

## MEMORIA DEL SENATORE MATTEO SALVINI

Illustri Colleghi,

mi prego di sottoporre la presente memoria alla Vostra valutazione, al fine di chiarire solo ed esclusivamente – nell’ambito di quelle che sono le attribuzioni di pertinenza degli Organismi Parlamentari chiamati ad esaminare la richiesta di autorizzazione a procedere – gli aspetti propri e salienti delle circostanze che hanno appalesato e contrassegnato l’intervento di competenza sulla questione della Nave “Open Arms” senza entrare nel merito di quello che è il substrato del reato contestato, partendo da una necessaria breve ricostruzione degli eventi.

Appare da questa ricostruzione come l’interesse pubblico coinvolto sia di limpida e cristallina evidenza sotto molteplici e svariati profili, che segnano inequivocabilmente la linea su cui si è articolata tutta l’attività della compagine governativa nella gestione dell’evento.

Ritengo quindi che la memoria chiarisca come siano integrati nella vicenda entrambi i profili indicati nell’articolo 9 della Legge Costituzionale n. 1 del 1989, attuativa del principio dettato dall’articolo 96 della Costituzione.

\* \* \*

In data **1.8.2019**, a seguito di informazioni ricevute via e-mail da Alarm Phone (organizzazione non governativa operante nel continente africano), la nave mercantile Open Arms, **battente bandiera spagnola**, noleggiata dall'organizzazione non governativa Pro-Activa Open Arms, effettuava il salvataggio di **55** persone che si trovavano a bordo di un natante di legno **in area di responsabilità SAR libica, in totale autonomia**.

Il comandante della Open Arms, via e-mail, dava comunicazione di tale evento **alle autorità libiche** e, per conoscenza, ai Centri di coordinamento, RCC MALTA e IMRCC ITALIA.

Nella medesima giornata del **1.8.2019**, veniva emanato dal **Ministro dell'Interno**, di concerto con il **Ministro della Difesa** e con il **Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti**, informandone il **Presidente del Consiglio dei Ministri**, il provvedimento che ha disposto il

**divieto** di **ingresso, transito e sosta** nel mare territoriale nazionale italiano ai sensi dell'articolo 11, comma 1-ter del decreto legislativo n. 286 del 1998, come modificato dal decreto legge n. 53 del 2019 (convertito nella legge n. 77 del 2019).

Il **2.8.2019 (ore 3:40)**, la nave Open Arms inviava una e-mail a **RCC MALTA** per avvisare che stava effettuando, in **area SAR maltese**, un ulteriore salvataggio di **69** persone a bordo di un gommone.

Il comandante della Open Arms informava del salvataggio **RCC SPAGNA** (Paese di bandiera della nave).

La **SPAGNA** "invitava il comandante a mettersi in contatto con **RCC MALTA**" (richiesta di autorizzazione a procedere pag. 13 a piè di pagina, rigo 18).

Il **2.8.2019 (ore 4:13)**, quindi, il comandante della Open Arms inviava, via e-mail, una **prima richiesta di POS (Place of Safety) a RCC MALTA.**

Il **2.8.2019 (ore 7:22)**, RCC MALTA rispondeva contestando la propria competenza.

Il **2.8.2019 (ore 10:16)**, Open Arms reiterava la richiesta di POS a **RCC MALTA.**

Il **2.8.2019 (ore 14:12)**, RCC MALTA rispondeva contestando la propria competenza, declinando la responsabilità di coordinamento dell'evento e invitando Open Arms a dialogare con la SPAGNA, suo **Paese di bandiera.**

**Invece di chiedere il POS alla SPAGNA, come imposto dalla normativa internazionale e suggerito da RCC MALTA, il 2.8.2019 (ore 22:50), il comandante della Open Arms inviava richiesta di POS a IMRCC ITALIA, evidenziando che il secondo salvataggio era stato effettuato in zona SAR maltese e indicando come porto più vicino quello di LAMPEDUSA.**

In data **2.8.2019** il Ministero degli Affari Esteri inviava una nota all'Ambasciata spagnola in ITALIA chiedendo che la SPAGNA, quale Stato di bandiera, indicasse il porto di sbarco.

Il **3.8.2019**, su domanda della Open Arms avanzata a RCC MALTA e a IMRCC ITALIA, il personale dell'Ufficio Circondariale Marittimo di LAMPEDUSA, dietro richiesta delle competenti autorità maltesi, faceva sbarcare dalla nave sita nell'area SAR di MALTA due donne in stato di gravidanza e un'accompagnatrice.

Mantenendosi in acque internazionali, in zona SAR maltese, il Comandante della Open Arms inviava altra richiesta di POS a RCC MALTA il 4.8.2019 (ore 13:30) (la richiesta di autorizzazione indica erroneamente le ore 11,30).

**Il 4.8.2019 (ore 16:35), RCC MALTA rifiutava l'indicazione del POS** rappresentando alla Open Arms che la stessa aveva a disposizione altre opzioni e altri porti sicuri a cui fare richiesta, per primo il suo **Paese di bandiera**, al quale veniva invitata a rivolgersi.

Incurante delle indicazioni di MALTA, **la Open Arms decideva di non dirigersi verso la SPAGNA**, che pure avrebbe potuto raggiungere in tempi rapidi (2/3 GIORNI) e con condizioni meteo-marine favorevoli, così evitando la creazione di una situazione di *distress* a bordo.

Infatti se la Open Arms, in luogo di permanere in area SAR maltese, avesse seguito le indicazioni delle Autorità maltesi e si fosse diretta verso il suo **Paese di bandiera**, ogni questione non sarebbe venuta in essere.

Tantopiù che il Comandante era ovviamente ben consapevole di aver superato già da tempo il carico di sicurezza consentito (essendo l'imbarcazione omologata per 19 persone e avendo a bordo 121 migranti).

In data **5.8.2019** la Organizzazione Non Governativa spagnola che gestiva la Open Arms dava mandato ai legali italiani di presentare ricorso al T.A.R. Lazio avverso il provvedimento Interministeriale del **1.8.2019** (provvedimento che, come detto, disponeva il **divieto di ingresso, transito e sosta** nel mare territoriale nazionale italiano ai sensi dell'articolo 11, comma 1-ter, del decreto legislativo n. 286 del 1998, come modificato dal decreto legge n. 53 del 2019, convertito in legge n. 77 del 2019).

Il Comandante della Open Arms, dal suo canto, procedeva a inviare varie e-mail nei giorni del **6, 7 e 8 agosto** con richieste di POS alle autorità spagnole, maltesi e italiane, sempre stazionando incomprensibilmente in acque SAR maltesi.

In data **9.8.2019**, la nave Open Arms eseguiva un **ulteriore salvataggio in zona SAR maltese**, in favore di 39 migranti.

**Il coordinamento di tale operazione veniva assunto da RCC MALTA.**

In relazione a tale evento, **MALTA richiedeva all'ITALIA, in via di collaborazione**, la concessione di LAMPEDUSA come luogo dove far sbarcare i migranti.

**MALTA si dichiarava disponibile ad acconsentire lo sbarco sul proprio territorio dei soli 39 immigrati soccorsi nell'ultimo evento occorso il 9.8.2019** (richiesta di autorizzazione a procedere pag. 15 a piè di pagina, rigo 18).

Tuttavia, il Comandante della Open Arms “...**rifiutò la proposta maltese**, a motivo della presenza a bordo di altre 121 persone, in navigazione da già otto giorni, le quali non avrebbero compreso il motivo dello sbarco di coloro che erano stati soccorsi per ultimi, con possibile insorgenza di rivolte e disordini a bordo...” (richiesta di autorizzazione a procedere pag. 51 a piè di pagina, rigo 14).

Nella e-mail del **10.8.2019** e nel verbale s.i.t. del Comandante REIG CREUS si legge: “...*In concreto, a bordo della Open Arms, dopo 9 giorni dal primo salvataggio e dopo aver effettuato diverse MEDEVAC [sbarchi per motivi di salute] c'era nervosismo fra i migranti, che ritenevano ingiuste le evacuazioni solo di alcuni rispetto agli altri, paventando anche conflitti tra le varie razze presenti a bordo (in quanto le ultime 39 persone salvate erano nordafricane mentre gli altri erano di provenienza subsahariana), conflitto che si era profilato già dalla prima notte...*” (richiesta di autorizzazione a procedere pag. 51 a piè di pagina, in nota n. 21).

Sulla base di tale contraddittoria motivazione, **il comandante della Open Arms decideva di non consentire lo sbarco sul territorio maltese degli ultimi 39 migranti salvati e, dunque, tratteneva a bordo tutte le persone soccorse nei tre diversi eventi.**

È bene precisare che RCC MALTA informava continuamente la SPAGNA dei diversi avvenimenti (richiesta di autorizzazione a procedere pag. 15 a piè di pagina, rigo 26) in quanto consapevole che fosse la SPAGNA, quale **Paese di bandiera** della nave Open Arms, ad essere tenuta ad indicare il POS.

A riguardo, infatti, MALTA con due differenti e-mail (**2.8.2019, ore 14:12**, e **4.8.2019, ore 16:35**) aveva già sollecitato il Comandante della nave a rivolgersi alla SPAGNA, suo **Paese di bandiera**. In data **11.8.2019**, su richiesta della stessa Open Arms, veniva effettuata, nell'area SAR di MALTA, a cura delle competenti autorità maltesi un'ulteriore evacuazione medica di **3** persone e **6** accompagnatori.

**Il 12 e il 14.8.2019**, il Comandante della Open Arms **inviava all'ambasciata spagnola a MALTA richiesta di provvedimenti a favore dei minori non accompagnati.**

Sin da ora il sottoscritto osserva –in virtù delle zone ove erano stati effettuati i salvataggi – che il Paese obbligato, in alternativa alla SPAGNA, a far sbarcare i migranti era MALTA.

Il **13.8.2019**, in previsione del peggioramento delle condizioni meteo-marine, il comandante della Open Arms chiedeva un ridosso all'isola di MALTA (richiesta di autorizzazione a procedere pag. 16 a piè di pagina, rigo 21), in quanto luogo più rapidamente raggiungibile.

MALTA, nuovamente e ingiustificatamente – in quanto in palese violazione della convenzione UNCLOS - respingeva anche tale richiesta invitando la nave a trovare riparo a ridosso delle coste tunisine o italiane.

Il **13.8.2019**, Open Arms presentava ricorso al TAR del Lazio per l'annullamento, previa misura cautelare *inaudita altera parte*, del decreto interministeriale del **1.8.2019**, con cui era stato disposto, come sopra cennato, il **divieto di ingresso, transito e sosta** nel mare territoriale nazionale italiano.

Nelle prime ore del **14.8.2019**, a seguito di segnalazione dell'Open Arms e su richiesta delle competenti autorità maltesi, veniva effettuata, in area SAR di MALTA, l'evacuazione medica di un nucleo familiare di 4 persone.

Sempre il **14 agosto**, il comandante della Open Arms chiedeva a RCC MALTA di consentire lo sbarco di tutti i migranti e successivamente inviava analoga richiesta all'IMRCC ITALIA evidenziando il rifiuto **già opposto** da MALTA.

Nella stessa data del **14 agosto** il Presidente facente funzioni del T.A.R. Lazio, con decreto monocratico n. 10780 del 2019, in assenza di contraddittorio, **sospendeva parzialmente**, in via cautelare provvisoria, l'efficacia del divieto di **ingresso** nel mare territoriale nazionale italiano **al solo ed esclusivo fine di prestare l'immediata assistenza alle persone soccorse maggiormente bisognevoli**.

Sempre il **14 agosto ore 17:04** Open Arms reiterava, dalle acque internazionali, in zona SAR MALTA, la richiesta di POS all'IMRCC ITALIA che provvedeva **alle ore 18:07** a inoltrare tale richiesta a varie autorità italiane tra cui il Capo dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno (richiesta di autorizzazione a procedere pag. 17 a piè di pagina).

Alle ore **23:18 del 14.8.2019**, il Comandante della Open Arms comunicava all'IMRCC ITALIA che si stava dirigendo verso LAMPEDUSA per porsi al riparo dalle condizioni meteo-marine avverse.

Il **15.8.2019 (ore 00:19)**, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto (IMRCC) consentiva alla nave di ridossarsi nelle immediate vicinanze dell'isola fino al miglioramento delle condizioni del mare, **vietando espressamente l'ingresso in porto.**

**Il 15.8.2019 (ore 01:27) la Open Arms, grazie a tale autorizzazione, esclusivamente motivata dalle condizioni del mare sufficientemente garantita con un ridosso dell'isola, entrava nelle acque territoriali italiane.**

Il **15.8.2019 (ore 10:30)**, veniva effettuato un sopralluogo congiunto da parte di personale della Capitaneria di Porto e della Guardia di Finanza, unitamente al personale sanitario del CISOM e veniva effettuata un'ulteriore operazione di evacuazione medica, in relazione a **9** migranti.

Il **15.8.2019 (ore 12:09)**, Open Arms inviava un'ulteriore richiesta di POS all'IMRCC ITALIA. Nelle more, il Ministero dell'Interno, con nota a firma del Vice Capo di Gabinetto Emanuela GARRONI, dava mandato all'Avvocatura Generale dello Stato per impugnare il decreto di sospensione del Presidente f.f. della sezione 1<sup>ter</sup> del T.A.R. Lazio del 14.8.2019.

In pari data, inoltravo una nota del **14.8.2019** di risposta al Presidente del Tribunale dei minori di Palermo e al Procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale i quali congiuntamente avevano richiesto informazioni circa i provvedimenti che il Governo italiano intendesse adottare con riferimento ai minori non accompagnati.

In tale risposta rappresentavo che: innanzitutto la nave al momento della richiesta (**7/8.8.2019**) si trovava a ben **58** miglia nautiche dal porto di LAMPEDUSA e quindi a **46** miglia dal limite delle acque territoriali nazionali risultando neppure ipotizzabile un respingimento; inoltre, sulla base del diritto internazionale e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, i minori a bordo della nave spagnola dovevano ritenersi soggetti alla giurisdizione dello **Stato di bandiera** anche con riferimento alla tutela dei loro diritti umani. Richiamavo al riguardo il *Leading case Hirsi e altri c/Italia* (Grande Camera 23.2.2012) e *Rackete e altri c/Italia* (25.6.2019), in cui la Corte europea dei Diritti Umani, nel negare la misura richiesta di far sbarcare i migranti in ITALIA, ha motivato il diniego facendo riferimento alla carenza di giurisdizione dell'ITALIA; rappresentavo inoltre

che non vi erano evidenze per escludere che i minori fossero accompagnati da adulti (cfr. al riguardo e con ulteriori ed ampie argomentazioni, nota a mia firma del **15.8.2019** indirizzata all'A.G. dei Minori di PALERMO).

Per le stesse ragioni, anche in tale nota ribadivo la sussistenza della giurisdizione spagnola e declinavo ogni competenza ad assumere provvedimenti in ordine alla protezione di tali soggetti.

Il **15.8.2019**, il Centro Nazionale del Coordinamento del Soccorso Marittimo italiano comunicava l'evacuazione di altri **5** migranti e **4** accompagnatori.

Il **16.8.2019**, operatori sanitari italiani effettuavano l'evacuazione di altri **3** migranti e di un accompagnatore.

Il **16.8.2019**, i legali della Fondazione Pro-Activa Open Arms notificavano un atto stragiudiziale di **diffida** con cui chiedevano al **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e a I.M.R.C.C. ITALIA**, premesso che a seguito del decreto di sospensione adottato dal T.A.R. Lazio la nave aveva fatto ingresso nelle acque territoriali italiane, di autorizzare l'ingresso della nave in porto. A tale diffida non veniva dato concreto seguito.

Diversamente da quanto affermato nella richiesta di autorizzazione a procedere, ove si sostiene che lo sbarco dei **27** migranti dichiaratisi minori non accompagnati sia stato effettuato in data **18.08.2019**, **tale sbarco è avvenuto il 17.8.2019** (cfr. scheda dell'Ufficio Immigrazione di Agrigento allegata, dalla quale risulta, altresì, che dei suddetti **27**, **9 in realtà erano maggiorenni**).

Il **18.8.2019**, perveniva da parte del **Governo spagnolo** conferma dell'indicazione di un POS presso la località spagnola di ALGECIRAS (richiesta di autorizzazione a procedere pag. 21 a piè di pagina, rigo 21).

**La Capitaneria di Porto offriva la propria disponibilità a scortare la Open Arms fino al porto spagnolo con un proprio dispositivo navale, sul quale si offriva di trasbordare parte dei migranti** (cfr. pag. 21, rigo 21, richiesta di autorizzazione a procedere).

Il Comandante della nave, tuttavia, inviava una nuova e-mail a I.M.R.C.C. ITALIA con la quale richiedeva l'autorizzazione allo sbarco in ITALIA dei **107** migranti ancora a bordo o, in alternativa, il loro trasferimento totale su una nave idonea a raggiungere il porto di ALGECIRAS, **dichiarandosi non disponibile a proseguire la navigazione.**

Il **19.8.2019**, l'I.M.R.C.C. ITALIA richiedeva a RCC SPAGNA la concessione di un POS in una località più vicina, che veniva quindi individuata dalle autorità spagnole in un porto delle isole **Baleari**.

Anche tale soluzione era rifiutata dal Comandante della nave, il quale tornava a chiedere che le Autorità italiane o spagnole si facessero carico del trasbordo della totalità degli migranti (cfr. pag. 21, ultimo cpv., richiesta di autorizzazione a procedere).

Nella stessa data (cfr. nota del **19.8.2019**), il Vice Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno, Prefetto Paolo FORMICOLA, in relazione alla richiesta di assegnazione di POS, **atteso che il decreto Interministeriale del 1.8.2019 non aveva cessato di produrre i suoi effetti alla luce del provvedimento cautelare del T.A.R., se non limitatamente all'ingresso a fini sanitari**, e non aveva imposto alle autorità italiane alcun obbligo in ordine all'assegnazione di un porto di sbarco nel territorio nazionale, sottolineava che le stesse autorità italiane avevano adempiuto ai doveri di assistenza, concorrendo nell'effettuazione delle evacuazioni mediche necessarie e curando lo sbarco dei **27** dichiaratisi minori non accompagnati presenti a bordo.

Nella stessa nota, veniva osservato che la complessiva condotta della Open Arms rivelava l'intento di porre in essere un'attività volta al preordinato e sistematico trasferimento illegale di migranti in ITALIA.

Sempre il **19.8.2019**, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Difesa, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri presentavano, innanzi al T.A.R. Lazio, istanza di REVOCA del decreto cautelare n. 10780 del 2019, ai sensi dell'art. 56, co. 4, c.p.a., stante l'inesistenza dei presupposti per l'emanazione del decreto, nonché per essere stata sempre assicurata l'assistenza medica a tutti i migranti (come dimostrato dalle evacuazioni mediche), non potendo così la nave sostare ulteriormente nelle acque territoriali italiane.

Il **19.8.2019**, la Open Arms produceva una memoria al T.A.R. Lazio per contrastare la suddetta istanza di REVOCA, formulando **richiesta di nuovo provvedimento cautelare** ai sensi dell'art. 56 co. 4 c.p.a., **chiedendo** al Presidente del T.A.R. Lazio, previa conferma del decreto cautelare n. 10780 del 2019, *"...di adottare, ad integrazione dello stesso tutte le misure necessarie per consentire lo sbarco di tutti i migranti..."*.

La domanda proposta dai legali conferma – ove ve ne fosse bisogno – che il decreto cautelare n. 10780 del 2019 adottato dal Presidente f.f. del T.A.R. Lazio non era atto sufficiente a far sorgere l'asserito obbligo di indicazione del POS da parte dell'autorità italiana con conseguente sbarco, risultando palesemente il contrario.

Il **20.8.2019** la SPAGNA comunicava di aver inviato una propria nave a supporto della Open Arms (cfr. nota Capitaneria Porto del **20.8.2019** ed allegata mail).

Il **20.8.2019**, la **Procura di Agrigento** – nell'ambito del procedimento n. 3773/19 a carico di ignoti per il delitto di cui all'articolo 328 del codice penale – **emetteva ed eseguiva il decreto di sequestro preventivo in via d'urgenza della nave, procedendo allo sbarco di tutti i migranti.** Tale decreto veniva **convalidato dal GIP che, nel contempo, rigettava la richiesta di sequestro preventivo.**

\* \* \*

Assume il Tribunale dei Ministri di Palermo che l'omessa indicazione del POS da parte del sottoscritto, possibile e doverosa a partire dal **14.8.2019**, avrebbe integrato il delitto di plurimo sequestro di persona, aggravato dall'essere stato commesso da un pubblico ufficiale con abuso dei poteri inerenti alle sue funzioni, e in danno di minori nonchè il delitto continuato di rifiuto di atti di ufficio.

Secondo il Tribunale dei Ministri di Palermo la condotta materiale dei reati contestati sarebbe stata integrata dall'aver il sottoscritto omesso, senza giustificato motivo, di esitare positivamente le richieste di POS inoltrate all'Ufficio di Gabinetto da I.M.R.C.C. nelle date del **14, 15 e 16.08.2019.**

In tal modo, con riferimento al reato di sequestro di persona, si sarebbe provocata consapevolmente l'illegittima privazione della libertà personale dei migranti, costringendoli a rimanere a bordo della nave per un tempo giuridicamente apprezzabile, e cioè tra il **14.08.2019** (quando la nave Open Arms, peraltro, non aveva ancora fatto ingresso nelle acque territoriali italiane) sino al **18.08.2019**, quanto ai soggetti minorenni, e per tutti gli altri sino al **20.8.2019**.

Fatte queste premesse, mi prego rappresentare le seguenti

## OSSERVAZIONI

Da un attento esame dei fatti accaduti non può ritenersi sussistere nessuna violazione di norme penali in quanto la condotta che mi viene contestata è insussistente e comunque essa altro non è che un'automatica conseguenza delle scelte politiche effettuate dall'intera compagine governativa nel **perseguimento dell'interesse pubblico a un corretto controllo e a una corretta gestione dei flussi migratori nonché a una piena tutela dell'ordine pubblico** e, più in generale, un doveroso atteggiamento di salvaguardia delle prerogative costituzionali dello Stato italiano sulla scorta delle relazioni internazionali e del diritto internazionale in condizione di parità con gli altri Stati.

Per ritenere l'omissione contestata (e il connesso sequestro) penalmente rilevante, la ricostruzione del Tribunale dei Ministri di Palermo muove dall'assunto - non condiviso - che **sul sottoscritto, e a monte sullo Stato italiano, gravava l'obbligo giuridico di indicare il POS** a partire dal **14.8.2019** essendosi, sempre a dire del Tribunale, in quel momento verificato un evento SAR.

### ***1. L'INDICAZIONE DEL POS SPETTAVA ALLA SPAGNA O A MALTA E NON CERTO ALL'ITALIA.***

A pag. 46 della richiesta di autorizzazione a procedere del Tribunale si afferma che “...*nella vicenda in esame due sono gli Stati che devono individuarsi come autorità di primo contatto: l'Italia e Malta, in quanto entrambi contestualmente contattati e informati delle prime due operazioni di salvataggio, almeno sin dal 2.8.2019...*”.

Invece, dalla ricostruzione dei fatti (provata dalla documentazione allegata alla presente) risulta che i primi paesi contattati e informati siano stati la SPAGNA (**Paese di bandiera** della nave) e MALTA (zona più vicina al punto ove sono avvenuti i salvataggi).

Tuttavia, RCC SPAGNA, invece di rilasciare il POS, ha invitato il comandante della Open Arms a chiedere il POS a RCC MALTA e RCC MALTA, invece che indicare il POS, ha rispedito al mittente la richiesta invitando la nave a chiedere il POS alle autorità spagnole.

Infatti l'Open Arms ha fatto richiesta di POS a RCC MALTA (il **2.8.2019**, ore 4:13) successivamente reiterandola (**2.8.2019**, ore 7:22) ottenendo da RCC MALTA risposta che avrebbe dovuto chiedere il POS alla Spagna (**2.8.2019**, ore 10:16) come anche ribadito in risposta alla seconda richiesta di POS.

È chiaro, dunque, che l'ITALIA non aveva alcuna competenza e alcun obbligo con riferimento a tutti i salvataggi effettuati dalla nave spagnola Open Arms in quanto avvenuti del tutto al di fuori di aree di sua pertinenza.

Ciò è tanto vero che la SPAGNA e MALTA, nello scambio di corrispondenza avvenuto nei primi giorni dell'agosto 2019, con un reciproco palleggio di responsabilità in ordine allo Stato che doveva rilasciare il POS, non indicano mai l'ITALIA.

Tuttavia, il Tribunale dei Ministri dichiara di non aderire – con motivazione che appare essere del tutto apodittica e scollegata dalla normativa – alla tesi per cui deve essere il **Paese di bandiera** della nave che effettua il salvataggio a rilasciare il POS.

La tesi del Tribunale di PALERMO collide con la normativa internazionale nonché con la giurisprudenza (cfr. Corte EDU *Leading case Hirsi e altri c/Italia* -Grande Camera 23.2.2012- e *Rackete e altri c/Italia* -25.6.2019-; Tribunale dei Ministri Roma in data **21.11.2019**, e richiesta di archiviazione della Procura della Repubblica di Roma in data **22.7.2019** nel procedimento riguardante il caso della nave Alan Kurdi).

Vale la pena di sottolineare che, contrariamente a quanto sostiene il Tribunale di PALERMO, è sicuramente lo **Stato di bandiera della nave che ha provveduto al salvataggio che**, secondo le convenzioni internazionali, **deve indicare il POS**, nei frequenti casi in cui le operazioni di ricerca e salvataggio vengano effettuate in autonomia da navi appartenenti a ONG presenti (non a caso) nei tratti di mare notoriamente percorsi da imbarcazioni di migranti.

Questa interpretazione non solo è in linea con quanto ricostruito in punto di diritto dall'Autorità Giudiziaria europea e romana, ma è condiviso anche dagli Stati coinvolti in questa vicenda:

- MALTA nelle due note del **2.8.2019** invitò la nave a chiedere alla SPAGNA l'indicazione del POS;
- la SPAGNA, seppur con notevole ritardo (il **18.8.2019**), ha concesso il POS e ha, proprio in virtù dei propri precisi obblighi, inviato una nave a supporto della Open Arms.

L'ITALIA, del resto, a mezzo del plesso amministrativo competente nella materia (Ministero Affari Esteri) ebbe a sollecitare la SPAGNA a indicare prontamente il POS già a partire dal **2.8.2019** (cfr. nota verbale prot. n. 137046).

Mi sembra opportuno riportare i passi salienti di questa nota: *“...le autorità italiane non hanno in alcun momento assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, avvenute ben al di fuori della area SAR di responsabilità italiana.*

*La condotta della nave, che ha incrociato per circa quattro giorni al largo delle coste libiche senza apparente destinazione pianificata e che dopo la prima operazione di soccorso ha proseguito la navigazione in zona con evidente attività di pattugliamento, dimostra manifestamente intenti in contrasto con lo spirito delle norme europee e italiane in materia di sicurezza e controllo delle frontiere e di contrasto all'immigrazione illegale.*

*L'Italia non può essere considerata l'autorità responsabile per la designazione del porto di sbarco dei naufraghi soccorsi dalla nave Open Arms e il suo ingresso nelle acque territoriali italiane sarebbe considerato pregiudizievole al buon ordine e alla sicurezza dello Stato, così come previsto dall'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare.*

*Alla luce di quanto sopra e in ottemperanza alla normativa italiana in materia, alla nave “Open Arms” è stato vietato, con apposito Decreto Interministeriale, l'accesso nelle acque territoriali italiane...”.*

E più avanti:

*“...A questo scopo, sollecita le Autorità della Spagna, quale Stato di bandiera della nave Open Arms, nell'esercizio dei suoi poteri sovrani sulla nave stessa e sulle persone a bordo, ad esercitare prontamente ed efficacemente ogni azione necessaria affinché le attività di questa siano conformi alla normativa internazionale in materia SAR e a quella delle Autorità nazionali responsabili del soccorso in mare.*

*Sollecita altresì le autorità spagnole a assicurare che siano rispettate anche le disposizioni degli articoli da 7 a 9 del Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale...”.*

E' evidente, quindi, che nella fattispecie la SPAGNA, quale **Stato di bandiera** della nave privata che ha effettuato il soccorso, avrebbe dovuto concedere il POS prontamente (e non dopo **18 giorni**) così consentendo alla nave di raggiungere le proprie coste in un tempo ragionevole di navigazione (due/tre giorni).

**A nulla può valere in questa circostanza il tentativo fatto dalla Open Arms di chiedere il POS all'ITALIA (mail 2.8.2019 ore 22:50) essendo chiara la responsabilità della SPAGNA (Paese di bandiera) ovvero di MALTA (zona SAR più vicina rispetto al primo salvataggio e zona SAR propria del secondo e terzo salvataggio).**

È chiaro quindi che, non potendo ricadere sullo Stato Italiano l'onere di indicare il POS di competenza di altri Stati, non si può traslare la responsabilità in capo ai vertici politico/amministrativi dell'ITALIA per fatti scaturiti a seguito e a causa dell'omissione ovvero del ritardo di altri Stati solo perché la nave, nonostante il vigente divieto, eccezion fatta per le ragioni sanitarie, di entrare nelle acque territoriali italiane, lo abbia invece fatto invocando anche ragioni di maltempo (che comunque erano del tutto temporanee e assolutamente non classificabili quale evento SAR che, come noto richiede l'attività di ricerca e salvataggio in mare di persone in pericolo di vita).

La nave infatti, ben prima del **14.8.2019**, doveva dirigersi verso gli altri paesi che – in virtù della normativa internazionale, come correttamente ricostruita nella citata nota del Ministero degli Affari Esteri e dall'A.G. internazionale e romana – avevano l'obbligo di accoglierla.

***2. Sulla efficacia del decreto interdittivo adottato dal Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, informata la Presidenza del Consiglio dei Ministri***

Non cambiano le conclusioni dell'insussistenza di qualsivoglia ipotesi di reato in capo al sottoscritto, anche a seguire il Tribunale dei Ministri di PALERMO che ritiene come non fosse la SPAGNA a dover rilasciare il POS bensì MALTA<sup>1</sup>; in quanto mai e poi mai si può ritenere **che la competenza a rilasciare il POS si vada a concentrare sull'ITALIA a partire dal 14.8.2019.**

---

<sup>1</sup> A pag. 48 della richiesta di autorizzazione a procedere il Tribunale di Palermo si legge che: *“non si ritiene, tuttavia, che durante il primo segmento della vicenda, protrattasi fino al 14.8.2019, si delineasse già un obbligo esclusivo per lo Stato italiano di indicare un POS, quantomeno al concomitante obbligo gravante, in virtù delle medesime norme, sulle autorità maltesi. In effetti, in capo a queste si profilava anche il più stringente criterio di collegamento della titolarità della zona in cui era avvenuto almeno il secondo soccorso, circostanza questa strenuamente contestata da Malta e, specularmente, sostenuta dal comandante della Open Arms; alla luce di questo criterio, le richieste di sbarco e di ridosso immediatamente successive vennero, infatti, indirizzate dal comandante della Open Arms esclusivamente a Malta. In relazione a tale concorrente, ed anzi prevalente criterio di coinvolgimento di Malta, si poteva, dunque giustificare un atteggiamento “attendista” da parte delle autorità italiane, finalizzato a consentire l'assunzione della responsabilità dell'evento da parte delle autorità maltesi”.*

Come detto, tale impostazione è in nuce errata visto che la competenza a rilasciare il POS spetta al Paese di bandiera o al Paese di primo contatto, che sicuramente, dagli accadimenti verificatisi, non è l'ITALIA.

Il Tribunale ritiene che il decreto interministeriale interdittivo (del **1.08.2019**) si risolva in un “...**sostanziale rifiuto del POS richiesto o, quantomeno, in un veto alla sua concessione...**” (pag. 73 richiesta di autorizzazione a procedere).

Ritiene il Tribunale, infatti, che l'obbligo giuridico di indicare il POS appare “...**logicamente incompatibile...**” con il provvedimento interministeriale di **divieto di ingresso, transito e sosta** nelle acque territoriali italiane, emesso in data **1.8.2020** dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministro della Difesa, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri (pag. 61 della richiesta di autorizzazione a procedere).

Anzitutto detto atto, logicamente impeditivo del rilascio del POS, non è stato sospeso dal T.A.R., se non per ragioni sanitarie.

Inoltre, nemmeno potrebbe ipotizzarsi una sua disapplicazione, come sembrerebbe ipotizzare il Tribunale dei Ministri a pag. 17, al fine di sostenere l'insorgere dell'obbligo dell'Italia di rilasciare il POS.

Tale via non è percorribile in quanto si basa sull'asserita interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 11, co. 1 ter, del D.Lgs n.286/1998, finalizzata a consentire il “passaggio inoffensivo” di una nave nel mare territoriale ex art. 18 Convenzione UNCLOS che tuttavia si rileva del tutto non pertinente al caso di specie.

**Infatti il decreto interministeriale non è volto a impedire il “passaggio inoffensivo”, ma lo sbarco che è, ovviamente, cosa ben diversa.**

**Al riguardo infatti il citato art. 18 della Convenzione non comprende, all'interno del passaggio inoffensivo, l'attracco e lo sbarco della nave in transito.**

Del resto, con il decreto interministeriale del 1.8.2019 erano stati vietati alla nave Open Arms l'ingresso, sosta e transito sulla scorta di una valutazione in ordine alla potenziale offensività del passaggio derivante da precedenti analoghe occasioni (per le quali il medesimo comandante della Open Arms risultava all'epoca già imputato di violenza privata e di favoreggiamento di immigrazione illegale) manifestanti “*l'intenzione di porre in essere un'attività volta al*

*preordinato e sistematico trasferimento illegale di migranti in Italia*”, nonché in ordine al rischio d’ingresso nel territorio nazionale di soggetti pericolosi per l’ordine e la sicurezza pubblica.

**La suddetta incompatibilità logica di concessione del POS con il citato decreto, riconosciuta financo dal Tribunale, palesa quindi il fine politico del mio comportamento e l’inesigibilità di un comportamento diverso che sarebbe stato difforme dalla concertazione posta in essere.**

Ovviamente, nella prospettazione del Tribunale dei Ministri, la detta incompatibilità logica non comporta l’integrazione di una fattispecie di reato mediante l’adozione del decreto interministeriale, ma esclusivamente la valutazione che l’omessa indicazione del POS da parte del Ministero abbia acquistato rilevanza penale una volta sospeso parzialmente il citato provvedimento interministeriale.

\* \* \*

Ritiene poi il Tribunale dei Ministri che il provvedimento cautelare del Presidente f.f. della sez. 1<sup>ter</sup> T.A.R. del Lazio adottato il **14.8.2019** avesse fatto venire meno (insieme alla necessità di un ridozzo causa maltempo) in toto l’ostacolo giuridico all’ingresso della nave in acque territoriali italiane.

Nulla di più errato.

**Il Tribunale confonde l’ingresso nelle acque territoriali, a fini di sicurezza della navigazione e di assistenza alle persone bisognevoli, ovvero l’autorizzazione al ridozzo causa mare mosso, con il diritto all’attracco e allo sbarco.**

Infatti il T.A.R. giammai ebbe ad autorizzare lo sbarco (peraltro nemmeno richiesto con il ricorso al T.A.R. ma solo con la **seconda istanza di misura cautelare in data 19.8.2019**) limitandosi esclusivamente a consentire l’ingresso in acque territoriali italiane, al solo fine di prestare assistenza alle persone maggiormente bisognevoli, come del resto in precedenza già avvenuto in acque SAR maltesi e comunque extraterritoriali per i casi più critici.

La portata del decreto del T.A.R. è inequivoca e quindi non era affatto venuto meno l’ostacolo giuridico all’ingresso della Open Arms nelle acque italiane per fini diversi da quelli meramente assistenziali.

Tale portata del tutto limitata del provvedimento del Giudice Amministrativo è dimostrata in primo luogo dal dato testuale del decreto di sospensione ed è confermata dalla seconda istanza di

misura cautelare<sup>2</sup> presentata dai legali della Open Arms, in data **19.8.2019**, contenente proprio espressa richiesta di integrazione del precedente decreto cautelare del T.A.R. al fine appunto di consentire anche l'approdo e lo sbarco.

Per quanto riguarda poi l'autorizzazione al ridosso concessa dalla Capitaneria di Porto, la nave Open Arms sapeva benissimo, e del resto IMRCC lo conferma espressamente (cfr. nota **15.8.2019**, ore 02.28), che l'autorizzazione all'ingresso era esclusivamente connessa al mero ridosso "*...in attesa del miglioramento delle condizioni meteorologiche vietandone altresì, all'attualità, l'ingresso in porto...*".

Il tenore di questa notazione dimostra ancora una volta come alla Capitaneria di Porto fosse ben nota la portata del **provvedimento interministeriale interdittivo**, come non sospeso se non in parte limitatissima dal T.A.R. del Lazio.

L'ITALIA ha, quindi, assunto una posizione univoca e assolutamente chiara, finalizzata ad evitare che una nave battente bandiera straniera, che non aveva alcun titolo legittimante per richiedere un POS all'ITALIA e in ITALIA e che aveva operato in zone che esulavano dalla responsabilità italiana, potesse in qualche modo avvicinarsi se non esclusivamente per temporanee e limitate ragioni legate al maltempo.

Il dato testuale del messaggio del **15.8.2019** della Capitaneria di Porto non si presta ad equivoci né ad interpretazioni di sorta.

A giustificazione dell'obbligo del POS in capo all'ITALIA, il Tribunale afferma sussistente un evento SAR del tutto inesistente.

E' infatti chiaro, seguendo la costruzione del Tribunale, che l'obbligo dell'ITALIA non sorge perché sulla nave (o alla nave) accade qualcosa tale da giustificare il soccorso, ma solo perché il decreto del **1.8.2019** non è più vigente e vi è maltempo.

**L'evento erroneamente qualificato quale SAR dal Tribunale a pagg. 53 e 54 non esiste** non valendo a questo proposito il messaggio del **16.8.2019** della Capitaneria di Porto (in cui, a seguito della diffida ricevuta dai legali della Open Arms e nel trasmetterla ad altri comparti

---

<sup>2</sup> con cui si chiedeva dal Presidente del TAR Lazio, previa conferma del decreto cautelare n. 10780 del 2019 "*di adottare, ad integrazione dello stesso tutte le misure necessarie per consentire lo sbarco di tutti i migranti*".

dell'Amministrazione, ci si limitava, per quanto di competenza, a rappresentare che non vi erano impedimenti di fatto all'ingresso nel porto), né tantomeno l'invio di detta diffida al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in quanto, come più volte ricordato, il T.A.R. non aveva assolutamente concesso la possibilità di attracco e di sbarco, essendo pienamente ostativa al rilascio del POS la dichiarata "incompatibilità logica" del decreto del **1.8.2019** pienamente vigente in *parte qua*.

### ***3. INCONFIGURABILITÀ DEL SEQUESTRO DI PERSONA PER L'ESISTENZA DI PLURIME OPZIONI ALTERNATIVE***

Ferme queste premesse del tutto assorbenti, è bene ulteriormente rilevare l'insussistenza del delitto di sequestro di persona e dell'altro delitto contestato sotto altro concorrente profilo.

La libertà dei migranti non è mai stata conculcata da atti od omissioni ministeriali in considerazione dell'esistenza, per la nave, di plurime alternative doverose, prima ancora che lecite, atte ad evitare che la nave con a bordo oltre 100 migranti rimanesse prima a vagare nel Mediterraneo e poi a tentare illegittimamente di pretendere dall'ITALIA e in ITALIA la disponibilità di un porto dove attraccare e sbarcare.

Andiamo con ordine.

Se è vero che l'imbarcazione aveva una portata limitata ed era omologata per sole **19** persone (cfr., pag. 55 della richiesta di autorizzazione a procedere), il Comandante, effettuato il primo salvataggio in zona SAR libica in data **1.8.2019** e imbarcate le prime **55** persone – a maggior ragione dopo aver imbarcato anche le seconde **69** persone in data **2.8.2019** – doveva immediatamente e sin da subito dirigersi verso la SPAGNA o MALTA o la TUNISIA.

In ogni caso è bene precisare che l'ITALIA aveva manifestato espressamente, con il ripetuto decreto interministeriale, una posizione assolutamente antitetica a qualsivoglia comportamento futuro della nave volto all'ingresso nelle proprie acque territoriali.

Durante detto periodo, come già in precedenza cennato e in tale contesto, il Comandante avrebbe dovuto dirigere la nave verso la SPAGNA.

Il Comandante, sin dal **02.8.2019**, aveva plurime alternative – senza aspettare il maltempo e senza aspettare il decreto del T.A.R. – per adottare soluzioni soddisfattive, peraltro doverose, alla luce del sovraccarico della nave.

Il suo comportamento normativamente esigibile avrebbe impedito il crearsi delle ragioni che il **14.8.2019** hanno portato la nave (del tutto illegittimamente), per deliberata scelta del comandante, in ITALIA.

Il comandante ha deliberatamente scelto l'ITALIA quale luogo di attracco e sbarco, come deducibile dalla duplice circostanza che l'armatore della nave aveva rilasciato sin dal **5.8.2019** procura alle liti per l'impugnazione al T.A.R. del decreto del **1.8.2019** e sin dal **7.8.2019** aveva compulsato la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni di Palermo quando la nave era lontanissima dall'ITALIA.

Ulteriore prova al riguardo è data dal fatto che, anche quando la SPAGNA ha concesso il POS (**18.8.2019**), il Comandante della nave ha rifiutato arbitrariamente l'assistenza offerta dalla Capitaneria di Porto Italiana (IRMCC) di accompagnare la nave stessa verso il POS attribuito dalla SPAGNA offrendosi, altresì, di prendere in carico parte dei migranti.

Il Comandante della Open Arms era quindi libero di tenere una condotta alternativa atta ad assicurare ai migranti una tempestiva conclusione della vicenda non solo prima, ma anche dopo il **14.8.2019**.

Condotta alternativa che non consente neppure l'ipotizzabilità del delitto di sequestro di persona e omissione di atti d'ufficio; tanto più considerando che il giorno **18.08.2019** si era avuta notizia che la SPAGNA aveva inviato verso Lampedusa l'unità denominata AUDAZ allo scopo di dare assistenza alla Open Arms affinché la stessa raggiungesse in piena sicurezza le coste iberiche (cfr. nota Capitaneria del **20.08.2019**).

In tale contesto appare del tutto paradossale affermare che, per il solo fatto dell'ingresso della predetta nave in acque territoriali italiane e del contestuale omesso immediato rilascio del POS, possa configurarsi un reato di sequestro di persona.

Del resto, come già accennato, la natura strumentale delle scelte del Comandante della Open Arms è provata anche dal fatto che gli eventi dell'agosto 2019 appaiono del tutto simili a quelli risalenti al **16.3.2018** e coinvolgenti sempre la nave Open Arms condotta dal medesimo Comandante MARC REIG CREUS, rispetto ai quali la Procura della Repubblica di Ragusa aveva già chiesto all'epoca il rinvio a giudizio del comandante stesso, in un procedimento che vede il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri già costituiti parte civile (cfr.,

richiesta di rinvio a giudizio Proc. Rep. presso il Tribunale di Ragusa RG 1216/2018 notizie di reato e verbale udienza del 5.2.2020).

Io ho solo difeso l'interesse dello Stato italiano a dare esecuzione al decreto interministeriale del **1.8.2019** nonché al rispetto da parte degli altri Stati della vigente normativa internazionale cui tutti sono obbligati in condizione di parità e reciprocità.

Al ritardo della SPAGNA di rilasciare il dovuto POS, si aggiunge il comportamento di MALTA, stigmatizzato dallo stesso Tribunale dei Ministri, che definisce a dir poco “**discutibile**” e “**inqualificabile**” il rifiuto di MALTA di far sbarcare tutti i migranti che erano a bordo della Open Arms (cfr. nota a pag. 52 della richiesta di autorizzazione a procedere).

Come infatti avevo rappresentato – sempre in questa sede – nella vicenda concernente la nave DICIOTTI “...a fronte della palese violazione di un obbligo da parte di uno Stato membro dell'Unione, i rimedi necessari alla soluzione della controversia... ..rientrano nell'ambito del perseguimento di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante (concreta attuazione degli obblighi internazionali da parte di tutti i membri dell'Unione Europea, applicazione del regime consuetudinario di soluzione delle controversie stesse: artt. 11 e 117 Cost.), nonché del preminente interesse pubblico a un corretto controllo e ad una corretta gestione dei flussi migratori, ed infine ad una piena tutela dell'ordine pubblico; tutti rimessi direttamente al Governo ed ai Ministri responsabili...”.

#### **4. PROCEDURA PER IL RILASCIO DEL POS: RIDISTRIBUZIONE IN SEDE EUROPEA**

Anche se, per assurdo, si volesse individuare l'obbligo dell'ITALIA al rilascio del POS, sicuramente non si potrebbe parlare di reati; men che meno a decorrere dal **14.8.2019**.

Infatti, il Tribunale stesso a questo proposito si contraddice dimenticando di aver riconosciuto il principio secondo il quale il procedimento per il rilascio del POS integra una fattispecie a formazione progressiva, dovendosi comunque garantire un tempo ragionevole per lo Stato Italiano al fine di porre in essere le iniziative tese ad una redistribuzione delle persone salvate sulla base di un principio di solidarietà e sussidiarietà tra Stati dell'Unione, costituendo questa una “prassi” ormai consolidata “...in coerenza con l'esigenza di dare attuazione al nuovo indirizzo politico di non consentire sbarchi sulle coste italiane senza un previo accordo a livello

europo per la distribuzione dei migranti...” (pag. 71 della richiesta di autorizzazione a procedere).

Ciò sta inequivocabilmente a significare che dette iniziative, con il tempo per esse occorrente, costituiscono una fase endoprocedimentale necessaria del procedimento di rilascio del POS.

La ricerca della **ridistribuzione nei paesi europei** costituisce un passaggio da svolgere nel legittimo esercizio della sovranità nazionale, nel quadro di parità e pieno rispetto dei principi di solidarietà insiti nel substrato dei rapporti di cooperazione tra i Paesi membri dell’Unione Europea.

Non può sottacersi che l’azione attuativa dell’indirizzo governativo (risultante dal punto 13 del Programma di Governo) già di per sé stessa costituisce perseguimento di un preminente interesse pubblico, peraltro rappresentato anche dalla salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica che sarebbero messe a repentaglio da un indiscriminato accesso di migranti provenienti da paesi extra europei nel territorio dello Stato.

Come noto, tale politica ha successivamente condotto alla stipula di accordi formalizzati a MALTA nel mese di **settembre 2019**.

\* \* \*

Illustri colleghi

ritenendo di aver ampiamente chiarito che i contestati reati di sequestro di persona e omissione di atti d’ufficio non sono nemmeno astrattamente ipotizzabili nel caso di specie, mi preme rimarcare, tenuto conto delle valutazioni che Codesta Giunta è tenuta ad esprimere, che tutte le azioni adottate nel contesto di questa vicenda sono state orientate alla prioritaria tutela del preminente interesse pubblico sotto un duplice profilo: da un lato il controllo e la corretta gestione dei flussi migratori a tutela dell’ordine pubblico, dall’altro l’osservanza, costituzionalmente imposta, del diritto sovranazionale da parte di tutti gli Stati in condizione di parità e reciprocità.

Si delega al deposito l’Avv. Alessandro Mura, del Foro di Roma.



