 ha elaborato delle linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare in base alle quali, al fine di evitare ritardi nell'indicazione del POS, 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 amministrazioni interessate, nazionali ed internazionali.

In Italia il piano operativo è stato attuato mediante l'adozione delle c.d. procedure operative standard di cui alla direttiva SOP 0019/15 "Procedure sperimentali per l'individuazione del "POS - Place Of Safety" del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, a firma del Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, in tema di "operazioni SAR connesse all'emergenza flussi migratori in mare coordinate da MRCC Roma ed effettuate con il concorso di unità navali private o di altre amministrazioni italiane o straniere" - tali procedure prevedono che la richiesta di assegnazione del POS debba essere presentata da MRCC Roma al Centro Nazionale di Coordinamento (NCC) che poi provvede all'inoltro della stessa al Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, quale articolazione del Ministero dell'Interno, competente all'individuazione e al rilascio del POS secondo le direttive provenienti dal dicastero di appartenenza.

Nel testo della Direttiva (paragrafo 2. Generalità) viene evidenziato il ruolo fondamentale del Ministero dell'Interno nella procedura di assegnazione del POS, in considerazione della frequenza degli interventi di soccorso, dell'elevato numero di migranti da soccorrere e trasportare in relazione ad ogni singolo evento, della presenza nelle aree interessate di unità private autonomamente gestite da ONG per finalità di soccorso, nonché di vari operatori nazionali ed internazionali con i relativi assetti aeronavali, nonché della necessità di disporre nei luoghi di sbarco un apposito servizio di assistenza (sanitario e di ordine pubblico) che la normativa affida al Ministero dell'Interno e che viene organizzato a cura delle locali

Prefetture. Pertanto, nel caso di interventi di soccorso connessi con i fenomeni migratori, l'individuazione dei singoli POS oltre a tenere conto delle eventuali esigenze e problematiche di carattere prettamente nautico deve essere necessariamente concertata con le competenti Autorità del Ministero dell'Interno.

Tale dato normativo trova piena conferma nell'istruttoria espletata nel caso in esame da cui emerge chiaramente che le richieste di POS inviate da Alan Kurdi a MRCC Roma sono state da quest'ultima Autorità inoltrate al Ministero dell'Interno, con il quale MRCC Italia aveva fin dalle prime comunicazioni una continua interlocuzione. E' evidente che la direttiva emanata dal Ministero dell'Interno in risposta alle richieste di POS non lasciava ad MRCC Italia alcuno spazio di autonomia decisionale rispetto a tali richieste. Di conseguenza non vi è dubbio in ordine alla individuazione del Ministro dell'Interno come Autorità preposta al rilascio del POS o quantomeno direttamente coinvolta nella decisione.

Passando al merito della vicenda per valutare la rilevanza penale della condotta di rifiuto dell'indicazione di POS da parte delle Autorità Italiane è necessario confrontarsi con il quadro normativo di riferimento, soprattutto nella parte relativa all'individuazione dello Stato competente al rilascio del POS in caso di interventi di soccorso in mare.

I principi di rango primario necessari all'esame del quadro normativo di riferimento sono quelli desumibili dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Convenzione UNCLOS - United Nations Convention in the Law of the Sea) che, all'art. 88, sancisce gli obblighi posti in capo al comandante di ogni imbarcazione di prestare soccorso, nei limiti in cui ciò sia possibile senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri, 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 di promuovere l'istituzione e l'attivazione 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.

L'obbligo di collaborazione ai fini del soccorso in mare sancito dalla Convenzione UNCLOS era già stato previsto in precedenti trattati internazionali elaborati dall'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) ad oggi vigenti e pienamente cogenti tra gli Stati firmatari, aventi quale oggetto specifico l'attività di soccorso in mare. Tra questi le già richiamate convenzione SOLAS del 1974 (che obbligava il comandante della nave a fornire soccorso alle persone in mare e gli stati a prendere accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento delle responsabilità) e la Convenzione di Amburgo della ricerca ed il soccorso marittimi del 1979 (SAR) che stabiliva un obbligo per gli Stati a prestare assistenza alle persone in pericolo di vita in mare senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status, nonché l'obbligo di fornire alle stesse le prime cure mediche e di trasferirle in un luogo sicuro (capitolo 1.3.2.)

La Convenzione di Amburgo (SAR) - ratificata in Italia con la Legge 3 aprile 1989 nr. 147 che ha previsto un Regolamento di attuazione poi pubblicato con D.P.R. 662/94 - si fonda sul principio della cooperazione internazionale tra gli Stati e prevede che le zone di ricerca e salvataggio (zone SAR) vengano ripartite d'intesa con gli altri Stati interessati. Viene sancito l'obbligo, per ogni Stato aderente di adottare piani operativi che prevedano le varie tipologie di emergenza e l'obbligo per ogni paese di istituire un centro incaricato di provvedere ad una efficiente organizzazione dei servizi di ricerca e soccorso ed al coordinamento delle relative operazioni nella zona di propria responsabilità che assume la denominazione di Centro di Coordinamento del Soccorso - RCC (Rescue Coordination Centre) (1.3.5). Le autorità di uno Stato costiero competente sulla zona di intervento che abbiano avuto notizia dalle autorità di un altro Stato della presenza di persona 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 conv). L'autorità competente così investita della questione deve accusare immediatamente ricevuta dallo Stato di primo contatto e indicare allo stato di primo contatto, appena possibile, se sussistano le condizioni per effettuare l'intervento (3.1.4 conv.) Sarà lo Stato che ha avuto il primo contatto con le persone 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 riscontro da parte di quest'ultima.

Tuttavia nella prassi operativa, dovendo applicare tali regole ad eventi SAR collegati al complesso fenomeno dell'immigrazione, 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'IMO nel maggio 2004 hanno adottato importanti emendamenti alle convenzioni SOLAS (emendamento dell'art.33) e SAR (emendamento del capitolo 3.1.9) entrati in vigore il 1° luglio 2006 che hanno avuto quale principale obiettivo quello di assicurare che all'obbligo del comandante della nave di prestare assistenza facesse da complemento un corrispondente obbligo per gli Stati di cooperare nelle situazioni di soccorso, sollevando in tale modo il comandante dalla responsabilità di prendersi cura dei sopravvissuti e di consentire agli individui soccorsi in mare in simili circostanza di essere prontamente trasferiti in "un luogo sicuro". Tali emendamenti mirano a preservare l'integrità dei servizi SAR garantendo che le persone in pericolo vengano assistite e, allo stesso tempo, riducendo al minimo gli inconvenienti per la nave che presta assistenza. Essi richiedono agli Stati ed 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 deviazione rispetto alla rotta prevista dalla nave e di organizzare lo sbarco al più presto.

Al fine di fornire una guida alle autorità di governo ed ai comandanti che si trovino a mettere in pratica questi principi sono state elaborate delle Linee Guida sul trattamento delle persone soccorse in mare con Risoluzione MSC 167-78 adottata nel maggio 2004 dall'IMO 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 (par. 2.5) qualificando come luogo sicuro una località dove le operazioni di soccorso si considerino concluse e dove a) la sicurezza dei sopravvissuti e la loro vita non siano più minacciate; b) le necessità umane primarie possano essere soddisfatte; c) possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione più vicina a quella finale (par. 6.12).

La concreta individuazione di un POS può presentare molti problemi pratici avuto riguardo alla frequenza degli interventi di soccorso, all'elevato numero migranti da sbarcare in relazione ad ogni 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 risoluzione MSC 167-78 ha previsto che ogni Stato si doti di un Centro nazionale di coordinamento e soccorso in mare nonché di appositi piani operativi con tutte le varie amministrazioni interessate.

Il piano operativo adottato in Italia per mettere in pratica tale risoluzione, ossia la direttiva SOP 009/15 di cui si è sopra fatto cenno, persegue 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 nel dettaglio nelle discendenti linee guida IMO (risoluzione MSC 167-78) che hanno raccomandato agli Stati di assumere il coordinamento mediante i propri centri nazionali di coordinamento e soccorso, delle operazioni di

salvataggio non soltanto quando le stesse avvengano nella propria SAR 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 competente per l'area non abbia formalmente assunto tale responsabilità".

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 italiane della Guardia Costiera Italiana la richiesta di POS debba essere presentata da MRCC Roma al Centro nazionale di Coordinamento che poi provvederà all'invio della stessa al competente Dipartimento per le libertà civili e per l'Immigrazione del Ministero dell'Interno competente ad indicare il POS ove operare lo sbarco.

Il quadro normativo così delineato offre indicazioni precettive chiare nei casi in cui, come accaduto in relazione ad altri eventi SAR, uno Stato effettui direttamente un intervento di soccorso nella propria zona SAR o in zona SAR di altri Stati con mezzi propri o comunque assuma il coordinamento di tali operazioni. In tutti questi casi, lo Stato che interviene è certamente lo Stato di "primo contatto" rispetto alle persone in pericolo e, come tale, tenuto, sulla base della normativa finora esaminata, a portare a compimento le operazioni di soccorso comprensive dell'indicazione di un POS.

L'Italia, soprattutto prima che la Libia, nel giugno 2018, aderisse alla convenzione di Amburgo comunicando all'IMO una propria zona SAR, ha effettuato direttamente interventi in zona SAR Libica, e anche successivamente al 2018 è accaduto che abbia coordinato le operazioni di soccorso in zona SAR libica materialmente effettuate da motovedette libiche.

In altri frequenti casi, invece, le operazioni di ricerca e salvataggio vengono effettuate in autonomia da navi appartenenti ad organizzazioni umanitarie presenti nei tratti di mare notoriamente percorsi da imbarcazioni di migranti che fuggono dai paesi d'origine e si imbarcano da porti libici per cercare rifugio in altri paesi. Nella maggior parte dei casi si tratta di navi che battono bandiera di Stati europei molto distanti dai luoghi in cui è avvenuto il salvataggio. Tali navi, una volta effettuato il salvataggio, scelgono in autonomia la rotta da percorrere ed il paese cui rivolgersi per l'indicazione di un POS.

In tali casi, in assenza di alcun tipo di iniziativa anche a livello di coordinamento del paese SAR in cui è avvenuto il salvataggio o dei paesi di zone SAR limitrofe, si pone il problema di stabilire quale sia lo Stato di primo contatto tenuto secondo le convenzioni internazionali ad indicare un POS per concludere le operazioni di soccorso.

La normativa esistente non fornisce in proposito indicazioni chiare e di portata precettiva idonea a fondare il presupposto di condotte di reato quali quelle ipotizzate che presuppongono comportamenti omissivi in violazione di legge.

→ Invero, seguendo alla lettera il dettato della convenzione, lo "stato di primo contatto" non può che identificarsi in quello della nave che ha provveduto al salvataggio. Di conseguenza, laddove lo Stato di primo contatto sia lo stato di bandiera di una nave privata che effettua il soccorso a grande distanza dallo Stato di provenienza e il soccorso sia attuato in autonomia dal comandante senza alcun coordinamento con i centri di soccorso di Stati limitrofi, è evidente che la normativa sopra delineata non offre soluzioni precettive idonee ai fini di un intervento efficace volto alla tutela della sicurezza dei migranti in pericolo: dopo la prima fase in cui i migranti in pericolo vengono messi in sicurezza a bordo della nave che effettua il salvataggio, la fase successiva di completamento della fase di soccorso (ovvero il raggiungimento del POS) resterà priva di idonea regolamentazione, essendo evidente che rimettere l'indicazione di un POS ad uno Stato molto distante dal luogo SAR non consente una tutela efficace delle persone che, dopo aver rischiato la vita in mare, avrebbero diritto di raggiungere un luogo sicuro nel più breve tempo possibile.

La circostanza che i soccorsi dei migranti in mare vengano da tempo, con sempre maggiore frequenza, attuati da navi di enti privati battenti bandiera di Stati assai distanti dai luoghi in cui si verificano gli

eventi SAR, rivela l'inadeguatezza della normativa in materia, costruita su un modello diverso da quello che si verifica nella prassi, basato sull'intervento diretto, con proprie navi, degli Stati costieri limitrofi ai luoghi in cui si verificano gli eventi SAR: in tali situazioni anche in caso di inerzia dello stato SAR competente, lo Stato di primo contatto è, di regola in grado di intervenire in modo efficace sia nella fase di recupero, sia nella fase di soccorso che comprende l'indicazione di POS.

Peraltro non può dimenticarsi che anche quando i migranti vengono recuperati in zona SAR libica, con il coordinamento delle autorità di tale paese, si è posto il problema della possibilità di ritenere la Libia "un porto sicuro", nella accezione indicata dalla normativa internazionale, in considerazione del trattamento riservato ai migranti nei centri di detenzione così come ampiamente documentato da relazioni dell'UNHCR l'Alto Commissariato dell'Onu per i Rifugiati.

In tale contesto l'evento SAR oggetto del presente procedimento rientra nei casi in cui, da un lato, lo stato SAR competente ha rifiutato di intervenire nelle operazioni di soccorso e non ha risposto alla richiesta di POS; dall'altro gli Stati della zona SAR limitrofe (Tunisia, Malta Italia) sono stati contemporaneamente destinatari, solo per conoscenza, delle comunicazioni inizialmente inviate dal comandante della nave unicamente alla Libia per competenza e non sono in alcun modo intervenuti nelle operazioni né hanno coordinato i soccorsi nella fase successiva al recupero dei naufraghi.

Nelle ore successive al recupero, infatti, (mail delle ore 16,04) la nave si è diretta autonomamente verso la Tunisia inviando a tale paese richiesta di POS, segnalando di non essere riuscita ad entrare in contatto con le Autorità libiche e, nelle prime ore del giorno successivo, sempre con una decisione autonoma, ha fatto ingresso in zona SAR maltese con comunicazione diretta all'RCC di Malta.

Soltanto il pomeriggio del 4 aprile 2019 il comandante della Alan Kurdi si rivolgeva direttamente ad MCCR Roma annunciando l'ingresso della nave in zona SAR italiana e chiedendo l'indicazione di un POS.

A tale richiesta seguiva il diniego comunicato con la direttiva che inibiva l'ingresso della nave in acque italiane.

Ebbene in tale situazione, applicando i passaggi della risoluzione MSC 167-78, in assenza di riscontro da parte dell'autorità libica, competente in relazione al luogo in cui era avvenuto l'evento SAR, ma anche volendo ritenere che la Libia non potesse essere ritenuto "un porto sicuro" seguendo le indicazioni dell'UNHCR, non è possibile configurare in capo all'Italia, ultimo dei tre Stati diversi dalla Libia ad essere stato chiamato in causa dalla nave, un obbligo di indicazione del POS: l'Italia, nella vicenda esaminata non può certamente definirsi "Stato di primo contatto" nell'accezione richiamata dalla normativa internazionale, né Stato che aveva assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso.

E infatti non è un caso che subito dopo l'inoltro al Ministero degli Interni della richiesta di POS, MRCC Roma abbia inviato una mail ad MRCC Brema in cui si sottolineava l'incompetenza di MRCC Italia in quanto il salvataggio era stato condotto autonomamente dalla nave battente bandiera tedesca in zona SAR Libica e la nave si era diretta di iniziativa verso nord-est, invece di procedere verso il porto più vicino all'area in cui era avvenuto il salvataggio aggiungendosi che MRCC Roma non aveva mai assunto il coordinamento delle operazioni.

Le evidenti lacune della normativa esaminata nella concreta individuazione del luogo di sbarco e nell'attribuzione della competenza al coordinamento dei soccorsi in caso di inerzia dello Stato SAR competente, fanno sì che le garanzie previste dalle convenzioni internazionali richiedono, per essere reali ed efficaci, una concreta e fattiva cooperazione tra gli Stati interessati che fino ad oggi, è di fatto scritta solo sulla carta.

In definitiva l'assenza di norme di portata precettiva chiara applicabili alla vicenda che ci occupa non consente di individuare, con riferimento all'ipotesizzato, indebito rifiuto di indicazione del POS, precisi

In definitiva l'assenza di norme di portata precettiva chiara applicabili alla vicenda che ci occupa non consente di individuare, con riferimento all'ipotizzato, indebito rifiuto di indicazione del POS, precisi obblighi di legge violati dagli indagati e, di conseguenza, di ricondurre i loro comportamenti a fattispecie di penale rilevanza sotto il paradigma dei delitti p.e.p. dagli artt. 323 e 328 cp.

La conclusione cui si è pervenuti e la conseguente impossibilità di sostenere un'accusa in giudizio con riferimento ai delitti oggetto del presente procedimento, giustifica, al di là degli argomenti in essa sviluppati, l'accoglimento della richiesta di archiviazione formulata dal PM e rende superflua la trattazione di ogni ulteriore questione pure prospettata con riferimento alla configurabilità del dolo intenzionale richiesto ad integrare il delitto di abuso d'ufficio, nonché, quanto al delitto di rifiuto di atti d'ufficio, all'effettiva possibilità di dimostrare l' idoneità del rifiuto di indicazione del POS a cagionare un rischio per la salute dei migranti soccorsi in mare.

P.Q.M.

Visti gli artt. 408 e ss. cod. proc. pen.,

Dispone l'archiviazione del procedimento penale nei confronti di Matteo Salvini e Matteo Piantadosi

Ordina la restituzione degli atti al P.M. per l'ulteriore corso

Autorizza il rilascio di copia agli aventi diritto

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Roma, 21.11.2019

Dott. Maurizio Silvestri

Dr.ssa Marcella Trovato

Dr.ssa Chiara Gallo

depositato
in cancelleria
il 21/11/19


Maria Teresa Geronzi