



PROCURA DELLA REPUBBLICA

presso il Tribunale Ordinario di Roma

☒ Città Giudiziaria - Piazzale Clodio - 00195 - R O M A

—oooOooo—

AL TRIBUNALE DI ROMA

COLLEGIO SPECIALE EX ART. 7 L. COST. 16.1.1989 N. 1

SEDE

Oggetto: procedimento penale n. 21925\19 R.G.N.R., nei confronti, tra l'altro, del Ministro dell'Interno Sen. Matteo Salvini.

Come disposto dall'art. 6, comma 2, L. Cost. n. 1/1989, si trasmettono a codesto Collegio gli atti del procedimento penale per i reati di cui agli artt. 323, 328 c.p. e 1113 cod. nav., iscritto nei confronti di:

- Sen. Matteo Salvini, nato a Milano, il 9 marzo 1973,
- Piantedosi Matteo, nato a Napoli il 20 aprile 1963.

In data 6 aprile 2019 veniva depositato presso la Procura di Agrigento un esposto relativo alle vicende verificatesi, nell'aprile 2019, in seguito all'evento S.A.R. nr. 65\2019 in cui è risultata coinvolta la nave Alan Kurdi. Il procedimento successivamente veniva trasmesso a questo ufficio ove perveniva in data 15 maggio 2019. Effettuate le necessarie indagini preliminari, ed iscritto il Ministro dell'Interno, si ritiene opportuno esaminare separatamente i fatti di cui all'art. 328 c.p. (ed anche quelli di cui all'art. 1113 cod. nav. che verranno presi in considerazione da ultimo) rispetto a quelli qualificati ex art. 323 c.p., osserva quanto segue.

1. Il fatto

Alle ore 11:47 del 3 aprile 2019 MRCC Roma riceve, dalla nave Alan Kurdi della ONG Sea Eye battente bandiera tedesca, una mail, indirizzata anche ad altri MRCC tra cui quello libico, quello

maltese e quello tedesco, la notizia dell'esistenza di un gommone, in zona SAR libica, con 62 persone a bordo di cui 5 persone che necessitavano di cure mediche urgenti.

MRCC Roma, facendosi carico della situazione, contattava, immediatamente, la Guardia Costiera libica che, però, riferiva di non aver ricevuto notizia alcuna. Solo alle 13.07 MRCC Tripoli confermerà di avere avuto notizia dell'evento SAR, ma senza assumerne formalmente il coordinamento.

Alle 16.04 la nave Alan Kurdi, che nel frattempo aveva finito il trasbordo delle persone presenti sul gommone di cui cinque, riferiva, che necessitavano di assistenza immediata, comunicava a MRCC Roma di non riuscire ad entrare in contatto con la Guardia Costiera libica e richiedeva un "Port of safety".

Le autorità libiche comunicavano, infatti, a MRCC Roma che non intendeva far uscire in mare propri mezzi solo alle 19.46.

Il giorno dopo, 4 aprile, la Alan Kurdi, alle ore 15.03, riferiva che i cinque bisognosi di assistenza erano in condizioni stabili, e che in relazione alle previsioni meteo marine riteneva di far rotta su Lampedusa e richiedeva un "Port of safety".

Alle 18.55 la nave sollecitava l'indicazione del porto sicuro.

Alle successive 19.16 MRCC Roma comunica, alla nave Alan Kurdi, 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".*

Alle 22.44 la nave Alan Kurdi reiterava, per la terza volta, la richiesta di un "Port of safety".

In data 5 aprile, alle 19.05, dopo una giornata di trattative, la nave comunicava la rinuncia allo sbarco dei due bambini e delle madri in quanto non era stata accolta la richiesta di far scendere anche i due padri.

Alle 19.12 la nave chiedeva, ancora una volta, un porto sicuro e per la quarta volta MRCC Roma trasmetteva la richiesta al Ministero dell'Interno. Alle 19.33 MRCC Roma manifestava alla nave la disponibilità ad eventuali evacuazioni per ragioni sanitarie.

In data 6 aprile alle ore 00.02 la nave chiedeva un porto sicuro a Malta e, alle successive 9.26, assumeva rotta in direzione Malta, senza altre comunicazioni al nostro Paese.

2.1 Inquadramento generale

La normativa rilevante nel caso in esame trova il suo testo base nella Convenzione Internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo – SAR del 1979 (Amburgo 27/04/1979), 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 (emendamenti tutti in vigore con forza di legge per gli Stati parte, ma non accettati da Malta).

La Convenzione di Amburgo è stata 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.

In ultimo, assumono rilievo anche le "*Procedure sperimentali per l'individuazione del "POS – Place Of Safety" denominate Standard Operating Procedure – SOP - nr. 009/15 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 commesse 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”*

La disciplina in materia di ricerca e soccorso in mare, secondo gli obblighi che le parti contraenti della convenzione (tra cui Italia, Malta, Libia ecc.) si sono assunti, prevede:

- che venga istituito in ogni Paese un centro incaricato di provvedere ad una efficiente organizzazione dei servizi di ricerca e soccorso ed al coordinamento delle relative operazioni in una zona di propria responsabilità che assume la denominazione di Centro di Coordinamento del Soccorso – RCC (Rescue Coordination Centre) (1.3.5);
- che detto Centro di Coordinamento del Soccorso – RCC sia tenuto a individuare le proprie aree SAR di responsabilità dove lo Stato contraente deve garantire i servizi di salvataggio ed il coordinamento delle operazioni di soccorso; adottare piani operativi; determinare le fasi di emergenza; installare sistemi di comunicazione e di monitoraggio del traffico navale;
- sono previste altresì forme di collaborazione nei rapporti fra Stati, ad esempio per la determinazione delle aree SAR, per l'individuazione del luogo sicuro dove sbarcare le persone soccorse, per l'avvio di cooperazioni in materia SAR, ecc.;
- altre previsioni della convenzione di Amburgo riguardano la gestione operativa del soccorso marittimo, prevedendo che ogni unità di ricerca e soccorso che viene a conoscenza di un caso di pericolo deve prendere immediatamente provvedimenti se è in grado di fornire assistenza ed in tutti i casi informa senza indugio il centro di coordinamento di salvataggio o il centro secondario di salvataggio della zona dove si è verificato il caso di pericolo (4.3);

In particolare la Convenzione in parola obbliga specificatamente, 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”* (2.1.10) ed a *“fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro”* (1.3.2).

Essa, inoltre, invita alla cooperazione tra gli Stati, al fine primario di garantire l'osservanza del principio dell'integrità dei servizi S.A.R. A tale scopo, infatti, ciascuno Stato costiero dovrebbe individuare e dichiarare formalmente una propria specifica area di responsabilità (c.d. Area o Regione S.A.R. - S.R.R.) in cui assume l'onere di garantire l'efficiente prestazione dei citati servizi S.A.R., in modo che sia in tal modo coperto l'intero globo terracqueo.

Ovviamente, non avendo tutti gli Stati costieri del mondo ratificato la convenzione, né provveduto ad organizzare una propria specifica organizzazione S.A.R., allo scopo sempre di tutelare il principio di integrità dei servizi S.A.R., è previsto che il primo RCC che riceva notizia di una possibile situazione di emergenza S.A.R. ha la responsabilità di adottare le iniziali immediate azioni per gestire tale situazione, anche qualora l'evento risulti al di fuori della propria specifica area di responsabilità. Ciò almeno fino a quando tale responsabilità non venga formalmente assunta da un altro RCC: quello competente per l'area o altro in condizioni di prestare una più adeguata assistenza (Risoluzione MSC 167-78 del 20/5/2004). Ciò determina la certezza, per ciascun comandante di nave, ma anche per gli altri RCC, di individuare in maniera certa ed univoca l'Autorità responsabile per il soccorso della vita umana in mare, anche al fine di non convogliare contemporaneamente tutti gli assetti navali sullo stesso evento così da sguarnire altre aree marittime.

In tal senso il punto 5.3.4.1 della Convenzione di Amburgo: *quando un centro di coordinamento di salvataggio o un centro secondario di salvataggio è informato dell'esistenza di una fase di emergenza ed*

ignora se altri centri prendono le adeguate misure, s'impegna a far scattare le misure necessarie e si mette in contatto con i centri vicini al fine di designare un centro che si assume immediatamente la responsabilità delle operazioni.

Il sistema disciplinato dalla più volte citata Convenzione, inquadra, poi, le attività previste in due fasi: ricerca e soccorso; ma prevede anche, per ognuna delle sottofasi. (cfr. punto 1.3.1 e 1.3.2. della Convenzione)

L'attività di "ricerca" è destinata a localizzare le persone in pericolo. Essa di regola (ma quindi non necessariamente) è coordinata da un centro di coordinamento di salvataggio che si avvale del personale e dei mezzi disponibili (cfr. punto 1.3.1 della Convenzione).

L'attività di "soccorso", invece, è costituita dalle operazioni destinate in primo luogo a ripescare le persone in pericolo ... e, in secondo luogo, a trasportarle in un luogo sicuro (cfr. punto 1.3.2. della Convenzione).

In altri termini, nel momento in cui, grazie all'attività di ricerca, l'assetto navale in pericolo è stato localizzato si passa alla seconda fase, quella di soccorso. In questo caso sono previste due sottofasi: recupero e successivamente trasferimento in un luogo sicuro delle persone salvate. Alla prima, delle due sottofasi del soccorso, è riconducibile ogni attività finalizzata a sottrarre alla situazione di pericolo le persone coinvolte, mentre alla seconda, la sottofase di trasferimento in un luogo sicuro, sono riconducibili tutte le attività finalizzate a far sbarcare le persone salvate in un place of safety – POS (cfr. punto 1.3.2. della Convenzione).

2.2 La definizione di place of safety - POS

La Convenzione di Amburgo, come emendata dalla risoluzione IMO MSC.167 (78) del 20/05/2004 ha "chiarito le procedure per garantire che le persone soccorse in mare siano trasferite in un "luogo sicuro" disciplinando, al punto 6.19 della citata risoluzione, l'istituto del place of safety - POS (tradotto, letteralmente, in un " luogo sicuro" o in un "porto sicuro").

Luogo sicuro è quella località dove le operazioni di soccorso si considerano terminate, dove la vita delle persone soccorse non è più in pericolo e dove i loro bisogni umani di base quali cibo, riparo e cure mediche possono essere soddisfatti.

Di regola, secondo i successivi punti 6.13 e 6.14 della citata risoluzione, una nave di assistenza non deve essere considerata un luogo sicuro solo perché i sopravvissuti non sono più in pericolo immediato una volta a bordo della nave. Anche se la nave è in grado di ospitare in sicurezza i sopravvissuti, e può fungere da luogo temporaneo di sicurezza, deve essere sollevata da tale responsabilità appena sia possibile farli sbarcare nella loro destinazione definitiva.

Destinazione finale che, la più volte qui citata Risoluzione MSC 167-78 del 20/5/2004 integrativa della Convenzione di Amburgo, indica non più come il porto (sicuro) più prossimo ma invece come un luogo nel quale i migranti siano salvaguardati, non solo nei bisogni primari a tutela della vita, ma anche quanto alla tutela dei diritti fondamentali (cfr. punto 6.17). Su tale presupposto, il nostro Paese non può, in alcun caso, disporre l'assegnazione di un POS ubicato in un Paese che non offra tali garanzie.

A mente sempre delle indicazioni date con risoluzione MSC 167 (78) i centri di coordinamento del soccorso dovrebbero essere in condizione di "agire prontamente" in autonomia o avere procedure per coinvolgere altre autorità, in modo tale che decisioni tempestive possano essere raggiunte relativamente alla gestione dei naufraghi. I Governi ed il RCC responsabile dovrebbero attuare ogni sforzo per minimizzare il tempo di permanenza dei naufraghi a bordo della nave che ha prestato assistenza (punto 6.8).

A tal proposito deve osservarsi che la necessità di “agire prontamente” relativamente alla gestione dei naufraghi, prevista dalla risoluzione MSC 167 (78), deve essere letta solo come necessità di attivare immediatamente le procedure di individuazione di un place of safety – POS; attività che potrà richiedere, a seconda dei casi, anche un tempo non breve; tempo che sarà, comunque, giustificato qualora il ritardo non sia strumentale ad altri fini ma dovuto al disbrigo delle procedure previste.

2.3 La posizione pubblica di garanzia del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera

Appare opportuno, a questo punto, soffermare, ulteriormente, l'attenzione sul fatto che nel nostro Paese, assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo – cioè sia della fase della ricerca che quella del soccorso- secondo il regolamento di attuazione della Legge 3 aprile 1989 nr. 147, cioè il D.P.R. 662/94, il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera, sotto la responsabilità del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Siffatta attribuzione costituisce il presupposto normativo per affermare che è il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera (RCC-Roma) che è responsabile sia della fase di ricerca che di quella del soccorso in mare e, nell'ambito di quest'ultima, della sottofase del trasferimento in un luogo sicuro delle persone salvate.

In particolare deve osservarsi come le norme internazionali, ratificate in Italia, non sembrano attribuire all'organismo nazionale che assicura l'attivazione del dispositivo SAR, alcuna discrezionalità nel valutare “se” effettuare, dopo la sottofase del recupero anche quella del trasferimento delle persone salvate in un luogo sicuro.

L'unico margine di discrezionalità lasciato dalla norma riguarda il “dove” trasferire le persone salvate in mare.

Orbene, tale margine di discrezionalità in ordine al “dove” sembra doversi ricondurre anche alla necessità di contemperare l'impegno al trasferimento in un luogo sicuro da un lato, con le necessità di adempiere agli obblighi di cui all'art. 10 ter del D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286 e, dall'altro, con gli obblighi derivanti dall'attività di contrasto all'immigrazione clandestina.

Pertanto, appare conforme agli obblighi internazionali assunti il fatto che l'individuazione del “luogo sicuro” sia effettuata da RCC- Roma in coordinamento con il Ministero dell'Interno. In particolare, prima con il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero, ed oggi con la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, ma sempre sotto la responsabilità dell'organizzazione di soccorso in mare RCC-Roma che provvede alla pronta adozione degli interventi di ricerca e soccorso.

Per rendere esecutivo siffatto coordinamento il Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera ha ritenuto, nel 2015, di avvalersi di una facoltà data dalla Convenzione di Amburgo agli RCC (punto 6.5. della Risoluzione MSC 167/78) e, cioè, quella di emanare “*piani per lo sbarco dei sopravvissuti da una nave*”.

Infatti, con un proprio provvedimento amministrativo – denominato SOP 009\15 - il Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera ha previsto specifiche procedure per raccordare le attività di soccorso in mare con gli obblighi di cui all'art. 10 ter del D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286; provvedimento con cui *ai soli fini di una più celere individuazione del POS dispone che le unità navali soccorritrici pubbliche intrattengano rapporti diretti con il Ministero dell'Interno ... le richieste saranno pertanto rivolte al Ministero dell'Interno ed in particolare al Centro Nazionale di Coordinamento.*

Ciò detto deve qui osservarsi come il provvedimento amministrativo SOP 009\15 (che tra l'altro non concerne le ONG), anche per la sua posizione subordinata rispetto alle norme di rango primario e secondario, non sia idoneo a modificare la competenza e la responsabilità del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera (come attribuita dal regolamento di attuazione della Legge 3 aprile 1989 nr. 147, cioè il D.P.R. 662/94) nelle attività di ricerca e soccorso e, quindi, anche la responsabilità finale nell'attribuzione, ove previsto, di un place of safety.

A tal proposito giova rilevare come il termine "concerto", utilizzato da SOP 009\15 (cfr. punto 2, quarto c.p.v), deve ritenersi impiegato in senso atecnico. Infatti, nella pubblica amministrazione il concerto, cioè la necessità di pervenire ad un accordo, quale presupposto per l'emanazione di un provvedimento tra l'ente, titolare di un interesse primario, con altro ente, titolare di un interesse autonomo ed, in parte almeno, confliggente, può trovare applicazione solo in presenza di un'espressa previsione normativa (T.a.r. Lazio Sez. 2, 23 giugno 1998, nr 1092; in Foro italiano 1999 1071) che nel caso in esame difetta.

Di conseguenza il provvedimento amministrativo SOP 009\15 non è idoneo a far venire meno, allo stato del quadro normativo vigente, la responsabilità ultima del soccorso, ed in esso del trasferimento in luogo sicuro delle persone salvate, in capo al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera che, quindi, anche in caso di eventuale omessa indicazione del Ministero dell'Interno, dovrà, comunque, provvedere a garantirlo, ai sensi della Convenzione di Amburgo del 1979.

2.5. Conclusioni

In conclusione, a seguito di una richiesta di un place of safety – POS deve essere ricondotta, secondo la Convenzione di Amburgo, sempre ed unicamente alla responsabilità del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera ogni decisione finale. Questo anche nei casi più particolari quando si debba operare una valutazione discrezionale, e quindi con esito positivo o negativo; ad esempio qualora il coordinamento sia stato assunto da RCC di altro Paese ma il mezzo navale, che ha operato il soccorso, chieda, comunque, il POS a RCC-Roma per le più varie ragioni – legate, ad esempio alle condizioni meteorologiche o perchè il porto indicatogli non garantisce la tutela dei diritti fondamentali (cfr. punto 6.17 della Risoluzione MSC 167-78 del 20/5/2004).

Alla luce di quanto detto deve concludersi che il Ministro dell'Interno ed il Prefetto Piantedosi, quale Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno, essendo rappresentanti esponenti di altra amministrazione rispetto a quella titolare della posizione pubblica di garanzia di cui alla Convenzione di Amburgo devono, pertanto, essere ritenuti esenti da ogni responsabilità in ordine alla mancata indicazione di un place of safety – POS.

Per le stesse ragioni deve essere esaminata la sussistenza del delitto di cui all'art. 328 c.p. in capo ai titolari originari della posizione pubblica di garanzia e cioè, secondo il regolamento di attuazione della Legge 3 aprile 1989 nr. 147, cioè il D.P.R. 662/94, il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, che agisce sotto la responsabilità del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

3.1. Art. 328 c.p. : l'omissione di atti dell'ufficio in materia di igiene e sanità

Il diritto penale ha carattere sussidiario; costituisce, cioè, l'extrema ratio del sistema sicchè nel nostro ordinamento giuridico, non necessariamente ad ogni violazione di legge corrisponde, sic et simpliciter, una sanzione penale.

Ed infatti nei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione la violazione di legge è, sempre, accompagnata da un quid pluris affinché il fatto costituisca reato.

In particolare il delitto per cui è stata presentata denuncia - l'art. 328 c.p. - è integrato qualora, dopo che al pubblico ufficiale sia stata rappresentata una situazione di urgenza nelle materie indicate nel testo della disposizione (tra le altre, di sicurezza pubblica o di ordine pubblico, igiene o sanità), egli abbia violato una legge che imponeva di compiere gli atti necessari, tra quelli a lui possibili, per rimuovere la situazione di pericolo verificatasi.

La fattispecie, pertanto, non richiede solo un indebito rifiuto – cioè la violazione di una legge che impone di agire – ma che l'atto, da porre in essere, sia indifferibile; debba cioè, dice la norma, "essere compiuto senza ritardo". Urgenza dell'atto che deriva da una obiettiva situazione di pericolosità per un qualche interesse qualificato quale, tra gli altri, la sicurezza pubblica o l'ordine pubblico.

Giova, quindi, per quel che qui interessa, soffermarsi in particolare su due aspetti: la doverosità dell'atto e l'indifferibilità dello stesso.

In primo luogo potrà ritenersi integrata la fattispecie solo qualora sia rinvenibile una norma extrapenale che imponga al pubblico ufficiale l'adozione di un atto. Il delitto rientra, quindi, nella categoria dei reati omissivi propri: costituisce, cioè, un reato che incrimina la mancata adozione di un atto.

L'atto perché abbia il carattere di doverosità, come detto, deve essere imposto da norme specifiche. La situazione tipica si presenta, quindi, tutte le volte che il pubblico ufficiale abbia l'obbligo extrapenale di compiere un certo atto del suo ufficio.

Quanto, invece, all'estremo dell'urgenza dell'atto, che costituisce il *quid pluris* proprio del delitto di cui all'art. 328 c.p., esso richiede il ricorrere di una obiettiva situazione di pericolosità per un qualche interesse qualificato che, nel caso in esame, sembra essere quello della sicurezza pubblica o dell'ordine pubblico e dell'igiene e della sanità. Atto urgente è quello che, vista la situazione concreta, può dirsi indifferibile, tale cioè che sia assai verosimile che, a sviluppo di una situazione di pericolo già in atto, dall'omissione dell'atto o dal suo ritardo discenda una lesione a carico dell'interesse qualificato.

Il pericolo in atto deve riguardare le materie indicate nella disposizione dell'art. 328 c.p. ritenute evidentemente meritevoli di una tutela rafforzata: giustizia, sicurezza pubblica o ordine pubblico, igiene e sanità. Per quel che qui interessa l'attenzione deve focalizzarsi sull'esistenza in particolare di un pericolo in atto o di un danno temuto in tema di, igiene e sanità.

L'urgenza cioè non può concernere qualsiasi aspetto ma quest'ultimo deve essere qualificato cioè riguardare le materie indicate nella disposizione dell'art. 328 c.p. ritenute evidentemente meritevoli di una tutela rafforzata: giustizia, sicurezza pubblica o ordine pubblico, igiene e sanità. Per quel che qui interessa l'attenzione deve focalizzarsi sull'esistenza in particolare di un pericolo in atto o di un danno temuto in tema di igiene e sanità.

Nell'ambito dell'igiene e sanità vengono fatti rientrare tutti gli aspetti relativi alla salvaguardia delle condizioni della pubblica salute e alla prevenzione di malattie; in particolare si possono fare rientrare tra le ragioni di sanità quelle esigenze che hanno a che fare con la salvaguardia e la cura della salute di persone singole nonché, tra ragioni di igiene, quelle della salubrità dell'ambiente.

3.2 Art. 328 c.p. : la sussistenza di una condotta omissiva

Secondo quanto accertato RCC-Roma riceveva la notizia dell'esistenza di un gommone con 62 persone a bordo, nella zona SAR libica, via mail alle ore 11.47 del 3 aprile 2019. La comunicazione perveniva dalla nave Alan Kurdi ed era inviata contestualmente agli RCC libico, maltese e a quello

tedesco. Dell'evento, avvenuto in zona SAR libica RCC-Tripoli non assumerà mai formalmente il coordinamento.

Successivamente la nave entra nella zona SAR italiana e richiede, per la prima volta, il giorno 4 aprile un "Port of safety" a RCC-Roma, richiesta che alle 18.55 dello stesso giorno la nave sollecitava. Alle 22.44 la nave Alan Kurdi reiterava, per la terza volta, la richiesta di un "Port of safety".

Orbene alla luce del quadro normativo suindicato deve rilevarsi un rifiuto o comunque un ritardo da parte di RCC-Roma nell'indicare quanto dovuto sulla base della Convenzione di Amburgo.

Come detto infatti secondo la Convenzione *"quando un centro di coordinamento di salvataggio e' informato dell'esistenza di una fase di emergenza ed ignora se altri centri prendono le adeguate misure, s'impegna a far scattare le misure necessarie e si mette in contatto con i centri vicini al fine di designare un centro che si assume immediatamente la responsabilità delle operazioni"*(punto 5.3.4.1). In assenza, pertanto, di un'assunzione formale di responsabilità da parte di uno degli RCC contattati, rimane in capo a tutti coloro che hanno avuto notizia dell'evento la responsabilità di porre in essere tutte le misure necessarie e, quindi, tutte le attività di ricerca e soccorso, e, nell'ambito di quest'ultimo, delle sottofasi di recupero e trasferimento in luogo sicuro.

Le richieste della nave Alan Kurdi delle ore 16.04, del 3 aprile, e delle 15.08 e 18.55, del giorno 4 aprile – intervenute quindi prima della emissione della Direttiva n. 14100/141(8) del 4 aprile 2019 da parte del Ministero dell'Interno – richiedevano, da parte del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera titolare originario della posizione pubblica di garanzia per le attività di ricerca e soccorso, di fornire un "Port of safety" alla stessa nave.

3.3 Art. 328 c.p. : la sussistenza di pericolo per l'igiene e la sanità

Nel caso in esame, per quanto detto, dovrà ritenersi, però, sussistente il delitto in parola solo qualora sia provato che il ritardo nell'indicazione del POS abbia creato pericolo per la salute delle persone salvate.

Orbene dalla documentazione in atti emerge come al momento dell'apertura dell'evento S.A.R. vi era notizia di cinque persone che necessitavano di cure mediche urgenti, tra le 62 persone presenti a bordo del gommone. Notizia che veniva confermata poche ore dopo, finito il trasbordo delle persone presenti sul gommone sulla nave Alan Kurdi.

Successivamente, però, alle ore 14.48 la nave comunicava ad MRCC che ai 5 soggetti bisognosi di cure era stata data sulla nave stessa immediata assistenza medica.

Successivamente in data 5 aprile, dopo una giornata di trattative, la nave comunicava la rinuncia allo sbarco di due bambini e delle madri in quanto non era stata accolta la richiesta di far scendere anche i due padri.

Alle 19.33 dello stesso giorno MRCC Roma manifestava alla nave la disponibilità ad eventuali evacuazioni per ragioni sanitarie, opportunità di cui i 5 non si avvalevano.

Il giorno seguente, 6 aprile la nave assumeva rotta in direzione Malta, senza altre comunicazioni al nostro Paese e per tale ragione non è stato possibile identificare ed eventualmente ascoltare le persone salvate in quanto generalizzate compiutamente solo una volta arrivate a Malta e ad oggi non più, di fatto, utilmente rintracciabili.

Il quadro su ricostruito come di tutta evidenza non permette di affermare che sulla nave Alan Kurdi vi sia stato anche solo un pericolo di aggravamento della salute dei migranti in quanto, pur non

essendo nemmeno successivamente emersa alcuna situazione di particolare allarme sanitario, comunque era stato messo a disposizione un team medico, di cui la nave non ha mai richiesto ausilio.

Non emergono, pertanto, elementi che possano far affermare per le condizioni oggettive o soggettive accertate, che vi sia stato rischio per la salute pubblica.

3.4 Art. 328 c.p. : conclusioni

Per quanto sopra, pur in presenza di una accertata omissione da parte del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera nel rispondere alle reiterate richieste della nave Alan Kurdi di fornire- almeno sino all’emanazione della Direttiva n. 14100/141(8) da parte del Ministero dell’Interno- un “Port of safety” per lo sbarco dei 62 migranti recuperati in mare, non è stato, però, possibile raccogliere elementi probatori in ordine alla sussistenza anche solo di un rischio per la salute delle persone recuperate in mare. Pertanto gli elementi raccolti non appaiono idonei a sostenere l’accusa in giudizio in ordine al delitto de quo.

4.1 Art. 323 c.p.: la violazione di norme di legge o di regolamento

Il prefetto Piantedosi risultava altresì iscritto dalla Procura di Agrigento anche per l’art. 323 c.p. in relazione all’emanazione della Direttiva, n. 14100/141(8) del 4 aprile 2019, da parte del Ministero dell’Interno a firma del Capo di Gabinetto Piantedosi, su ordine del Ministro, che ha per 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”*.

Ritenuto di accertare il senso dell’espressione “ d’ordine del Ministro il Capo di Gabinetto “ questo ufficio provvedeva ad ascoltare il Prefetto. Lo stesso riferiva che: *“in relazione alla firma da me apposta sulla Direttiva del 4.4.2019 chiarisco che la formula “d’ordine del Ministro il Capo di Gabinetto “ è stata da me utilizzata in quanto, in tale senso, avevo ricevuto espressa delega da parte del Ministro dell’Interno. In quel momento infatti il Ministro si trovava all’estero e nell’ambito dei contatti avvenuti mi ha delegato esplicitamente alla firma del provvedimento.”* Siffatta dichiarazione portava in data 17 luglio all’iscrizione del Ministro nel registro degli indagati e all’applicazione della disciplina di cui alla Legge Costituzionale 16.1.1989 n. 1.

La Direttiva in esame rientra, pacificamente, tra i provvedimenti amministrativi e, pertanto, risulta inidonea a modificare il quadro sinora delineato attraverso l’esame di norme di rango primario e secondario.

Ciò vale a dirsi innanzitutto per quanto riguarda la Convenzione di Montego Bay. L’art. 17 prevede espressamente come ogni nave abbia il diritto di passaggio, nel mare territoriale di altro Stato, compreso il diritto di fermata ed ancoraggio, quando il passaggio è finalizzato a prestare soccorso a persone (cfr. art. 17).

Nel Direttiva, poi, si pongono dei limiti al diritto di ottenere un porto sicuro per una nave che ha effettuato attività di ricerca e soccorso, ai sensi della Convenzione di Amburgo. Si afferma, infatti, nella Direttiva che: *“le autorità italiane non hanno coordinato l’evento in esame né lo stesso è avvenuto in acque di responsabilità nazionale”*. Orbene, siffatti limiti, appaiono in contrasto con il quadro che norme di rango internazionale e nazionale vigenti nel nostro Paese disegnano e che è stato su brevemente richiamato.

Il dispositivo della Direttiva del Ministero dell’Interno appare, infine, distonico rispetto alla disposizione normativa posta a presupposto del provvedimento amministrativo stesso, cioè l’art. 11 comma 1 bis del d.lgs. n. 286/1998 del Testo Unico in materia di Immigrazione. Detta disposizione, infatti, attribuisce la facoltà al Ministro di emanare solo *“le misure necessarie per il coordinamento*

unificato dei controlli sulla frontiera marittima" mentre nella Direttiva sono contenute specifiche linee operative che, invece, sono attribuite, ai sensi del terzo comma del medesimo articolo, ai Prefetti.

Il provvedimento in esame, pertanto, appare in contrasto con più di una disposizione di legge.

4.2 Art. 323 c.p.: il dolo intenzionale

Appare qui ora utile una, pur breve, disamina giurisprudenziale dell'elemento soggettivo dell'illecito in esame in particolare anche se solo con riferimento all'ipotesi, che è quella di specie, di colui che "intenzionalmente ... arreca ad altri un danno ingiusto".

Senza soffermarsi in questa sede, quindi, su tutte le problematiche legate alla valutazione dell'elemento soggettivo del reato di cui all'art. 323 c.p. pare sufficiente puntare l'attenzione al caso in cui accanto ad un, eventuale, scopo privato si affianchi un fine pubblico.

Secondo i più recenti arresti occorre accertare quale sia stata la finalità prevalente ed essenziale che ha mosso l'agente ed in quale misura un fine abbia avuto la prevalenza sull'altro; il dolo intenzionale, infatti, non è escluso dalla mera compresenza di una finalità pubblicistica nella condotta del pubblico ufficiale.

Orbene, secondo i più recenti orientamenti sussiste il delitto qualora resti accertato che la finalità pubblica rappresenti una mera occasione o pretesto per coprire la condotta illecita mentre è da escludere il reato allorché il fine pubblico ha avuto la prevalenza sull'altro (C., Sez. III, 17.1.2014, n. 10810).

E' necessario, per ritenere insussistente l'elemento soggettivo, che il perseguimento del pubblico interesse costituisca, pertanto, il fine primario dell'agente (C., Sez. VI, 22.3.2016, n. 20974; C., Sez. III, 24.2.2011, n. 18895).

4.3. Art. 323 c.p.: conclusioni

Alla luce di quanto sinora detto si deve ritenere che il fatto non costituisce il delitto in esame.

Se, infatti, la Direttiva in esame è in contrasto con più di una norma di rango legislativo è altrettanto evidente che il fine primario, ed anzi deve ritenersi esclusivo, del Ministero dell'Interno e per esso del Capo di Gabinetto nell'emettere il provvedimento è stato quello di perseguire il pubblico interesse senza alcuna intenzione di arrecare un danno alle persone recuperate nel corso del salvataggio, danno che, ove accertato, sarebbe comunque un effetto indiretto, ma non intenzionale, della condotta.

5. Art. 1113 Codice Navigazione - Omissione di soccorso

La disposizione penale in esame, iscritta dalla Procura di Agrigento, punisce il comandante di una nave che "... richiesto dall'autorità competente, omette di cooperare con i mezzi dei quali dispone al soccorso di una nave".

Trattasi di fattispecie che postula, quindi, per la concretizzazione di detto reato marittimo, rispettivamente, una specifica preventiva richiesta di intervento da parte dell'Autorità, e la disponibilità in capo al soccorritore di mezzi per l'espletamento del soccorso stesso. Quale norma speciale, il delitto in esame si affianca agli artt. 593 c.p. e 189 cod. strada che prevedono fattispecie peculiari di omissione specificamente sanzionate.

Orbene, nel caso in esame la ricostruzione del fatto non ha fatto emergere alcuna domanda di intervento per il soccorso da parte di RCC Roma ad un mezzo navale e, pertanto, nessuna questione in ordine ad una eventuale inottemperanza ad un ordine di intervento può porsi.

P.Q.M.

ritenuta la competenza di codesto Collegio speciale a svolgere le indagini preliminari, ai sensi dell'art. 8 L. Cost. citata e della Legge 5 giugno 1989 n. 219 in quanto i delitti per cui si procede sono stati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali ed a causa delle stesse,

CHIEDE

disporsi l'archiviazione del procedimento, e la conseguente restituzione degli atti al proprio Ufficio.

Si comunica, infine che, ai sensi di quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 6 della citata Legge costituzionale, questo Ufficio sta procedendo alle prescritte comunicazioni nei confronti dei "soggetti interessati".

Roma, 22 luglio 2019

IL PUBBLICO MINISTERO

dr. Sergio Colaioceco

Visto, IL PROCURATORE AGGIUNTO

dr. Paolo Ielo

Visto, IL PROCURATORE AGGIUNTO

dr. Francesco Caporale

Visto, IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA F.F.

dr. Michele Prestipino Giarritta