

**Ill.mo Sig.
Giudice dell'Udienza Preliminare
del Tribunale di Catania
Dott. Nunzio Sarpietro**

Proc. pen. n. 11286/19 R.G.N.R.

MEMORIA

Io sottoscritto Matteo Salvini, nato a Milano il 9 marzo 1973, imputato nell'ambito del procedimento penale indicato in epigrafe, espongo e chiedo quanto segue.

* * *

1. La ricostruzione del salvataggio dei migranti da parte della nave "B. Gregoretti".

Il **26 luglio 2019** il Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo ("*Italian Maritime Rescue Coordination Centre Rome*", d'ora in avanti, anche "I.M.R.C.C.") comunicò che alle ore **07:30** erano state trasbordate sulla nave della Guardia costiera "Bruno Gregoretti" 135 persone¹.

I migranti provenivano da due diverse attività di salvataggio.

La prima riguardava le persone soccorse dalla motovedetta della Guardia costiera CP 319 (evento S.A.R. 300).

Il **25 luglio 2019** il motopesca "Accursio Giarratano" informò l'I.M.R.C.C. di aver avvistato alle **ore 03:40** in area maltese di ricerca e soccorso («*search and rescue*»), d'ora in avanti, anche "S.A.R.") un gommone in navigazione con

¹ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 26 luglio 2019, ore 10:50, prot. n. 03.03.01/4209/CO – EV 300-305/2019 (All. n. 1).

circa ottanta persone a bordo.

Alle **ore 06:10** il M/P “Accursio Giarratano” diede notizia all’I.M.R.C.C. che le persone a bordo del gommone avevano chiesto viveri e alcuni contenitori per poter togliere l’acqua che stavano imbarcando².

Alle **ore 21:55**, l’I.M.R.C.C. informò i ministeri e la altre autorità competenti che la motovedetta della Guardia costiera CP 319 era intervenuta a circa 48 miglia a sud-est di Lampedusa e aveva soccorso i cinquanta migranti a bordo del gommone, specificando che l’intervento della Capitaneria di porto era avvenuto a seguito di richiesta di collaborazione da parte del Centro di coordinamento del soccorso maltese, che stava coordinando le operazioni nella propria area S.A.R., in quanto gli assetti maltesi erano già impegnati in altro intervento. Nella medesima comunicazione, l’I.M.R.C.C. informò che le persone sarebbero state trasbordate sulla nave della Guardia costiera “Gregoretti” e che sarebbe stata richiesta l’assegnazione del *place of safety* (P.O.S.)³.

Tra le persone soccorse dalla motovedetta vi erano due donne incinte con due accompagnatori, una persona ustionata e un’altra con blocco urinario. Tutte e sei furono evacuate su un’altra motovedetta della Guardia costiera (CP 312) e immediatamente sbarcate a Lampedusa nella stessa serata del 25 luglio⁴, prima ancora che la nave “Gregoretti” giungesse sul posto.

La seconda operazione di soccorso coinvolgeva il pattugliatore della Guardia di finanza “Monte Sperone” (evento S.A.R. 305).

Il **26 luglio 2019**, alle **ore 01:49**, l’I.M.R.C.C. comunicò che il pattugliatore della Guardia di finanza “Monte Sperone – P01” aveva tratto a bordo da un gommone, precedentemente avvistato da un M/P tunisino e da un aereo S.A.R. maltese, novantuno persone (tra cui una donna incinta e due minori) a circa 39

² Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 25 luglio 2019, ore 06:55, prot. n. 03.03.01/4150/CO – EV 300/2019 (**All. n. 2**).

³ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 25 luglio 2019, ore 21:55, prot. n. 03.03.01/4182/CO – EV 300/2019 (**All. n. 3**).

⁴ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 26 luglio 2019, ore 09:35, prot. n. 03.03.01/4203/CO – EV 300/2019 (**All. n. 4**).

miglia a sud di Lampedusa. Nella nota si specificava che anche questo intervento era avvenuto a seguito di richiesta di collaborazione da parte del Centro di coordinamento del soccorso maltese, che stava coordinando le operazioni nella propria area S.A.R., in quanto gli assetti maltesi erano già impegnati in altro intervento. L'I.M.R.C.C. informò inoltre che i migranti recuperati sarebbero stati trasbordati sulla nave della Guardia costiera "Gregoretti" e che sarebbe stata richiesta l'assegnazione del P.O.S.⁵.

Dunque, come detto, lo stesso **26 luglio 2019** furono trasbordate sulla nave "Gregoretti" le persone soccorse dalla motovedetta della Guardia costiera e dal pattugliatore della Guardia di finanza, per un totale di 135 migranti⁶.

In questa occasione, la "Gregoretti" prese a bordo anche due sanitari appartenenti al Corpo italiano di soccorso dell'Ordine di Malta (il medico dott.ssa Stefania Agata Reale e l'infermiera dott.ssa Francesca Santangelo), che prestavano servizio sul pattugliatore "Monte Sperone".

Come indicato nell'annotazione di polizia giudiziaria redatta dal tenente di vascello (CP) Carmine Berlano, comandante della nave "Gregoretti", «*il suddetto personale sanitario, dopo aver visitato i migranti, non segnalava nessun caso sanitario grave ovvero nessuna necessità di procedere ad evacuazione medica*»⁷.

Quindi, «[...] *la situazione sanitaria non presentava condizioni particolari*» nonostante la «*presenza di diversi casi di scabbia, nonché di un migrante affetto da congiuntivite e di un migrante con gonfiore al piede di incerta*

⁵ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 26 luglio 2019, ore 01:49, prot. n. 03.03.01/4189/CO – EV 305/2019 (**All. n. 5**).

⁶ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 26 luglio 2019, ore 10:50, prot. n. 03.03.01/4209/CO – EV 300-305/2019, cit. (**All. n. 1**).

⁷ Annotazione di polizia giudiziaria a firma del tenente di vascello (CP) Carmine Berlano, comandante della unità navale militare del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera "Bruno Gregoretti", 29 luglio 2019 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 26). La circostanza è stata confermata dalla dott.ssa Stefania Agata Reale in sede di assunzione a sommarie informazioni testimoniali: «*i rischi di aggravamento, sulla base delle condizioni cliniche generali che presentavano i migranti, al momento del trasbordo, non ce ne fossero [...]*» (verbale di sommarie informazioni testimoniali rese dalla dott.ssa Stefania Agata Reale, 31 luglio 2019, p. 2 – in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 129).

*origine»*⁸.

Contestualmente all'imbarco, i migranti furono controllati tramite *metal detector*, e venne effettuata una ispezione visiva di borse e zaini che permise di rinvenire un «*GPS portatile marca Garmin mod. GPS 72H*»⁹.

Il **27 luglio 2019** l'I.M.R.C.C. comunicò che alle **ore 00:35** la nave "Gregoretti" era giunta nella rada del porto di Catania e che nel corso della giornata sarebbe stata effettuata la fornitura, in concorso con la locale Prefettura, di viveri per l'equipaggio e le persone soccorse, nonché di materiale sanitario per poter prestare a favore di queste ultime la necessaria assistenza medica in attesa dell'assegnazione del P.O.S.¹⁰. Alle **ore 18:40** la nave "Gregoretti" informò inoltre che il medico di bordo, sentito il Centro internazionale radio medico (C.I.R.M.), aveva chiesto lo sbarco di una donna incinta affetta da dolori addominali e che era stato disposto l'impiego della M/V CP 888, che avrebbe sbarcato la donna unitamente al marito e a due figli minori¹¹. Sbarco effettivamente avvenuto alle **ore 19:28**¹².

Alle **ore 18:10** il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera indicò «[...] che il probabile P.O.S. per lo sbarco dei migranti sarebbe potuto essere il porto di Augusta presso il pontile militare NATO [...]»¹³.

Tale circostanza è di estremo rilievo. Ed infatti, alle **ore 23:05** l'I.M.R.C.C. avisò che la nave "Gregoretti" si sarebbe effettivamente diretta verso il molo

⁸ Verbale di sommarie informazioni testimoniali rese dal tenente di vascello (CP) Carmine Berlano, 30 luglio 2019, p. 2 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 74).

⁹ Annotazione P.G. Berlano, 29 luglio 2019, cit., p. 2 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 26).

¹⁰ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 27 luglio 2019, ore 11:00, prot. n. 03.03.01/4228/CO – EV 300-305/2019 (**All. n. 6**).

¹¹ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 27 luglio 2019, ore 19:20, prot. n. 03.03.01/4245/CO – EV 300-305/2019 (**All. n. 7**).

¹² Annotazione P.G. Berlano, 29 luglio 2019, cit., p. 3 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 27).

¹³ Annotazione P.G. Berlano, 29 luglio 2019, cit., p. 3 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 27).

“N.A.T.O.” del porto di Augusta¹⁴, dove ormeggiò la notte stessa alle ore 03:15.

Come evidenziato nella citata comunicazione:

«l'ingresso in porto ad Augusta consentirà un miglioramento delle condizioni di vita a bordo tenuto conto dell'annullamento, una volta in banchina, degli effetti del moto ondoso, che a lungo andare logorano le condizioni di salute di persone non avvezze a lunghe permanenze in mare, nonché di dedicare maggiori risorse alla cura dei migranti considerato che l'equipaggio non sarà impiegato nei gravosi compiti di guardia in navigazione»¹⁵.

Infine, la medesima nota precisava che *«i migranti non saranno sbarcati fino al sopraggiungere di superiori disposizioni»*, senza compiere alcun riferimento alla indicazione del P.O.S., presente invece nelle precedenti note.

Sin dalla notte del 28 luglio, pertanto, la nave rimase ormeggiata al molo, in continuo collegamento con le autorità portuali, che garantirono sempre la necessaria assistenza e l'afflusso costante di viveri e farmaci¹⁶.

Il **29 luglio 2019** alle **ore 14:24**, l'I.M.R.C.C. comunicò alla nave “Gregoretti” di provvedere allo sbarco dei sedici minori stranieri non accompagnati presenti a bordo, come richiesto con nota della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania in pari data e come anche indicato per le vie brevi dal Gabinetto del Ministero dell'interno¹⁷.

Alle **ore 19:00**, quindici minori non accompagnati vennero sbarcati ad Augusta¹⁸, subito dopo la trasmissione della certificazione medica dell'Ufficio

¹⁴ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 27 luglio 2019, ore 23:05, prot. n. 03.03.01/4248/CO – EV 300-305/2019 (**All. n. 8**).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ S.I.T. Berlano, 30 luglio 2019, cit., p. 4 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 76).

¹⁷ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 29 luglio 2019, ore 14:24, prot. n. 03.03.01/4283/CO – EV 300-305/2019 (**All. n. 9**).

¹⁸ Cfr. Verbale di trascrizione del contenuto di un file audio contenente l'assunzione di informazioni ai sensi dell'art. 362 c.p.p. del Questore Gabriella Ioppolo, 24 ottobre 2019, p. 3 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 77).

di sanità marittima, aerea e di frontiera (U.S.M.A.F.)¹⁹.

Come risultato all'atto dell'ispezione compiuta il **30 luglio 2019**, alle ore **19:05**²⁰, i migranti si trovavano dislocati su un ponte di circa 400 mq e avevano la disponibilità di un kit di igiene personale²¹ e di un punto acqua appositamente allestito per il refrigerio.

Fu rilevato inoltre che *«l'approvvigionamento di viveri risulta[va] regolare»*, essendo la nave rifornita sia da rimorchiatori che dalla Croce Rossa di Augusta a cadenza quasi giornaliera. A tutti erano forniti tre pasti al giorno (colazione, pranzo e cena), preparati direttamente dal personale di bordo in cucine in ottime condizioni igienico-sanitarie²².

Erano state dunque adottate *«tutte le precauzioni possibili per rendere agevole la permanenza a bordo»*, tanto che *«non vi sono mai stati segni di insofferenza da parte dei migranti»*²³.

Considerate le esigenze di ordine pubblico naturalmente connesse a un episodio di immigrazione irregolare, fu sempre garantita dai militari che componevano l'equipaggio una vigilanza armata, e fu anche approntata una *«cornice di sicurezza in banchina»*²⁴.

¹⁹ Cfr. S.I.T. Ioppolo, cit., pp. 3 s. (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, pp. 77 s.). Il Questore Ioppolo ha altresì specificato che per lo sbarco dei minori *«avevamo bisogno della certificazione medica dell'USMAF, quindi il tempo materiale che i medici hanno fatto la loro, la loro attività eeee, e sono sbarcati quindi è stato tutto un proseguio [sic]»* (p. 4) (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 78).

²⁰ Cfr. Verbale di ispezione locale ex artt. 244 e 246 c.p.p., 30 luglio 2019, p. 2 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 120).

²¹ Cfr. S.I.T. Berlano, 30 luglio 2019, cit., p. 4 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 76).

²² Nel Verbale di ispezione locale ex artt. 244 e 246 c.p.p., 30 luglio 2019, si specifica che *«dal controllo a campione degli alimenti ivi detenuti (locali cucina e cambusa) non è emerso alcun tipo di irregolarità, circa la loro detenzione/conservazione (etichettatura, stato di conservazione, etc.). Approntato ed attuato il manuale di autocontrollo secondo il sistema HACCP e aggiornate le relative schede di verifica registrazione. [...] Visionato l'ultimo rapporto analitico dell'acqua destinata al consumo umano, con esito regolare [...] il personale addetto alla cucina risulta in possesso di attestato alla formazione professionale alimentarista in corso di validità»* (p. 2) (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 120).

²³ Cfr. S.I.T. Berlano, 30 luglio 2019, cit., p. 4 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 76).

²⁴ Cfr. S.I.T. Berlano, 30 luglio 2019, cit., p. 4 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 76). Cfr. anche Ordinanza di servizio della Questura di Siracusa (a firma del Questore dott.ssa Gabriella Ioppolo) avente ad oggetto *«Priolo Gargallo – Pontile NATO del Porto Militare*

Il **31 luglio 2019** alle **ore 10:34**, l'I.M.R.C.C. informò che era in corso un'evacuazione medica dalla nave "Gregoretti" per un migrante affetto da sospetta tubercolosi²⁵. Alle **ore 12:29**, l'I.M.R.C.C. diede comunicazione della e-mail del Comandante della nave "Gregoretti" circa l'avvenuta evacuazione della persona affetta da sospetta tubercolosi²⁶.

Alle **ore 15:48**, il *National Coordination Centre* (N.C.C.)²⁷ comunicò all'I.M.R.C.C. l'autorizzazione allo sbarco²⁸ delle 115 persone presenti a

di Augusta – Approdo Nave Gregoretti. **Ordinanza di servizio**», datata 27 luglio 2019 [sic] (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 98).

²⁵ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 31 luglio 2019, ore 10:34, prot. n. 03.03.01/4325/CO – EV 300-305/2019 (**All. n. 10**).

²⁶ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 31 luglio 2019, ore 12:29, prot. n. 03.03.01/4332/CO – EV 300-305/2019 (**All. n. 11**).

²⁷ Il *National Coordination Centre* è un ufficio costituito all'interno della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere del Ministero dell'interno ai sensi del Regolamento U.E. 1052/2013 (che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere – Eurosur).

In particolare, l'art. 5 del citato Regolamento stabilisce:

«1. Ogni Stato membro istituisce, attiva e gestisce un centro nazionale di coordinamento che provvede al coordinamento e allo scambio di informazioni tra tutte le autorità incaricate della sorveglianza delle frontiere esterne a livello nazionale, con gli altri centri nazionali di coordinamento e con l'Agenzia. Ogni Stato membro comunica l'istituzione del proprio centro nazionale di coordinamento alla Commissione, che ne informa immediatamente gli altri Stati membri e l'Agenzia. [...]

3. Il centro nazionale di coordinamento:

a) provvede allo scambio tempestivo di informazioni e alla cooperazione tempestiva tra tutte le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere esterne, nonché con gli altri centri nazionali di coordinamento e con l'Agenzia;

b) provvede allo scambio tempestivo di informazioni, a livello nazionale, con le autorità responsabili della ricerca e salvataggio, delle attività di contrasto, dell'asilo e dell'immigrazione;

c) contribuisce alla gestione efficace ed efficiente delle risorse e del personale;

d) istituisce e aggiorna il quadro situazionale nazionale in conformità dell'articolo 9;

e) assiste la pianificazione e l'attuazione delle attività nazionali di sorveglianza di frontiera;

f) coordina il sistema nazionale di sorveglianza delle frontiere, in conformità del diritto nazionale;

g) contribuisce a misurare a scadenze regolari gli effetti delle attività nazionali di sorveglianza di frontiera ai fini del presente regolamento;

h) coordina le misure operative con altri Stati membri, fatte salve le competenze dell'Agenzia e degli Stati membri.

4. Il centro nazionale di coordinamento è operativo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7».

²⁸ Cfr. e-mail inviata da ncc.italia@interno.it a "ITMRCC" e "Capoturno TLC", nonché per conoscenza a Tiziana Liguori, Fabio Guadagni, cincnavv.uss@marina.difesa.it,

bordo della nave “Gregoretti”, che terminò alle ore **16:53**²⁹.

In tale occasione, la Questura di Siracusa emise un’ordinanza di servizio con cui venne disposto l’invio di personale dipendente della Divisione investigazioni generali e operazioni speciali (D.I.G.O.S.) e della Squadra mobile, «con riferimento all’attuale situazione politica e militare in Libia e della concreta possibilità di infiltrazioni di persone legate a movimenti eversivi tra i migranti»³⁰.

§ § §

2. La legittimità del procedimento di accoglimento dei migranti presenti a bordo della nave “Gregoretti”.

L’imputazione ravvisa nella dinamica dei fatti descritti al paragrafo precedente una condotta omissiva del Ministro dell’interno, che avrebbe determinato una illecita compressione della libertà personale dei migranti a bordo della nave “Gregoretti” in violazione delle norme interne e internazionali che disciplinano il procedimento di accoglimento.

L’ipotesi accusatoria origina da un’erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento. Come si vedrà, l’*error in iure* investe le diverse fasi del procedimento in esame, in relazione ai momenti della individuazione del P.O.S. e dello sbarco dei migranti, che, peraltro, l’accusa pone impropriamente in un rapporto di consequenzialità immediata, trascurando che tra queste due fasi si inserì legittimamente quella endoprocedimentale dell’accordo di redistribuzione con diversi Stati membri dell’Unione europea, secondo quanto delineato anche dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018.

icc.rome@frontex.europa.eu e io.themis@frontex.europa.eu (in atti, fascicolo Procura Catania, p. 33 bis-14).

²⁹ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 31 luglio 2019, ore 17:30, prot. n. 03.03.01/4347/CO – EV 300-305/2019 (**All. n. 12**).

³⁰ Ordinanza di servizio della Questura di Siracusa (a firma del Questore dott.ssa Gabriella Ioppolo) avente ad oggetto «*Priolo Gargallo – Pontile NATO – Sbarco e trasferimento migranti a Pozzallo (RG)*». **Ordinanza di servizio**», del 31 luglio 2019 (in atti, fascicolo Procura Catania, p. 18).

Le argomentazioni esposte nelle pagine seguenti dimostreranno:

1. che la procedura di accoglimento non fu viziata da alcuna illegittimità;
2. che secondo una prassi consolidata e ben chiarita dal Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. avv. Giuseppe Conte, il Governo Italiano anche nel caso Gregoretti aveva scelto di ricollocare i migranti prima di dare il via allo sbarco. Ed invero, il capo dell'Esecutivo in data **28 dicembre 2019**, nel corso della conferenza stampa di fine anno organizzata dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti in collaborazione con l'Associazione della stampa parlamentare, affermò: *«per quanto riguarda le ricollocazioni abbiamo sempre a livello di Presidenza, anche con l'ausilio del Ministero degli esteri, lavorato noi per ricollocare e quindi consentire poi lo sbarco»*³¹.

§

2.1. L'assenza di un obbligo immediato di indicazione del P.O.S. e la natura di P.O.S. della nave "Gregoretti" ai sensi della normativa internazionale ed interna in materia di eventi S.A.R.

Secondo l'imputazione, nella mia *«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*

³¹ Cfr. compact disk contenente il video pubblicato sulla piattaforma web "YouTube", canale "La Repubblica", il 28 dicembre 2019 (URL: <https://www.youtube.com/watch?v=MiuFFMINhIg>), dal titolo «Nave Gregoretti, Conte: "Sto completando le verifiche sul mio coinvolgimento"», con un estratto delle dichiarazioni rese in data 28 dicembre 2019 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. avv. Giuseppe Conte, nel corso della conferenza stampa di fine anno organizzata dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti in collaborazione con l'Associazione della stampa parlamentare (All. n. 13).

Maritime Rescue Coordination Center) il 27 luglio 2019, bloccav[ò] 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».

Ebbene, anzitutto è necessario rilevare che la Convenzione internazionale di Amburgo sulla ricerca ed il soccorso marittimi ("S.A.R."), la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (S.O.L.A.S.) e i successivi emendamenti o linee guida elaborate dagli Stati membri dell'Organizzazione marittima internazionale (I.M.O.) non prevedono a carico degli Stati firmatari l'obbligo immediato di provvedere allo sbarco dei migranti salvati in mare.

È sufficiente leggere le disposizioni normative e le relative linee guida per **escludere l'esistenza di un obbligo in capo alle autorità nazionali competenti di indicare in tempi immediati un luogo sicuro per l'approdo sul proprio territorio delle persone salvate in mare.**

Si tratta di un argomento centrale che dimostra l'infondatezza dell'ipotesi accusatoria.

In particolare, secondo la Convenzione S.A.R. gli Stati firmatari sono tenuti 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*»³² (capitolo 2.1.10) nonché a «*[...] fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro*»³³ (capitolo 1.3.2).

³² Testo in lingua inglese: «*2.1.10 Parties shall ensure that assistance be provided to any person in distress at sea. They shall do so regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found*».

³³ Testo in lingua inglese: «*1.3 The terms listed below are used in the annex with the following meanings:*

[...]

Al fine di ottimizzare la procedura e favorire la cooperazione tra gli Stati membri dell'I.M.O. (Organizzazione marittima internazionale), le convenzioni S.O.L.A.S. e S.A.R. sono state oggetto di emendamenti entrati in vigore nel 2006.

Nello specifico, l'emendamento dell'articolo 33 della Convenzione S.O.L.A.S. e l'emendamento del capitolo 3.1.9 della Convenzione S.A.R. 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 appena questo sia ragionevolmente praticabile³⁴.

Trovano infine applicazione al caso in esame le **Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare**³⁵, le quali prevedono che il governo responsabile per la regione S.A.R. in cui sono recuperati i sopravvissuti fornisca un luogo sicuro o si accerti che tale luogo venga fornito.

Orbene, con riguardo ai profili temporali, le Linee guida prevedono che il *place of safety* debba essere fornito **entro un tempo ragionevole** (par. 2.5)³⁶, ma si riconosce: «ogni caso può comportare diverse circostanze. Queste modifiche danno allo Stato responsabile la flessibilità di affrontare ciascuna situazione mediante un approccio "caso per caso" [...]» (par. 2.6)³⁷.

Ed infatti, è espressamente contemplata la possibilità che, in alcuni casi, la necessità di coordinamento tra gli Stati possa comportare inevitabili

.2 Rescue. An operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety».

³⁴ Testo in lingua inglese: «[...] the relevant Parties shall arrange for such disembarkation to be effected as soon as reasonably practicable».

³⁵ Annex 34 alla Risoluzione MSC.167(78), «guidelines on the treatment of persons rescued at sea».

³⁶ Testo in lingua inglese: «[...] in every case a place of safety is provided within a reasonable time».

³⁷ Testo in lingua inglese: «2.6 Each case, however, can involve different circumstances. These amendments give the responsible Government the flexibility to address each situation on a case-by-case basis».

differimenti (par. 6.9)³⁸, considerato inoltre che «i governi dovrebbero cooperare tra loro per quanto riguarda la fornitura di luoghi di sicurezza adeguati per i sopravvissuti **dopo aver considerato fattori e rischi rilevanti**» (par. 6.16)³⁹.

È dunque smentita già su un piano letterale l'interpretazione delle Linee guida fornita dal Tribunale dei Ministri, che peraltro ha configurato una violazione della normativa internazionale sulla base di una errata traduzione, laddove il termine inglese “*until*” (“fino a che”), presente al par. 6.13, viene interpretato restrittivamente con l'espressione «*solo per il tempo strettamente necessario per [...]*»⁴⁰.

Escluso, quindi, qualsiasi obbligo di immediata indicazione del P.O.S., si rileva come le stesse Linee guida indichino i caratteri che contraddistinguono il **luogo sicuro**, specificando che deve trattarsi di un luogo nel quale le operazioni si considerano concluse e in cui:

- a) i sopravvissuti non siano più in pericolo di vita;
- b) le necessità umane primarie (cibo, riparo e cure mediche) possano essere soddisfatte;
- c) possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella loro successiva o finale destinazione (par. 6.12)⁴¹.

Le Linee guida riconoscono che il luogo sicuro possa essere individuato sia sulla terraferma che in mare.

³⁸ Testo in lingua inglese: «*Responsible State authorities should make every effort to expedite arrangements to disembark survivors from the ship; however, the master should understand that in some cases necessary co-ordination may result in unavoidable delays*».

³⁹ Testo in lingua inglese: «*Governments should co-operate with each other with regard to providing suitable places of safety for survivors after considering relevant factors and risks*».

⁴⁰ Cfr. Relazione del Tribunale dei Ministri di Catania, 12 dicembre 2019, p. 38 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 215).

⁴¹ Testo in lingua inglese: «*6.12 A place of safety (as referred to in the Annex to the 1979 SAR Convention, paragraph 1.3.2) is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors' next or final destination*».

Al riguardo, i paragrafi 6.13 e 6.14 descrivono due fattispecie diverse, che sono state erroneamente sovrapposte dalla relazione del Tribunale dei Ministri di Catania (p. 38).

Ed invero, considerati i caratteri generali del “luogo sicuro” ai sensi del par. 6.12:

- il **paragrafo 6.13** riconosce la possibilità della **nave di soccorso** («*assisting ship*») di essere considerata come **provvisorio place of safety** se in grado di ospitare in sicurezza i sopravvissuti e fino a che non possano essere previste soluzioni alternative⁴²;
- il **paragrafo 6.14**, invece, stabilisce che il *place of safety* possa essere individuato «*sulla terraferma, o a bordo di una unità di salvataggio o di altra idonea imbarcazione o struttura in mare che può servire come luogo sicuro finché i sopravvissuti siano sbarcati alla loro successiva destinazione*»⁴³.

Ulteriori specificazioni sono fornite nell'Appendice alle Linee guida, che contiene commenti sulla normativa internazionale rilevante⁴⁴.

Al paragrafo 3 si specifica che «*la Convenzione SAR non definisce il “luogo sicuro”. Tuttavia, sarebbe in contrasto con l'intento della Convenzione SAR definire un luogo sicuro esclusivamente mediante il riferimento alla posizione geografica. Ad esempio, un luogo sicuro potrebbe non essere necessariamente sulla terraferma. Piuttosto, un luogo sicuro dovrebbe essere determinato in riferimento alle sue caratteristiche e in base a ciò che può garantire ai sopravvissuti. È un luogo in cui si considera terminata*

⁴² Testo in lingua inglese: «6.13 An assisting ship should not be considered a place of safety based solely on the fact that the survivors are no longer in immediate danger once aboard the ship. An assisting ship may not have appropriate facilities and equipment to sustain additional persons on board without endangering its own safety or to properly care for the survivors. Even if the ship is capable of safely accommodating the survivors and may serve as a temporary place of safety, it should be relieved of this responsibility as soon as alternative arrangements can be made».

⁴³ Testo in lingua inglese: «6.14 A place of safety may be on land, or it may be aboard a rescue unit or other suitable vessel or facility at sea that can serve as a place of safety until the survivors are disembarked to their next destination».

⁴⁴ Testo in lingua inglese: «APPENDIX – SOME COMMENTS ON RELEVANT INTERNATIONAL LAW».

l'operazione di salvataggio. È anche un luogo in cui i sopravvissuti non siano più in pericolo di vita e dove le necessità umane primarie (cibo, riparo e cure mediche) possano essere soddisfatte. Inoltre, è un posto da cui possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella loro successiva o finale destinazione»⁴⁵.

Alla luce di tale ricostruzione del quadro normativo di riferimento, appare evidente la mancanza, nel caso di specie, di violazioni delle norme internazionali e interne da parte delle autorità italiane, e in particolare del Ministero dell'interno.

Tanto emerge anzitutto dalle seguenti circostanze:

- 1) i migranti, che si trovavano in acque maltesi in data 26 luglio 2019, furono prontamente soccorsi da una motovedetta e da un pattugliatore italiani e trasbordati sulla nave "Gregoretti";
- 2) tra le persone salvate, i minori, le donne in gravidanza e i soggetti affetti da particolari patologie o altre condizioni personali furono fatti sbarcare in tempi celeri, non appena richiesto⁴⁶;
- 3) ai soggetti tratti in salvo furono assicurati beni di prima necessità e cure dai militari della Guardia costiera e da personale dedicato.

⁴⁵ Testo in lingua inglese: «*The SAR Convention does not define "place of safety". However, it would be inconsistent with the intent of the SAR Convention to define a place of safety solely by reference to geographical location. For example, a place of safety may not necessarily be on land. Rather, a place of safety should be determined by reference to its characteristics and by what it can provide for the survivors. It is a location where the rescue operation is considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors' next or final destination*».

⁴⁶ Al riguardo, come dettagliatamente indicato nel paragrafo 1:

- a) il 25 luglio 2019, due donne incinte con due accompagnatori, una persona ustionata e un'altra con blocco urinario furono appositamente evacuate su una motovedetta della Guardia Costiera dedicata e trasportate a Lampedusa;
- b) il 27 luglio 2019, una donna incinta affetta da dolori addominali fu sbarcata a Catania unitamente al marito e a due figli minori;
- c) il 29 luglio 2019 quindici minori non accompagnati vennero sbarcati ad Augusta, subito dopo la trasmissione della certificazione medica dell'Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera (U.S.M.A.F.);
- d) il 31 luglio 2019 fu eseguita l'evacuazione medica per un migrante affetto da sospetta tubercolosi.

Infatti, **in attesa dell'individuazione delle successive destinazioni, la nave "Gregoretti" costituiva un P.O.S. (luogo sicuro)** ai sensi del par. 6.14 delle Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare.

Come specificato nei commenti ufficiali a tali Linee guida⁴⁷, l'individuazione del P.O.S. è operazione di natura sostanziale; sicché, per determinare se un luogo possa essere considerato "P.O.S.", occorre avere riguardo alle sue concrete caratteristiche, a prescindere dalla posizione geografica, atteso che «un luogo sicuro potrebbe non essere necessariamente sulla terraferma. Piuttosto, un luogo sicuro dovrebbe essere determinato in riferimento alle sue caratteristiche e in base a ciò che può garantire ai sopravvissuti»⁴⁸.

Dunque, la natura di P.O.S. della nave "Gregoretti", una volta attraccata alla banchina N.A.T.O. del porto di Augusta, si ricava dal par. 6.14, nonché dal par. 6.12 delle citate Linee guida che qualifica come luogo sicuro quello in cui, oltre ad esser garantita la sicurezza dei sopravvissuti, vengano loro assicurate le necessità umane primarie (cibo, riparo e cure mediche) in attesa di poter organizzare il trasporto presso la destinazione successiva o finale.

Pertanto, non v'è dubbio che i migranti salvati a bordo della nave "Gregoretti" – peraltro, ormeggiata al molo "N.A.T.O." del porto di Augusta – si trovassero in un "luogo sicuro" in attesa che fosse individuata la destinazione finale, frutto delle interlocuzioni già avviate (e avanzate) per la redistribuzione d'intesa con gli altri Stati membri dell'Unione europea.

Ed infatti:

⁴⁷ Testo in lingua inglese: «APPENDIX – SOME COMMENTS ON RELEVANT INTERNATIONAL LAW».

⁴⁸ Testo in lingua inglese: «The SAR Convention does not define "place of safety". However, it would be inconsistent with the intent of the SAR Convention to define a place of safety solely by reference to geographical location. For example, a place of safety may not necessarily be on land. Rather, a place of safety should be determined by reference to its characteristics and by what it can provide for the survivors. It is a location where the rescue operation is considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors' next or final destination».

a) l'operazione di salvataggio era senz'altro terminata e i sopravvissuti non si trovavano in pericolo di vita. Al riguardo, è sufficiente considerare che la nave era ormeggiata in porto, al riparo dal moto ondoso e dall'eventuale peggioramento delle condizioni meteo-marine, sì da escludere qualsiasi rischio di naufragio;

b) le necessità umane primarie (cibo, riparo e cure mediche) furono sempre adeguatamente soddisfatte. Come già esposto nel primo paragrafo, l'approvvigionamento di viveri era regolare ed erano garantiti tre pasti al giorno (colazione, pranzo e cena), preparati direttamente dal personale di bordo in cucine in ottime condizioni igienico-sanitarie⁴⁹. I migranti erano stati dislocati su un ponte di circa 400 mq – opportunamente fatto coprire con dei teli per fornire riparo dall'irraggiamento – e disponevano di un kit di igiene personale ciascuno⁵⁰ e di un punto acqua appositamente allestito per il refrigerio.

A ciò si aggiunga che sul natante erano presenti sin dal 26 luglio due sanitari appartenenti al Corpo italiano di soccorso dell'Ordine di Malta (il medico dott.ssa Stefania Agata Reale e l'infermiera dott.ssa Francesca Santangelo).

Ulteriori ispezioni mediche furono eseguite all'arrivo della nave al porto di Augusta: in questa occasione, si procedette alla evacuazione per ogni caso segnalato dal personale medico. Inoltre, la stabile presenza in porto consentì sempre il regolare afflusso dei medicinali necessari alla cura delle persone a bordo⁵¹.

Quindi, come illustrato dallo stesso comandante della nave, «*tutte le*

⁴⁹ Nel Verbale di ispezione locale *ex artt.* 244 e 246 c.p.p., 30 luglio 2019, si specifica che «*dal controllo a campione degli alimenti ivi detenuti (locali cucina e cambusa) non è emerso alcun tipo di irregolarità, circa la loro detenzione/conservazione (etichettatura, stato di conservazione, etc.). Approntato ed attuato il manuale di autocontrollo secondo il sistema HACCP e aggiornate le relative schede di verifica registrazione. [...] Visionato l'ultimo rapporto analitico dell'acqua destinata al consumo umano, con esito regolare [...] il personale addetto alla cucina risulta in possesso di attestato alla formazione professionale alimentarista in corso di validità*» (p. 2).

⁵⁰ Cfr. S.I.T. Berlano, 30 luglio 2019, cit., p. 4 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 76).

⁵¹ Il comandante della nave ha illustrato che «*allorché [la dott.ssa Agata Reale] ha chiesto specifici medicinali quali un collirio e una pomata al cortisone, mi sono subito attivato per fornirglieli*» (S.I.T. Berlano, 30 luglio 2019, cit., p. 4 – in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 76).

precauzioni possibili per rendere agevole la permanenza a bordo» erano state adottate, tanto che «non vi sono mai stati segni di insofferenza da parte dei migranti»⁵²;

c) infine, dalla nave “Gregoretti”, una volta attraccata ad Augusta, era possibile organizzare il trasporto dei sopravvissuti nella loro destinazione successiva o finale.

Invero, come già rilevato, l’idoneità della nave ad ospitare temporaneamente i migranti consentiva il raggiungimento dell’accordo di redistribuzione in sede europea e un indirizzamento degli stessi verso il conseguente *iter* di accoglienza, atteso che – come si vedrà più dettagliatamente nel successivo paragrafo – il meccanismo di redistribuzione prevedeva la assunzione di impegni da parte degli Stati membri **prima dello sbarco**. I tempi che precedettero lo sbarco, infatti, sono riconducibili esclusivamente alla definizione della procedura di individuazione della destinazione finale delle persone messe in salvo.

In conclusione, dal momento dell’ormeggio la nave “Gregoretti” costituiva senz’altro un luogo sicuro, sussistendo tutti i requisiti previsti dalla normativa internazionale.

Ciò è stato chiarito anche dal Capo di Gabinetto del Ministero dell’interno, prefetto Matteo Piantedosi, escusso a sommarie informazioni testimoniali dal Tribunale dei Ministri il 24 ottobre 2019:

«[...] già il POS inteso in questo senso come lo dice la, la, la... la norma di diritto internazionale può essere già anche il natante, chiaramente per un periodo compatibile al fatto più costituire quel luogo in cui il naufrago o cosa... viene portato e messo in sicurezza in attesa di successive cose [...]»⁵³.

Questa ricostruzione trova riscontro anche nelle comunicazioni inviate dall’I.M.R.C.C. alle diverse autorità competenti, da cui emerge che, una volta individuato il pontile militare N.A.T.O. presso il porto di Augusta come

⁵² Cfr. S.I.T. Berlino, 30 luglio 2019, cit., p. 4 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 76).

⁵³ S.I.T. Piantedosi, cit., p. 10 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 108).

destinazione della nave, non venne più fatto alcun riferimento alla determinazione del P.O.S. Ed invero:

- le note trasmesse il **25 e 26 luglio 2019**, riguardanti il prossimo trasbordo dei migranti sulla nave “Gregoretti”, concludevano entrambe con la specificazione che «sarà richiesto al NCC il relativo place of safety»⁵⁴;
- la comunicazione trasmessa la **mattina del 27 luglio 2019**, dopo l’arrivo al largo di Catania, indicava che la nave era «in attesa dell’assegnazione di un place of safety (pos)»⁵⁵;
- la comunicazione delle ore **18:10 del 27 luglio 2019** da parte del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera informò il comandante della nave «[...] che il probabile P.O.S. per lo sbarco dei migranti sarebbe potuto essere il **porto di Augusta presso il pontile militare NATO** [...]»⁵⁶;
- la nota inviata la **sera del 27 luglio 2019 non conteneva più alcun riferimento al P.O.S.**, limitandosi a specificare che «i migranti non saranno sbarcati fino al sopraggiungere di superiori disposizioni»⁵⁷.

Sul punto, con riguardo a tali comunicazioni, in sede di sommarie informazioni il prefetto Matteo Piantedosi ha rilevato: «[...] e non chiude più con la richiesta di POS, bensì con l’attesa di successive superiori disposizioni. Se volessi dare un significato alle loro stesse... al loro stesso linguaggio dico il POS lo hanno determinato, lo hanno raggiunto, attendono di sapere la successiva destinazione, i successivi adempimenti [...]»⁵⁸. Ed ancora «[le comunicazioni dell’I.M.R.C.C. erano] rivolte peraltro a una platea di, di, di... di destinatari in indirizzo che, voglio dire, era tutto il Governo, dice attendo

⁵⁴ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 25 luglio 2019, ore 21:55, prot. n. 03.03.01/4182/CO – EV 300/2019, cit. (**All. n. 3**) e comunicazione I.M.R.C.C. del 26 luglio 2019, ore 01:49, prot. n. 03.03.01/4189/CO – EV 305/2019, cit. (**All. n. 5**).

⁵⁵ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 27 luglio 2019, ore 11:00, prot. n. 03.03.01/4228/CO – EV 300-305/2019, cit. (**All. n. 6**).

⁵⁶ Annotazione P.G. Berlano, 29 luglio 2019, cit., p. 3 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 27).

⁵⁷ Cfr. Comunicazione I.M.R.C.C. del 27 luglio 2019, ore 23:05, prot. n. 03.03.01/4248/CO – EV 300-305/2019, cit. (**All. n. 8**).

⁵⁸ S.I.T. Piantedosi, cit., p. 12 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 110).

che qualcuno mi dice che cosa devo fare giustamente perché loro completano la parte che gli compete, cioè di mettere in sicurezza le persone, li tengono ancora a bordo per un periodo... chiaramente per avere una sua congruità, insomma di mantenimento delle condizioni di sicurezza, assicurano il primo soccorso, evacuazioni mediche eee... supporto anche di... credo nel passaggio... non ricordo se a Siracusa o a Catania... attraccano un attimo, la Prefettura gli fornisce viveri, acqua, insomma rifornimenti e cose così, insomma tutto ciò che mette in sicurezza le persone rispetto ai bisogni primari di sicurezza personale, sanitaria, igienico sanitaria e quant'altro e dopodiché dice fatemi sapere che destinazione avranno queste persone»⁵⁹.

Inoltre, come già evidenziato nell'inquadramento normativo, il diritto internazionale non impone allo Stato che coordina le operazioni di salvataggio di predisporre lo sbarco dei migranti salvati in tempi **immediati** o **comunque predeterminati**.

In particolare, la richiamata normativa internazionale **non prevede alcun obbligo di individuare un luogo sicuro sulla terraferma in tempi immediati rispetto all'approdo della nave**, avendo lo Stato il potere-dovere di **organizzare il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione finale** (si confronti il par. 6.12 delle Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare).

Le Convenzioni internazionali e le relative linee guida stabiliscono precisi impegni a carico degli Stati firmatari che si obbligano a garantire che sia **prestata assistenza** ad ogni persona in pericolo in mare, nonché a «[...] **fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro**», ma non incidono sulle successive modalità di collocamento dei superstiti, svuotando altrimenti il concetto di sovranità nazionale.

Ed anzi, proprio i commenti ufficiali alle menzionate Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare⁶⁰ precisano che «*come principio*

⁵⁹ S.I.T. Piantedosi, cit., p. 15 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 113).

⁶⁰ Annex 34 alla Risoluzione MSC.167(78), «*guidelines on the treatment of persons rescued at sea*».

generale del diritto internazionale, la sovranità di uno Stato consente a tale Stato di controllare i suoi confini, di escludere gli stranieri dal suo territorio e di prescrivere leggi che disciplinano l'ingresso di stranieri nel suo territorio» (par. 5)⁶¹.

Pertanto, nel caso di specie (come si vedrà più specificamente nel successivo paragrafo) la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i ministeri competenti (tra cui quelli degli esteri e dell'interno) agirono nel rispetto delle norme internazionali per individuare la destinazione dei migranti, interessando altri Stati membri dell'Unione europea nell'ambito della procedura di c.d. redistribuzione.

Sicché, la conclusione secondo cui gli Stati firmatari delle Convenzioni S.O.L.A.S. e S.A.R. sarebbero obbligati a trasferire entro i propri confini i superstiti salvati in mare in tempi immediati, senza alcun potere di organizzare la loro individuazione e conduzione nella destinazione finale, è errata perché non corrisponde al significato delle disposizioni convenzionali ed eroderebbe irrimediabilmente, oltre i limiti previsti dalla Costituzione, il principio di sovranità nazionale.

§

2.2. L'accordo di redistribuzione come fase del procedimento di accoglimento dei migranti.

Come anticipato, la procedura applicata per il caso “Gregoretti” rientrava in una prassi seguita dal Governo. Sul punto, vanno ancora citate per la loro nitidezza le dichiarazioni del Presidente del Consiglio prof. avv. Giuseppe Conte, il quale in data **28 dicembre 2019**, in occasione della conferenza stampa di fine anno, affermò: *«per quanto riguarda le ricollocazioni abbiamo*

⁶¹ Testo in lingua inglese: *«As a general principle of international law, a State's sovereignty allows that State to control its borders, to exclude aliens from its territory and to prescribe laws governing the entry of aliens into its territory».*

sempre a livello di Presidenza, anche con l'ausilio del Ministero degli esteri, lavorato noi per ricollocare e quindi consentire poi lo sbarco»⁶².

Dunque, il Presidente Conte rivendicò la paternità del lavoro svolto con l'ausilio del Ministero degli Esteri, ricordando l'esatta sequenza dei fatti: in primo luogo, si procede al ricollocamento; in secondo luogo, si procede allo sbarco.

Queste dichiarazioni quindi – oltre ad escludere un coinvolgimento esclusivo del Ministero dell'interno nella fase prodromica allo sbarco – indicano espressamente l'esistenza di una relazione funzionale fra le trattative per il ricollocamento dei migranti tra gli Stati membri e lo sbarco («*consentire poi lo sbarco*»).

Sul punto, dunque, si consuma un ulteriore errore del Tribunale dei Ministri, che ha sganciato l'azione del Ministro dell'interno da quella degli altri Ministri e della Presidenza del Consiglio, configurando la prima come abuso di una pubblica funzione che avrebbe viziato il procedimento di accoglienza attingendo la libertà dei migranti, e la seconda come una mera iniziativa avviata a livello europeo, che avrebbe potuto incidere semmai *ex post* sulla ripartizione di responsabilità rispetto al trattamento dei migranti.

L'ipotesi accusatoria, infatti, ha erroneamente qualificato l'accordo di redistribuzione tra Stati membri dell'Unione europea come una vicenda parallela ed estranea al procedimento di accoglimento dei migranti salvati dalla nave Gregoretti, ritenendo che tale accordo (e le relative trattative) non possa essere correlato alla gestione dell'evento in esame né giustificare i tempi dello sbarco.

Invero, se così fosse, non si spiegherebbe l'urgenza manifestata alla Commissione europea e agli Stati membri U.E. dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che, d'accordo con i ministeri competenti, contemporaneamente alle operazioni di salvataggio in mare investì gli Stati membri della questione

⁶² Cfr. compact disk contenente il video pubblicato sulla piattaforma web “YouTube”, canale “La Repubblica”, il 28 dicembre 2019, dal titolo «*Nave Gregoretti, Conte: “Sto completando le verifiche sul mio coinvolgimento”*», cit. (All. n. 13).

relativa alla redistribuzione⁶³.

È bene evidenziare che questa relazione funzionale tra accordo di redistribuzione e sbarco dei migranti non ha la sua fonte in una iniziativa estemporanea dello Stato italiano, tanto meno del solo Ministro dell'interno.

L'accordo per la redistribuzione dei migranti tra i Paesi dell'Unione europea si inserisce, infatti, nell'ambito del procedimento di accoglienza, trovando una specifica base normativa nel principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri (art. 80 T.F.U.E.) e nello sviluppo della politica migratoria europea (art. 67, par. 2, T.F.U.E.).

Tale principio non deve essere attuato esclusivamente attraverso azioni (atti) dell'Unione europea, potendo essere la ripartizione delle responsabilità anche bilaterale o multilaterale.

Al riguardo, è noto che – nonostante la c.d. clausola di sovranità di cui all'art. 17 del Regolamento U.E. n. 604 del 26 giugno 2013 (c.d. “Dublino III”) – negli ultimi anni l'acuirsi della crisi migratoria che ha interessato alcuni Stati membri, come l'Italia, ha determinato il ricorso a soluzioni alternative nel solco del citato principio. In particolare, l'incapacità dell'Unione europea di modificare il c.d. “sistema Dublino”, superando il criterio della competenza dello Stato membro di primo ingresso (unitamente alle difficoltà applicative della clausola derogatoria dell'art. 17 cit.), ha favorito nell'ambito dei rapporti tra gli Stati membri il ricorso ad azioni di redistribuzione su base volontaria in relazione a singole emergenze.

La principale criticità del sistema europeo risiede nella evidente inadeguatezza a far fronte alle conseguenze della pressione migratoria che grava sui sistemi di asilo di alcuni Stati membri di frontiera, come l'Italia; non solo sul piano della salute, della sicurezza e dell'ordine pubblico (che ciascuno Stato membro deve in ogni caso perseguire e garantire), ma anche in relazione alla capacità degli Stati di eseguire efficacemente e tempestivamente i molteplici adempimenti connessi all'accoglienza e al trattamento dei migranti irregolari

⁶³ Le citate comunicazioni del Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo di Roma risultano trasmesse agli uffici di Gabinetto dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa, dell'interno e degli affari esteri (cfr. **All. nn. 1-12**).

in base al diritto internazionale e al diritto eurounitario.

A quest'ultimo proposito, è opportuno rilevare che la complessità e la difficoltà di svolgimento delle procedure di accoglienza devono essere riguardate non solo dal punto di vista delle esigenze interne dello Stato membro interessato, ma anche tenendo conto della necessità di rispettare i diritti fondamentali, tra i quali la libertà personale, su cui incidono direttamente le suddette difficoltà: la notevole pressione migratoria rallenta inevitabilmente gli adempimenti relativi al trattamento dei migranti, procrastinando lo stato di limitazione della libertà personale e di compressione degli altri diritti fondamentali ben oltre quanto consentirebbe una effettiva redistribuzione tra i vari Stati membri secondo il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra i medesimi Stati.

Risultato, questo, che come rilevato non è garantito dal “sistema Dublino”, fondato sull’attribuzione di competenza dello Stato di ingresso (indipendentemente dalla sua posizione geografica) e non sulla equa suddivisione delle responsabilità.

In tale ottica appare evidente che nell’ambito degli eventi S.A.R., e in particolare di quelli legati non a reali incidenti di navigazione, bensì a tentativi di ingresso irregolare sul territorio nazionale ed europeo⁶⁴, il raggiungimento di accordi di redistribuzione tra lo Stato membro di ingresso e altri Stati membri U.E. – una volta che le persone siano state comunque collocate in un “luogo sicuro” secondo il diritto internazionale⁶⁵ – costituisce un meccanismo che consente di superare la rilevata inadeguatezza del “sistema Dublino”, in quanto il coinvolgimento di più Stati membri – secondo il principio di

⁶⁴ La Dichiarazione di Malta del 23 settembre 2019 riconosce che «*i trafficanti abusano delle regole sulla ricerca e il soccorso e delle imbarcazioni vicine per implementare il loro modello di business*» (par. IV) (testo in lingua inglese: «*the smugglers abuse search and rescue rules and nearby vessels in order to implement their business model*»).

⁶⁵ Come rilevato nel precedente paragrafo, i migranti, per tutta la durata della procedura e nonostante non avessero raggiunto la destinazione finale, si trovavano già in un *place of safety*, da individuarsi nel natante “Gregoretti”, ormeggiato al molo “N.A.T.O.” del porto di Augusta; la permanenza a bordo della nave era determinata solo dalla pendenza della fase endoprocedimentale relativa all’accordo di redistribuzione con gli altri Stati membri dell’U.E.; in ogni momento vi era la possibilità di procedere a sbarchi funzionali alla tutela di diritti fondamentali, come avvenuto (*i.e.* salvaguardia dei minori, del diritto alla salute, ecc.).

solidarietà ed equa ripartizione – favorisce un più immediato ed efficace trattamento dei migranti e, quindi, anche una minore compressione dei loro diritti fondamentali.

Dunque, l'accordo di redistribuzione non può ritenersi un *fatto* estraneo al procedimento di accoglienza, ma un *atto* dello stesso (endoprocedimentale), in quanto – conformemente all'ordinamento eurounitario – è funzionale alla determinazione su base volontaria della ripartizione di responsabilità tra più Stati membri con riguardo al trattamento dei cittadini di paesi terzi ed ai relativi adempimenti.

Pertanto, nel caso in esame, prima di procedere allo sbarco – nel quadro di tale “collaborazione” tra gli Stati membri su base volontaria – si rendeva necessario «*verificare preventivamente la possibilità di condividere con gli altri Paesi dell'Unione europea l'onere dell'accoglienza dei numerosi migranti provenienti da Paesi extracomunitari e soccorsi in situazioni di pericolo*»⁶⁶, al fine di stabilire gli obblighi gravanti sullo Stato italiano nei loro confronti⁶⁷.

Questa azione, del resto, si inseriva nell'ambito delle iniziative adottate dal Governo “Conte I” volte a superare il “sistema Dublino” nell'ottica dell'applicazione del principio di equa ripartizione delle responsabilità. L'Esecutivo, in particolare, aveva adottato una **politica sui flussi migratori – definita anche nel “Contratto di Governo”** – che era incentrata sul «*superamento del Regolamento di Dublino*»; «*il rispetto del principio di equa*

⁶⁶ Richiesta di archiviazione del Sostituto Procuratore Distrettuale della Repubblica, dott. Andrea Bonomo, 20 settembre 2019, p. 9 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania).

⁶⁷ In assenza dell'accordo di redistribuzione, le persone soccorse avrebbero dovuto essere sbarcate e assoggettate alla ordinaria disciplina prevista dal Regolamento di Dublino III e dalle norme interne, con la assunzione da parte dello Stato italiano di tutti gli obblighi conseguenti (di informazione, pre-identificazione, somministrazione delle informative sulla normativa vigente, identificazione, foto-segnalamento e controllo delle banche dati, accoglienza nelle strutture ricettive, gestione delle richieste di protezione internazionale e di asilo, espulsione, rimpatrio, ecc.); laddove, per effetto dell'accordo di redistribuzione con altri Stati membri dell'Unione europea, i migranti sarebbero stati «*assoggettati a tutte le procedure prodromiche a questa distribuzione*», che implica invece l'assunzione diretta degli obblighi di trattamento da parte degli Stati aderenti (cfr. S.I.T. Piantedosi, cit., p. 17 – in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 115).

*ripartizione delle responsabilità sancito dal Trattato sul funzionamento dell'UE deve essere garantito attraverso il **ricolloccamento** obbligatorio e automatico dei richiedenti asilo tra gli Stati membri della UE [...]*», anche perseguendo il «*bilanciamento con gli interessi di sicurezza e ordine pubblico [al fine] imprescindibile [di] scardinare il business degli scafisti che ha causato sbarchi e morti nel mar Mediterraneo e smantellare le organizzazioni criminali internazionali per la tratta degli esseri umani [...]*»⁶⁸.

Non solo. Nel caso in esame, l'azione volta al raggiungimento di un accordo di redistribuzione era pienamente conforme alle conclusioni in materia di migrazione del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 (diramate dal Segretariato generale del Consiglio) in cui si prevedeva «*un nuovo **approccio allo sbarco di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, basato su azioni condivise o complementari tra gli Stati membri***» (par. 5); e inoltre si specificava che «*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. Tutte le misure nel contesto di questi centri sorvegliati, ricollocazione e reinsediamento compresi, **saranno attuate su base volontaria**, lasciando impregiudicata la riforma di Dublino*» (par. 6).

I principi in materia di accoglienza e di ricolloccamento delineati dalle conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 hanno trovato applicazione nella gestione di successivi eventi S.A.R. (tra cui il “caso Gregoretti”), nonché attuazione nella «*Joint declaration of intent on a*

⁶⁸ Cfr. Estratto del “*Contratto per il governo del cambiamento*”, pp. 26-28 (**All. n. 14**).

Ed infatti, nell'ambito di tale indirizzo politico, il Governo italiano sottopose alle istituzioni europee la necessità di rivedere le procedure di gestione degli eventi di immigrazione irregolare e dei salvataggi in mare.

controlled emergency procedure – voluntary commitments by Member States for a predictable temporary solidarity mechanism» del 23 settembre 2019 (c.d. “accordo di Malta”).

Questo accordo – il quale richiama la Risoluzione MSC. 167(78), «*che incoraggia i Governi a cooperare tra loro con riguardo alla individuazione di idonei luoghi sicuri per i sopravvissuti dopo aver considerato i fattori e rischi rilevanti*»⁶⁹ – prevede che: «[...] *le ricollocazioni ad hoc ai sensi dell’articolo 17 (2) del regolamento Dublino, clausola discrezionale in base alla quale uno Stato membro può prendere in carico un richiedente – attuata sin dall’estate del 2018, sotto il coordinamento dalla Commissione Europea e sostenuta dal European Asylum Support Office (EASO) e European Border and Coast Guard Agency (EBCGA), si sono dimostrate utili per facilitare gli sbarchi e garantire la ricezione dei richiedenti asilo attraverso la ricollocazione in diversi Stati membri dell’Unione europea, ma al tempo stesso riconoscendo che queste delocalizzazioni non sono state pienamente soddisfacenti dal momento che solo pochi Stati membri dell’Unione europea si sono impegnati in esse e perché si possono apportare miglioramenti alle procedure successive agli sbarchi*»⁷⁰.

Su tali premesse, Germania, Francia, Italia e Malta si sono impegnate congiuntamente a:

«*utilizzare un sistema di **ricollocazione “a corsia prioritaria” sulla base di impegni pre-dichiarati prima dello sbarco** e, ove applicabile, del rimpatrio immediatamente dopo lo sbarco che includa, come minimo, uno screening di sicurezza e medico di tutti i migranti e altre misure pertinenti. Il sistema*

⁶⁹ Testo in lingua inglese: «II. Also recalling, in this regard, Resolution MSC. 167(78), which encourages Governments to cooperate with each other with regard to providing suitable places of safety for survivors after considering relevant factors and risk».

⁷⁰ Testo in lingua inglese: «VI. Aware that the ad hoc relocations under Article 17 (2) Dublin Regulation (discretionary clause according to which a Member State may take charge of an applicant-put in place since the summer of 2018, coordinated by the European Commission and supported by EASO and EBCGA, have proven useful to facilitate disembarkations and ensure the reception of asylum seekers through relocation in several EU Member States, but at the same time recognizing that these relocations have not been fully satisfactory since only a few EU Member States have engaged in them and because improvements can be made in the processes following disembarkations».

dovrebbe essere basato su procedure operative standard concordate, sulla base e in miglioramento delle attuali pratiche per snellire le procedure e per il pieno utilizzo di EURODAC. Lo Stato membro di ricollocazione deve assumere la responsabilità delle persone trasferite. Inoltre, il meccanismo deve fornire il sostegno delle Agenzie UE, per esempio EURODAC per la registrazione e il primo colloquio»⁷¹.

Dunque, tale dichiarazione internazionale prevede uno strumento rapido («*fast track*») per la redistribuzione dei migranti salvati in mare sulla base di impegni assunti dagli Stati membri aderenti prima dello sbarco. Inoltre, pone in capo allo Stato di destinazione la integrale responsabilità per la domanda di protezione, l'accoglienza e l'eventuale rimpatrio in caso di esito negativo della richiesta di asilo⁷².

Come è evidente, il c.d. Accordo di Malta del 2019, contemplando «*un sistema di ricollocazione “a corsia prioritaria” sulla base di impegni pre-dichiarati prima dello sbarco*», espressamente prevede che l'accordo di redistribuzione tra gli Stati membri debba intervenire precedentemente allo sbarco, così collocando la relativa iniziativa dello Stato membro di ingresso nell'ambito del procedimento di accoglimento.

Pertanto, viene espressamente stabilita una **relazione funzionale tra lo sbarco e l'accordo per il ricollocamento dei migranti** tra determinati Stati membri.

Orbene, alla luce dei precedenti rilievi è evidente che **tale procedura corrisponde a quella seguita nella gestione del “caso Gregoretto”**, di cui ripropone la relazione tra lo sbarco ed il preliminare impegno internazionale di ricollocamento.

⁷¹ Testo in lingua inglese: «4. Use a fast track system for relocation on the basis of pre-declared pledges before the disembarkation and, where applicable, return immediately after disembarkation which includes, as a minimum, security and medical screening of all migrants and other relevant measures. The system should be based on agreed standard operating procedures, building on and improving existing practices by streamlining procedures and the full use of EURODAC. The Member State of relocation shall take over responsibility for the persons relocated. Moreover, the mechanism should provide for the support of EU Agencies e. g. on EURODAC registration and initial interviewing».

⁷² Cfr. “Joint declaration of intent on a controlled emergency procedure – voluntary commitments by Member States for a predictable temporary solidarity mechanism” del 23 settembre 2019 (c.d. “Accordo di Malta”), parr. 4 ss.

Tanto è vero che sotto il successivo Governo “Conte II”, come si vedrà, nel caso “Ocean Viking”, la nave rimase in mare dal 18 ottobre al 29 ottobre 2019, prima della concessione di un porto di sbarco in Italia, in attesa che Francia, Germania ed Italia trovassero una soluzione per il ricollocamento dei migranti⁷³.

Ebbene, analogamente, nel caso in esame, **sin dal 26 luglio 2019** – il giorno precedente all’arrivo della nave “Gregoretti” nella rada del porto di Catania – la Presidenza del Consiglio dei Ministri inoltrò formale richiesta di redistribuzione dei migranti a numerosi Stati membri, informandoli, altresì, che era stato previamente allertato il Dipartimento generale Home della Commissione U.E.⁷⁴.

Le numerose comunicazioni intercorse successivamente⁷⁵ dimostrano che la Presidenza del Consiglio e i ministeri competenti furono collegialmente impegnati nella procedura di redistribuzione, secondo una prassi ormai consolidata (come del resto confermato da episodi analoghi).

In particolare, la sera del **26 luglio 2019**, l’ambasciatore Maurizio Massari – Rappresentante permanente dell’Italia presso l’Unione europea – informò alcuni rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei ministeri coinvolti circa i contatti in corso per la redistribuzione dei migranti, notiziandoli della disponibilità generica offerta da Germania, Francia, Irlanda e Lussemburgo, nonché del possibile esito positivo dei contatti con Finlandia, Portogallo,

⁷³ Cfr. articolo di stampa dal titolo “*Si sblocca lo stallo della Ocean Viking: sbarcherà a Pozzallo, poi 70 migranti in Francia e Germania*”, *Il Secolo XIX*, 29 ottobre 2019 (URL: <https://www.ilsecoloxix.it/italia-mondo/cronaca/2019/10/29/news/migranti-ocean-viking-da-10-giorni-in-mare-dateci-un-porto-1.37804603>) (**All. n. 15**).

Cfr. anche comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Ministero dell’interno il 29 ottobre 2019, dal titolo «*Ricollocati in Europa i migranti a bordo della Ocean Viking*», in cui si legge: «*Con riguardo ai migranti che sono a bordo della Ocean Viking, si è appena conclusa la procedura di ricollocazione degli stessi in base al pre-accordo raggiunto nel corso del vertice di Malta. Francia e Germania, in particolare, accoglieranno 70 migranti. A questo punto è stato individuato in Pozzallo il porto di sbarco*» (**All. n. 16**).

⁷⁴ Cfr. e-mail del 26 luglio 2019, ore 15:37, inviata dall’indirizzo P.Benassi@governo.it a plurimi rappresentanti di alcuni Stati membri, nonché per conoscenza agli indirizzi A.Vitolo@governo.it e maurizio.massari@esteri.it (**All. n. 17**).

⁷⁵ Documentazione trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero degli esteri a seguito di richiesta *ex art. 391 quater c.p.p.*

Slovenia, Lituania e altri, al contempo avvertendoli che occorre mettere «*in conto il ritardo nelle risposte dovuto al weekend estivo*»⁷⁶.

La sera del **28 luglio 2019** l'ambasciatore Maurizio Massari fornì ulteriori aggiornamenti della Commissione europea, secondo cui i concreti impegni di Germania e Francia sarebbero stati comunicati solo il giorno successivo, così come quelli di Croazia e Finlandia, mentre il governo portoghese non aveva ancora fornito risposte essendo «*in retreat*» per tutto il fine settimana⁷⁷.

Tuttavia, la disponibilità definitiva degli Stati aderenti (Germania, Francia, Portogallo, Lussemburgo e Irlanda) fu confermata il **31 luglio 2019**⁷⁸, poche ore prima che fosse eseguito lo sbarco.

È dunque evidente come rappresentanti del Governo avessero gestito una attività funzionale a consentire lo sbarco dei migranti e la conseguente ricollocazione sul territorio europeo.

A tal riguardo, sono significative le dichiarazioni rese in sede di sommarie informazioni testimoniali dal dott. Filippo Romano, vicario del prefetto di Siracusa, che ha fornito l'esatto riscontro di quanto emerge dalle citate e-mail: «*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 di tutti gli organi di stampa e mass media. Il 30 di luglio poi parlai*

⁷⁶ Cfr. e-mail del 26 luglio 2019, ore 20:29, inviata dall'indirizzo maurizio.massari@esteri.it a Elisabetta Belloni, Pietro Benassi, Michele Baiano, Riccardo Guariglia e Vincenzo Celeste, nonché in conoscenza a Andrea Vitolo, Andrea Biagini e Mariomassimo Santoro (**All. n. 18**).

⁷⁷ Cfr. e-mail del 28 luglio 2019, ore 22:01, inviata da Maurizio Massari a Elisabetta Belloni, P.Benassi@governo.it, Michele Baiano, Riccardo Guariglia, Vincenzo Celeste, stefano.beltrame@interno.it e Andrea Biagini (**All. n. 19**).

⁷⁸ Cfr. e-mail del 31 luglio 2019, ore 11:13, inviata da Andrea Biagini a Alfredo Conte, Stefano Catani, Filippo Cinti, Andrea Domeniconi, Valeria Reggio, Giulia De Nardis, Silvia Tosi, Alessandro Tutino, Daniele Rampazzo, Luigi Estero, Francesca Blasone, Lorenzo Donatelli, Andrea Vitolo e, per conoscenza, a Maurizio Massari e a Mariomassimo Santoro (**All. n. 20**).

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. [...] 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»⁷⁹.

In conclusione, dai rilievi precedenti emerge come la permanenza dei migranti a bordo della nave “Gregoretti” fosse giustificata dal legittimo svolgimento di una fase interna al procedimento di accoglienza dei cittadini di paesi terzi nell'ambito dell'Unione europea.

D'altronde, la descritta procedura di redistribuzione europea è stata applicata in numerosi casi analoghi.

Come evidenziato dalla richiesta di archiviazione del Pubblico Ministero, dott. Andrea Bonomo, **il meccanismo di redistribuzione europea «aveva trovato applicazione già in occasione di precedenti eventi SAR (oltre al citato “Diciotti”) tra i quali: la richiesta del POS per la nave Aquarius del 9 giugno e rilascio dello stesso il 17 giugno con l'indicazione della destinazione presso il porto di Valencia in Spagna; richiesta del POS per la Diciotti con a bordo**

⁷⁹ Verbale di sommarie informazioni testimoniali del dott. Filippo Romano, 4 settembre 2019, pp. 2-3 (in atti, fascicolo Procura Catania, pp. 6-7).

523 migranti in data 17 giugno e rilascio il 19 giugno; richiesta di POS per la nave “Alexander Maersk” con a bordo 113 migranti il 21 giugno e rilascio il 24 giugno; richiesta del POS per nave Diciotti in data 8 luglio e rilascio il 12 luglio per il porto di Trapani»⁸⁰.

Sul punto, con riguardo alla vicenda “Diciotti” (più volte considerata dagli atti di indagine in ragione di ritenute analogie con il caso in esame), è opportuno richiamare la dichiarazione sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. avv. Giuseppe Conte, in data 5 febbraio 2019, nonché quella a firma dei ministri on. Luigi Di Maio e on. Danilo Toninelli.

In particolare, il capo del Governo affermò l’impegno collegiale dell’Esecutivo nella partecipazione alle procedure di redistribuzione, sottolineando che in quell’occasione *«fu avanzata una richiesta agli altri Stati membri dell’Unione e alla Commissione europea per la redistribuzione dei migranti»*, e segnalando la necessità per l’Unione europea di dotarsi di una “camera di crisi” *«con riguardo all’individuazione del porto di sbarco e dei Paesi disposti ad accogliere le persone soccorse»*⁸¹.

Il Vice Presidente del Consiglio e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, a loro volta, dichiararono: *«sulla base degli impegni presi in seno al Consiglio Europeo – e pur nella consapevolezza che le misure di “ricollocazione e reinsediamento ... saranno attuate su base volontaria” – il Governo, collegialmente, ha esplorato la possibilità di un’equa ripartizione tra i Paesi dell’Ue degli immigrati a bordo della nave Diciotti, per dare sostanza effettiva alle proclamazioni e agli impegni assunti in sede europea»*; inoltre, precisarono: *«dopo alcuni giorni di trattative, grazie ad un’efficace azione diplomatica e politica, si è riusciti a ricollocare i migranti presenti*

⁸⁰ Richiesta di archiviazione, 20 settembre 2019, cit., p. 9 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania).

Sul punto, anche il prefetto Matteo Piantedosi, assunto a sommarie informazioni testimoniali, ha dichiarato che si tratta di una *«[...] prassi che è invalsa e che perpetua ancora [...]»* (S.I.T. Piantedosi, cit., p. 5 – in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 103).

⁸¹ Cfr. dichiarazione a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. avv. Giuseppe Conte, 5 febbraio 2019, pp. 2-3 (All. n. 21).

sulla Diciotti presso le strutture messe a disposizione dalla CEI, ottenendo anche la disponibilità di Albania e Irlanda ad accoglierne una parte»⁸².

È ulteriormente evidente, quindi, che la permanenza a bordo della nave dipendesse esclusivamente dai tempi necessari al completamento di questa procedura (passaggio dell'iter di redistribuzione dei migranti).

Il medesimo meccanismo è stato applicato poi anche in vari episodi successivi, allorché la carica di Ministro dell'interno non era più da me ricoperta.

Emblematico il citato caso della nave "Ocean Viking", che rimase in mare dal 18 ottobre al 29 ottobre 2019 prima della concessione di un porto di sbarco in Italia, in attesa che Francia, Germania ed Italia trovassero una soluzione per il ricollocamento dei migranti⁸³.

A tal riguardo, nel comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Ministero dell'interno il 29 ottobre 2019, dal titolo «*Ricollocati in Europa i migranti a bordo della Ocean Viking*», si legge:

*«Con riguardo ai migranti che sono a bordo della Ocean Viking, si è appena conclusa la procedura di ricollocazione degli stessi in base al pre-accordo raggiunto nel corso del vertice di Malta. Francia e Germania, in particolare, accoglieranno 70 migranti. A questo punto è stato individuato in Pozzallo il porto di sbarco»*⁸⁴.

In un altro caso, la medesima nave "Ocean Viking" attese dal 17 gennaio 2020 al 20 gennaio 2020 prima di ricevere l'indicazione del porto di sbarco, che fu individuato solo dopo che Francia, Germania e Lussemburgo diedero la disponibilità ad accogliere i migranti⁸⁵.

⁸² Memoria ex art. 9, comma 2, l. cost. n. 1/1989 a firma del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Luigi Di Maio, e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, on. Danilo Toninelli, pp. 2-3 (All. n. 22).

⁸³ Cfr. articolo di stampa dal titolo «*Si sblocca lo stallo della Ocean Viking: sbarcherà a Pozzallo, poi 70 migranti in Francia e Germania*», *Il Secolo XIX*, 29 ottobre 2019, cit. (All. n. 15).

⁸⁴ Comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Ministero dell'interno il 29 ottobre 2019, dal titolo «*Ricollocati in Europa i migranti a bordo della Ocean Viking*», cit. (All. n. 16).

⁸⁵ Cfr. articolo di stampa dal titolo «*Migranti, dopo quattro giorni la Ocean Viking approda a Pozzallo*», *Repubblica.it*, 21 gennaio 2020 (URL:

Pertanto, è incontrovertibile che anche nel caso della nave “Gregoretti” non vi fu alcuna illegittima privazione della libertà delle persone a bordo, essendo in atto una procedura concordata per la loro redistribuzione in sede europea.

Dunque, del tutto infondate appaiono le argomentazioni del Tribunale dei Ministri di Catania, laddove ha ravvisato una violazione dell’art. 10 *ter* d.lgs. n. 286/1998 ritenendo che «*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*»⁸⁶, atteso che proprio a questo fine era funzionale la permanenza a bordo.

Concludendo, la legittimità della permanenza a bordo della nave ormeggiata presso il Porto di Augusta esclude la configurabilità di una compressione della libertà personale dei migranti non giustificata dall’ordinamento giuridico.

§ § §

https://www.repubblica.it/cronaca/2020/01/21/news/migranti_dopo_quattro_giorni_la_ocean_viking_approda_a_pozzallo-246277881/) (**All. n. 23**).

Cfr. anche Comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Ministero dell’interno il 20 gennaio 2020, dal titolo «*Migranti, assegnato Pozzallo come porto di sbarco della nave Ocean Viking*» (<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/comunicati-stampa/migranti-assegnato-pozzallo-come-porto-sbarco-nave-ocean-viking>) (**All. n. 24**).

⁸⁶ Relazione del Tribunale dei Ministri di Catania, cit., p. 41 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 218).

3. L'infondatezza dell'ipotesi di reato: la mancanza di tipicità secondo l'art. 605, commi I, II n. 2 e III, c.p.

3.1. La mancanza dell'obbligo di indicazione del P.O.S. in capo al Ministero dell'interno.

Occorre premettere che la politica sui flussi migratori, nell'ottica di una equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, era comune a tutta la compagine governativa, in quanto frutto delle interlocuzioni sfociate nel Contratto di Governo⁸⁷.

Pur rivendicando la correttezza dell'azione diretta a garantire che lo sbarco avvenisse all'esito di un tentativo di redistribuzione tra gli Stati membri (secondo l'ordinamento eurounitario), devo rilevare che il dato normativo esclude la competenza del Ministero dell'interno in relazione alla indicazione del P.O.S.

Come già evidenziato, l'imputazione ravvisa il delitto di sequestro di persona nel fatto di non avere consentito al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (articolazione del Ministero dell'interno) di esitare tempestivamente la richiesta di P.O.S. (*place of safety*) presentata formalmente da I.M.R.C.C. (*Italian Maritime Rescue Coordination Centre*) il 27 luglio 2019, in tal modo bloccando la procedura di sbarco dei migranti.

Tuttavia, su un piano strettamente tecnico-giuridico, affinché sia configurabile una condotta delittuosa derivante dall'omessa indicazione del P.O.S., occorre individuare una norma attributiva della relativa competenza.

Nel caso di specie, l'editto accusatorio postula una competenza del Ministero dell'interno che non trova fondamento in alcuna fonte normativa.

Ed invero, il decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1994, n. 662 (recante il Regolamento di attuazione della legge 3 aprile 1989, n. 147, concernente adesione alla convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979) individua **l'autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della convenzione S.A.R.**

⁸⁷ Cfr. precedente par. 2.2.

nel Ministro dei trasporti e della navigazione (art. 2 d.P.R. cit.) e indica il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto quale organismo nazionale che assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo (I.M.R.C.C., art. 3 d.P.R. cit.).

Dunque, la conduzione e il mantenimento dei migranti in un “luogo sicuro” costituisce primaria responsabilità dell’I.M.R.C.C. (correttamente adempiuta dal momento in cui la nave ha trovato approdo presso il porto di Augusta).

Ciononostante, la relazione del Tribunale dei Ministri erroneamente attribuisce al Ministro dell’interno una posizione di garanzia (fondamento della ascritta commissione mediante omissione del reato di sequestro) alla luce delle «*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*», adottate «*in via provvisoria e sperimentale*» nel settembre 2015 dal Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella persona del Capo reparto piani e operazioni Contrammiraglio (OP) Nicola Carlone (SOP 009/15).

Si tratta di un **atto unilaterale** volto a snellire le procedure per l’individuazione del P.O.S., tenendo conto che il Ministero dell’interno ha la responsabilità di coordinare, attraverso l’opera delle Prefetture competenti per territorio, la gestione dell’accoglienza a terra: con esso il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto ha previsto che «*le richieste di assegnazione del POS in Italia andranno [...] avanzate al Ministero dell’Interno – National Coordination Centre (NCC Italia), per il successivo inoltro al Dipartimento Libertà Civili del Ministero dell’Interno*» (par. 3).

Ebbene, è evidente come un tale atto, emanato da una articolazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non possa attribuire alcuna competenza al Ministero dell’interno o alle strutture organizzative che ad esso fanno capo, derogando all’attribuzione di poteri stabilita con il decreto del Presidente della Repubblica.

Pertanto, l'individuazione del luogo sicuro, in cui concludere le operazioni S.A.R., costituisce un obbligo proprio del Ministero dei trasporti e della navigazione (oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e, in particolare, del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto (I.M.R.C.C.).

Invero, il paragrafo 3 delle citate SOP si limita ad autorizzare determinati organi e soggetti ad interloquire direttamente con gli organi del Ministero dell'interno competenti per le attività di accoglienza a terra, al fine di meglio contemperare le problematiche tecnico-nautiche delle navi soccorritrici con quelle conseguenti alla gestione del fenomeno migratorio.

D'altro canto, il paragrafo 2 delle SOP 009/15 – secondo cui l'individuazione del P.O.S. deve essere «*necessariamente concertata anche con le competenti Autorità del Ministero dell'interno*» – compie un riferimento meramente atecnico all'istituto del concerto amministrativo, che, come noto, può trovare applicazione solo in presenza di una espressa previsione normativa (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II, 23 giugno 1998, n. 1092), inesistente nel caso in esame.

Peraltro, non si rinviene una fonte dell'obbligo di indicare il P.O.S. in capo al Ministero dell'interno neanche nel Regolamento U.E. 1052/2013 (istitutivo del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere – Eurosur), che prevede la costituzione del *National Coordination Centre*.

Ed infatti, l'art. 5 del citato Regolamento prevede tra i compiti del N.C.C., relativi alle attività di ricerca e soccorso, soltanto lo «*scambio tempestivo di informazioni, a livello nazionale, con le autorità responsabili della ricerca e salvataggio [id est, l'I.M.R.C.C.], delle attività di contrasto, dell'asilo e dell'immigrazione*», senza introdurre alcuna competenza, nemmeno concorrente, in materia di gestione di eventi S.A.R.

Quindi, la competenza per la gestione dell'evento S.A.R. fino al momento dello sbarco e gli obblighi in essa ricompresi gravano immancabilmente sulle strutture del Ministero dei trasporti competenti per l'esecuzione della “Convenzione S.A.R.”.

Del resto, appare significativo che, con riguardo allo sbarco dei minori, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania abbia indirizzato la relativa richiesta al Comandante della Capitaneria di porto di Augusta, al Comandante della nave “Gregoretti” e al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto (I.M.R.C.C.)⁸⁸; evidentemente individuando in queste autorità gli uffici competenti a disporre ed eseguire lo sbarco.

In conclusione, non è ravvisabile in capo al Ministro dell’interno alcun obbligo di indicazione del P.O.S., atteso che tale competenza, da un lato, è attribuita dall’ordinamento ad altra istituzione, dall’altro, non può essere derogata da regolamenti, atti amministrativi o consuetudini, che possono solo specificare obblighi già posti dalla legge, ma non costituirne di nuovi in mancanza di una previsione legislativa.

§

3.2. L’assenza di una illecita privazione della libertà personale in relazione allo status dei migranti irregolari successivamente allo sbarco.

L’infondatezza dell’ipotesi accusatoria in punto di tipicità oggettiva emerge anche sotto il profilo della oggettività giuridica, avuto riguardo allo *status* dei migranti successivamente allo sbarco.

Sotto il profilo del bene giuridico protetto, nel paragrafo 2 è già stato rilevato che non si determinò alcuna illecita compressione della libertà personale dei migranti atteso che non vi fu alcun ritardo nello sbarco, avvenuto legittimamente non appena determinate le modalità per condurre a termine le operazioni attraverso l’accordo di redistribuzione con gli altri Paesi europei.

I migranti, tratti in salvo in acque maltesi da nave militare italiana, erano stati trasportati presso il porto di Augusta, ove l’imbarcazione era rimasta attraccata in attesa dell’individuazione della destinazione finale, secondo la disciplina

⁸⁸ Cfr. Richiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania, a firma della dott.ssa Carla Santocono, 29 luglio 2019 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 57).

normativa di riferimento, la quale, una volta garantite le condizioni di sicurezza, non prevede termini perentori tenendo conto delle fisiologiche esigenze organizzative e di ordine pubblico del Paese di approdo.

Dunque, deve essere censurato l'improprio parallelismo tra permanenza dei migranti a bordo della nave militare italiana e illecita privazione della libertà personale, su cui fonda l'imputazione.

Tanto premesso, è necessario osservare che l'illecita privazione della libertà personale deve essere esclusa anche sotto altro profilo.

In particolare, la ricostruzione accusatoria, oltre a non considerare il rapporto tra la permanenza sulla nave e la fase dell'accordo di redistribuzione con altri Stati membri U.E., trascura la disciplina sul trattamento dei migranti, la quale prevede che questi anche successivamente allo sbarco, a prescindere dal loro *status*, non sono immediatamente liberi di circolare all'interno dei confini nazionali.

Pertanto, nel caso di specie i migranti (che rimasero in attesa dello svolgimento delle legittime procedure di accoglienza), anche ove fossero stati sbarcati subito dopo l'approdo sulla costa italiana, non avrebbero potuto esercitare il diritto di circolare liberamente, prima della ultimazione delle procedure amministrative di identificazione e di quelle ulteriori previste in relazione al loro *status*, avuto riguardo alle esigenze di ordine pubblico e all'interesse dello Stato di ingresso a controllare i flussi migratori.

D'altro canto, occorre non di meno considerare come gli stessi migranti, mettendo a rischio la propria vita, al fine di avere ingresso nel territorio italiano avessero scelto volontariamente di affidarsi ai trafficanti, nella consapevolezza di essere lasciati in mare, in attesa di navi militari o di O.N.G., e di provocare, dopo il salvataggio, una necessaria e legittima compromissione della loro libertà personale.

Quindi, il parallelismo tra permanenza a bordo della nave e limitazione della libertà personale non ha alcun risvolto di illiceità, in quanto lo sbarco non determina una interruzione nella condizione giuridica dei

migranti irregolari secondo il diritto internazionale ed interno.

Dunque, deve escludersi anche per tale ulteriore motivo la configurabilità del sequestro di persona, non essendosi verificata alcuna illecita privazione della libertà personale nei giorni in cui i migranti rimasero a bordo della nave “Gregoretti”, in attesa dell’organizzazione del loro trasferimento presso la destinazione finale.

Del resto, anche la richiesta di archiviazione del Pubblico Ministero del 20 settembre 2019 aveva ritenuto l’insussistenza del fatto di reato osservando:

«Per quanto concerne la sussistenza dell’elemento oggettivo del delitto di sequestro di persona a parere di questo P.M. occorre tenere in considerazione due dati fattuali: i migranti sono stati portati a bordo della nave Gregoretti a seguito del salvataggio operato dalle unità militari italiane per una situazione di pericolo nella quale si trovavano in parte volontariamente, avendo chiesto loro ai trafficanti libici di imbarcarsi per raggiungere illegalmente il territorio italiano e successivamente, con ogni evidenza, si sono trovati a dover permanere negli stretti spazi a bordo della nave a seguito del citato stato di necessità; i migranti giunti irregolarmente in Italia anche dopo l’assegnazione del POS non hanno piena libertà di locomozione e movimento sul territorio nazionale dovendo procedersi dapprima all’identificazione e poi a tutte le successive procedure amministrative previste dalla legge in relazione al loro status. In tale contesto, come si è detto, la fase dell’assegnazione del POS è solo una delle fasi amministrative previste dalla legge per l’ingresso dei migranti irregolari in Italia che siano stati salvati in mare e, come noto, anche nelle fasi successive la libertà di locomozione subisce delle limitazioni legali in relazione a necessità di ordine pubblico ed a tutela dell’interesse dello stato a controllare e regolamentare i flussi migratori.

Dunque, nel valutare l’oggettiva limitazione della libertà dei migranti, costretti a permanere su nave Gregoretti dal 27 al 30 luglio in attesa della formale assegnazione del POS da parte del Ministero dell’Interno, ed al fine di stabilire se la condotta omissiva del Ministro integri gli estremi del fatto

tipizzato dall'art. 605 c.p. (“chiunque **priva** taluno della libertà personale...”) occorre tener conto del descritto complessivo quadro fattuale e normativo. In altri termini, ritiene questo P.M. che l'aver prolungato per circa tre giorni la permanenza a bordo della nave Gregoretti dei migranti salvati in mare da unità militari italiane – garantendo comunque loro assistenza medica, viveri e beni di prima necessità e consentendo l'immediato sbarco di coloro che presentavano seri problemi di salute e dei minorenni – e ferma restando l'intenzione ministeriale di assegnare il POS in tempi brevi consentendo lo sbarco ed il trasferimento in “hotspot” per la fase di identificazione, non costituisca una illegittima “privazione” della libertà personale punibile ai sensi dell'art. 605 c.p.»⁸⁹.

§

3.3. L'infondatezza dell'ipotesi di reato in riferimento ai minori presenti sulla nave “Gregoretti”.

Nondimeno, deve essere esclusa la configurabilità del sequestro di persona in danno dei minori a bordo della nave “Gregoretti”.

Ed invero, il Questore di Siracusa, dott.ssa Gabriella Ioppolo, in sede di sommarie informazioni testimoniali ha riferito che per procedere allo sbarco era necessario acquisire la certificazione medica dell'Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera (U.S.M.A.F.)⁹⁰ e che, **non appena questa giunse, fu immediatamente disposto lo sbarco.**

In particolare, il Questore di Siracusa ha precisato:

«avevamo bisogno della certificazione medica dell'USMAF, quindi il tempo materiale che i medici hanno fatto la loro, la loro attività eeee, e sono sbarcati quindi è stato tutto un proseguio [sic]»⁹¹.

Pertanto, come emerge da queste dichiarazioni, non vi fu alcun ingiustificato

⁸⁹ Richiesta di archiviazione, 20 settembre 2019, cit., pp. 11-12 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania).

⁹⁰ Cfr. S.I.T. Ioppolo, cit., p. 3 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 77).

⁹¹ S.I.T. Ioppolo, cit., p. 4 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 78).

ritardo nello sbarco dei minori. Il procedimento di accoglimento proseguì senza soluzione di continuità, con modalità tali da non consentire alcuna compromissione della libertà personale dei minorenni presenti a bordo.

§

3.4. La mancanza dell'elemento soggettivo del delitto di sequestro di persona.

L'infondatezza dell'ipotesi accusatoria risulta anche sul piano della fattispecie soggettiva del fatto tipico previsto dall'art. 605 c.p.

Ed invero, dalla ricostruzione dei fatti emerge evidente l'assenza della volontà di mantenere i migranti in uno *status* di privazione della libertà personale.

Militano in tal senso alcune circostanze obiettive:

1) dagli atti emerge chiara l'intenzione di procedere allo sbarco non appena portata a termine la fase della redistribuzione, di cui erano stati formalmente interessati, tramite la Presidenza del Consiglio dei Ministri, gli altri Paesi europei.

A tal riguardo, le sommarie informazioni testimoniali rese dal Vice prefetto vicario di Siracusa dimostrano il chiaro intento di autorizzare sin da subito lo sbarco, non appena definita la fase della redistribuzione dei migranti:

«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»⁹²;

2) non fu mai opposta alcuna ragione allo sbarco delle persone che presentavano esigenze di salute tali da richiedere cure particolari, essendo state immediatamente autorizzate, così come delle donne in stato di gravidanza unitamente all'intero loro nucleo familiare.

⁹² S.I.T. Romano, 4 settembre 2019, cit., p. 3 (in atti, fascicolo Procura Catania, pp. 6-7).

Ciò è indicativo dell'assenza di un intento di privazione della libertà personale, essendo la permanenza a bordo funzionale solo a consentire la conclusione della procedura di redistribuzione;

3) a tutte le persone a bordo della nave furono garantite cure e assistenza adeguate al caso di specie, nonché un continuo controllo delle condizioni di salute.

È quindi chiara la volontà di procedere quanto prima alle operazioni di sbarco, non appena conclusa la fase relativa all'accordo di redistribuzione in sede europea. Ed infatti, lo sbarco è avvenuto non appena gli altri Stati membri hanno concretizzato i loro impegni circa la ricollocazione dei migranti.

In ogni caso, va rilevato come erroneamente l'imputazione individui il *tempus commissi delicti* «dal 27 luglio al 31 luglio 2019», ancorando il momento iniziale della consumazione all'arrivo della nave "Gregoretti" nella rada del porto di Catania (ore 00:35 del 27 luglio 2019).

Sin dal 27 luglio 2019 il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera comunicò al comandante della nave "Gregoretti" «[...] che il probabile P.O.S. per lo sbarco dei migranti sarebbe potuto essere il porto di Augusta presso il pontile militare NATO [...]»⁹³, contestualmente ordinando all'imbarcazione di dirigersi verso il porto di Augusta, dove effettivamente sarebbe avvenuto lo sbarco.

Posto che vi era stata l'indicazione del P.O.S., non può rinvenirsi alcuna volontà di privazione della libertà in danno dei migranti nel periodo necessario a raggiungere il porto di Augusta, funzionale al raggiungimento del luogo ove poi effettivamente avvenne lo sbarco.

Arbitraria è anche l'individuazione del 31 luglio 2019 come data di cessazione della permanenza: ferme restando le precedenti argomentazioni in punto di

⁹³ Annotazione P.G. Berlano, 29 luglio 2019, cit., p. 3 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 27).

insussistenza della fattispecie oggettiva e soggettiva del delitto contestato, le dichiarazioni rese in sede di sommarie informazioni testimoniali dal dott. Filippo Romano, Vicario del prefetto di Siracusa, escludono quanto meno una volontà di trattenimento dei migranti dal 30 luglio 2019. In tale data, mentre la volontà ministeriale era senz'altro quella di procedere allo sbarco, la permanenza a bordo dipese dalla ispezione disposta dalla Procura di Siracusa: *«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 di 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. [...] 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»⁹⁴.***

⁹⁴ S.I.T. Romano, 4 settembre 2019, cit., pp. 2-3 (in atti, fascicolo Procura Catania, pp. 6-7).

4. L'adempimento del dovere di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica.

È necessario, infine, osservare che la condotta a me ascritta risulterebbe in ogni caso giustificata ai sensi dell'art. 51 c.p., in quanto realizzata nell'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica.

Come noto, infatti, al Ministero dell'interno «*sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di [...] tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*» (art. 14, comma 1, d.lgs. n. 300/1999); esso svolge, in particolare, le funzioni e i compiti di spettanza statale in relazione alla «*tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo*» (art. 14, comma 2, lett. d, d.lgs. n. 300/1999).

Pertanto, il Ministero dell'interno è l'autorità preposta alla gestione dei flussi migratori diretti verso il territorio nazionale, occupandosi, tra l'altro, delle attività di accoglimento e ricollocazione dei migranti, nonché delle domande di protezione internazionale e dei rimpatri.

Rientrava dunque tra i miei doveri di Ministro quello di garantire che il procedimento amministrativo di accoglimento fosse organizzato in ottemperanza alla normativa vigente (nazionale ed internazionale) e in modo da garantire nella massima misura possibile gli interessi della nazione, l'ordine e la sicurezza pubblica.

Ed invero, ai sensi dell'art. 1, legge n. 121/1981 «*il Ministro dell'interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è autorità nazionale di pubblica sicurezza. Ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia. Il Ministro dell'interno adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*».

Per queste ragioni, quale Ministro *pro tempore*, il 25 luglio 2019, fui informato del salvataggio in mare da parte di due imbarcazioni militari (Guardia costiera e Guardia di finanza) di numerosi migranti irregolari. Pertanto, il Ministero dell'interno chiese immediatamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di attivare il meccanismo di redistribuzione in sede europea, secondo quanto

previsto dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018.

Come già esposto, tale meccanismo di redistribuzione, che fonda sul principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione (art. 80 T.F.U.E.), opera mediante adesioni volontarie, che esprimono una **disponibilità definitiva alla redistribuzione da parte degli altri Stati membri aderenti, comunicata prima dello sbarco** dei migranti, come anche chiarito successivamente nel c.d. "accordo di Malta"⁹⁵.

Nel caso di specie, è stato già illustrato che la disponibilità degli Stati membri venne manifestata in via definitiva solo il 31 luglio 2019, determinando la possibilità di procedere allo sbarco e l'avvio della successiva fase procedurale dell'accoglimento, iniziata con la conduzione dei migranti presso l'*hotspot* di Pozzallo.

È quindi evidente la liceità del mio agire, in quanto conforme ai doveri gravanti sul Ministro dell'interno nell'ambito delle competenze in materia migratoria e di pubblica sicurezza.

È la stessa relazione del Tribunale dei Ministri a riconoscere che *«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»*⁹⁶.

Pertanto – sebbene la «*decisione politica*» sia stata erroneamente ricondotta solo alla mia persona, nonostante la documentazione allegata dimostri che essa era comune all'intera compagine governativa – l'esistenza del nesso causale tra il tentativo di redistribuzione e la temporanea permanenza a bordo dei migranti è incontroversa.

A tal riguardo, occorre considerare come l'attività di accoglimento dei migranti approdati sulle coste italiane si inserisca in un procedimento amministrativo che implica stringenti obblighi a carico del Paese di primo approdo, secondo la normativa eurounitaria, nonché profili di rischio per l'ordine e la sicurezza pubblica che fisiologicamente si accompagnano a

⁹⁵ Cfr., nel dettaglio, il precedente par. 2.2.

⁹⁶ Relazione del Tribunale dei Ministri di Catania, 12 dicembre 2019, cit., p. 43 (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 220).

fenomeni migratori irregolari.

In questo contesto, non può negarsi che la redistribuzione verso altri Stati membri dell'Unione europea consente di ridurre l'impatto del fenomeno migratorio sul Paese, soprattutto in termini di ordine e sicurezza pubblica.

Come sottolineato dal Direttore generale del Dipartimento informazioni per la sicurezza nell'ambito della riunione del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica del 13 giugno 2018, «[...] *non deve neppure essere sottovalutata la possibilità che i flussi migratori possano rappresentare il veicolo per l'arrivo di soggetti infiltrati allo scopo di compiere azioni violente* [...]», tenuto conto della «[...] *centralità assoluta della minaccia jihadista nell'agenda di sicurezza di tutto il mondo* [...]».

Lo stretto collegamento che il Governo ravvisava tra la questione dei flussi migratori (in particolar modo quelli provenienti dalla Libia, che come noto giungono nel nostro Paese prevalentemente a seguito di eventi S.A.R.) e la sicurezza pubblica, si rinviene nella circostanza che essa costituì oggetto specifico della mia **audizione (21 novembre 2018) avanti al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica**, nel corso della quale illustrai le attività finalizzate a porre in essere misure di **contrasto e prevenzione dei fenomeni di terrorismo proprio attraverso il controllo dei flussi di migranti**; controllo che, evidentemente, non può essere attivato solo in presenza di mirate segnalazioni ma, coerentemente con le modalità di prevenzione poste in essere dalla Polizia delle Frontiere, si sviluppa in un'**ottica proattiva volta a intercettare ogni criticità potenziale**.

A tal riguardo, occorre rilevare che l'azione attuativa dell'indirizzo governativo in materia di immigrazione fu rimarcata anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. avv. Giuseppe Conte, nella sua **informativa al Senato del 12 settembre 2018** sull'analogo caso della nave "Diciotti", nella parte in cui rilevò la **sussistenza di un preminente interesse pubblico, rappresentato dalla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza, che sarebbero messi a repentaglio da un incontrollato accesso di migranti nel territorio dello Stato**.

Dunque, atteso che agli eventi di immigrazione irregolare è connesso un

pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, il **Ministro dell'interno ha l'obbligo di ridurre tale rischio, anche cooperando con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli altri Ministeri competenti al fine di ottenere una redistribuzione in sede europea, secondo il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri (art. 80 T.F.U.E.).**

§

4.1. La presenza di scafisti a bordo della nave.

A quanto fin qui esposto si deve aggiungere un dato di rilevante importanza. Mi era stato segnalato l'anomalo ritrovamento di un dispositivo che induceva a ritenere che a bordo fossero presenti degli scafisti.

Ed infatti, poco dopo il salvataggio fu rinvenuto, occultato in uno zainetto, un «GPS portatile marca Garmin mod. GPS 72H»⁹⁷. Questo dispositivo, verosimilmente impiegato a scopo di orientamento in mare⁹⁸, **lasciava desumere la probabile presenza a bordo, tra i migranti, degli scafisti responsabili del traffico.**

Come riferito in sede di sommarie informazioni testimoniali dal Questore di Siracusa, dott.ssa Gabriella Ioppolo, **in seguito a successive attività di polizia giudiziaria svolte presso l'hotspot di Pozzallo, fu possibile individuare due degli scafisti, che furono immediatamente fermati**⁹⁹:

«QUESTORE: no personale della Squadra Mobile non li ha scortati, li ha scortati il Reparto Mobile li ha scort... .. è andato succ... è andato insieme a loro per svolgere l'attività investigativa che facciamo solitamente per quanto

⁹⁷ Annotazione P.G. Berlano, 29 luglio 2019, cit., p. 2 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 26).

⁹⁸ Cfr. Annotazione P.G. Berlano, 29 luglio 2019, cit. p. 2 (in atti, fascicolo Procura Siracusa, p. 26).

⁹⁹ Cfr. articolo di stampa dal titolo «*Fermati due scafisti, erano sulla Gregoretti*», *Lasiciliaweb*, 1 agosto 2019 (URL: <https://www.lasiciliaweb.it/2019/08/01/fermati-due-scafisti-erano-sulla-gregoretti/>) (**All. n. 25**).

riguarda... di polizia giudiziaria

PRESIDENTE: Allora

QUESTORE: tant'è che poi sono stati appunto identificati due degli scafisti insieme alla Questura di Ragusa»¹⁰⁰.

Il ritrovamento del GPS imponeva dunque massima cautela nello sbarco.

Subito dopo l'approdo della nave presso il pontile N.A.T.O. di Augusta, la Questura di Siracusa emise un'ordinanza con cui dispose che:

- «*tutti gli stranieri, salvo successive disposizioni, permarranno a bordo del natante*»;

- «*i Dirigenti l'U.P.G.S.P. [Ufficio prevenzione generale e soccorso pubblico, ndr.] ed i Commissariati di P.S. Priolo Gargallo ed Augusta disporranno, con effetto immediato, per quanto di rispettiva competenza territoriale, un servizio di vigilanza saltuaria, con frequenti passaggi e soste, presso il suddetto sito. I Comandanti le Compagnie Carabinieri in indirizzo disporranno analogo servizio di vigilanza.*

A tali servizi vorrà anche concorrere, a mezzo di propri equipaggi automontati, il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Siracusa»;

- «*il Dirigente la D.I.G.O.S., inoltre, vorrà attivare le fonti informative e fiduciarie allo scopo di acquisire ogni utile notizia, segnalando tempestivamente a questo Ufficio qualsiasi novità di rilievo anche per la predisposizione di eventuali ulteriori misure a salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica*»¹⁰¹.

Da ultimo, in occasione dello sbarco, la stessa Questura di Siracusa emise un'ordinanza di servizio con cui dispose che fosse inviato personale dipendente della D.I.G.O.S. e della Squadra mobile, «*con riferimento all'attuale situazione politica e militare in Libia e della concreta possibilità di infiltrazioni di persone legate a movimenti eversivi tra i migranti*»¹⁰².

¹⁰⁰ Cfr. S.I.T. Ioppolo, cit., pp. 15 s. (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, pp. 89 s.).

¹⁰¹ Ordinanza di servizio della Questura di Siracusa, datata 27 luglio 2019 [sic], cit. (in atti, fascicolo Tribunale Ministri Catania, p. 98).

¹⁰² Ordinanza di servizio della Questura di Siracusa, 31 luglio 2019, cit. (in atti, fascicolo Procura Catania, p. 18).

Quindi, la presenza del GPS e degli scafisti fu una delle ragioni per le quali si adottò molta cautela nella gestione dello sbarco.

È perciò manifesta l'assenza di antigiuridicità della condotta a me ascritta.

§ § §

In queste note ho analiticamente ricostruito quanto avvenuto negli ultimi giorni di luglio del 2019 e ho riportato ogni atto idoneo a dimostrare la correttezza del mio operato.

Mi sembra surreale dover subire un processo penale esclusivamente per aver adempiuto il mio dovere di Ministro dell'interno, in linea con il programma di Governo che godeva della fiducia del Parlamento e prima ancora dei cittadini, i quali, alle elezioni del 4 marzo 2018, avevano espresso importante consenso nei confronti del progetto politico del partito che rappresento.

Ad ogni modo, da uomo delle Istituzioni, da leader politico e da semplice cittadino, confido, senza timore, nel giudizio della Magistratura.

Non potrà sfuggire, tuttavia, che tale fiducia vacilla al cospetto delle notizie sugli intendimenti di alcuni importati magistrati italiani, per quanto emerso e riportato dai media con riferimento al procedimento pendente a Perugia a carico del dott. Luca Palamara, ex componente togato del Consiglio Superiore della Magistratura.

A tal proposito, cito la seguente conversazione:

Paolo Auriemma: *«Mi dispiace dover dire che non vedo veramente dove Salvini stia sbagliando.*

Illegittimamente si cerca di entrare in Italia ed il Ministro dell'Interno interviene perché questo non avvenga. E non capisco cosa c'entri la procura di Agrigento. Questo dal punto di vista tecnico al di là del lato politico. Tienilo per te ma sbaglio?»

Luca Palamara: *«No hai ragione»*

Luca Palamara: «*Ma ora bisogna attaccarlo*»¹⁰³.

Pare sussistere, dunque, una strategia diffusa e condivisa di un'offensiva nei miei riguardi da parte di alcuni esponenti della Magistratura.

Auspico che si tratti di un caso isolato, confidando nella lealtà dei Giudici nel valutare i fatti per cui sono imputato.

Concludo ricordando le parole con le quali ho assunto l'incarico di Ministro dell'interno: ho giurato di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione. È con questo spirito che ho sempre agito da Ministro dell'interno, nel rispetto dei miei doveri e della volontà del popolo sovrano.

* * *

¹⁰³ Cfr. articolo di stampa dal titolo «*Le chat delle toghe su Salvini: «Anche se ha ragione lui, adesso dobbiamo attaccarlo*», *La Verità*, 21 maggio 2020 (All. n. 26).

* * *

Alla luce delle esposte considerazioni, chiedo di voler pronunciare nei miei confronti sentenza di non luogo a procedere.

Incarico al deposito _____.

Con osservanza.

Roma, 22 settembre 2020

Sen. Matteo Salvini

ELENCO ALLEGATI

- 1) Comunicazione I.M.R.C.C. del 26 luglio 2019, ore 10:50, prot. n. 03.03.01/4209/CO – EV 300-305/2019;
- 2) comunicazione I.M.R.C.C. del 25 luglio 2019, ore 06:55, prot. n. 03.03.01/4150/CO – EV 300/2019;
- 3) comunicazione I.M.R.C.C. del 25 luglio 2019, ore 21:55, prot. n. 03.03.01/4182/CO – EV 300/2019;
- 4) comunicazione I.M.R.C.C. del 26 luglio 2019, ore 09:35, prot. n. 03.03.01/4203/CO – EV 300/2019;
- 5) comunicazione I.M.R.C.C. del 26 luglio 2019, ore 01:49, prot. n. 03.03.01/4189/CO – EV 305/2019;
- 6) comunicazione I.M.R.C.C. del 27 luglio 2019, ore 11:00, prot. n. 03.03.01/4228/CO – EV 300-305/2019;
- 7) comunicazione I.M.R.C.C. del 27 luglio 2019, ore 19:20, prot. n. 03.03.01/4245/CO – EV 300-305/2019;
- 8) comunicazione I.M.R.C.C. del 27 luglio 2019, ore 23:05, prot. n. 03.03.01/4248/CO – EV 300-305/2019;
- 9) comunicazione I.M.R.C.C. del 29 luglio 2019, ore 14:24, prot. n. 03.03.01/4283/CO – EV 300-305/2019;
- 10) comunicazione I.M.R.C.C. del 31 luglio 2019, ore 10:34, prot. n. 03.03.01/4325/CO – EV 300-305/2019;

- 11) comunicazione I.M.R.C.C. del 31 luglio 2019, ore 12:29, prot. n. 03.03.01/4332/CO – EV 300-305/2019;
- 12) comunicazione I.M.R.C.C. del 31 luglio 2019, ore 17:30, prot. n. 03.03.01/4347/CO – EV 300-305/2019;
- 13) compact disk contenente il video pubblicato sulla piattaforma web “YouTube”, canale “La Repubblica”, il 28 dicembre 2019 (URL: <https://www.youtube.com/watch?v=MiuFFMINhIg>), dal titolo «*Nave Gregoretti, Conte: “Sto completando le verifiche sul mio coinvolgimento”*», con un estratto delle dichiarazioni rese in data 28 dicembre 2019 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. avv. Giuseppe Conte, nel corso della conferenza stampa di fine anno organizzata dal Consiglio nazionale dell’Ordine dei giornalisti in collaborazione con l’Associazione della stampa parlamentare;
- 14) estratto del “*Contratto per il governo del cambiamento*”, pp. 26-28;
- 15) articolo di stampa dal titolo “*Si sblocca lo stallo della Ocean Viking: sbarcherà a Pozzallo, poi 70 migranti in Francia e Germania*”, *Il Secolo XIX*, 29 ottobre 2019 (URL: <https://www.ilsecoloxix.it/italia-mondo/cronaca/2019/10/29/news/migranti-ocean-viking-da-10-giorni-in-mare-dateci-un-porto-1.37804603>);
- 16) comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Ministero dell’interno il 29 ottobre 2019, dal titolo «*Ricollocati in Europa i migranti a bordo della Ocean Viking*», in cui si legge: «*Con riguardo ai migranti che sono a bordo della Ocean Viking, si è appena conclusa la procedura di ricollocazione degli stessi in base al pre-accordo raggiunto nel corso del vertice di Malta. Francia e Germania, in particolare, accoglieranno 70 migranti. A questo punto è stato individuato in Pozzallo il porto di sbarco*»;

- 17) e-mail del 26 luglio 2019, ore 15:37, inviata dall'indirizzo P.Benassi@governo.it a plurimi rappresentanti di alcuni Stati membri, nonché per conoscenza agli indirizzi A.Vitolo@governo.it e maurizio.massari@esteri.it;
- 18) e-mail del 26 luglio 2019, ore 20:29, inviata dall'indirizzo maurizio.massari@esteri.it a Elisabetta Belloni, Pietro Benassi, Michele Baiano, Riccardo Guariglia e Vincenzo Celeste, nonché in conoscenza a Andrea Vitolo, Andrea Biagini e Mariomassimo Santoro;
- 19) e-mail del 28 luglio 2019, ore 22:01, inviata da Maurizio Massari a Elisabetta Belloni, P.Benassi@governo.it, Michele Baiano, Riccardo Guariglia, Vincenzo Celeste, stefano.beltrame@interno.it e Andrea Biagini;
- 20) e-mail del 31 luglio 2019, ore 11:13, inviata da Andrea Biagini a Alfredo Conte, Stefano Catani, Filippo Cinti, Andrea Domeniconi, Valeria Reggio, Giulia De Nardis, Silvia Tosi, Alessandro Tutino, Daniele Rampazzo, Luigi Estero, Francesca Blasone, Lorenzo Donatelli, Andrea Vitolo e, per conoscenza, a Maurizio Massari e a Mariomassimo Santoro;
- 21) dichiarazione a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. avv. Giuseppe Conte, 5 febbraio 2019;
- 22) memoria *ex art. 9*, comma 2, l. cost. n. 1/1989 a firma del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Luigi Di Maio, e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, on. Danilo Toninelli;
- 23) articolo di stampa dal titolo «*Migranti, dopo quattro giorni la Ocean Viking approda a Pozzallo*», *Repubblica.it*, 21 gennaio 2020 (URL: https://www.repubblica.it/cronaca/2020/01/21/news/migranti_dopo_quattro_giorni_la_ocean_viking_approda_a_pozzallo-246277881/);

- 24) comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Ministero dell'interno il 20 gennaio 2020, dal titolo «*Migranti, assegnato Pozzallo come porto di sbarco della nave Ocean Viking*»;
- 25) articolo di stampa dal titolo «*Fermati due scafisti, erano sulla Gregoretti*», *Lasiciliaweb*, 1 agosto 2019 (URL: <https://www.lasiciliaweb.it/2019/08/01/fermati-due-scafisti-erano-sulla-gregoretti/>);
- 26) articolo di stampa dal titolo «*Le chat delle toghe su Salvini: «Anche se ha ragione lui, adesso dobbiamo attaccarlo*», *La Verità*, 21 maggio 2020.