



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

QUINTA SEZIONE PENALE

In caso di diffusione del
presente provvedimento
omettere le generalità e
gli altri dati identificativi,
a norma dell'art. 52
d.lgs. 196/03 in quanto:
 disposto d'ufficio
 a richiesta di parte
 imposto dalla legge

Composta da

16148-26

Maria Vessichelli

- Presidente -

Sent. n. sez. 1623/2025

Irene Scordamaglia

UP - 17/12/2025

Elisabetta Maria Morosini

R.G.N. 26941/2025

Michele Cuoco

Giovanni Francolini

- Relatore -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo
nel procedimento a carico di:

[REDACTED]

avverso la sentenza del 20/12/2024 del Tribunale di Palermo

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere Giovanni Francolini;

uditi in pubblica udienza:

- i Sostituti Procuratori generali presso questa Corte di cassazione Luigi Giordano e Antonietta Picardi, hanno argomentato sui motivi di impugnazione, facendo riferimento alla memoria in atti, e hanno chiesto il rigetto del ricorso;

- per le parti civili, l'avvocato [REDACTED], nell'interesse di [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED], che ha

dedotto la fondatezza dell'impugnazione, ha rappresentato quanto esposto in memoria (cui si è riportata anche quale sostituto) e ha chiesto l'accoglimento del ricorso o la sua conversione in appello; l'avvocato [REDACTED], nell'interesse di [REDACTED]

[REDACTED] lus, che ha dedotto la fondatezza dell'impugnazione, ha rappresentato quanto esposto in memoria (cui si è riportata anche quale sostituto) e ha chiesto l'accoglimento del ricorso; l'avvocato [REDACTED] che, nell'interesse di [REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], ha dedotto la fondatezza dell'impugnazione, si è riportato alle conclusioni depositate e ha chiesto l'accoglimento del ricorso; l'avvocato [REDACTED] che, nell'interesse di [REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]", ha dedotto la fondatezza dell'impugnazione, si è riportato (anche quale sostituto) alle conclusioni depositate e ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

- l'avvocato [REDACTED] [REDACTED] che, nell'interesse dell'imputato, ha chiesto di dichiarare inammissibile il ricorso;

RITENUTO IN FATTO

1. L'imputazione.

Con sentenza del 20 dicembre 2024 il Tribunale di Palermo ha assolto [REDACTED] perché il fatto non sussiste, dalle imputazioni di sequestro di persona aggravato (art. 605, commi primo, secondo, n. 2, e terzo, cod. pen. - capo 1) e rifiuto di atti di ufficio (art. 328 cod. pen. - capo 2), elevate nei suoi confronti, come esposto nell'editto accusatorio, rispettivamente:

- per avere, dal 14 al 20 agosto 2019, nella qualità di Ministro dell'Interno, in violazione di convenzioni internazionali e di norme interne in materia di soccorso in mare e di tutela dei diritti umani ed abusando dei propri poteri, privato della libertà personale 147 migranti, omettendo senza giustificato motivo di esitare positivamente le richieste di POS (*place of safety*) inoltrate al suo Ufficio di gabinetto, così provocando l'illegittima privazione della libertà personale dei medesimi migranti, costringendoli a rimanere a bordo della nave [REDACTED]

- per avere, nel medesimo lasso temporale e nella medesima qualità, indebitamente rifiutato di esitare positivamente le richieste di POS, atto del suo ufficio che – per ragioni di ordine e sicurezza pubblica, di igiene e sanità – doveva essere compiuto senza ritardo.

2. Il ricorso del Pubblico ministero e la sentenza impugnata.

Avverso la sentenza liberatoria è stato proposto ricorso immediato per cassazione dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, che ha formulato tre motivi (di seguito enunciati nei limiti di cui all'art. 173, comma 1, disp. att. cod. proc. pen.). L'atto di impugnazione, alla ricostruzione dei fatti (che sarebbero incontrovertibili, per la condivisione *in parte qua*, da parte del Tribunale, di quelli rappresentati dal Pubblico ministero), fa seguire la denuncia:

- di più violazioni della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale (art. 606, comma 1, lett. b), cod. proc. pen.), in quanto soltanto sull'individuazione e l'interpretazione della normativa applicabile il Collegio di primo grado non avrebbe aderito alla prospettazione accusatoria;

- nonché della violazione di norme processuali poste a pena di nullità (art. 606, comma 1, lett. c), cod. proc. pen.), per l'assenza di un'effettiva motivazione (richiamando l'art. 125 cod. proc. pen.).

2.1. In particolare, sotto il profilo fattuale, si sarebbe accertato che:

- la nave ██████ battente bandiera spagnola, ha effettuato tre operazioni di soccorso in acque internazionali (i giorni 1, 2 e 9 agosto 2019);

- il 1° agosto 2019, ██████ (nella qualità) ha emesso, nei confronti del natante, un decreto di "divieto di ingresso, transito e sosta nel mare territoriale nazionale", la cui efficacia è stata poi sospesa dal T.A.R. del Lazio il 14 agosto 2019; a fronte delle ripetute richieste di rilascio del POS, l'Autorità italiana è intervenuta per le evacuazioni mediche, la Repubblica di Malta ha più volte negato la propria competenza, il Regno di Spagna è rimasto «inerte»;

- nella notte tra il 14 e il 15 agosto, la nave ha fatto ingresso nelle acque territoriali italiane (avendo ottenuto l'autorizzazione della Guardia costiera «a ridossarsi nei pressi di ██████ a causa delle sopraggiunte avversità meteomarine»); in acque italiane, ha inoltrato ulteriori richieste di POS, rimaste senza risposta fino al provvedimento di diniego del 19 agosto 2019 del Ministero dell'Interno;

- le condizioni dei migranti, dopo diversi giorni di navigazione, sono divenute critiche; costoro sono sbarcati a [REDACTED] il 20 agosto 2019, a seguito del sequestro del natante (disposto dalla Procura della Repubblica di Agrigento);

- i minori stranieri non accompagnati, pure a bordo della [REDACTED] erano già sbarcati il 17 agosto 2019, in quanto il Ministro dell'Interno aveva dato corso alla richiesta del Presidente del Consiglio in pari data, pur ribadendo a quest'ultimo la propria contrarietà e rappresentandogli che avrebbe continuato a perseguire nelle sedi giurisdizionali «l'affermazione delle ragioni di diritto» che gli aveva già esposto.

La sentenza impugnata avrebbe riconosciuto, in conformità alla tesi accusatoria: 1) la competenza del Ministro dell'Interno al rilascio del POS, da non qualificarsi (come il suo rifiuto) un "atto politico"; 2) che, nella specie, non sussistevano ragioni per negarlo (in difetto di elementi che deponessero per il collegamento tra la [REDACTED] e le organizzazioni criminali dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) né per ritardarlo (poiché la criticità della situazione non consentiva di considerare la nave un POS temporaneo; vi era disponibilità di posti nelle strutture di [REDACTED] e la redistribuzione di migranti in ambito europeo non poteva incidere sulla tempistica per l'indicazione di un luogo sicuro).

Tuttavia, il Tribunale avrebbe assolto l'imputato poiché:

- secondo la normativa internazionale sul soccorso in mare, non era venuto in essere l'«onere» dell'Italia al rilascio del POS alla [REDACTED] (cui invece avrebbero dovuto provvedere altri Stati, in particolare il Regno di Spagna);

- quanto ai minori stranieri non accompagnati al cui sbarco avrebbe dovuto provvedere lo Stato, non era il Ministro dell'Interno il soggetto competente secondo la legislazione italiana; in ogni caso, i minori avevano raggiunto la terraferma nei tempi stabiliti dalla disciplina nazionale.

2.2. La Parte pubblica ricorrente ha, poi, richiamato l'ordinanza n. 5992 del 18/02/2025 delle Sezioni Unite civili, che ha affermato la responsabilità aquiliana del Ministero dell'Interno nel «caso della motonave [REDACTED]» – secondo quanto esposto nell'atto di impugnazione, «similare» quantunque «quest'ultimo natante appartene[ss]e] alla Guardia costiera italiana e non ad una ONG straniera» – che, a causa del mancato rilascio del POS, era rimasta in acque territoriali senza che i naufraghi potessero raggiungere, per più giorni, la terraferma.

L'ordinanza civile avrebbe: affermato che il negato sbarco violerebbe la normativa internazionale sul soccorso in mare, l'art. 13 Cost. e le norme sovranazionali (che tutelerebbero il medesimo bene giuridico); ritenuto arbitraria la

privazione della libertà personale subita dai migranti (tale da produrre un danno non patrimoniale); affermato che la decisione di merito, non essendosi confrontata con tali disposizioni di rango superiore, fosse priva di una vera e propria motivazione.

I medesimi vizi si riscontrerebbero nella sentenza impugnata, la quale avrebbe violato gli artt. 605 e 328 cod. pen. e le norme integratrici dei medesimi precetti (ossia quelle sulla libertà personale e le Convenzioni per il soccorso in mare, sottoscritte dall'Italia), che il Tribunale non avrebbe considerato, così incorrendo in una violazione dell'art. 125 cod. proc. pen. E, quanto ai minori stranieri non accompagnati, pur rendendo una vera e propria motivazione, avrebbe comunque violato la legge penale (ivi comprese le disposizioni che la integrano).

2.3. Venendo, più direttamente ai motivi di censura, l'impugnazione ha denunciato le seguenti violazioni di legge.

2.3.1. Con il primo motivo è stata dedotta la violazione delle norme sul soccorso in mare, richiamando gli artt. 605 e 328 cod. pen. in relazione agli artt. 10 e 117 Cost., alle Convenzioni SOLAS (Convenzione Internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974: *Safety of Life at Sea*, ratificata dall'Italia con legge 23 maggio 1980, n. 131), SAR (Convenzione di Amburgo sulla ricerca ed il soccorso marittimi del 1979 - *Search and Rescue*, ratificata dall'Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147), UNCLOS (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare - *United Nations Convention on the law of the sea*, sottoscritta nel 1982 a Montego Bay, ratificata in Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689).

A. (Punto 1.1. del ricorso) Il Tribunale avrebbe ritenuto il Ministro dell'Interno - autorità nazionale deputata a rilasciare il POS - estraneo ai tre salvataggi in acque internazionali, escludendo che la Repubblica Italiana potesse essere qualificata Stato di bandiera o di primo contatto ovvero competente sulla regione SAR in cui hanno avuto luogo i soccorsi; e ciò anche a fronte del rifiuto della Repubblica di Malta e dell'inerzia del Regno di Spagna, in quanto il principio di solidarietà tra gli Stati - ricavabile dalla legislazione sovranazionale (*rectius*: internazionale) - si fonderebbe su mere raccomandazioni (come dimostrerebbe l'impiego di verbi al condizionale), incompatibili con il principio di tassatività espresso dall'art. 25 Cost. Tale conclusione sarebbe corroborata dalla vetustà della normativa internazionale rispetto ai soccorsi da parte delle ONG.

Tuttavia, al di là dell'erronea interpretazione relativa all'individuazione dello Stato di primo contatto e alle competenze dello Stato di bandiera, «il sistema delle c.d. leggi del mare» non prevederebbe vuoti di tutela, *a fortiori* per i soccorsi operati

dai natanti privati, meno attrezzati, senz'altro inclusi nella disciplina delle Convenzioni (che fanno riferimento ai "comandanti di navi"). Invero:

- la richiamata ordinanza delle Sezioni Unite civili ha evidenziato la sussistenza di un generale obbligo di soccorso funzionale alla salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo – che corrisponde a un'antica regola di carattere consuetudinario e rappresenta il fondamento delle principali convenzioni internazionali nonché del diritto marittimo italiano – e deve «considerarsi prevalente su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare» nonché immediatamente cogente quale norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta (direttamente applicabile nell'ordinamento interno in forza dell'art. 10, comma 1, Cost.), indipendentemente dall'esistenza e dal contenuto di specifiche disposizioni volte a coordinare le attività di soccorso tra più Paesi;

- coerentemente con tale presupposto, le Convenzioni sul soccorso in mare (SOLAS, SAR, UNCLOS) hanno introdotto il dovere di solidarietà e sussidiarietà tra gli Stati, tenuti ad intervenire in caso di inerzia, rifiuto o assenza degli altri, che costituisce un preciso obbligo giuridico aderente ai principi di tassatività e non una mera esortazione, come affermato dalle Sezioni Unite civili.

E in effetti, in tal senso deporrebbe la stessa normativa richiamata, in senso contrario, dal Tribunale, in quanto il paragrafo 3.1.9 dell'Allegato alla Convenzione SAR come emendato dalla Risoluzione MSC.155(78) del 20 maggio 2004, non si esprime al condizionale ma impone – come può leggersi nel testo originario in lingua inglese testualmente, con il termine *shall* e non con *should* – precisi obblighi agli Stati firmatari.

Ne deriverebbe che gli Stati SAR hanno una responsabilità primaria ma non esclusiva, come affermato anche da altre fonti (quali la Risoluzione MSC 167-78, punto 67, e l'art. 89, comma 2, UNCLOS).

B. (Punto 1.2. del ricorso) La motivazione del provvedimento impugnato si porrebbe ancor più in contrasto con il diritto positivo nella parte in cui ha escluso il «dovere» di rilascio del POS da parte del Ministro dell'Interno anche «nel periodo temporale oggetto di contestazione», ossia quando il natante, autorizzato dall'Autorità italiana, si è diretto verso le acque territoriali (ove è rimasto fino al sequestro); e ciò, secondo il Tribunale di Palermo, sia perché l'ingresso nelle acque territoriali non avrebbe fatto insorgere «tale obbligo», sia perché le difficoltà della nave per le condizioni meteorologiche non poteva qualificarsi come «quarto evento SAR», verificatosi in zona italiana, in mancanza di rischi di affondamento.

Al contrario, nella prospettazione del Ricorrente, specifiche disposizioni cui lo Stato è vincolato *ex art. 117 Cost.* obbligavano il Ministro dell'Interno a disporre lo sbarco.

Difatti:

- l'evento SAR dovrebbe ritenersi concluso solo con lo sbarco in un luogo sicuro e dunque, a seguito del legittimo ingresso del natante nelle acque territoriali italiane (in ragione della sospensione del divieto in tal senso e dell'autorizzazione della Guardia costiera al ridosso a ██████████ incombeva sull'Italia il dovere di indicare il POS per completare (nella maniera più rapida e senza eccessivo disagio per il natante) le operazioni di soccorso, non sussistendo una cristallizzazione di competenza in capo agli altri Stati, assenti e distanti (non prevista da alcuna norma, inconciliabile con la *ratio* della legislazione del mare e che determinerebbe un'attesa *sine die* contraria alla tutela dei diritti fondamentali), come si trarrebbe pure dalla citata ordinanza delle Sezioni Unite civili;

- in ogni caso, il dovere di autorizzare lo sbarco deriverebbe dall'*art. 10 Cost.*, tanto che le Sezioni Unite civili, nella fattispecie da loro esaminata, hanno sottolineato, a sostegno dell'illegittimità del negato sbarco, che a bordo della nave si trovavano «migranti non ancora compiutamente identificati potenzialmente titolari del diritto di asilo *ex art. 10*, terzo comma, *Cost.*» che, quindi, avevano diritto di raggiungere la terraferma per avviare le relative procedure; e, comunque, tale dovere, pur escludendo il quarto evento SAR, sarebbe stato sussistente in ragione della peculiare condizione del natante già il 14 agosto 2019 (e peggiorata nei giorni successivi), come riconosciuto dalla stessa sentenza impugnata (equipaggio e naufraghi stremati, dopo 14 giorni di navigazione, sovraffollamento della nave, livello di sofferenza psichica dei migranti, precarie condizioni igieniche), pur in difetto del pericolo di affondamento;

- a fronte della compromissione in atto dei diritti fondamentali – la cui assenza di immediata tutela determinava un trattamento inumano e degradante – lo sbarco avrebbe dovuto essere autorizzato ai sensi degli artt. 1 e 3 CEDU (cfr. Corte EDU, Grande Camera, 23/02/2012, Hirsi e altri c. Italia).

2.3.2. Con il secondo motivo è stata denunciata la violazione delle norme a tutela della libertà personale, indicate negli artt. 605 e 328 cod. pen. in relazione agli artt. 13 Cost. e 5 Convenzione EDU, nonché dell'*art. 125 cod. proc. pen.*

Il Tribunale avrebbe assolto l'imputato unicamente poiché ne ha escluso l'obbligo, quale Ministro dell'Interno, di rilasciare il POS, pur dando conto che i naufraghi, giunti nelle acque territoriali italiane, sono rimasti per più giorni, contro

la loro volontà, a bordo della nave [REDACTED]. In tal modo, il Collegio di prima istanza sarebbe incorso nel medesimo «errore di prospettiva» rilevato dalla menzionata ordinanza delle Sezioni Unite civili «nel similare caso della motonave [REDACTED]», secondo cui:

- occorre valutare non se le norme internazionali fondassero o meno un diritto allo sbarco ma se, con quali presupposti e in che limiti autorizzassero il trattenimento dei migranti a bordo;

- ed anzi tale trattenimento si poneva in contrasto con l'art. 5, par. 1, lett. f), Convenzione EDU e non poteva «trovare copertura sovranazionale quale misura (assimilabile all'arresto o alla detenzione regolare) finalizzata a impedire l'ingresso illegale nel territorio» (alla luce di quanto affermato da Corte EDU, Grande Camera, 15/12/2016, Khlaifia e altri c. Italia, che ha qualificato arbitrarie le misure restrittive per violazione della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione prescritte *ex art. 13 Cost.*) e, dunque, la mancanza di un provvedimento giudiziario o di una successiva convalida delle scelte governative sarebbe di per sé sufficiente ad affermare l'arbitrarietà del trattenimento dei migranti proprio in forza degli artt. 13 Cost. e 5 CEDU.

Nella presente fattispecie, analogamente, ricorrerebbe la violazione di tali norme a tutela della libertà personale, oltre che degli artt. 605 e 328 cod. pen., poiché sarebbero stati travisati gli elementi strutturali dei due delitti in discorso, allorché si è ritenuta sufficiente, ad escluderne la sussistenza, la supposta incompetenza italiana al rilascio del POS senza vagliare la legittimità della condotta dell'imputato alla luce della norma costituzionale e di quella convenzionale appena menzionate.

Inoltre:

- l'art. 605 cod. pen. prevede un reato a forma libera, ragion per cui ciò che rileva per l'integrazione di esso non è la questione formale della competenza al rilascio del POS ma la sussistenza di una condotta materiale idonea a limitare la libertà personale (e, dunque, l'impedimento allo sbarco tramite diniego, implicito ed esplicito, al raggiungimento della terraferma);

- l'asserita estraneità dello Stato e del Ministro dell'Interno agli eventi SAR iniziati in acque internazionali non determinerebbe neppure il difetto della giurisdizione italiana sulla condizione di restrizione dei migranti, dovendosi unicamente vagliare se, ai sensi degli artt. 6 e 605 cod. pen., la limitazione della libertà personale dei naufraghi a bordo della [REDACTED] fosse l'effetto di una condotta realizzatasi sul territorio italiano;

- la sentenza impugnata, con riguardo al delitto di sequestro di persona, non ha dubitato dell'effettiva lesione del bene giuridico tutelato dall'art. 605 cit. (non avendo neppure ipotizzato la possibilità dei migranti di allontanarsi a nuoto o quella del natante di spostarsi altrove, ma avendo anzi dato atto delle condizioni ormai critiche della █████_█████ che non costituiva un luogo sicuro, nemmeno temporaneo).

Infine, la motivazione sarebbe apparente e, dunque, ricorrerebbe la violazione dell'art. 125 cod. proc. pen., poiché – alla stessa stregua di quanto affermato dalle Sezioni Unite civili nel caso █████ – l'argomentazione del Collegio di primo grado si è fondata sulla sola normativa relativa alla gestione degli eventi SAR e non su quella, preminente, a tutela della libertà personale; e ciò sarebbe a dirsi *a fortiori* alla luce della formula assolutoria «il fatto non sussiste» che, a fronte del trattenimento a bordo dei migranti e dell'assenza di un intervento positivo del Ministro, non sarebbe stata per nulla oggetto di argomentazione da parte del Tribunale.

2.3.3. Con il terzo motivo è stata prospettata la violazione delle norme a tutela dei minori stranieri non accompagnati, indicate negli artt. 605 e 328 cod. pen. in relazione agli artt. 3 e 13 Cost., 2 e 3 legge 7 aprile 2017 n. 47, 18 e 19 decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, nonché nelle Convenzioni internazionali a tutela del fanciullo.

Il Tribunale di Palermo avrebbe correttamente preso le mosse:

- dalla parificazione – in forza dell'art. 2 legge n. 47 del 2017 (c.d. legge Zampa) – dei minorenni stranieri non accompagnati ai minori di cittadinanza italiana e dell'Unione europea, dalla impossibilità di disporre il respingimento alla frontiera (a mente del successivo art. 3);

- e della previsione secondo cui essi «devono essere trattati in primo luogo come dei minori e non come migranti» in forza delle indicazioni sovranazionali (*rectius*: internazionali), quali la Risoluzione 1810 (2011) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e il loro sbarco deve avvenire a prescindere dal rilascio di un vero e proprio POS e con immediatezza.

Purtuttavia, la statuizione liberatoria – fondata sull'impossibilità di individuare il soggetto chiamato ad attivare tale sistema, subordinato ad adempimenti del tutto eventuali di privati e vincolato al bilanciamento degli interessi dei minori con le mere esigenze organizzative di apparati amministrativi – si sarebbe risolta in un'applicazione delle regole sopra indicate tale da disegnare un sistema giuridico di salvaguardia del minore discriminatorio e penalizzante.

A. Anzitutto, il Tribunale avrebbe violato il d. lgs. n. 149 del 2015, allorché ha tratto dall'art. 19 di esso che nessuna disposizione normativa preveda (quantomeno espressamente) in capo al Ministro dell'Interno, il potere di autorizzare lo sbarco dei minori giunti in Italia, dato che la legislazione nazionale (che «a monte» attribuisce al Ministro la regolamentazione della prima accoglienza) ne devolverebbe «a valle» le competenze relative a specifiche Autorità locali, quali l'Ufficio immigrazione della Questura e la Prefettura; ragion per cui tale sistema non sarebbe gestito esclusivamente dal detto Dicastero.

Tali ultime competenze, però, ad avviso del Ricorrente dovrebbero riferirsi alla gestione dell'accoglienza dei minori ormai giunti sulla terraferma e non all'autorizzazione allo sbarco, non ricorrendo deroghe alla generale normativa sulla competenza del Ministro dell'Interno proprio in ordine agli sbarchi (cfr. l'ordinanza cit. delle Sezioni Unite civili; cfr. pure Tavolo tecnico di coordinamento del contrasto all'immigrazione illegale via mare del 12/02/2019, e la direttiva 14100/141(8) del Ministro dell'Interno; d.l. 14 giugno 2019, n. 53). D'altra parte, l'interpretazione del Tribunale, che determinerebbe l'impossibilità di individuare l'autorità competente solo per i minorenni, così determinando la lesione dei diritti fondamentali dei soggetti più fragili, sarebbe in contrasto con i principi costituzionali. Comunque, nel caso di specie, la Questura e la Prefettura, avrebbero potuto discostarsi solo ai sensi dell'art. 51 cod. pen. (ma non del citato art. 19, che non modifica le gerarchie delle Istituzioni) dalla posizione del Ministro dell'Interno, quest'ultima mutata solo a seguito dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

B. Il Tribunale avrebbe erroneamente affermato che i tempi di sbarco dei minori siano stati conformi alle vigenti previsioni; e così avrebbe implicitamente escluso sia il ritardo dell'atto dovuto sia la limitazione di libertà per un periodo apprezzabile.

Tale conclusione:

- si fonderebbe sull'indebita subordinazione dell'obbligo di disporre lo sbarco all'invio alle Autorità italiane dell'elenco dei nominativi di tutti i minori ancora a bordo, predisposto da ██████████ (avvenuto il 16 agosto 2019, alle ore 7:24), dato non rilevante né *sub specie* delle norme incriminatrici in imputazione né perché operi il divieto di respingimento dettato dall'art. 3 legge n. 47 del 2017;

- sarebbe in contrasto con il tempestivo avvio (dopo l'autorizzazione allo sbarco) del sistema di accoglienza indipendentemente dalla preliminare identificazione e dalla verifica della minore età, che l'art. 19-*bis* d. lgs. n. 142 del

CF

2015 rinvia a un momento successivo (in conformità alla presunzione di minore età);

- si sostanzierebbe, altresì, in un'esegesi in contrasto con l'art. 3 Cost., dato che l'art. 10-*bis* d. lgs. n. 286 del 1988 non richiede alcuna formalità preparatoria per procedere alla tempestiva conduzione del maggiorenne, per esigenze di soccorso e di prima assistenza, presso i punti di crisi; e lascerebbe sospesi e limitati, in attesa dell'eventuale adempimento ad opera di terzi di mere formalità, diritti fondamentali compreso quello alla libertà personale (art. 13 Cost.).

C. Il Tribunale, nell'individuare il termine per avviare le procedure di sbarco dei minori stranieri non accompagnati, avrebbe violato l'art. 19 d. lgs. n. 142 del 2015, affermando che la norma, pur imponendo l'immediatezza, non offre un'indicazione di termini precisi; «per sopperire al vuoto legislativo così ingenerato», avrebbe fatto ricorso al criterio del «tempo ragionevole» (mutuato dalla normativa extra-penale sugli eventi SAR e anch'esso privo dell'indicazione di termini precisi) entro cui i naufraghi devono raggiungere la terraferma; avrebbe poi rilevato che per procedere concretamente allo sbarco sarebbero necessari tempi tecnici non brevissimi (legati alle esigenze operative), traendone che, nella specie, lo sbarco sarebbe avvenuto in tempi compatibili con quelli richiesti dal nostro ordinamento» ossia in «tempi ragionevoli» (in particolare, perché la permanenza a bordo si è protratta per poco più di 24 ore, dal 16 agosto – e non dal 14 – al 17 agosto 2019).

Tuttavia, occorrerebbe anzitutto tenere distinti i tempi entro i quali deve essere disposto lo sbarco (che rilevano ex art. 19 cit.) da quelli per darvi corso concretamente (secondo la normativa SAR).

In ogni caso, il criterio del tempo ragionevole:

- sarebbe incompatibile con la puntuale disciplina a tutela dei minori non accompagnati, come si trarrebbe dalla già richiamata lettera dell'art. 19 d. lgs. n. 142 del 2015, che si esprime in termini di immediatezza e che, al più, può essere intesa come un riferimento al più breve tempo possibile in conformità alla direttiva europea con esso recepita (cfr. art. 11 direttiva 2013/33/UE), ragion per cui lo sbarco dei minori doveva essere ordinato perentoriamente (salvo il tempo materialmente necessario per raggiungere in tempi ragionevoli la terraferma), considerato pure che il comma 3 non consente indugio per individuare i luoghi di accoglienza dei minori; e sarebbe, altresì, incompatibile con l'art. 18 d. lgs. 142 cit. e con la normativa internazionale (*rectius*: sovranazionale) sui minori da esso recepita, da cui si trae che l'interesse del minore è superiore rispetto a

qualunque altra necessità e deve prevalere sulle esigenze organizzative della pubblica amministrazione;

- in ragione della natura dei diritti in gioco, non potrebbe sovrapporsi al tempo giuridicamente rilevante per la lesione della libertà personale *ex art. 605 cod. pen.*, che per giurisprudenza consolidata può anche essere breve e quantificato in pochi minuti e, al netto del lasso strettamente necessario per compiere l'azione richiesta dall'ordinamento (una mera autorizzazione anche orale e non il trasporto fino alla terraferma), va commisurato - come sottolineato nell'ordinanza delle Sez. Unite civili - alle «condizioni logistiche legate alle caratteristiche della nave stessa, al numero degli occupanti, alle condizioni di salute degli stessi, alle fasi pregresse della loro drammatica esperienza, alle condizioni climatiche», anche tenendo conto che «il trattamento inadeguato del minore straniero non accompagnato provoca sentimenti di paura, angoscia, inferiorità, avvillimento e umiliazione (Corte EDU, 28/02/2019, Khan c. Francia).

Pertanto, la corretta applicazione delle norme vigenti avrebbe dovuto condurre: a individuare il momento iniziale per l'emissione immediata dell'ordine di sbarco almeno nel 14 agosto 2019 (quando i minori erano giunti alla frontiera), e non nel successivo giorno 16; e ad estromettere, nell'apprezzamento dell'offesa al bene giuridico protetto dall'art. 605 cod. pen., bilanciamenti tra i diritti dei naufraghi minorenni e le esigenze burocratiche degli apparati amministrativi.

3. La memoria del Procuratore generale della Corte di cassazione.

La Procura generale della Corte di cassazione ha presentato memoria.

In premessa, ha dedotto che la critica giuridica alla decisione impugnata - fondata sui principi posti dalle Sezioni Unite civili con l'ordinanza n. 5992 del 06/03/2025 nel caso ██████ (principi che lo stesso Ufficio requirente ha espressamente condiviso) - non costituirebbe una prospettazione completa al fine di ottenere il chiesto annullamento con rinvio, anzitutto per il delitto di sequestro di persona.

Il ricorso non avrebbe compiutamente considerato la diversa ottica del giudizio penale (e i principi di garanzia cui si uniforma) e dell'affermazione di responsabilità per un reato (e non dei presupposti del risarcimento del danno), che renderebbe problematica «una trasmigrazione *tout court* di principi» affermati nel caso ██████ e dunque non avrebbe argomentato in ordine a tutti gli elementi costitutivi del reato, bensì solo sulla sussistenza dell'elemento oggettivo e sulla corretta applicazione della legge penale; né avrebbe valutato l'idoneità delle fonti normative

a costituire la base legale (emersa in giurisprudenza solo dopo il richiamato pronunciamento delle Sezioni Unite civili, successivo ai fatti) idonea a sostenere una condanna per l'incriminazione in discorso sotto il profilo soggettivo (quantunque rilevi il dolo generico), rispetto al quale l'impugnazione patirebbe un *deficit* dimostrativo in contrasto con i consolidati principi generali relativi all'onere di completezza che incombe sulla parte che ricorre per cassazione (*specie per saltum*), la quale deve «indicare al giudice della impugnazione [...] tutti gli elementi probatori che concorrano a fondare la prospettazione dell'accusa nella (futura) sede di merito [...] al fine di evitare un rinvio [...] del tutto "esplorativo" e ricognitivo del dato psicologico» (cfr. memoria cit.).

Con riguardo al terzo motivo di ricorso (ossia quello relativo allo sbarco dei minori), ~~la sentenza impugnata avrebbe espresso dubbi sulla consapevolezza dell'imputato (nella qualità di Ministro dell'Interno) di commettere reati e, in particolare, il delitto di sequestro di persona: il Tribunale di Palermo avrebbe richiamato la corrispondenza intrattenuta con il Presidente del Consiglio dei ministri, che paleserebbe le convinzioni giuridiche di [REDACTED] e la sua intenzione di non ostacolare la contraria determinazione del medesimo Presidente del Consiglio in ordine allo sbarco dei minori; ma il ricorso – pur riportando la nota *de qua* – non avrebbe argomentato alla luce di essa sotto il profilo della sussistenza dell'elemento soggettivo, rivelandosi dunque incompleto rispetto alle valutazioni del Giudice di primo grado.~~

Analoghe considerazioni varrebbero per il primo e il secondo motivo di ricorso, pure incompleti rispetto alla disamina dell'«intenzione del reo» e in particolare, della «sicura volontà e consapevolezza, in capo all'imputato, di limitare la libertà personale»; tanto più che – come chiarito dalla giurisprudenza – il dolo generico del delitto di sequestro di persona non deve confondersi «con il movente che ha determinato l'imputato a compiere le sue (...) azioni» (Sez. 5, n. 19548 del 17/04/2013, M., Rv. 256747 - 01); e «deve escludersi la configurabilità del suddetto reato allorché la privazione della libertà costituisca il risultato di una condotta che, sebbene oggettivamente illegittima, sia contrassegnata soggettivamente dalla finalità di realizzare l'esercizio di un potere del quale l'agente sia legittimamente investito e non si caratterizzi come comportamento privo di ogni legame con l'attività istituzionale (Sez. 6, n. 1808 del 09 dicembre 2002, dep. 2003, Rv. 223585 - 01; più di recente, Sez. F, n. 34390 del 18 agosto 2022, n.m.; Sez. 5, n. 42578 del 20 luglio 2016; *contra*, Sez. 5, n. 11071 del 9 ottobre 2014, dep. 2015)» (cfr. memoria).

Secondo questa prospettiva, «l'esercizio di un'attività istituzionale, espressione di un potere di cui l'agente sia legittimamente investito, ~~seppur male esercitato, po[rrebbe] la limitazione della libertà al di fuori del perimetro di tipicità delineato dall'art. 605 cod. pen.»~~, potendosi al più ravvisare una «comportamento colposo, ontologicamente inidoneo ad integrare gli estremi del delitto di sequestro, che richiede necessariamente il dolo (così, Sez. 5, n. 50497 del 20/06/2018)»; o, comunque, «il perimetro di tipicità del reato di sequestro di persona potrà anche ricomprendere condotte omissive originariamente fondate su false o erranee percezioni del dovere esercitato, ma solo alla condizione di offrire, accanto alle componenti di natura oggettiva, elementi inequivoci che, sotto il profilo probatorio, siano dirimenti nel superare tale originario 'limite' psicologico»; sotto tale profilo dovrebbe «esige[rsi] massimo rigore dimostrativo» poiché il caso in esame riguarderebbe «la percezione, in capo all'imputato e nella propria soggettiva prospettiva, dell'esercizio, in maniera legittima, di un proprio dovere istituzionale», a fortiori allorché si è ipotizzata la commissione del reato in forma omissiva, rispetto alla quale il dolo richiederebbe «la consapevolezza dei presupposti del dovere di attivarsi (c.d. situazione tipica)» (ivi).

3.1. La memoria, quanto al primo motivo di ricorso, ha indicato il quadro normativo di riferimento, con più specifico riguardo alla Convenzione SAR (Convenzione di Amburgo), e concentrato l'analisi sull'individuazione degli obblighi di cooperazione per gli Stati che hanno sottoscritto le convenzioni; ciò, in particolare, per chiarire se dalle norme in discorso «si possa desumere un obbligo di attivazione sussidiario in capo agli Stati che ne sono parte, segnatamente nel caso di inerzia dello Stato competente per la zona S.A.R. cui è avvenuto il soccorso, e se questo obbligo si estenda fino alla indicazione di un porto sicuro di sbarco». A tal fine, il Procuratore generale ha dato conto della conclusione cui sono pervenute le Sezioni Unite civili (sulla scorta anzitutto del par. 3.1.9. della Convenzione SAR, come interpretato in chiave teleologica dalla dottrina maggioritaria), secondo cui: sussiste «un dovere di attivazione sussidiario in capo agli Stati, il quale si estende[rebbe] [...] fino a "collaborare per supplire alle necessità dei naufraghi e per portarli in salvo"» a prescindere dalla nazionalità della nave che opera il salvataggio; e «lo Stato responsabile del soccorso deve organizzare lo sbarco nel più breve tempo ragionevolmente possibile, fornendo un luogo sicuro in cui terminare le operazioni di soccorso», non potendosi considerare la nave stessa un POS, se non temporaneamente.

Inoltre, il Procuratore generale ha dato conto della posizione dottrinale, non convergente con quanto esposto nella sentenza impugnata in ordine alla lacunosità del sistema convenzionale relativo al soccorso in mare, da cui dovrebbe trarsi (in particolare, dalla convenzione SAR e dalla convenzione SOLAS) un autonomo obbligo, in capo a tutti gli Stati coinvolti, di cooperazione per la determinazione del luogo di sbarco; tale obbligo, in assenza di una indicazione definita nella convenzione SAR in merito a quale sia lo Stato che dovrà, in definitiva, accogliere i migranti naufraghi sul proprio territorio, «sarà l'effetto di un insieme di circostanze di fatto, ma anche dell'applicazione di altre norme del diritto internazionale ed in particolare di quelle sul rispetto dei diritti umani».

3.1.1. Tuttavia, nel caso di specie, per quel che attiene alla prospettazione contenuta nel punto 1.1. del primo motivo ricorso, il Tribunale di Palermo si sarebbe in sostanza uniformato a questo schema ermeneutico, proprio apprezzando le particolari circostanze del caso ed escludendo l'obbligo dell'Italia (che nel rispetto dell'obbligo di cooperare era intervenuta con le evacuazioni mediche) di concedere il POS con riferimento alle prime due operazioni salvataggio (dei giorni 1 e 2 agosto 2019), profilo che non può in questa sede essere sindacato (e che il ricorso avrebbe correttamente non affrontato, con riguardo a quanto accaduto prima del 14 agosto 2019, ossia in un arco temporale anteriore alla condotta contestata al Ministro dell'Interno *pro tempore*).

3.1.2. La memoria ha poi individuato il nucleo centrale del primo motivo di ricorso nelle deduzioni contenute nel punto 1.2. con cui si è prospettata la violazione delle norme sovranazionali dal 14 agosto 2019, data a partire dalla quale si è sostenuto l'obbligo dell'Italia di indicare il porto sicuro (e che ha ad oggetto il *tempus* indicato in contestazione).

A. Anzitutto, il Procuratore generale non ha condiviso l'assunto secondo cui il legittimo ingresso della nave ██████████ (dal 14 agosto 2019) in acque territoriali avrebbe *concentrato* sull'Italia il dovere di indicare il POS per completare le operazioni di soccorso (e ciò quantunque sia corretto, e lo ha affermato anche il Tribunale, che l'evento SAR si concluda solo con lo sbarco in un luogo sicuro; cfr. pure Sez. 3, n. 6626 del 16/01/2020, Rackete, Rv. 278578 - 01, in motivazione; e che la nave debba essere sollevata da questa responsabilità non appena possibile); sotto questo aspetto la sentenza impugnata sarebbe «formalmente corretta». L'esegesi delle norme convenzionali sul soccorso in mare non attribuirebbe rilievo, nel senso voluto dal Ricorrente, all'ingresso nelle acque territoriali; a ritenere diversamente, si supererebbe il sistema della ripartizione del mare internazionale in

zone SAR. L'obbligo di indicare un porto sicuro può gravare anche su uno Stato diverso da quello responsabile per l'area SAR, in particolare, in caso di inerzia di quest'ultimo, ma sulla scorta di una valutazione, caso per caso, delle circostanze (tra cui pure l'ingresso nel mare territoriale e la vicinanza con le coste) e della necessità di garantire i diritti umani delle persone coinvolte.

Ciò non escluderebbe che, al di là delle Convenzioni sul soccorso in mare, l'effettivo ingresso di una nave nelle acque territoriali italiane costituisca un evento estremamente rilevante, comportando per lo Stato il dovere di salvaguardare i diritti umani delle persone a bordo ed in particolare il riconoscimento del (potenziale) diritto di asilo sulla base dell'art. 10 della Costituzione.

B. In secondo luogo, il primo motivo di ricorso non conterrebbe allegazioni rituali nella parte in cui ha inteso fondare l'obbligo della Repubblica di indicare il porto sulla «difficilissima situazione a bordo di [REDACTED]», poiché *in parte* *qua* sarebbero state prospettate questioni di fatto che – al di là dell'esposizione, nella sentenza di impugnata, di elementi non pienamente congruenti con le conclusioni accolte – ineriscono alla motivazione del provvedimento e non possono essere dedotte con il ricorso ex art. 569 cod. proc. pen.

C. Infine, il Procuratore generale ha escluso che possa fondarsi la responsabilità penale traendo l'obbligo della Repubblica Italiana di indicare un POS (dal 14 agosto 2019) dall'art. 10, comma 3, Cost., contrariamente a quanto esposto nel ricorso sulla scorta dell'esegesi offerta dalle Sezioni Unite civili, in particolare dovendosi consentire ai migranti, non ancora compiutamente identificati e potenzialmente titolari del diritto di asilo, di raggiungere il territorio nazionale per le relative incombenze (anzitutto informative; cfr. Sez. U civ., ord. n. 5592/2025, cit., anche sulla scorta di Corte EDU – Grande Camera del 16/12/2016, Khlaifia c. Italia).

Tale esegesi è stata espressa già da Sez. 3, n. 6626/2020, Rackete, cit.; e, nella giurisprudenza civile, da Sez. 1 civ., n. 25028 del 25/11/2005, Rv. 584328; l'art. 10-ter del d. lgs. n. 286 del 1998 imporrebbe di consentire l'accesso ai punti di crisi anche allo straniero che è giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare, per ottenere in ogni caso una compiuta informazione preventiva all'eventuale esercizio del diritto di asilo.

L'interpretazione in discorso, pur «astrattamente legittima», in materia penale potrebbe essere impiegata *in bonam partem* e fondare, come già affermato da Sez. 3, n. 6626/2020, cit., una causa di giustificazione (*sub specie* degli artt. 51 o 54 cod. pen.); ma non potrebbe condurre a ritenere che la violazione del dovere di autorizzare lo sbarco (desunto in via esegetica dal diritto di asilo riconosciuto dalla

Costituzione) possa giustificare un'affermazione di responsabilità, soprattutto per il reato di sequestro di persona per omissione: il principio di legalità imporrebbe un'individuazione tassativa e sufficientemente determinata dell'obbligo giuridico di attivarsi per impedire l'evento (ex art. 40 cpv. cod. pen.), che non può derivare dalla riferita costruzione giurisprudenziale di esso a partire dall'art. 10, comma terzo, Cost.; inoltre, «un diritto [*rectius*: dovere] di fornire un luogo sicuro ove il migrante sia messo in condizione di esercitare il diritto a presentare una domanda di protezione internazionale non sembra esplicitamente ravvisarsi nella legge internazionale» né nell'art. 10-ter cit. (che si limita « a dare per presupposto che la persona interessata sia sbarcata perché [sia] condotta, per le esigenze di soccorso e di prima assistenza, presso gli appositi punti di crisi»: cfr. memoria).

Tanto più che tale approdo ermeneutico può dirsi chiarito solo dal recentissimo dictum delle Sezioni Unite civili nel caso [REDACTED] che attiene alla responsabilità civile e non può *ex se* essere traslato nell'ambito della responsabilità penale; comunque, è intervenuto oltre cinque anni dopo i fatti per dirimere, se non un contrasto, una incertezza e, dunque, non può costituire nella specie una base legale ragionevolmente prevedibile rispetto all'applicazione della norma incriminatrice contestata; il che avrebbe rilievo anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo.

Inoltre:

- neppure il dovere di consentire lo sbarco determinerebbe, «probabilmente» la sussistenza del delitto di sequestro di persona «secondo l'automatismo prospettato dal ricorrente», in quanto occorrerebbe chiedersi «se una privazione della libertà personale, riconducibile, quanto alla finalità, alla lesione dell'immediato esercizio del (potenziale) diritto di asilo, sia di tale intensità da configurare autonomamente la fattispecie» in discorso o, piuttosto, altra fattispecie di reato;

- nella richiamata prospettiva esegetica, «seri dubbi potrebbero manifestarsi» anche sull'attribuzione al Ministro dell'Interno (tenuto secondo le disposizioni sul soccorso in mare ad indicare li POS) della posizione di garanzia rilevante *ex art.* 40 cpv. cod. pen. rispetto all'autorizzazione di uno sbarco di migranti non dovuto dalla necessità del loro salvataggio ma funzionale all'esercizio del diritto costituzionale di cui all'art. 10, comma 3, Cost.

3.2. Quanto al secondo motivo di impugnazione, il Procuratore generale ha rassegnato che la mancata considerazione *ex se*, da parte del Tribunale, della condotta materiale idonea a limitare la libertà personale, sostanziata nel "trattenimento" a bordo della nave [REDACTED] nei termini chiariti dalle Sezioni Unite civili nel caso [REDACTED] (sulla scorta dell'art. 5, lett. f), della CEDU e della citata

sentenza Corte EDU, *Khlaifia c. Italia*) non potrebbe condurre alle conclusioni perorate dalla Parte pubblica ricorrente.

Anche al riguardo varrebbero le considerazioni, già svolte, sulla scorta del principio di legalità penale e del difetto di un precetto sufficientemente determinato e tassativo poiché la posizione di garanzia del Ministro sarebbe stata individuata con chiarezza solo dalla medesima ordinanza delle Sezioni Unite civili, che all'esito di un percorso ermeneutico non semplice avrebbero precisato la norma extra penale che integra la norma incriminatrice contestata. Ragion per cui, nell'ottica della responsabilità penale, dovrebbe aversi riguardo a quanto affermato in più occasioni dalla Corte EDU (tra l'altro in Sez. Quarta, 14/04/2015, *Contrada c. Italia*) sulla necessità che un'incriminazione sia sufficientemente chiara e prevedibile, all'epoca in cui sono commessi i fatti; con quel che ne conseguirebbe rispetto alla sussistenza dell'elemento soggettivo.

3.3. Con riguardo al terzo motivo di ricorso, la Procura generale ha ritenuto sussistente la denunciata violazione di legge in relazione al mancato rilascio di un permesso immediato per lo sbarco dei minori, alla luce delle norme primarie interne e di quelle internazionali; la disciplina interna attribuirebbe la competenza al Ministro dell'Interno (e non alla Questura o alla Prefettura che, comunque, non avrebbero potuto emettere un ordine in contrasto con il provvedimento del Ministro (se non *ex art. 51 cod. pen.*); e correttamente il ricorso avrebbe escluso la rilevanza, in senso contrario, delle formalità da espletare.

Di conseguenza, rimarrebbero prive di rilievo le considerazioni del Tribunale sul tempo dello sbarco, che secondo la legge deve essere immediato (art. 19 del d.lgs. n. 142 del 2015), dato che nel caso in esame il tema non è costituito da ritardi dovuti alla individuazione del punto di sbarco più sicuro per i minori, ma dalla convinzione del Ministro dell'inesistenza di tale obbligo; né rileverebbe che l'ordine di sbarco sia stato reso dalla Prefettura di Agrigento (che risulta aver eseguito una disposizione del Ministro, il quale a sua volta si è attenuto alla richiesta del Presidente del Consiglio, intervenuta per superare uno stallo).

Tuttavia, tali ultimi aspetti riguarderebbero «motivi di fatto, per [i] quali andava proposto appello»; pertanto, richiamando quanto esposto in premessa, pur avendo colto ragioni di violazione di legge, sarebbe del tutto assente ogni riferimento all'elemento soggettivo, espressamente escluso dal Tribunale; e le considerazioni dell'atto di impugnazione sulla durata della restrizione della libertà personale si sostanzierebbe in una non ammessa ingerenza nella valutazione di fatto in un ricorso *per saltum*.

wf

3.4. Con riferimento, infine, al delitto di omissione di atti di ufficio, la Procura generale, ha correlato la propria disamina alla delimitazione temporale dell'azione in contestazione (dal 14 al 20 agosto 2019) e ha osservato che, secondo l'editto accusatorio, l'atto omesso sarebbe unicamente il rilascio del POS; tuttavia, «al di là della carenza ricostruttiva dell'elemento soggettivo», il caso di specie sarebbe diverso da quanto ritenuto dal Tribunale e contestato dalla Procura della Repubblica – poiché «una volta che l'imbarcazione era entrata nelle acque italiane non era necessario rilasciare il POS in aderenza alle norme internazionali, ma era dovuto, al più, ordinare lo sbarco dei migranti, tutti, ai sensi dell'art. 10» Cost.; la contestazione *ex art.* 328 cod. pen. ha ad oggetto proprio il mancato rilascio del POS.

Dunque, con riguardo a tale imputazione, la richiesta di rigetto del ricorso non si fonderebbe sulla sua incompletezza ma «sulla inesigibilità della condotta richiesta all'imputato» oggetto di contestazione (cfr. memoria).

3.5. Nell'ultimo paragrafo, che compendia la memoria, il Procuratore generale ha ribadito che il ricorso avrebbe dovuto argomentare – valutandone l'incidenza sulla complessiva costruzione perorata – su segmenti di condotta di indubbio rilievo per l'interpretazione del dolo (primo fra tutti, l'autorizzato sbarco dei soggetti minori di età: *ivi*).

4. La memoria della difesa di [REDACTED]

Il difensore di [REDACTED] (avvocato [REDACTED]) ha presentato una memoria (cui ha compiegato due allegati), con la quale ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque di ritenere infondato il ricorso.

4.1. Ad avviso della difesa, sarebbe erroneo il presupposto da cui muove il ricorso, ossia il pieno accoglimento, da parte del Tribunale di Palermo, della ricostruzione del fatto nei termini prospettati dal Pubblico ministero. L'atto di impugnazione avrebbe del tutto tralasciato che, come risulta dalla sentenza impugnata, il comandante di [REDACTED] avrebbe rifiutato di considerare qualsiasi alternativa allo sbarco in Italia conseguente all'ottenimento del POS da parte delle Autorità italiane (che non avevano alcuna competenza al riguardo); e ciò quantunque (tra l'altro, dopo aver concesso la libera pratica sanitaria), le medesime autorità abbiano sollecitato una procedura che avrebbe permesso lo sbarco immediato dei migranti (ossia la trasmissione di *report* individuali dei migranti, contenenti indicazioni sulle generalità e la dichiarazione di non potere o volere adattarsi alla vita di bordo, mai trasmessi con una serie di pretesti): con la

conseguenza che l'unico ostacolo allo sbarco deve individuarsi nelle scelte del comandante della nave.

Tale peculiarità già basterebbe a non rendere applicabili nel caso in esame i principi espressi dalla citata ordinanza delle Sezioni Unite civili e ad escludere che abbia mai avuto luogo un forzoso e illegittimo trattenimento dei migranti a bordo della [REDACTED]. E lo stesso Tribunale avrebbe escluso la sussistenza dei reati in contestazione proprio per la particolarità della vicenda, esposta in più passaggi del provvedimento impugnato, tuttavia ignorati dal ricorso.

La memoria riporta la ricostruzione dei fatti compiuta dal Tribunale, ribadendo la temporaneità della concessione di un ridosso al largo di [REDACTED] (richiamando il contenuto del provvedimento del TAR in data 14 agosto 2019, che non avrebbe ordinato lo sbarco dei migranti), presupposto di fatto importante accertato pacificamente dalla decisione; e rassegna la possibilità del natante, dal 15 agosto 2019 (a seguito del miglioramento delle condizioni meteorologiche), di dirigersi (con l'ausilio della Guardia Costiera italiana, che si era offerta di scortare l'imbarcazione sino alle coste iberiche e trasbordare parte dei migranti su una propria nave) verso uno dei due POS assegnati dall'Autorità spagnola, alternativa anch'essa rifiutata dalla [REDACTED]. Tanto che il sequestro preventivo della nave del 20 agosto 2019 disposto dalla Procura della Repubblica di Agrigento, a seguito del quale sono state evacuate tutte le persone a bordo, si sarebbe inserito in una situazione in divenire.

4.2. Non sussisterebbero le violazioni di legge dedotte e il ricorso avrebbe tentato di superare la rigorosa ricostruzione in fatto e in diritto contenuta nella sentenza impugnata, non tenendo conto delle specificità della vicenda [REDACTED] e invocando l'applicazione di norme (sovrnazionali e interne) che presuppongono condizioni che non ricorrono. Così avrebbe perorato la sovrapposizione del caso in esame a quello della nave [REDACTED] esaminato dalle Sezioni Unite civili, nonostante le sostanziali differenze di fatto (in particolare, in quest'ultima fattispecie concreta il natante era di proprietà della Guardia costiera italiana, vi era stato un forzato arbitrario trattenimento sulla nave nel porto di Catania, negandone l'attracco per quattro giorni, anche tramite un dispositivo di vigilanza interno, un nucleo di Forze di Polizia armato appostato sulla banchina, un sistema di videosorveglianza, la requisizione anche dei telefoni cellulari; erano angusti i limiti spaziali a bordo della nave [REDACTED] e, come si evincerebbe dalla sentenza del Tribunale di Palermo, tali elementi non ricorrevano affatto rispetto nella vicenda qui in esame); e nonostante il differente piano giuridico (dato che le Sezioni Unite civili si sono pronunciate in materia di risarcimento del danno derivante da colpa attribuibile e qui viene in

rilievo l'eventuale responsabilità penale per reati dolosi, che deve uniformarsi ai principi di tassatività e determinatezza).

4.2.1. La ricostruzione in diritto della sentenza impugnata sarebbe corretta e sarebbe invece erronea l'esegesi delle disposizioni internazionali compiuta nel ricorso.

A. Il Procuratore della Repubblica avrebbe erroneamente affermato che, secondo il Tribunale, il par. 3.1.9. della Convenzione SAR conterrebbe solo una raccomandazione. Il Collegio palermitano non avrebbe compiuto la distinzione tra norme precettive e raccomandazioni con specifico riferimento alla Convenzione SAR, agli Allegati e ai relativi emendamenti (da leggere alla luce dei paragrafi 1.1 e 1.2 del Capitolo 1 dell'*Annex* della Convenzione, rubricato "Termini e Definizioni"). Piuttosto, sarebbe il ricorso a fondare erroneamente sul par. 3.1.9. cit. un'estensione del principio di solidarietà sino ad imporre ad ogni Stato la responsabilità e l'obbligo di consentire lo sbarco nel proprio territorio, che invece non si rinviene nella normativa convenzionale se riguardata nel suo complesso (non obliterando in particolare uno dei considerando della Risoluzione MSC 155 [78]), da cui si trae che la cooperazione attiene essenzialmente alla fase del «salvataggio» (ossia al recupero delle persone in pericolo) e la responsabilità di fornire un luogo sicuro, o di garantire che un luogo sicuro sia fornito, ricade sulla Parte responsabile della regione SAR in cui i sopravvissuti sono stati recuperati (e non sullo Stato che non abbia mai assunto il coordinamento delle operazioni, neanche in via sussidiaria, né tantomeno vi abbia cooperato).

D'altra parte, l'ordinanza delle Sezioni Unite civili, quando ha affermato l'esistenza dell'obbligo di sbarco, si sarebbe riferita chiaramente allo Stato che ha effettuato il salvataggio; e nel caso ██████ in cui i migranti erano stati trasbordati su una nave della Guardia costiera italiana dove erano rimasti sino allo sbarco, la Corte di cassazione era stata chiamata a sindacare la decisione di appello sotto il profilo della legittimità del ritenuto «trattenimento» con armi dei migranti, che nella presente fattispecie non sarebbe configurabile.

B. L'impugnazione si esprimerebbe in maniera erronea anche sul paragrafo 6.7 della Risoluzione MSC 167(78).

Esso si riferirebbe al «primo RCC contattato», senza che le raccomandazioni e l'ultima previsione (il coordinamento delle operazioni sino all'intervento dello Stato SAR responsabile o di altra autorità competente) possano essere generalizzate. Il ricorso, dunque, avrebbe errato (peraltro, argomentando in maniera contraddittoria rispetto alla responsabilità dello Stato di primo contatto) allorché ha assunto che la

normativa internazionale contemplerebbe «soltanto una *primary responsibility*, cioè una responsabilità primaria ma non esclusiva», senza peraltro censurare effettivamente la sentenza impugnata nella parte in cui ha chiarito le ragioni (e gli elementi di fatto: in particolare, la deposizione del teste Liardo e il diario di bordo della ██████████ per cui l'Italia non era lo Stato di primo contatto, individuandolo nel Regno di Spagna e chiarendo anche che esso fosse «appropriato a dare aiuto» al natante.

L'asserto del Ricorrente, secondo cui l'ingresso della nave nelle acque territoriali di altro Stato interromperebbe la responsabilità SAR dello Stato o degli Stati come stabilita dalla normativa di riferimento, sarebbe erroneo (perché nessuna norma prevede un effetto estintivo della competenza stabilita dalla normativa internazionale), illogico (in quanto vanificherebbe l'efficacia delle convenzioni in materia) e farebbe derivare tale effetto da un comportamento arbitrario del comandante della nave (che, come accertato dal Tribunale, pur potendo dirigersi subito nel rispetto della ragionevolezza dei tempi di sbarco verso le coste dello Stato di bandiera, aveva deciso di attendere l'ingresso nelle acque nazionali italiane in difetto di qualsivoglia evento che lo costringesse ad attendere o che impedisse alla Spagna, una volta venuta subito a conoscenza che la responsabilità SAR primaria non si era attivata, di adempiere gli obblighi derivanti dalla propria giurisdizione nell'alto mare).

La Parte pubblica ricorrente non avrebbe considerato queste circostanze concrete, peraltro abbandonando con la scelta del ricorso immediato l'argomento del supposto quarto evento SAR, negato con ampia argomentazione dalla sentenza del Tribunale.

Esclusa, dunque, la prospettata «segmentazione delle responsabilità in materia di soccorso», non prevista dalle norme internazionali, che invece dettano «una competenza senza soluzione di continuità, dal coordinamento del soccorso sino allo sbarco, dello Stato responsabile dell'area SAR e dello Stato di primo contatto o che comunque abbia assunto il coordinamento delle operazioni», l'argomento secondo cui il soccorso si conclude con lo sbarco, in ogni caso, non attrarrebbe la responsabilità di uno Stato diverso da questi ultimi.

Infine, la sentenza impugnata avrebbe correttamente chiarito perché l'art. 10-ter d.lgs. n. 286 del 1998 non consente di attribuire la responsabilità all'Italia, poiché avrebbe concesso il ridosso al largo dell'isola di ██████████ (per ripararsi dalle avverse condizioni meteomarine), rimarcando come tale norma non determini certamente l'obbligo di sbarco ogni qualvolta una nave con a bordo migranti

irregolari attraversi le acque territoriali italiane, disciplinando piuttosto il momento successivo allo sbarco (proprio per fornire una base legale alla restrizione della libertà personale patita dai migranti appena sbarcati in Italia all'interno dei punti di crisi), senza implicare alcuna interruzione della responsabilità SAR primaria, così come di quella secondaria della Spagna quale Stato di bandiera e di primo contatto.

C. L'impugnazione si fonderebbe poi su una forzatura interpretativa dell'art. 98, comma 2, UNCLOS, richiamato sostituendo alla congiunzione «e» la particella avversativa «ma». La previsione convenzionale si riferirebbe ad accordi regionali (ovvero trattati anche bilaterali) tra Stati adiacenti, al fine di preconstituire un sistema di prevenzione a tutela della «sicurezza marittima e aerea» sulla base della esistenza di un nesso geografico ma non determinerebbe un'automatica cooperazione in un caso concreto di *search and rescue*. Tanto che, correttamente, il Tribunale ha escluso che il principio di solidarietà sia stato adeguatamente traslato nelle convenzioni internazionali, le quali:

- non porrebbero precisi obblighi di cooperazione tra gli Stati ma mere esortazioni a raggiungere un sistema di cooperazione e di coordinamento (per garantire il salvataggio delle persone in pericolo in mare e mettere i capitani delle navi in condizioni di assicurarli, sgravandoli prima possibile del "carico");

- conterrebbero indicazioni precettive piuttosto chiare nei casi in cui uno Stato, tramite il proprio RCC, effettui un intervento di soccorso all'interno della propria zona SAR, oppure in acque internazionali/zona SAR di altra Nazione valendosi di proprie unità navali, dirottate nell'area di ricerca e soccorso; e nell'ipotesi in cui lo Stato assuma il coordinamento di un'operazione di salvataggio eseguita da una imbarcazione privata che, in rotta verso la destinazione programmata del suo viaggio, si imbatte in una imbarcazione in *distress*, cui presti soccorso;

- ma non nel caso, come quello in esame, in cui un'imbarcazione privata operi in completa autonomia e in assenza di rotte predefinite; e «abbia proceduto a multiple attività di salvataggio, fra l'altro in zone SAR riconducibili alla responsabilità ordinaria di diverse Nazioni» (cfr. memoria).

D. L'impugnazione sarebbe erronea anche nella parte in cui (cfr. spec. motivo 1.2) ha censurato l'esclusione della responsabilità dell'Italia anche durante la permanenza della nave nelle acque territoriali, per il tramite di un richiamo decontestualizzato all'ordinanza delle Sezioni Unite civili nel caso ██████ e, nuovamente, al par. 3.1.9 della Convenzione SAR, e all'art. 98, comma 2, UNCLOS, alla Risoluzione MSC 167(78), invocandone in particolare, in aggiunta, il par. 6.18.

GF

Le norme internazionali, tuttavia, prevederebbero effettivamente la «cristallizzazione» della competenza in materia di eventi SAR; e al riguardo il ricorso sembrerebbe contenere «un argomento retorico» per non affrontare – poiché non è consentito in sede di ricorso immediato – l’argomentazione posta dal Tribunale a sostegno dell’esclusione di un quarto evento SAR in Italia, prospettato per radicare la competenza di quest’ultima.

Tuttavia, per smentire la ricostruzione del Procuratore della Repubblica, sarebbe sufficiente la lettura del citato par. 6.18 che contiene mere raccomandazioni di carattere generico (impiegando i verbi al condizionale) sull’organizzazione e l’attività di tutti i RCC e non disposizioni da cui possa ricavarsi la responsabilità dell’Italia e, quindi, l’obbligo di concedere il POS.

E. Sarebbe erroneo anche il richiamo degli artt. 10, comma 3, Cost., 1 e 3 Convenzione EDU, invocati per correlare l’esistenza del diritto allo sbarco all’esercizio di diritti fondamentali, come la richiesta di asilo, e alla sussistenza dell’obbligo di soccorso generato dalle condizioni dei migranti sulla imbarcazione.

Come esposto, i migranti erano stati soccorsi in acque internazionali e al di fuori della zona SAR di competenza dell’Italia (che non aveva assunto alcun coordinamento), ad opera un’imbarcazione privata sottoposta alla giurisdizione del Regno di Spagna; la Repubblica Italiana aveva concesso un ridosso temporaneo esclusivamente per prestare immediata assistenza alle persone soccorse maggiormente bisognevoli, secondo il provvedimento del TAR Lazio. Dunque, come rilevato dal Tribunale, l’Italia non era tenuta a consentire lo sbarco dei migranti, che non avevano alcun titolo di ingresso nel territorio dello Stato ed erano rimasti a bordo dell’imbarcazione iberica, dovendosi applicare le norme generali in materia di giurisdizione dello Stato di bandiera dettate dalla Convenzione UNCLOS e non, a differenza del caso esaminato dalle Sezioni Unite civili, l’art. 10, comma 3, Cost. D’altra parte, in Spagna non era impedito l’esercizio del diritto di asilo; dunque, non sussistendo alcun rischio che i migranti fossero sbarcati in un Paese che non avrebbe riconosciuto la eventuale protezione internazionale, all’Italia non potrebbe attribuirsi alcuna condotta di respingimento rilevante ai sensi della norma costituzionale, essendo fuorviante il riferimento agli artt. 1 e 3 CEDU, alla luce dei presupposti del *non-refoulement* già chiariti dalla giurisprudenza di legittimità (richiamata dal Tribunale).

4.2.2. La prospettazione accusatoria sarebbe erronea anche in relazione al delitto di cui all’art. 328, comma 1, cod. pen., non solo alla luce delle argomentazioni già svolte, ma anche perché il Procuratore della Repubblica avrebbe

trascurato sia la competenza in materia di igiene e sanità sia lo scopo della indicazione del POS, che escluderebbero la posizione di garanzia del Ministero dell'Interno rispetto ai beni protetti da tale norma incriminatrice.

Difatti, la competenza del Ministero dell'Interno sarebbe funzionale all'organizzazione e allocazione delle persone soccorse, alla loro accoglienza ai fini del corretto svolgimento degli adempimenti previsti in capo all'autorità di pubblica sicurezza successivamente allo sbarco; e concorrerebbe con le più ampie competenze in materia di gestione dei flussi migratori del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (attraverso IMRCC e gli uffici circondariali marittimi) e del Ministero della Salute (attraverso le articolazioni periferiche come l'USMAF); l'indicazione del POS non costituirebbe l'atto dovuto in relazione alle ritenute esigenze di igiene, sanità, sicurezza e ordine pubblico; e l'obbligo di tutela di tali beni non graverebbe sul Ministro dell'Interno (bensì in capo agli organismi tecnici del Ministero della Salute, in particolare all'articolazione periferica dell'USMAF oltre che al CIRM, nonché alle articolazioni marittime del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); tanto che laddove l'USMAF avesse rilevato tali condizioni, lo sbarco sarebbe stato disposto dalla Guardia Costiera a prescindere dalla concessione del POS.

D'altra parte, la sentenza impugnata ha affermato che: la Guardia Costiera si era prodigata sia per garantire immediati sbarchi per ragioni di salute sia invitando [REDACTED] a comunicare il semplice non adattamento dei migranti alla vita a bordo per farli sbarcare; e le esigenze di salute dei singoli migranti erano state costantemente soddisfatte attraverso le « [REDACTED] » affidate all'azione congiunta delle autorità marittime e sanitarie competenti. Inoltre, il teste [REDACTED] ha pure dichiarato che non erano state «veicolate notizie di situazioni di allarme per la salute generale o di pericolo» e di non aver mai rappresentato a [REDACTED] criticità che imponevano lo sbarco.

Infine, dovrebbe escludersi un pericolo per la sicurezza pubblica e per l'ordine pubblico, dato che l'indicazione del POS è volto alla gestione di esigenze conseguenti allo sbarco e non alla tutela da rischi per tali beni che siano sorti o che possano sorgere prima (affidata alla responsabilità delle autorità di pubblica sicurezza periferiche come il Prefetto e il Questore).

4.2.3. Sarebbero erronee le deduzioni fondate sugli artt. 13 Cost. e 5, par. 1, lett. f), Convenzione EDU, frutto dell'ennesima decontestualizzazione dell'ordinanza delle Sezioni Unite civili.

Nella vicenda della nave [REDACTED] veniva in rilievo la permanenza dei migranti a bordo di una imbarcazione della Guardia costiera italiana che ne aveva operato il salvataggio (e, dunque, il Giudice di legittimità ha ravvisato un difetto di motivazione sulla alla ragionevolezza o meno della permanenza dei migranti sulla motonave dal momento dell'ingresso e dell'ormeggio al porto di [REDACTED] sino allo sbarco); mentre nella presente fattispecie i migranti si trovavano a bordo di una imbarcazione privata straniera, non sottoposta ad alcuna restrizione da parte delle Autorità italiane, e lo sbarco dei migranti dipendeva dalla esistenza o meno della responsabilità SAR italiana. Di conseguenza, il ricorso avrebbe erroneamente stigmatizzato (alla luce della struttura del reato di cui all'art. 605 cod. proc. pen. e al di là della formale competenza al rilascio del POS), il mancato apprezzamento della sussistenza di una condotta materiale idonea a limitare la libertà personale, poiché nella presente fattispecie non vi è stata alcuna condotta di trattenimento dei migranti a bordo della imbarcazione di cui la omessa indicazione del POS ha determinato una protrazione.

Inoltre, nel censurare la mancanza assoluta di motivazione *ex art.* 125 cod. proc. pen. in riferimento all'art. 13 Cost., la Parte pubblica ricorrente avrebbe sostanzialmente modificato l'imputazione con cui (in particolare al capo 1.) si era ascritto a [REDACTED] di aver privato illegittimamente della libertà personale i migranti, in violazione di diverse norme internazionali e interne connesse all'esercizio della funzione di autorità di pubblica sicurezza, omettendo senza giustificato motivo, di esitare positivamente le richieste di POS inoltrate al suo Ufficio di Gabinetto.

Ancora, l'art. 5, par. 1, lett. f), CEDU presupporrebbe una restrizione della libertà personale originata da un atto dell'autorità di uno Stato Parte e indicherebbe i casi in cui può considerarsi legittima; ma tale atto sarebbe inesistente nel caso in esame.

Comunque, il reato di sequestro di persona non ricorrerebbe perché, come già esposto in premessa, dal 15 al 20 agosto 2019 alla [REDACTED] erano state prospettate diverse alternative concretamente praticabili per lo sbarco, tra cui quelle offerte dalla Spagna e l'ottenimento, da parte del competente ufficio italiano, della libera pratica sanitaria (il 15 agosto 2019) col conseguente invito da parte delle Autorità italiane, rimasto disatteso, a trasmettere *report* individuali relativi ai migranti che ne avrebbe permesso lo sbarco.

4.3. Quanto allo sbarco dei minori stranieri non accompagnati:

Wf

- da una parte, non si sarebbe verificato alcun ritardo, come chiarito dalla sentenza impugnata che ha indicato le scadenze cronologiche dei fatti e le ragioni per cui non era sufficiente l'elenco dei nominativi fornito dalla [REDACTED] il 6 agosto 2019 a ITMRCC; essa ha dato conto che lo sbarco di costoro si è svolto senza soluzione di continuità, compiendo i necessari adempimenti e in assenza alcun intervento del Ministro dell'Interno che lo impedisse o che ne determinasse un ritardo; nessuna norma nazionale o internazionale stabilisce un termine entro cui disporre lo sbarco dei minori stranieri non accompagnati (inclusa la legge n. 47 del 2017 invocata dal ricorso, che pone il principio generale di non respingimento degli stessi, che non ha avuto luogo per quanto già esposto; al riguardo, dovrebbe richiamarsi quanto affermato nel decreto di archiviazione emesso dal Tribunale di Catania - Sezione reati ministeriali, nel procedimento relativo all'intervento della [REDACTED] del gennaio 2019, nonché dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, a proposito dello stesso intervento, ha rigettato la richiesta di imporre allo Stato italiano lo sbarco; infine nel caso *Rackete c. Italia*, *Interim measure*, 25 giugno 2019);

- dall'altra parte, difetterebbe ogni competenza del Ministro dell'Interno in materia, che non può trarsi (nemmeno in termini di assenso) da alcuna disposizione normativa (e in particolare dagli artt. 19 e 19-bis d. lgs. n. 142 del 2015), senza che ricorra il denunciato sovvertimento delle gerarchie istituzionali né un vuoto di tutela e responsabilità (tanto che, come rilevato pure nella sentenza impugnata, nel caso di specie lo sbarco è avvenuto a prescindere da qualsivoglia interlocuzione con il Ministro dell'Interno - come emergerebbe dallo scambio di note tra il Ministro [REDACTED] e il Presidente del Consiglio Conte - secondo quanto previsto dall'art. 19, comma 5, cit.; il capo missione della [REDACTED] il 16 agosto 2019 ha inviato la lista dei minori presenti a bordo della nave all'Ufficio circondariale marittimo di [REDACTED] ai fini dello sbarco del 17 agosto, disposto dalla Prefettura di Agrigento e organizzato dalla Guardia di Finanza, a seguito della comunicazione da parte di [REDACTED] alla Capitaneria di Porto di [REDACTED] il 16 agosto 2019; il tutto indipendentemente dalla designazione del POS da parte di [REDACTED]

4.4. Come anticipato, la memoria conclude con la richiesta di dichiarare inammissibile il ricorso, o comunque di disporre il rigetto, in quanto:

- contrariamente a quanto dedotto dal Procuratore della Repubblica, la sentenza impugnata non avrebbe aderito alla ricostruzione dei fatti offerta da quest'ultimo ma avrebbe escluso, per difetto di tipicità oggettiva, la sussistenza dei reati in contestazione, motivando in fatto prima ancora che in diritto;

- l'impugnazione non si sarebbe confrontata con ulteriori circostanze accertate dal Tribunale, ossia che il Ministro dell'Interno [REDACTED] non era stato informato di criticità a bordo, né alcuna situazione emergenziale era stata rilevata dalle Autorità competenti; non era competenza del Ministro dell'Interno rilevare le condizioni di igiene e salute a bordo dell'imbarcazione; sono stati «considerevoli» i «tempi ordinari di sbarco impiegati in altre operazioni di salvataggio concluse in Italia, anche in epoca diversa dalla reggenza [REDACTED] del Ministero dell'Interno» (cfr. memoria).

5. Le memorie delle parti civili.

Le parti civili hanno presentato le seguenti memorie.

5.1. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (avvocato [REDACTED])

[REDACTED] ha attribuito alla sentenza impugnata i medesimi vizi denunciati dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, in particolare:

- prospettando la violazione del par. 3.1.9 dell'Allegato alla Convenzione SAR come emendato dalla Risoluzione MSC 155(78) del maggio 2004 (che avrebbe portata precettiva, come dimostrato dall'impiego del verbo all'indicativo); richiamando l'esegesi offerta dalla citata ordinanza delle Sezioni Unite civili in ordine alle norme che vengono in rilievo nella specie; censurando la motivazione nella parte in cui ha negato che nel periodo in imputazione la [REDACTED] non versasse in situazione di *distress* (punto A.1);

- rassegnando l'erroneità della prospettiva sposata dal Tribunale di Palermo, che avrebbe reso una motivazione *in parte qua* apparente e difforme da quella corretta delineata dalle Sezioni Unite civili (e incentrata sulla limitazione della libertà dei migranti, da ritenersi arbitraria secondo quanto chiarito dall'Alto Consesso, sicché ricorrerebbero i presupposti del delitto di sequestro di persona alla luce degli elementi del delitto già chiariti dalla giurisprudenza di legittimità);

- deducendo l'erronea interpretazione delle norme interne (spec. l'art. 19 d. lgs. n. 142 del 2015, l'art. 3 legge n. 47 del 2017, l'art. 10-*bis* d. lgs. n. 286 del 1988) e sovranazionali (*rectius*: anche internazionali; l'art. 3 della Convenzione di New York del 20/11/1989 sui diritti del fanciullo, ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991, l'art. 24 della CDFUE) nonché compiendo una ricostruzione dei tempi dello sbarco che creerebbe un vuoto di tutela ingiustificabile.

La parte civile ha chiesto, pertanto, l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata.

5.2. [redacted] e [redacted] con unico atto (avvocato [redacted] hanno espresso condivisione ai motivi di ricorso e alle relative argomentazioni ed hanno censurato l'esclusione dell'obbligo del Ministro dell'Interno al rilascio del POS, frutto di violazione di legge (delle norme costituzionali e di legge interne, della Convenzione EDU, delle norme internazionali e, in particolare, delle già citate Convenzioni sul soccorso in mare, come interpretate dalla giurisprudenza della Corte EDU e delle Sezioni Unite civili), così come l'assoluzione dell'imputato rispetto alla limitazione della libertà dei minori non accompagnati.

Con riguardo al reato di sequestro di persona, hanno affermato la sussistenza:

- dell'elemento oggettivo, richiamando i principi posti dalla giurisprudenza sulla configurabilità del delitto, in particolare nei confronti di soggetti che si trovino già parzialmente privati della libertà personale come i detenuti (evidenziando che il parallelismo tra i detenuti ed i migranti non sarebbe privo di logicità, laddove si consideri che questi ultimi avrebbero dovuto essere condotti all'interno di appositi centri di detenzione amministrativa *ex art. 10-ter* d. lgs. n. 286 del 1998; e richiamando lo stato di «detenzione dei migranti» sulla nave adibita solo al soccorso e le condizioni igienico-sanitarie e logistiche riscontrate, come si trarrebbe dagli atti di indagine e dal fascicolo fotografico), nonché in presenza di una durata della privazione della libertà personale giuridicamente apprezzabile tanto più che libertà di movimento non era recuperabile da parte della vittima «con immediatezza, agevolmente e senza rischi»;

- dell'elemento soggettivo, emerso dalle dichiarazioni spontanee dell'imputato, dalla sua corrispondenza con il [redacted] [redacted] «e dalla notevole produzione di quotidiane video-interviste e dichiarazioni a giornali dallo stesso non contestate e acquisite in atti», costituendo «fatto notorio [...] la volontà del Ministro [redacted] di canalizzare nel proprio ufficio la gestione della materia dei fenomeni migratori nel tentativo di dare coerenza [...] le sue promesse elettorali»; dalla «presenza sulla nave [redacted] [recte: [redacted] tra i migranti soccorsi, di un alto numero di minori non accompagnati e soprattutto dal fatto che i migranti soccorsi fossero soggetti che intendevano avanzare richiesta di asilo», quali «profughi da paesi dell'Africa in guerra, che fuggivano dalla Libia non considerato un paese sicuro dalle organizzazioni mondiali»; inoltre, dalla conoscenza da parte del Ministro che i «soggetti a bordo della [redacted] fossero naufraghi [...] soccorsi e salvati da una certa morte per annegamento» e che, dunque, il trattenimento di costoro a bordo (in ragione della illegittima mancata autorizzazione allo sbarco)

costituisse un trattamento inumano e degradante; dalla stessa emanazione del decreto interministeriale annullato dal TAR e dall'intenzione dell'imputato di emanarne un altro; dall'impossibilità che il Ministro ██████ non conoscesse gli artt. 10, 11 e 117 Cost. e le «numerose leggi e fonti secondarie» già richiamate (poiché riportate per altro anche nel contratto di Governo per il cambiamento del ██████ sottoscritto dal partito ██████ e dall'impossibilità comunque di giustificare il difetto di conoscenza di esse e di quanto espresso dalla Corte EDU nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*).

A proposito della circostanza aggravante prevista dall'art. 605, comma terzo, cod. pen., si è rimarcata la presenza di minori sul natante; e sono state elencate le fonti normative di rilievo.

Inoltre, si è rassegnato che sarebbe fondamentale ponderare il numero dei migranti trattenuti a bordo di una nave rispetto alla grandezza del Paese di prima accoglienza e alle sue effettive capacità strutturali ed organizzative e, segnatamente, «considerare la possibilità di rimedi alternativi rispetto [al] divieto di far sbarcare i migranti ovvero naufraghi salvati dal mare sulla terra ferma, [...] in un'ottica di proporzionalità»; si è «denuncia[ta] l'inadeguatezza della nave "█████"» (*recte*: ██████ destinata, invece che «a combattere la pesca illegale, alla prima accoglienza di esseri umani»).

Pertanto, le parti civili in discorso hanno chiesto l'annullamento della sentenza impugnata.

█████ e ██████ ha presentato pure memoria conclusionale.

5.3. ██████ (avvocato ██████ che ha presentato pure nota spese, si è riportata integralmente al contenuto del ricorso e ha contestato quanto dedotto nella memoria depositata del Procuratore generale di questa Corte di cassazione, rilevando che quanto in essa dedotto a proposito dell'atto di impugnazione afferirebbe a vizi di motivazionali della sentenza di primo grado da cui conseguirebbe al più la riqualificazione del ricorso *per saltum* quale appello *ex art. 569, comma 2, cod. proc. pen.* Ha chiesto, pertanto, l'accoglimento del ricorso e l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata; e, in subordine, la detta riqualificazione in appello. L'Associazione ha presentato pure memoria conclusionale.

5.4. ██████ (alias ██████ e ██████ (avvocato ██████ hanno chiesto l'accoglimento del ricorso o in subordine la conversione di esso in appello ai sensi dell'art. 569 cod. proc. pen.

5.5. [redacted] (avvocato [redacted]) ha chiesto di «affermare la penale responsabilità dell'imputato in ordine ai reati agli imputati ascritti, conformemente all'addebito, e condannarlo al risarcimento» dei danni (nella misura indicata in comparsa), «con sentenza provvisoriamente esecutiva nonché congrua provvisoriale», nonché «al rimborso delle spese di costituzione di parte civile».

5.6. [redacted] (avvocato [redacted]) ha dedotto che il dibattimento avrebbe acclarato l'antigiuridicità del comportamento dell'imputato e ha espressamente aderito alle censure della Procura ricorrente, non condividendo quanto rassegnato dalla Procura generale presso la Corte di cassazione; ed ha chiesto la dichiarazione di colpevolezza dell'imputato e l'annullamento senza rinvio della sentenza del Tribunale di Palermo, con le conseguenti statuizioni civili; in subordine, l'annullamento con rinvio; in ulteriore subordine, la conversione del ricorso in appello.

5.7. [redacted] (avv. [redacted]) ha prospettato l'infondatezza delle deduzioni del Procuratore generale presso questa Corte e la correttezza del ricorso diretto, a fronte di un giudizio assolutorio fondato sull'errata interpretazione delle norme internazionali, la cui censura non richiederebbe la disamina dell'elemento soggettivo dei reati (che, peraltro, il ricorso non ometterebbe allorché richiama i concetti di diniego e rifiuto, che rinviano a una «dimensione volitiva dell'azione»: cfr. p. 2). Piuttosto, la Procura generale si sarebbe spesa nel tentativo di desumere la presenza, nella sentenza impugnata, di un impianto argomentativo relativo al dolo, e ciò per il tramite di una interpretazione forzata.

Ancora, non meriterebbe condivisione l'asserita inapplicabilità al caso in esame dei principi esposti nell'ordinanza resa dalle Sezioni Unite civili nel caso [redacted] (la cui ricostruzione della normativa internazionale afferisce proprio all'illegittima limitazione della libertà di movimento dei naufraghi e non ai temi squisitamente risarcitori e che, lungi dal proporre una inedita interpretazione delle norme di diritto internazionale alla luce dell'art. 10 della Costituzione, poggia su dati normativi ed ermeneutici pregressi e ben noti all'epoca dei fatti, già affermati in giurisprudenza). Dunque, tale normativa – di rango costituzionale ai sensi degli artt. 10 e 117 della Costituzione – porrebbe al di sopra di ogni altro interesse la centralità della vita, della integrità e dei diritti fondamentali della persona, cui corrisponde un omologo e complementare dovere da parte dello Stato contraente di dare loro piena ed incondizionata garanzia. Tale obbligo incombeva sull'odierno imputato, il quale,

andava ritenuto responsabile dei reati contestati, avendo rifiutato di autorizzare lo sbarco dei migranti soccorsi dalla ██████████ in violazione delle norme di diritto internazionale che glielo imponevano ed avendo, con tale condotta, scientemente limitato la loro libertà di movimento costringendoli alla permanenza forzata sui mezzi di soccorso.

Ancora, sarebbe infondata l'allegazione – che si legge nella memoria della Procura generale – secondo cui con riferimento al paragrafo 3.1.9 della Convenzione SAR, l'obbligo di cooperare sino a supplire all'inerzia degli Stati responsabili dipenderebbe da una valutazione delle circostanze del caso e che il Tribunale avrebbe svolto tale valutazione.

Infine, la Procura generale avrebbe frainteso le censure contenute nel secondo motivo di ricorso, fondato su una lettura delle norme basata, anche a prescindere dalle norme di diritto internazionale, sulla violazione dell'art. 5 della Convenzione EDU e dell'art. 13 della Costituzione in ragione del trattenimento sulla nave delle persone contro la loro volontà in assenza di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria; e il terzo motivo non conterrebbe affatto censure di fatto.

In ogni caso, se si condividesse quanto esposto dalla Procura generale, si imporrebbe la conversione del ricorso in appello.

5.8. ██████████ (avvocato ██████████) ha argomentato nei medesimi termini esposti al par. 5.7. e compiegato una relazione di consulenza medico legale relativa alla medesima parte civile.

5.9. ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ (avvocato ██████████) si è associata alle argomentazioni e conclusioni formulate nel ricorso introduttivo dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e ne ha chiesto l'accoglimento, con condanna dell'imputato alla rifusione delle spese sostenute dalla medesima parte civile.

6. Le memorie di replica delle parti civili.

Sono state, altresì, presentate memorie di replica.

6.1. ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ (avvocato ██████████) ha presentato una memoria di replica che in particolare ha inteso confutare quanto dedotto dal Procuratore generale in ordine alla mancata argomentazione, da parte del ricorso, sull'elemento soggettivo dei reati: l'accertamento dell'elemento psicologico dell'imputato poteva trarsi da quanto rassegnato in particolare in dibattimento da numerosi testi, profilo non utilmente deducibile con ricorso immediato, che la Procura ricorrente ha proposto rispetto a

una sentenza incentrata esclusivamente sul quadro normativo. Nel resto la memoria di replica ha fatto rinvio alla precedente memoria, aggiungendo in relazione al terzo motivo di ricorso e in particolare al reato di abuso d'ufficio, che il Procuratore generale non avrebbe considerato – nel far riferimento al contenuto dell'imputazione – a quanto esposto nella sentenza impugnata in ordine all'editto accusatorio relativo al reato in discorso e al difetto dei presupposti di una violazione dell'articolo 521 cod. proc. pen.; ed infine evidenziato che i migranti sono sbarcati soltanto in virtù del decreto di sequestro preventivo di urgenza del natante, fondato sulla situazione (igienico-sanitaria e di ordine pubblico) gravemente critica (nota all'imputato) atta ad integrare quella situazione di urgenza sostanziale che come chiarito dalla giurisprudenza, impone il compimento dell'atto.

6.2. Con unico atto, nell'interesse di [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED] (avvocati [REDACTED]), si è dedotto che la memoria della Procura generale argomenterebbe in contrasto non solo con la sentenza (*recte*: l'ordinanza) delle Sezioni Unite civili relativa al caso [REDACTED] ma anche con la normativa internazionale e nazionale in materia di soccorso in mare e con la giurisprudenza di legittimità precedente; erroneamente avrebbe affermato che il ricorso dovesse argomentare pure sull'elemento soggettivo dei reati a fronte di un'assoluzione perché il fatto non sussiste, fondata sull'interpretazione delle norme applicabili, a fronte di una ricostruzione in fatto incontrovertita (da cui conseguirebbe la sussistenza dell'elemento psicologico per entrambi i reati ascritti, puniti a titolo di dolo generico, nonché degli altri elementi di fattispecie, quali l'antigiuridicità); tanto che dall'affermazione del principio per il quale sussisteva nel caso di specie l'obbligo di indicare, nel più breve tempo possibile, un *place of safety*, il giudizio sulla responsabilità dell'odierno imputato potrebbe essere emesso senza bisogno di nessun altro accertamento.

Non sarebbe neppure accoglibile la prospettazione secondo cui il dovere di attivarsi per l'assegnazione di un POS non fosse sufficientemente chiaro; si tratta di una critica molto simile a quella espressa dall'Avvocatura dello Stato in relazione alla sussistenza dell'elemento psicologico in relazione all'art. 2043 cod. civ. nel caso [REDACTED] e disattesa dalle Sezioni Unite civili, la cui esegesi – pur autorevole – non ha carattere innovativo e creativo rispetto alle norme interpretate.

Sarebbe decisiva la sussistenza dell'obbligo a partire dal momento in cui la nave è entrata legittimamente in acque italiane e si è avvicinata a [REDACTED] e,

WF

«per una serie di circostanze, che eventualmente avrebbero potuto rilevare in altre sedi, [...] si trovava avanti al porto di [REDACTED] e non aveva la possibilità di andare altrove»; tale dato non sarebbe stato apprezzato dalla Procura generale in ossequio alla prevalenza del diritto alla vita e dell'integrità fisica e delle finalità di tutela espresse dalle norme internazionali, anche consuetudinarie, e affermata anche dalla giurisprudenza interna e convenzionale.

6.3. [REDACTED] e [REDACTED] con unico atto (avvocato [REDACTED] hanno ribadito quanto già dedotto.

7. Le udienze.

L'udienza del giorno 11 dicembre 2025 è stata differita al successivo giorno 17 per legittimo impedimento dell'avvocato [REDACTED]

Gli avvocati [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED] [REDACTED] hanno depositato, per quest'ultima udienza, comparse conclusionali e nota spese.

Dunque, il 17 dicembre 2025, le parti hanno rassegnato le loro conclusioni nei termini esposti in epigrafe.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso del Pubblico ministero è nel complesso infondato e deve essere rigettato.

2. Il ricorso immediato per violazione di legge.

La Parte pubblica – che aveva diritto di appellare la sentenza di proscioglimento dell'imputato per reati non contemplati dall'art. 550, commi 1 e 2, cod. proc. pen. (art. 593, comma 2, cod. proc. pen.) – ha proposto ricorso immediato per cassazione (art. 569, comma 1, cod. proc. pen.), sollevando censure:

- *sub specie* dell'art. 606, comma 1, lett. b), cod. proc. pen., nella parte in cui ha denunciato la violazione della legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale;

- nonché della successiva lett. c), nella parte in cui ha dedotto la violazione di norme processuali stabilite a pena di nullità, in particolare dell'art. 125, comma 3, cod. proc. pen.

E, in effetti, con il ricorso immediato non può denunciarsi, tra l'altro, il vizio di motivazione (cfr. art. 569, comma 3, cod. proc. pen.).

2.1. La giurisprudenza ha già chiarito che il vizio di cui all'art. 606, comma 1, lett. b) cod. proc. pen. «riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia, la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione» (Sez. 5, n. 47757 del 07/10/2016, Altoè, Rv. 268404 - 01).

Il ricorso ha preso le mosse dal presupposto che la ricostruzione del fatto sia incontrovertibile, per la condivisione, da parte del Tribunale, di quanto addotto al riguardo dal Pubblico ministero; e che l'assoluzione dell'imputato derivi da una diversa ricostruzione del quadro giuridico di riferimento. Non vi è dubbio, allora, che l'Ufficio ricorrente abbia sottoposto al sindacato di legittimità la violazione della legge penale e non il vizio di motivazione, il che *ex se* esclude i presupposti della conversione del ricorso (art. 569, comma 3, cod. proc. pen.), richiesta in via subordinata da alcune delle parti civili.

Ne deriva che, nel valutare se sussiste il vizio denunciato, si dovrà considerare la ricostruzione dei fatti effettivamente compiuta dal Tribunale, a prescindere dalla dedotta concordanza di essa con la prospettazione accusatoria, senza che possano venire in rilievo profili di mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione deducibili *ex art.* 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen. e, come esposto, deliberatamente non dedotti (cfr. Sez. 6, n. 1108/2022 - dep. 2023, cit.).

2.2. Per costante giurisprudenza, la motivazione può dirsi inesistente o apparente - ed essere utilmente censurata a mente dell'art. 606, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., in forza della sanzione di nullità posta dall'art. 125, comma 3, cod. proc. pen. (Sez. 3, n. 37451 del 11/04/2017, Gazza, Rv. 270543 - 01) - in presenza di vizi «così radicali da rendere l'apparato argomentativo posto a sostegno del provvedimento del tutto mancante o privo dei requisiti minimi di coerenza, completezza e ragionevolezza e quindi inidoneo a rendere comprensibile l'itinerario logico seguito dal giudice» (Sez. 2, n. 18951 del 14/03/2017, Napoli, Rv. 269656 - 01).

La motivazione del tutto mancante oppure apparente e, dunque, inesistente, è ravvisabile soltanto quando essa sia del tutto avulsa dalle risultanze processuali o si

avvalga di argomentazioni di puro genere o di asserzioni apodittiche o di proposizioni prive di efficacia dimostrativa, cioè, in tutti i casi in cui il ragionamento espresso dal giudice a sostegno della decisione adottata sia soltanto fittizio e perciò sostanzialmente inesistente (Sez. 5, n. 9677 del 14/07/2014, dep. 05/03/2015, Rv. 263100 - 01; Sez. 3, n. 11292 del 13/02/2002, Salerno Rv. 221437 - 01); in altri termini, «il vizio di motivazione apparente sussiste solo quando il giudice non dia in realtà conto del percorso logico seguito per pervenire alla conclusione che adotta, argomentando per clausole di stile o affermazioni generiche non pertinenti allo specifico caso sottoposto alla sua valutazione» (Sez. 6, n. 31390 del 08/07/2011, D'Amato, Rv. 250686), ossia «allorché la motivazione adottata non risponda ai requisiti minimi di esistenza, completezza e logicità del discorso argomentativo su cui si è fondata la decisione, mancando di specifici momenti esplicativi anche in relazione alle critiche pertinenti dedotte dalle parti» (Sez. 1, n. 4787 del 10/11/1993, dep. 1994, Di Giorgio, Rv. 196361 - 01; cfr. pure Sez. 6, n. 49153 del 12/11/2015, Mascolo, Rv. 265244).

Al di fuori di dette ipotesi, il sindacato della motivazione è consentito nei termini previsti dall'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen., come già osservato, non sollecitato con l'atto di impugnazione e non ritualmente prospettabile con il ricorso immediato.

In ogni caso, in tema di ricorso per cassazione, i vizi di motivazione «non sono mai denunciabili con riferimento alle questioni di diritto, non solo quando la soluzione adottata dal giudice sia giuridicamente corretta, ma anche nel caso contrario, essendo, in tale ipotesi, necessario dedurre come motivo di ricorso l'intervenuta violazione di legge» (cfr. Sez. U, n. 29541 del 16/07/2020, Filardo, 280027 - 05); ciò è a dirsi non solo con riferimento al vizio di cui all'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen. (cui ha fatto più diretto riferimento la pronuncia appena citata) ma anche per i casi in cui si deduca la motivazione apparente *ex art. 606, comma 1, lett. c), cod. proc. pen.*), che non può ravvisarsi rispetto alle *quaestiones iuris*. A proposito di queste ultime, infatti, quel che rileva è se abbia avuto luogo o meno la violazione di legge (a prescindere dalla motivazione espressa dal giudice impugnato) e se l'errore di diritto abbia avuto sul dispositivo un'influenza decisiva, in mancanza della quale la Corte di cassazione non deve disporre l'annullamento della sentenza impugnata, ma specificare nella sentenza le censure e le rettificazioni occorrenti (art. 619, comma 1, cod. proc. pen.).

Parimenti, non è consentito il motivo di ricorso che deduca la violazione di norme della Costituzione o della Convenzione EDU, se non per sollecitare una

interpretazione della normativa nazionale costituzionalmente o convenzionalmente conforme. Invero, «l'inosservanza di disposizioni della Costituzione, non prevista tra i casi di ricorso dall'art. 606 cod. proc. pen., può soltanto costituire fondamento di questione di legittimità costituzionale»; e «analoga sorte incontra la censura riguardante la presunta violazione di disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a sua volta proponibile in ricorso unicamente a sostegno di una questione di costituzionalità di una norma interna, poiché le norme della Convenzione EDU, così come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, rivestono il rango di fonti interposte, integratrici del precetto di cui all'art. 117, comma 1, Cost. (sempre che siano conformi alla Costituzione e siano compatibili con la tutela degli interessi costituzionalmente protetti)» (cfr. Sez. U, n. 29541/2020, Filardo, cit., in motivazione, che richiama Sez. 2, n. 12623 del 13/12/2019, dep. 2020, Leone, Rv. 279059; Sez. 2, n. 677 del 10/10/2014, dep. 2015, Di Vincenzo, Rv. 261551). Non occorre dilungarsi per osservare che il ricorso non ha prospettato alcuna questione di legittimità costituzionale.

3. La ricostruzione del Tribunale.

Così delimitato l'ambito devoluto a questa Corte, deve aversi riguardo alla ricostruzione dell'accaduto da parte del Tribunale di Palermo.

Le contestazioni elevate nei confronti dell'imputato coprono il periodo compreso tra il 14 e il 20 agosto 2019: tuttavia, la comprensione della vicenda che si colloca in tale lasso di tempo - rispetto alle censure sollevate dal ricorso - non può prescindere dagli eventi dei giorni precedenti, che vi hanno dato origine (di cui la sentenza impugnata dà conto nei termini che di seguito si compendiano, per quel che rileva in questa sede), ossia dai tre salvataggi di naufraghi da parte della nave

3.1. I salvataggi compiuti da

Il 1° agosto 2019 il natante, dopo aver ricevuto una segnalazione (alle 16:30), ha soccorso 59 persone (tra cui 2 bambini) all'interno della zona di ricerca e di salvataggio (SAR) della Libia (c.d. 1° evento SAR), dandone immediata comunicazione alle Autorità governative di quest'ultimo Paese, informando dell'avvio delle operazioni di salvataggio anche i Centri Nazionali di Coordinamento di Soccorso Marittimo di Italia (ITMRCC) e Malta (RCC Malta) e allertando l'Autorità spagnola di Coordinamento del Soccorso Marittimo o *Controlador* Madrid). La medesima Autorità spagnola (alle ore 19:27) ha sollecitato a

contattare l'Autorità di salvataggio di Tunisi (fornendone i recapiti). Lo stesso giorno, con decreto emesso (ai sensi dell'art. 11, comma 1-ter, d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *illo tempore* vigente) dal Ministro dell'Interno (██████████) di concerto con i Ministri della Difesa (██████████) e delle Infrastrutture e dei Trasporti (██████████) è stato imposto a ██████████ il divieto di ingresso, transito e sosta nel mare territoriale nazionale.

Nelle prime ore del 2 agosto 2019, in zona SAR maltese, ██████████ ha soccorso altre 69 persone (tra cui 2 bambini; c.d. 2° evento SAR) e informato (alle ore 0:40 e 2:12) RCC Malta, chiedendo la concessione di un *Place of Safety* (POS); l'Autorità maltese ha declinato la richiesta e sollecitato la ONG a concordare il prosieguo delle operazioni con lo Stato di bandiera (Spagna). ██████████ ha informato (alle ore 12:08) anche ██████████ (alle ore 13:28), che l'ha invitata a contattare RCC Malta. Alle ore 22:50 del 2 agosto 2019 è stata inviata all'Autorità italiana (ITMRCC), per conto di ██████████ la prima richiesta di POS per le 123 persone soccorse, rappresentando che ██████████ era «il porto sicuro più vicino al luogo di salvataggio» nonché specificando di avere inoltrato analoga richiesta di POS alle Autorità maltesi e di avere tenuto costantemente informato lo Stato di bandiera. In ragione del divieto di transito in acque italiane, il natante è rimasto in acque internazionali, a sud ovest di ██████████ in zona SAR Maltese (pur reiterando «la richiesta di POS, segnalando, fra l'altro, il progressivo deterioramento delle condizioni igienico-sanitarie a bordo, la presenza di minori non accompagnati e di soggetti vulnerabili»: cfr. sentenza impugnata, p. 143 s.).

Dopo un nuovo rifiuto di Malta in data 4 agosto 2019, il successivo giorno 7 (ore 8:15), ██████████ ha rivolto una nuova richiesta di POS ai Centri di Coordinamento Soccorso Marittimo italiano, maltese e spagnolo («evidenziando la presenza di minori, anche non accompagnati, e la situazione di grave disagio psico-fisico nella quale versavano i migranti, che rendeva assai difficile al protrazione della loro permanenza a bordo»). Intanto, la nave «si [è] manten[uta] nelle acque internazionali a 24 miglia di distanza dall'isola di ██████████ considerata dal capitano ██████████ il "porto sicuro più vicino"» (*ivi*, p. 144).

Il 9 agosto 2019 aveva luogo, sempre da parte di ██████████ il salvataggio di 39 uomini (3° evento SAR) coordinato da Malta (informata, unitamente alla Spagna), completato nelle prime ore del 10 agosto. Malta si è dichiarata disponibile al trasbordo su una propria motovedetta e allo sbarco sul proprio territorio solo di questi ultimi naufraghi; ██████████ ha rappresentato (a ██████████ e ██████████ alle ore 5:37) l'impraticabilità dello sbarco parziale (adducendo che avrebbe potuto

determinare disordini tra i diversi gruppi di migranti soccorsi nei tre eventi SAR); Malta ha rifiutato di accogliere sulla propria motovedetta i migranti salvati nelle pregresse operazioni di soccorso (alle ore 5:48) e *Open Arms* ha comunicato a RCC Malta (alle ore 6:51), informando l'Autorità spagnola, che il capitano della nave «al fine di evitare una rivolta a bordo aveva stabilito di negare il trasbordo delle 39 persone salvate nella notte»; «l'imbarcazione soccorritrice si [è] dichiara[ta] pronta ad attendere (all'interno delle acque SAR maltesi) l'arrivo di una nave più grande, in grado di accogliere tutti i migranti» (*ivi*, p. 145 s.)

Il 12 agosto 2019 il capitano della ██████████ ha richiesto all'Ambasciata spagnola a Malta provvedimenti urgenti «a favore dei 13 minori non accompagnati presenti sulla nave, rappresentando la grave situazione di pericolo nella quale essi versavano» (*ivi*).

Il 13 agosto 2019 (alle ore 6:18), in previsione del peggioramento delle condizioni meteorologiche, la capo missione ██████████ ha avanzato richiesta di ridosso all'isola di Malta, «senza pretesa di POS» (portata a conoscenza anche dell'Autorità marittima spagnola), che è stata respinta (alle ore 8:03).

3.2. Il periodo in contestazione.

Il 14 agosto 2019 il capitano della nave ha reiterato all'Ambasciata spagnola a Malta la richiesta di provvedimenti in favore dei minori a bordo. La capo missione ██████████ ha avanzato domanda di POS a RCC Malta e poi a ITMRCC, evidenziando le critiche condizioni psicologiche dei migranti; Malta ribadiva il proprio diniego (*ivi*).

Lo stesso giorno, con provvedimento presidenziale, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha sospeso l'efficacia del divieto di ingresso, transito e sosta nel mare territoriale nazionale (non è stato emanato un nuovo decreto, predisposto dal Ministero dell'Interno e sottoscritto dall'imputato, a causa del rifiuto di controfirmarlo del Ministro della Difesa ██████████). Alle ore 23:28, ██████████ trasmettendo il provvedimento del TAR, ha comunicato a ITMRCC che si stava dirigendo verso ██████████ «per trovare riparo dal maltempo e salvaguardare la vita e la salute delle persone a bordo» (*ivi*).

Il 15 agosto 2019, alle ore 0:19, la nave ha chiesto «a IMRCC la concessione di un ridosso nei pressi dell'isola di ██████████ per porsi al riparo delle condizioni meteo-marine avverse»; la richiesta è stata accolta dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto (alle ore 0:41), che ha «consenti[to] alla nave di ridossarsi nelle immediate vicinanze dell'isola fino a che le condizioni del mare non fossero migliorate»; dunque, nelle prime ore dello stesso 15 agosto ██████████ ha fatto ingresso nelle acque territoriali italiane (*ivi*, p. 148); «la richiesta era pure

comunicata (alle 2:28, dall'Ammiraglio Nunzio Martello, all'epoca capo del terzo reparto del Comando generale delle Capitanerie di Porto) al Gabinetto del Ministro dell'Interno (e ad altre Autorità), con la conferma che effettivamente le condizioni meteomarine non consentivano una sicura navigazione verso altri porti (al punto che un'unità navale della Guardia Costiera aveva dovuto rinunciare a trasbordare un *team* medico sulla nave a causa di "avverse condimeteo") e con la precisazione che, pertanto, salvo diverso avviso del NCC, il predetto Comando Generale non avrebbe posto "diniego al ridosso della predetta unità, in attesa del miglioramento delle condizioni metereologiche", fermo restando il divieto dell'ingresso in porto» (*ivi*, p. 148).

Il 15 agosto 2019 (alle 10:08) Anabel [redacted] ha chiesto «a ITMRCC di "conoscere la destinazione finale della nave [redacted] ovvero di poter ricevere indicazioni su POS a [redacted]», veicolata al Gabinetto del Ministero dell'Interno e di cui era messa a parte l'Autorità spagnola del soccorso marittimo. Intorno alle 10:30, personale della Capitaneria di Porto e della Guardia di Finanza, unitamente a personale del CISOM (Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta), ha effettuato un sopralluogo a bordo della [redacted] rilevando le precarie condizioni igienico-sanitarie e la presenza di varie patologie a carico di diversi migranti. «Alle ore 18:10 del 15 agosto, l'USMAF (Ufficio di Sanità Marittima Aerea e di Frontiera) Sicilia [ha rilascia[to], in favore della nave [redacted] il certificato di libera pratica sanitaria» (*ivi*, p. 149).

Lo stesso 15 agosto il Ministro [redacted] a riscontro dell'invito (del giorno precedente) del Presidente del Consiglio dei ministri, [redacted] ad adottare con urgenza i necessari provvedimenti a tutela dei minori presenti sull'imbarcazione, ha rappresentato che costoro dovevano ritenersi soggetti alla giurisdizione dello Stato di bandiera (Spagna) e che non vi erano evidenze per escludere che viaggiassero accompagnati da adulti che ne avevano la responsabilità (comunque da attribuirsi al comandante della nave); nonché di aver già dato mandato di impugnare il provvedimento di sospensione del TAR Lazio, rimettendo al Presidente del Consiglio dei Ministri, qualora non condividesse tale operato, di assumere le iniziative di competenza. Il Ministro [redacted] ha rassegnato la sussistenza della giurisdizione spagnola e la propria incompetenza ad assumere provvedimenti in ordine alla protezione dei minori anche al Presidente del Tribunale per i minorenni di Palermo e al Procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale (che già il giorno 8 agosto 2019, quando [redacted] era in acque internazionali e prima del terzo salvataggio, avevano chiesto ai Ministri dell'Interno, della Difesa e delle

WF

Infrastrutture, quali provvedimenti «intendessero adottare in osservanza della normativa internazionale e nazionale che imponeva il divieto di respingimento alla frontiera o di espulsione dei minori stranieri non accompagnati e che riconosceva loro il diritto ad essere accolti in strutture idonee, nonché di beneficiare della nomina di un tutore e di ottenere il permesso di soggiorno»: cfr. sentenza impugnata, spec. pp. 145 e 149).

Il 16 agosto 2019 (alle 9:22) [REDACTED] ha indirizzato a ITMRCC (che l'ha inoltrata al Gabinetto del Ministro dell'Interno) una richiesta urgente di sbarco umanitario nel porto di [REDACTED] (trasmettendo *report* medici e psicologici attestanti le gravi condizioni psicofisiche in cui versavano tutti i migranti), rendendone edotto anche [REDACTED] e, tramite i propri legali, ha rivolto una diffida al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e a IRMCC (pure inoltrata da quest'ultimo al Gabinetto del Ministro dell'Interno, rassegnando che non vi erano impedimenti all'ingresso della nave in porto). Lo stesso giorno l'Autorità garante per l'infanzia e per l'adolescenza ha comunicato di aver provveduto ad organizzare le necessarie misure di accoglienza per i minori, da attivare al momento dello sbarco; ed è stata disposta «la apertura, da parte del Tribunale per i minorenni di Palermo, delle tutele dei minori non accompagnati con la nomina dei rispettivi tutori; il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito al Ministro dell'Interno la necessità di autorizzare lo sbarco immediato dei minori stessi (*ivi*).

Il 17 agosto 2019 il Ministro [REDACTED] ha riscontrato la missiva del Presidente Conte, assicurando che, «suo malgrado», avrebbe dato disposizioni per non frapporre ostacoli a quest'ultima determinazione, pur non condividendo l'interpretazione della normativa vigente; dunque, «verosimilmente prima delle 15:22 [...] e certamente non dopo le 16:58 [...] i 27 minori [sono stati] sbarcati» (*ivi*, p. 151). L'ispezione svolta (alle ore 20:00) su delega della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento ha constatato le precarie condizioni igieniche e di sovraffollamento dei migranti a bordo della nave (*ivi*).

La mattina del 18 agosto 2019 il Governo spagnolo ha indicato quale POS la località di [REDACTED] il comandante della nave ha ritenuto tale ordine inattuabile, data la distanza di essa e i rischi «per la sicurezza dell'equipaggio e dei migranti, [...] da troppi giorni costretti in mare»; ragion per cui lo stesso [REDACTED] (alle ore 13:35) ha indirizzato alle autorità italiane e spagnole una nuova richiesta di sbarco dei 107 migranti ancora a bordo «nel porto europeo più vicino o, in alternativa, il tempestivo trasferimento all'interno di una nave idonea a raggiungere [...] [REDACTED]» (*ivi*, p. 152). A quel punto l'autorità spagnola (alle ore 19:04) ha indicato

come POS la più vicina Palma di Maiorca e richiesto a [REDACTED] cosa occorresse per realizzare il viaggio in modo sicuro; l'Autorità italiana (alle ore 21.38) ha proposto di scortare la [REDACTED] fino al porto spagnolo con una propria nave, su cui pure trasbordare parte dei migranti, e ha invitato [REDACTED] a offrire un elenco delle dotazioni necessarie (acqua, cibo, carburante). Quest'ultima non ha risposto all'Autorità italiana pur a fronte dei solleciti e ha, invece, comunicato (alle ore 21:33) all'Autorità spagnola che dopo 18 giorni dal primo salvataggio non era possibile raggiungere nessun porto iberico ma occorreva l'immediato attracco a [REDACTED] distante appena 800 metri. Il 18 agosto 2019, la Guardia Costiera di [REDACTED] ha comunicato che, alle ore 13:03, cinque migranti si erano gettati in mare ed erano stati recuperati da personale della [REDACTED]

Il 19 agosto 2019 (alle ore 10:48) il comandante [REDACTED] ha chiesto che – qualora il POS spagnolo fosse stato l'unico disponibile – le Autorità italiane o quelle spagnole trasbordassero tutti i migranti. Lo stesso giorno il Vice capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno ha dato riscontro negativo alle richieste di POS già inoltrate allo Stato italiano, ritenendo che il decreto del Presidente del TAR avesse solo indicato misure cautelari d'urgenza per garantire assistenza a talune delle persone soccorse e sottolineando che le Autorità italiane avevano adempiuto i propri doveri di assistenza: avevano infatti concorso alle evacuazioni mediche necessarie (i giorni 3, 11, 14 agosto 2019) anche quando la nave non era in acque italiane e curato lo sbarco dei 27 minori non accompagnati (9 dei quali si erano dichiarati maggiorenni).

Sempre il 19 agosto 2019, «ITMRCC, nel tentativo di sbloccare la situazione attraverso una [REDACTED] per tutti i naufraghi (canale, quello dell'immediata "evacuazione medica", posto a tutela di situazioni individuali di salute che rendono incompatibile, per il naufrago, la permanenza a bordo, più volte adoperato nella vicenda [REDACTED] [tra il 3 agosto e il 20 agosto 2019], e in Italia, amministrato congiuntamente da articolazioni dei Ministeri della Salute e delle Infrastrutture e Trasporti) [ha] chie[sto], o meglio, [è] torna[ta] a domandare (come fatto anche in "mail delle ore 20.37 del giorno 16.8.2019"), la trasmissione di un *report* medico per ciascun migrante a bordo della nave (ore 15:35)» (ivi, p. 154).

Infine, il 20 agosto 2019, nelle prime ore del mattino (alle ore 6:08 e 8:07) il capitano ha aggiornato l'Autorità spagnola sul continuo peggioramento delle condizioni a bordo e la capomissione ha rassegnato all'Autorità italiana il rischio per la sicurezza e l'incolumità dei passeggeri (uno dei quali si era gettato in mare senza giubbotto di salvataggio per raggiungere [REDACTED] Alle ore 14:49, [REDACTED] ha confermato a [REDACTED] l'imminente partenza di una nave della Marina Militare

spagnola, «che avrebbe assistito il Comandante (come da lui stesso prospettato nelle precedenti comunicazioni) nelle operazioni di trasferimento dei migranti» a Palma di Maiorca; il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento, a seguito di un'ispezione a bordo (unitamente a due medici, nominati consulenti tecnici), ha disposto «il sequestro preventivo in via d'urgenza della nave, determinando, di conseguenza, lo sbarco di tutti i migranti, [... avvenuto] a partire dalle ore 19:24 circa» (ivi, p. 155).

3.4. Non è secondario osservare che, secondo la ricostruzione del Tribunale e al di là dell'individuazione dello Stato di primo contatto e di quello obbligato a offrire un POS (nonché della mancata concessione di esso da parte dell'Italia):

- dopo i due primi salvataggi compiuti da ██████████ la Spagna «ben poteva considerarsi [un luogo] "appropriato" anche per la concessione del POS, essendo le sue coste non troppo distanti dalle zone ove si erano verificati gli eventi SAR in questione, e dunque ben potendo l'RCC spagnolo assicurare uno sbarco, anche sul proprio territorio, in tempi sicuramente compatibili con quelli "ragionevoli" richiesti dalle Linee guida internazionali sul salvataggio in mare (ciò soprattutto se confrontati con il lungo lasso di tempo di fatto poi trascorso dalla nave in ostinata attesa di ottenere l'ingresso nelle acque nazionali italiane)» (ivi, p. 205);

- dopo i primi due salvataggi, «sia pure dopo diversi giorni, la Spagna aveva finalmente concesso il POS, esortando la barca a recarsi ad ██████████ e poi nel più vicino porto spagnolo rispetto alla sua posizione (Maiorca)»; e «quando ██████████ aveva rappresentato l'impossibilità di raggiungere il POS indicatogli, ██████████ aveva disposto l'invio della nave della Marina Militare ██████████ per prelevare i migranti soccorsi e condurli in Spagna (organizzando una soluzione alternativa per raggiungere il *place of safety*, come previsto dal punto 6.18 delle Linee Guida)» (ivi, p. 206); e che quest'ultimo non è un Paese rispetto al quale sussisteva un ragionevole rischio, per i migranti, di subire un pregiudizio alla propria vita, alla libertà, ovvero all'integrità psicofisica (ivi, p. 259);

- va attribuita al Comandante ██████████ la «scelta di attendere, ad oltranza, una risposta positiva dell'Italia» per il POS, poiché considerava ██████████ il «porto sicuro più vicino», «tratten[endosi], per giorni, al largo delle coste italiane, confidando in un'improbabile evoluzione favorevole della vicenda, anziché esperire le altre valide soluzioni disponibili», «nonostante l'implicito, ma inequivoco, rifiuto dell'Italia di assumersi competenze nella vicenda ██████████ espresso nel decreto interdittivo del 1° agosto» (ivi, p. 208 s.); nonché, con riguardo al terzo salvataggio (del 9 agosto 2019, in zona SAR maltese), gli va attribuito anche il rifiuto di far

sbarcare a [redacted] i soli 39 migranti soccorsi in quell'occasione, «per i possibili disordini che sarebbero potuti sorgere tra i diversi gruppi di persone soccorse nei tre diversi eventi SAR e per il conseguente pericolo di sicurezza nella navigazione)», «pertanto, deci[dendo] di tenere a bordo tutte le persone soccorse, continuando, al contempo, a tenere informate le autorità spagnole dello svolgersi degli eventi», senza informare l'Italia (ivi, p. 209).

3.5. Ancora, il Tribunale – pur definendo «drammatiche le condizioni in cui versavano i migranti a bordo della [redacted] (ivi, p. 210) – ha escluso che, allorché il natante si trovava nelle acque nazionali, il 14 agosto 2019, nei pressi di [redacted] esso stesso avesse bisogno di soccorso (c.d. 4° evento SAR).

Secondo il Collegio di merito, difatti, «con riguardo alla situazione di difficoltà nella quale si era venuta a trovare la nave [redacted] a partire dal momento (tra il 13 ed il 14 agosto 2019) in cui erano venute a peggiorare le condizioni meteomarine, non [può] affatto parlarsi di condizione di *distress*, né di ulteriore evento SAR, ma di una comune situazione di maltempo, che non aveva cagionato nessun concreto pericolo di vita dei passeggeri, né determinato una azione di salvataggio di naufraghi»; e ciò poiché, «alla luce di quanto ricavabile dagli atti acquisiti al processo, può ragionevolmente escludersi che la situazione in cui si era venuta a trovare [redacted] a partire dalla notte tra il 13 ed il 14 agosto, per l'intensità del vento e per l'altezza delle onde, fosse tale da far pensare ad un'imbarcazione in *distress*, che rischiava di naufragare», non sussistendo alcun rischio di affondamento, capovolgimento o comunque per la stabilità del natante, tale da esporre a rischio l'incolumità di chi era a bordo e richiedere, quindi, un'operazione di salvataggio (cfr. sentenza impugnata, spec. p. 215 s.).

Il Tribunale – pur dando conto della «difficilissima situazione a bordo di [redacted] [redacted] dopo 14 giorni di navigazione ed equipaggio e naufraghi stremati» – ha espressamente affermato che «le dimensioni della nave [...] offri[vano] sufficienti garanzie di sicurezza e di galleggiamento, essendo tra l'altro evidente, tenuto conto anche delle dichiarazioni rese nel corso del dibattimento dal Comandante [redacted] e dal presidente [redacted] che la nave era in grado di accogliere fino a trecento persone, seppure in situazioni emergenziali, per cui può escludersi che la situazione di pericolo potesse ricavarsi per la presenza a bordo di 147 migranti»; «che il peggioramento delle condizioni meteo marine era avvenuto (la notte tra il 13 e il 14 agosto) quando [redacted] sicuramente, si trovava ancora in area SAR maltese (tanto da chiedere inizialmente a [redacted] il "ridosso") e che [redacted] ebbe, finalmente, ad entrare nelle acque territoriali italiane nelle prime ore del 15 agosto

(verosimilmente tra l'1:30 e le 2,30)»; che «già la mattina del 15 stando alle dichiarazioni rese al dibattimento dal comandante [REDACTED] le condizioni del mare erano sensibilmente migliorate», relegando a «mera ipotesi di lavoro» la «tesi del quarto evento SAR», il cui verificarsi non è stato ravvisato da «nessuna Autorità, nessun organismo nazionale, tampoco IRMCC» (*ivi*, p. 216 s.).

Consta inoltre che, mentre [REDACTED] si trovava in alto mare, anche la Guardia Costiera italiana (incardinata nel Ministero dei Trasporti), come pure l'Autorità maltese, abbiano compiuto evacuazioni mediche urgenti («[REDACTED]») di alcuni dei naufraghi recuperati dalla stessa [REDACTED] ossia «specifiche operazioni di prelevamento [...] per ragioni esclusivamente mediche, deliberate ed eseguite senza alcuna interferenza del Ministero dell'Interno (a quel tempo, Autorità apicale in materia SAR)» (*ivi*, p. 219 s., spec. 220; in particolare, la Guardia Costiera italiana ha dato corso a tali evacuazioni tra il 3 e il 20 agosto 2019, *ivi*, p. 154).

3.6. Quanto, poi, ai minori non accompagnati – sempre secondo la ricostruzione del Tribunale – risulta, come anticipato, che essi abbiano fatto ingresso nelle acque italiane nelle prime ore del 15 agosto 2019 e che non sia emerso «con sicurezza quale Autorità» ne ha disposto lo sbarco.

In particolare, non è stato chiarito se, a fronte delle dichiarazioni rese da [REDACTED] che ha «plausibilmente» attribuito alla «allora ministra [REDACTED] [...] l'iniziativa di disporre lo sbarco dei minori» (cfr. sentenza impugnata, p. 245), esso sia stato disposto dalla Prefettura di Agrigento (ossia dall'ufficio territoriale del Ministero dell'Interno), con una «determinazione [...] in concreto [...] subordinata ad una qualche autorizzazione da parte del Ministero dell'Interno (ancorché, per questioni prettamente operative)». Difatti, il Prefetto ([REDACTED]) ha riferito che «lo sbarco dei minori venne disposto in ossequio ai provvedimenti giurisdizionali adottati dal Tribunale per i minorenni di Palermo», senza interferenze del Capo Gabinetto del Ministero dell'Interno, [REDACTED] e che, quest'ultimo, dopo l'intervento del Tribunale per i minorenni, «aveva sostanzialmente affermato che occorreva "ottemperare" alla decisione dell'Autorità Giudiziaria» (*ivi*, p. 246). Sempre dalle dichiarazioni del Prefetto di Agrigento, il Tribunale ha tratto che «l'Autorità amministrativa aveva "preso atto" delle determinazioni della magistratura e si era, a quel punto, attivata, anche raccordandosi con [REDACTED] [...], per "individuare un mezzo idoneo" al fine di garantire lo sbarco dei minorenni in condizioni di sicurezza» (*ivi*, p. 247 s.). Inoltre, è risultato pure chiaramente «dagli atti del procedimento» che il Ministro della Difesa [REDACTED] aveva «assunto l'iniziativa di disporre lo sbarco dei minorenni a bordo di [REDACTED]

interfacciandosi con il Capo di Stato maggiore della Difesa e con i funzionari della Marina italiana"» (*ibidem*).

Ancora – al di là del difetto della «prova della competenza funzionale del Ministro dell'Interno ad autorizzare lo sbarco dei minori e l'accoglienza dei minori nel porto italiano», provvedimento assunto dal Tribunale e ritenuto, «già di per sé, ragione di insuperabile dubbio sul perfezionamento dei reati omissivi contestati all'odierno imputato» (*ivi*) – quel che è centrale sotto il profilo fattuale è che, secondo il Collegio palermitano, «non può neanche dirsi, in base alle prove raccolte in giudizio, che [redacted] abbia posto in essere delle condotte tali da ostacolare, o ritardare oltremodo, lo sbarco dei minorenni (intervenuto, intorno alle ore 17,00 del 17 agosto 2019)»: a tal fine, devono *a fortiori* considerarsi le missive dei giorni 15 e 17 agosto 2019 indirizzate dall'imputato al Presidente del Consiglio dei ministri, cui aveva deferito ogni iniziativa, secondo le sue attribuzioni, qualora non avesse condiviso il convincimento che era altro lo Stato ad avere giurisdizione al riguardo e, anche in difformità da esso; ed aveva preso atto della sua decisione di fare sbarcare i minori, affermando che, comunque, non avrebbe frapposto alcuno ostacolo (*ivi*).

Infine:

- pur a fronte della contestazione dei delitti in imputazione dal 14 agosto al 18 agosto 2019, dalle risultanze processuali è emerso che «l'ingresso della nave [redacted] all'interno delle acque territoriali» si colloca nelle prime ore del 15 agosto 2019; e lo sbarco dei minori non accompagnati ha avuto luogo «il 17 agosto 2019, sicuramente prima delle ore 17:00» («l'evacuazione dei minori ebbe inizio alle 16,46 e terminò alle 16,58 ed altresì che venne operata da due unità, una della Capitaneria di Porto e l'altra della Guardia di Finanza»; cfr. sentenza impugnata, p. 249);

- «l'elenco dei nominativi di tutti i minori ancora a bordo, predisposto da [redacted] fu inviato alle autorità italiane competenti [...] solo il 16 agosto 2019, alle ore 7.24» (*ivi*), senza che possa attribuirsi rilievo l'invio (a ITMRCC) di un elenco dei nominativi dei minori stranieri non accompagnati con una *mail* del 6 agosto 2019, non solo perché in quel momento la nave si trovava in acque internazionali e, pertanto, era sottoposta alla giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera (tanto che ancora i giorni 12 e 14 agosto 2019 il capitano della nave si era rivolto all'ambasciata spagnola a Malta), ma per il dato fattuale secondo cui, «alla data del 16 agosto 2019, l'imbarcazione pote[va] avere mutato la consistenza numerica dei soggetti (anche minori) a bordo» e «l'elenco dei minori inviato il 6 agosto 2019 contene[va] solo il genere [...], l'età e il paese di provenienza dei minori, ma non

anche le loro generalità a differenza dell'elenco inoltrato, decisamente più completo, all'ambasciata spagnola a Malta [...] nelle date 12 e 14 agosto 2019»; ragion per cui «non può [...] affermarsi che [l']inoltro di un nuovo elenco dei nominativi dei minori presenti sulla imbarcazione, una volta fatto ingresso nelle acque italiane, non fosse necessario, anche per consentire alla competente autorità giudiziaria di aprire le tutele» (*ivi*, p. 249 s.);

- con la conseguenza che «la verifica [de]lla fondatezza dell'ipotesi accusatoria» deve avere riguardo al «ben più ristretto arco temporale (segnatamente quello intercorrente tra il momento in cui [redacted] ebbe a trasmettere l'elenco dei nominativi dei minori alle competenti autorità italiane, dando così modo al Tribunale per i minorenni di Palermo di "aprire" le relative tutele [con i provvedimenti del 16 agosto 2019] e quello dello sbarco), stimabile in poco più di, 24 ore» (*ivi*, p. 250).

Secondo il Tribunale, «in punto di fatto, [...] una volta inoltrato l'elenco dei minori, cominciarono ad attivarsi, in tempi [...] assolutamente ragionevoli, tutte le autorità competenti al fine di meglio garantire l'accoglienza dei minori sul territorio. Così, il Tribunale per i minorenni di Palermo ebbe ad attivarsi per l'apertura delle tutele nella stessa data del 16 agosto 2019; il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, quale articolazione dello stesso Ministero dell'Interno, rivolgendosi all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, rappresentò, sempre in data 16 agosto 2019, di avere tempestivamente provveduto ad organizzare le necessarie misure di accoglienza previste dalla normativa vigente, subordinando la loro concreta attivazione al momento della "autorizzazione" allo sbarco; il Prefetto di Agrigento, [redacted] ebbe ad intrattenere numerose interlocuzioni con il Capo Gabinetto [redacted] per individuare il mezzo più sicuro per effettuare lo sbarco in condizioni di sicurezza»; «ricavandosi, altresì, dalle dichiarazioni dello stesso [redacted] come, per procedere concretamente allo sbarco, fossero comunque necessari tempi tecnici non brevissimi legati sia alla necessità di coordinare le autorità coinvolte, sia all'individuazione delle strutture specifiche (diverse da quelle dove normalmente vengono accolti i migranti) ove accogliere i minori» (*ivi*, p. 251 s.).

Dunque, non potrebbe «affermarsi che lo sbarco (seppur non "immediato")» – (secondo le disposizioni in tema di minori e, in particolare dall'art. 19 d. lgs. n. 142 del 2015, che tuttavia non contiene l'indicazione di termini precisi) – «non sia avvenuto in tempi compatibili con quelli esatti dal nostro ordinamento, ovvero sia "in tempi ragionevoli"», correlati alle dette esigenze operative. Viene, inoltre, considerata dal Collegio palermitano un'ipotesi congetturale, per nulla supportata da

adeguati elementi dimostrativi e «non addebitabile all'imputato», quella secondo cui non potrebbe «astrattamente escludersi che lo sbarco avesse richiesto i tempi poi registrati (poco più di 24 ore) anche per la consapevolezza, da parte delle autorità poi chiamate ad attivarsi [...], della posizione assunta dal Ministro ██████ [...] e, conseguentemente, per la "preoccupazione" di assumere iniziative poco gradite al predetto Ministro o comunque interpretabili come una "presa di posizione" nel contesto di una conclamata crisi di Governo che vedeva i due principali antagonisti ██████ e ██████ fronteggiarsi pubblicamente anche, e proprio, sul caso ██████ ██████ s» (ivi, p. 252 s.).

3.7. In conclusione, il Tribunale ha escluso la sussistenza dei delitti in contestazione poiché – pur richiamando gli artt. 10, 11 e 117 Cost. e la disciplina interna (in particolare, la direttiva della Guardia Costiera SOP) –, alla luce della ricostruzione dell'accaduto, ha negato che dalle fonti internazionali (le Convenzioni SOLAS, SAR, UNCLOS; la Risoluzione MSC 167-78) derivasse l'obbligo dell'Italia di concedere il POS a ██████ quantunque il natante avesse fatto ingresso nelle acque nazionali. Difatti, ad avviso del Collegio di primo grado, le fonti richiamate non avrebbero contemplato le missioni di navi private riferibili ad organizzazioni umanitarie presenti anche nel Mediterraneo centrale; non ricorrerebbe la responsabilità dell'Italia per salvataggi avvenuti al di fuori della regione SAR nazionale e, comunque, la possibilità di considerarla nel caso in esame Stato di primo contatto; e la normativa sul soccorso in mare sarebbe formulata in termini non cogenti e non potrebbe costituire la fonte di una responsabilità penale.

Inoltre, quanto ai minori a bordo del natante, il Tribunale ha comunque escluso che lo sbarco non sia avvenuto in un lasso di tempo conforme alla normativa posta a loro tutela.

4. L'ordinanza delle Sezioni Unite civili n. 5992/2025.

Tanto esposto, i primi due motivi di ricorso possono essere trattati congiuntamente, con considerazioni valedoli anche per la premessa che il Pubblico ministero ricorrente ha svolto nell'atto di impugnazione.

Anzitutto, occorre avere riguardo all'argomentazione – centrale nell'ottica del Procuratore della Repubblica ricorrente – secondo cui il *dictum* delle Sezioni Unite civili, sopravvenuto alla sentenza impugnata, dimostrerebbe a un tempo l'erroneità in diritto del provvedimento e la correttezza della prospettazione accusatoria.

4.1. L'ordinanza richiamata dalle parti (Sez. U civ., ord. n. 5992/2025, cit.) è stata resa a proposito della domanda di risarcimento dei danni non patrimoniali,

avanzata da un cittadino straniero nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'interno, danni patiti in ragione della restrizione della sua libertà personale (unitamente ad altri migranti) a bordo della nave della Guardia Costiera italiana ██████████» (nei primi quattro giorni per il mancato consenso all'attracco della nave nei porti italiani; nei successivi sei giorni, una volta permesso l'attracco, a causa del mancato consenso allo sbarco sulla terraferma; in subordine, limitatamente a quest'ultimo periodo, per il forzato ed arbitrario trattenimento sulla nave nel porto di Catania senza consentire lo sbarco sulla terraferma).

L'Alto consesso – argomentando pure alla luce di Corte cost. n. 105 del 2021 e Cons. Stato n. 1615 del 25/02/2025, di cui espressamente ha tenuto conto, da ultimo, Corte cost. n. 101 del 2025 – ha ricostruito «il quadro normativo all'interno del quale occorre collocare la vicenda» (ivi).

In particolare, le Sezioni Unite civili hanno preso le mosse dalla considerazione che «l'obbligo del soccorso in mare corrisponde ad una antica regola di carattere consuetudinario, rappresenta il fondamento delle principali convenzioni internazionali, oltre che del diritto marittimo italiano, e costituisce un preciso dovere di tutti i soggetti, pubblici o privati, che abbiano notizia di una nave o persona in pericolo esistente in qualsiasi zona di mare in cui si verifichi tale necessità»; «come tale[,] esso deve considerarsi prevalente su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare». Dunque, hanno puntualizzato che «le Convenzioni internazionali in materia, cui l'Italia ha aderito, costituiscono [...] un limite alla potestà legislativa dello Stato e, in base agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione, non possono costituire oggetto di deroga sulla base di scelte e valutazioni discrezionali dell'autorità politica, poiché assumono, in base al principio "pacta sunt servanda", un rango gerarchico superiore rispetto alla disciplina interna» (ivi).

E, «con riguardo alla specifica attività di soccorso in mare», dalla Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (c.d. Convenzione SOLAS), dalla Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare (c.d. Convenzione SAR e dal d.P.R. n. 662 del 1994 che vi ha dato concreta attuazione), dalla Convenzione delle Nazioni Unite di Montego Bay sul Diritto del Mare del 1982 (c.d. Convenzione UNCLOS), le Sezioni Unite civili hanno tratto che gli Stati costieri, «nel rispetto del principio di cooperazione internazionale», sono obbligati «ad assicurare un servizio di "Search and Rescue" nelle zone marittime di competenza, ripartite d'intesa tra gli stessi, ed a coordinare tra di loro i vari servizi SAR [...] al fine di garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare... senza distinzioni relative

alla nazionalità o allo *status* di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata” (Capitolo 2.1.10)»; e al fine, altresì, «di “[...] fornirle le prime cure mediche o di altro genere” e di “trasferirla in un luogo sicuro” (Capitolo 1.3.2)» (*ivi*).

«Ciò non toglie che tanto la Convenzione SAR (capitolo 3.1.9), quanto la Convenzione SOLAS, come interpretate dalla dottrina maggioritaria, prevedano un dovere di attivazione sussidiario in capo agli Stati che ne sono parte, nel senso che la mancata attivazione dello Stato competente impone agli altri Stati di collaborare per supplire alle necessità dei naufraghi e per portarli in salvo, e ciò a prescindere dalla nazionalità della nave che opera il salvataggio e, dunque, dai doveri dello Stato di bandiera»; pertanto, «non può [...] ritenersi che lo Stato responsabile sia sempre lo Stato di bandiera in quanto titolare della giurisdizione sulla nave soccorritrice»; «lo Stato responsabile del soccorso deve organizzare lo sbarco “*nel più breve tempo ragionevolmente possibile*” (Convenzione SAR, capitolo 3.1.9), fornendo un luogo sicuro in cui terminare le operazioni di soccorso; è solo con la concreta indicazione del POS, e con il successivo arrivo dei naufraghi nel luogo sicuro designato, che, infatti, l'attività di *Search and Rescue* può considerarsi conclusa»; «nell'ottica della Convenzione SAR, sulla base dei successivi interventi che ne hanno integrato i principi fondamentali, per “luogo sicuro” si intende un “luogo” in cui sia garantita non solo la “sicurezza” – intesa come protezione fisica – delle persone soccorse in mare, ma anche il pieno esercizio dei loro diritti fondamentali, tra i quali, ad esempio, il diritto dei rifugiati di chiedere asilo»; nel caso di operazioni di soccorso a favore di migranti, il POS è determinato secondo le procedure concordate con il Ministero dell'Interno (procedure operative *standard* n. 9/2015 del settembre 2015), quale dicastero competente in materia di immigrazione, anche per permettere gli specifici adempimenti di cui all'art. 10-ter del T.U. dell'immigrazione (identificazione dei cittadini stranieri soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare); «la Risoluzione MSC.167(78) del 20 maggio 2004 (*Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare*) esclude che la nave stessa possa esser considerata un POS, se non temporaneamente (par. 6.13: «*Una nave di soccorso non dovrebbe essere considerata un luogo sicuro basandosi unicamente sul fatto che i sopravvissuti non sono più in pericolo immediato una volta a bordo della nave. Una nave di soccorso potrebbe non avere strutture e attrezzature adeguate per supportare altre persone a bordo senza mettere a repentaglio la propria sicurezza o prendersi cura adeguatamente dei sopravvissuti. Anche se la nave è in grado di accogliere in sicurezza i sopravvissuti e può fungere da luogo sicuro temporaneo,*

dovrebbe essere sollevata da questa responsabilità non appena possono essere prese disposizioni alternative» (v. in tal senso Cass. pen. 16/01/2020, n. 6626, relativa al "caso ██████ v. anche Cons. Stato n. 1615 del 2025, in motivazione, par. 35)» (ivi).

Dunque, «ove l'attività di soccorso in mare sia stata effettuata da unità navali della Guardia Costiera italiana, la normativa italiana di attuazione della sopra citata disciplina internazionale – segnatamente, la direttiva della Guardia Costiera SOP 009/15 – prevede che la richiesta di assegnazione del POS debba essere presentata da ██████ al Centro nazionale di coordinamento (NCC) e successivamente inoltrata al Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione del Ministero dell'Interno cui spetta, in concreto, l'effettiva designazione del POS; ai sensi della summenzionata direttiva SOP, l'indicazione del POS costituisce un atto amministrativo endo-procedimentale dovuto, privo di discrezionalità nell'an» («in capo agli Stati residua, infatti, un margine di "discrezionalità tecnica" solo ai fini dell'individuazione del punto di sbarco più opportuno, tenuto conto del numero dei migranti da assistere, del sesso, delle loro condizioni psicofisiche nonché in considerazione della necessità di garantire una struttura di accoglienza e cure mediche adeguate; ferma restando la doverosità dell'indicazione del luogo sicuro in cui concludere l'evento SAR dichiarato, ritardi nella designazione dello stesso potrebbero pertanto essere giustificati (solo) alla luce della necessità di individuarne uno adeguato alle esigenze che, caso per caso, si presentano. [...] Alla stregua di tali univoche indicazioni si rivela destituita di fondamento già la premessa da cui muove la Corte d'appello, circa l'«*assenza di regole chiare circa l'individuazione dello Stato che, dopo il primo soccorso, deve farsi carico dei soggetti tratti in salvo*»: ivi).

Ciò posto, deve evidenziarsi che nel caso giudicato dalle Sezioni Unite civili, «i migranti sono stati soccorsi e accolti da una unità della Guardia Costiera italiana ed a bordo di essa si trovavano quando ha avuto inizio e si è protratta la condotta di cui si assume il carattere lesivo e civilmente illecito. Deve dunque ritenersi che, indipendentemente dalle contestazioni in merito allo Stato competente secondo la ripartizione in zone SAR, le operazioni di soccorso erano state di fatto assunte sotto la responsabilità di una autorità SAR italiana, la quale era tenuta in base alle norme convenzionali a portarle a termine, organizzando lo sbarco, "nel più breve tempo ragionevolmente possibile". Non può dubitarsi allora che la mancata tempestiva indicazione del POS, unitamente alla decisione di non far scendere i 177 migranti per cinque giorni sebbene la nave ██████ fosse già ormeggiata nel porto di Catania», sia stata condivisibilmente considerata «una chiara violazione della

predetta normativa internazionale» (ivi). Altrettanto condivisibilmente le Sezioni Unite civili hanno affermato che «sono invece da ritenere estrane a tale ambito le valutazioni politiche connesse al controllo dei flussi migratori» (ivi, che così proseguono: «Proprio queste, invece, nel caso di specie, nella prospettazione delle stesse amministrazioni, sono le uniche ad aver determinato il differimento dello sbarco al fine di attendere le determinazioni in sede europea, peraltro niente affatto destinate a dirimere il contrasto insorto tra Malta e Italia sulla competenza ad assumere le responsabilità delle operazioni di soccorso ma limitatesi di fatto alla individuazione degli Stati ed Enti tra i quali distribuire i migranti (fase indipendente e non pregiudicata in alcun modo dalla ultimazione delle operazioni di soccorso) e ciò, peraltro, su base esclusivamente volontaria»).

4.2. Cionondimeno, le Sezioni Unite civili hanno ritenuto fondata la prospettazione del ricorrente, basando la cassazione con rinvio sull'«errore di prospettiva» del Giudice distrettuale, ossia l'aver rapportato l'esclusione dei presupposti dell'illecito extracontrattuale ex art. 2043 cod. civ., alla «mancata concessione del c.d. POS (*Place of Safety*) anziché alla restrizione della libertà personale non giustificata da provvedimenti amministrativi o giudiziari, in violazione dell'art. 13 Cost.» (Sez. U civ., ord. n. 5992/2025, cit.).

E ciò in ragione della seguente ricostruzione in fatto, fondata in particolare sul contenuto di due informative del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, salito a bordo della nave ██████ ormeggiata al porto di Catania: quelle informative avevano rassegnato che «"alle persone non [era] consentito scendere dall'imbarcazione malgrado non vi [fosse] alcun atto motivato di limitazione della libertà personale disposto nei loro confronti da parte della competente Autorità, né alcuna apparente ragione pratica di impedimento"; [vi era] "la presenza sia di un dispositivo di vigilanza interno a bordo della nave composto da squadre di quattro membri dell'equipaggio, di cui uno armato, che alternandosi sorvegliano costantemente il ponte dove sono alloggiati i migranti, sia di un nucleo di Forze di Polizia armato appostato sulla banchina ai piedi della scaletta di accesso al vascello"; "sul ponte funziona[va] un sistema di videosorveglianza che rende[va] visibile dalla plancia di comando ogni area della zona di vita dei migranti"; "nel momento della salita a bordo nella nave, ai migranti soccorsi, insieme agli effetti personali, [erano] stati requisiti i telefoni cellulari e ... non si era proceduto alla loro restituzione", essendo così [a loro] impedita la "comunicazione con l'esterno, inclusa la possibilità di mettersi in contatto con i propri familiari e affetti"» (ivi).

Proprio per rimarcare la chiarezza, è utile riportare l'incedere argomentativo dell'ordinanza in discorso: «Sono tuttavia i connessi profili legati alla violazione della libertà personale dei migranti a segnare più propriamente la prospettiva nella quale occorre valutare la fattispecie in relazione alla dedotta responsabilità civilistica. Giova rammentare che la libertà personale, oltre ad essere tutelata dall'art. 13 Cost. quale diritto inviolabile della persona, presidiato dalla riserva di giurisdizione e dalla riserva assoluta di legge, è riconosciuta quale garanzia minima ed imprescindibile di ogni individuo ai sensi dell'art. 3 della Dichiarazione Universale dei Diritti umani del 1948; essa ha trovato una dettagliata tutela, sul piano regionale in seno al Consiglio d'Europa, ai sensi dell'art. 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, e successivamente, a livello internazionale in seno alle Nazioni Unite, ai sensi dell'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. Da ultimo, l'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce il diritto "alla libertà e alla sicurezza" di "ogni individuo"» (Sez. U civ., ord. n. 5992/2025, cit.).

E, proprio sulla scorta di quest'ultimo «quadro normativo, teso a garantire l'invulnerabilità della persona», hanno osservato le Sezioni Unite civili, «occorre valutare se il trattenimento dei migranti a bordo», in quel caso della nave della Guardia Costiera italiana "U. ████████" «integri, oppure no, un'arbitraria violazione della libertà personale» (ivi).

In tale prospettiva, si è negato che tale limitazione potesse fondarsi sull'art. 5 par. 1 lett. f), Convenzione EDU, «il quale ammette, eccezionalmente, la privazione della libertà personale nella peculiare ipotesi in cui si tratti dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione». Si deve infatti escludere che «il trattenimento a bordo della nave costiera di migranti non ancora compiutamente identificati (e potenzialmente titolari del diritto di asilo *ex art.* 10, terzo comma, Cost.) possa essere inquadrato nell'ambito di [tali] procedimenti» e che «detto trattenimento possa trovare copertura sovranazionale quale misura (assimilabile all'arresto o alla detenzione regolare) finalizzata a impedire l'ingresso illegale nel territorio».

Al riguardo si è valorizzata la lettura della norma convenzionale offerta dalla Corte EDU nella sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*, secondo cui l'art. 5 par. 1 lett. f), cit. «impone che qualsiasi arresto o detenzione abbia una base legale nel diritto interno e, in via prioritaria, nella Costituzione, essendo necessario, in ossequio al principio di certezza del diritto, che le condizioni limitative della libertà personale

siano chiaramente intellegibili e che la legge risulti precisa e prevedibile nella sua applicazione nei confronti dei consociati», ravvisando dunque «l'arbitrarietà delle misure restrittive, per violazione della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione, prescritte ex art. 13 Cost.» (ivi).

Nella medesima ottica, le Sezioni Unite civili hanno ritenuto, nel caso *de quo*, che «l'insussistenza di un provvedimento giudiziario o di una successiva convalida delle scelte governative [... fosse] di per sé sufficiente ad affermare l'arbitrarietà del trattenimento dei migranti ai sensi dell'art. 5 CEDU, atteso che l'art. 13 della Costituzione prescrive il cumulativo soddisfacimento di entrambe le riserve, di giurisdizione e di legge, affinché possa dirsi integrata una legittima restrizione della libertà personale» (ivi). Ed hanno ribadito che «è frutto di una erronea impostazione qualificatoria l'affermazione che le norme internazionali non fondano un diritto allo sbarco, atteso che non si trattava di valutare se tali norme fondassero oppure no un tale diritto, quanto al contrario di valutare se, con quali presupposti e in che limiti tali norme autorizzassero il trattenimento dei migranti a bordo della unità dell'amministrazione statale che li aveva soccorsi», poiché «ciò che si deduce a fondamento della domanda è la lesione del diritto («inviolabile») alla libertà personale ex art. 13 Cost., cagionata a causa dell'illegittimo trattenimento a bordo della nave [redacted]», che in mancanza di «ragionevoli limiti temporali» si traduce «di fatto in una misura restrittiva della libertà personale, intollerabile per l'ordinamento costituzionale e sovranazionale» (ivi).

Le Sezioni Unite civili hanno poi ribadito che «un evento dannoso [è] imputabile a responsabilità della p.a.» non «sulla base del mero dato obiettivo della illegittimità del provvedimento amministrativo, richiedendo, invece, una più penetrante indagine in ordine alla valutazione della colpa, che, unitamente al dolo, costituisce requisito essenziale della responsabilità aquiliana» (in quella sede, peraltro, riferita «non al funzionario agente, ma alla p.a. come apparato, e [...] configurabile qualora l'atto amministrativo sia stato adottato ed eseguito in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione alle quali deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa, e che il giudice ordinario ha il potere di valutare, in quanto limiti esterni alla discrezionalità amministrativa»); tale valutazione deve compiersi con rigore allorché si ravvisino «condotte lesive di diritti inviolabili della persona, presidiate da norme di rango superprimario e di diritto internazionale», pur non potendo escludersi, «nei casi singoli [...] la rilevanza dell'errore scusabile commesso dalla P.A.», venendo in rilievo pure i parametri posti in materia penale dalla Corte costituzionale (con la

sentenza n. 364 del 1988; *ivi*). Tale «valutazione [...] non può che essere effettuata *ex ante*, cioè ponendosi nella stessa posizione in cui si trovava il soggetto agente, allorché incorse in errore» e, «costituendo un accertamento fattuale, rientra nella competenza esclusiva del giudice di merito ed è incensurabile in Cassazione, se adeguatamente motivato» (*ivi*).

In sintesi, le Sezioni Unite civili hanno "costruito" l'illiceità del fatto sottoposto al loro esame, come emerso in atti e sopra descritto (non era consentito scendere dall'imbarcazione ormeggiata; vi era una costante vigilanza armata a bordo della nave, oltre a un sistema di videosorveglianza che rendeva visibile ogni area ove si trovavano i migranti; le Forze di Polizia armate erano appostate sulla banchina ai piedi della scaletta di accesso; i migranti, privati anche degli effetti personali, non potevano comunicare con l'esterno, neppure con familiari e affetti), in ragione dell'imposizione di fatto di una misura restrittiva della libertà personale da parte dell'Autorità nazionale a bordo di un natante di sua proprietà, richiamando coerentemente la norma costituzionale (art. 13) e quella convenzionale (art. 5) che vietano l'arresto e la detenzione in mancanza di un provvedimento giudiziario.

Si tratta di elementi che nella presente fattispecie, alla luce della ricostruzione del Tribunale (*cf.* *retro*, par. 3), non ricorrono; e che non consentono di sussumerla negli articoli delle Carta costituzionale e della Convenzione EDU, appena citati.

5. La libertà personale e la libertà di circolazione.

D'altra parte, entrambe le Carte distinguono la libertà personale dalla libertà di circolazione (*cf.* gli artt. 13 e 16 Cost., nonché l'art. 5 Convenzione EDU e l'art. 2 Prot. n. 4 alla stessa Convenzione).

5.1. La Corte costituzionale ha ancora di recente ribadito, nei seguenti termini, la sfera di operatività dell'art. 13 Cost., specialmente rispetto al successivo art. 16, con la sentenza n. 203 del 2024 (che ha richiamato, tra l'altro, Corte cost. n. 127 del 2022). E questa distinzione vale a rimarcare anche di più la differenza tra il caso analizzato dalle Sezioni Unite civili e quello in esame.

In particolare, «entrambe le disposizioni costituzionali tutelano il diritto della persona di muoversi liberamente nello spazio, ed entrambe stabiliscono una riserva di legge a tutela di tale libertà. Allorché però sia in gioco la libertà personale (e non la mera libertà di circolazione), l'art. 13 stabilisce – altresì – una riserva di giurisdizione: ogni misura che incide su tale libertà deve essere disposta dall'autorità giudiziaria, ovvero – nei casi di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge – dall'autorità di pubblica sicurezza, salva la necessità

della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro le successive novantasei ore» (Corte cost. n. 203 del 2024). La giurisprudenza costituzionale «è solita individuare le misure che incidono sulla libertà personale, chiamando così in causa le più esigenti garanzie di cui all'art. 13 Cost., sulla base di due criteri alternativi» (ivi).

Più in dettaglio, viene in rilievo anzitutto, «l'idoneità della misura a produrre una "coazione sul corpo" della persona», essendo «pacifico che incida sulla libertà personale ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo che ne consegue abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile» (ivi). Tale nozione «copre anzitutto le misure che determinino la coazione della persona a rimanere in un determinato luogo, come il suo arresto o fermo, o *a fortiori* la sua detenzione in un istituto penitenziario o in un centro di permanenza temporanea per stranieri, oggi centro di permanenza per i rimpatri»; e «si estende alle misure che, pur senza realizzare alcuna interclusione della persona in uno spazio determinato, comunque implicino – esattamente come le ispezioni e perquisizioni personali, espressamente considerate quali misure restrittive della libertà personale dall'art. 13, secondo comma, Cost. – la costrizione a subire interventi di una qualche rilevanza sul proprio corpo»: in tale novero la Corte costituzionale include anche «l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero illegalmente presente sul territorio nazionale» (ivi). «Rispetto a tali misure» è «indubbia l'applicabilità di tutte le garanzie dell'art. 13 Cost., proprio in conseguenza della situazione di evidente assoggettamento fisico della persona ad un potere pubblico, in grado di vincere con la forza ogni sua contraria volontà» (ivi).

Il secondo criterio che include una misura tra quelle per cui opera la tutela assicurata dall'art. 13 Cost. è l'imposizione, con essa, «di obblighi (rinforzati da sanzioni in caso di violazione) comunque incidenti sulla libertà di movimento della persona nello spazio, dai quali (i) discenda un effetto di «degradazione giuridica» dell'interessato [...], e (ii) sempre che gli obblighi in questione risultino di tale intensità da poter essere equiparati a quell'«assoggettamento della persona all'altrui potere», in cui si concreta la violazione della garanzia dell'*habeas corpus*» (ivi).

Più diffusamente, «da un lato, per rientrare nella sfera di tutela dell'art. 13 Cost., la misura, se non coattiva, deve determinare una «degradazione giuridica» [...] e cioè una «menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona», «effetto [...], a sua volta, connesso alle ragioni che giustificano l'adozione della misura» (la giurisprudenza costituzionale ha riguardo, segnatamente, al giudizio di pericolosità dell'interessato per l'ordine e la sicurezza pubblici e la

prognosi che egli possa commettere in futuro reati ossia «una valutazione discrezionale negativa delle qualità morali e della socialità dell'individuo») e fa sì che «le misure in questione – pur non comportando alcuna coercizione fisica – convogli[ino] uno "stigma morale" a carico dell'interessato, e una "mortificazione della [sua] pari dignità sociale"» (tanto che, ad esempio, «tali caratteristiche evidentemente non connotano [...] la misura della quarantena in caso di contagio dal virus COVID-19, [...] misura che «non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui»: *ivi*). «Dall'altro lato, la degradazione giuridica determinata dalla misura non è di per sé sufficiente [...] a far scattare le garanzie dell'art. 13 Cost. È, altresì, necessario a tal fine che il trattamento deteriore dell'individuo rispetto al resto della collettività incida sulla sua libertà di movimento in maniera significativa dal punto di vista "quantitativo", in relazione alla particolare gravosità delle limitazioni imposte attraverso la misura. Esse devono, infatti, essere di tale intensità da risultare sostanzialmente equivalenti, dal punto di vista delle garanzie costituzionali, alle restrizioni attuate mediante l'uso di coazione fisica (così già la sentenza n. 68 del 1964)» (*ivi*).

5.2. La Corte EDU ha distinto la privazione della libertà (art. 5 Convenzione EDU) dalla sottoposizione a misure *solo* limitative della libertà di movimento nello spazio (sottoposta ai distinti, e meno stringenti, parametri posti dell'art. 2 Prot. n. 4), ricostruendo la portata di queste ultime – come rilevato pure in dottrina – in negativo rispetto all'ambito di operatività dell'art. 5 cit.; compiendo una verifica in concreto, alla luce delle circostanze di fatto emerse nelle specifiche fattispecie e anche al di là del *nomen iuris* delle restrizioni in discorso, e focalizzandosi sulla sussistenza di una totale privazione della libertà (da apprezzare al metro dell'art. 5 cit.) o, per l'appunto, di una mera limitazione (da scrutinare secondo l'art. 2 cit.).

Difatti, «nel proclamare il "diritto alla libertà", il paragrafo 1 dell'articolo 5 contempla la libertà fisica di una persona. Conseguentemente, non riguarda mere restrizioni della libertà di circolazione, che sono disciplinate dall'articolo 2 del Protocollo n. 4.

Per determinare se una persona è stata "privata della libertà" ai sensi dell'articolo 5, il punto di partenza deve essere la specifica situazione della stessa e si deve tener conto di una serie di fattori quali il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di attuazione della misura in questione. La differenza tra la privazione della libertà e la restrizione della libertà riguarda il grado o l'intensità, e non il carattere o la sostanza [...]. [L]a necessità di tener conto del "tipo" e "delle modalità di

attuazione" della misura in questione (*ibid.*, § 92) [...] consente di tener conto dello specifico contesto delle circostanze che accompagnano tipi di restrizione diversi dal paradigma della reclusione in una cella. Infatti il contesto in cui è adottata la misura è un fattore importante, dal momento che nella società moderna si verificano comunemente situazioni in cui può essere richiesto alla collettività di tollerare restrizioni della libertà di circolazione o della libertà nell'interesse del bene comune [...]» (Corte EDU, Grande Camera, 23/02/2017, De Tommaso c. Italia, parr. 80 s., che richiama non Corte EDU, Plen., 06/11/1980, Guzzardi c. Italia, parr. 92 s., ma anche la giurisprudenza successiva; cfr. pure Corte EDU, Sez. 2, 08/10/2013, Monno c. Italia, par. 21).

È utile ricordare, in aggiunta, che proprio Corte EDU – Grande Camera del 16/12/2016, *Khlaifia* c. Italia, invocata dal Ricorrente e delle parti civili, ha affermato che, «nel sancire il diritto alla libertà, il paragrafo 1 dell'articolo 5 fa riferimento alla libertà fisica della persona; esso ha lo scopo di garantire che nessuno ne sia privato in modo arbitrario (*Medvedyev* e altri c. Francia [GC], n. 3394/03, § 73, CEDU 2010). Tra privazione della libertà e restrizioni alla libertà di circolazione che sono soggette all'articolo 2 del Protocollo n. 4, vi è soltanto una differenza di grado o di intensità, non di natura o di sostanza. La classificazione nell'una o nell'altra di queste categorie risulta talvolta difficile, dato che in alcuni casi marginali si tratta soltanto di una questione di valutazione, ma la Corte non può eludere una scelta da cui dipendono l'applicabilità o l'inapplicabilità dell'articolo 5 della Convenzione (*Guzzardi* c. Italia, 6 novembre 1980, §§ 92-93 [...]). Per stabilire se una persona sia stata privata della libertà, occorre partire dalla situazione concreta e prendere in considerazione una serie di criteri specifici al suo caso particolare come il genere, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione della misura considerata (*Amuur* c. Francia, 25 giugno 1996, § 42, [...], e *Stanev* c. Bulgaria [GC], n. 36760/06, § 115, CEDU 2012)».

Su tali basi la Corte EDU, nella sentenza *Khlaifia*, ha ritenuto applicabile l'art. 5 cit. poiché, alla luce delle restrizioni imposte agli interessati dalle autorità, i ricorrenti, senza una base giuridica chiara e accessibile nel diritto italiano, erano stati privati della loro libertà nel Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Contrada [redacted] e a bordo delle navi [redacted] e [redacted] (in quanto le Autorità italiane avevano esercitato una sorveglianza sul detto centro, ove le condizioni dei migranti «erano molto simili alla detenzione e alla privazione della libertà» ed anzi essi erano «*de facto* detenuti, senza accesso ad un giudice». Erano cioè «detenuti al CSPA contro la loro volontà», con l'«impossibilità di comunicare con l'esterno» e la

«mancanza di libertà di movimento»; e «considerazioni analoghe» valevano per «le navi [] e []» («naturale prolungamento del CSPA»), non constando alcun elemento che permettesse di ritenere che i migranti «potessero allontanarsi dalle navi, anche quando queste ultime erano ormeggiate nel porto di []» ed ove gli agenti di polizia «li sorvegliavano in continuazione» (cfr. sentenza Corte EDU, *Khlaifia c. Italia*, cit., *passim*); e ciò fino al loro accompagnamento all'estero.

6. Il delitto di sequestro di persona.

Escluso, dunque, che nel caso di specie la fondatezza del ricorso possa derivare *ex se* da quanto affermato dalle Sezioni Unite civili, occorre avere riguardo, in primo luogo, al delitto di sequestro di persona, contestato al capo 1., oltre che al delitto di violenza privata, che deve essere oggetto di scrutinio alla luce della specifica condotta descritta nell'editto accusatorio e del potere di qualificazione del fatto di questa Corte (pacifico nella giurisprudenza di legittimità e oggi pure espressamente contemplato dall'art. 611, comma 1-*sexies*, cod. proc. pen.), oltre che per comprendere compiutamente la sfera di applicazione dell'incriminazione sotto la quale è stato sussunto *in parte qua* il fatto dell'imputato.

6.1. L'art. 605 cod. pen. incrimina «chiunque priv[i] taluno della libertà personale» (comma 1), bene giuridico protetto dal reato (collocato nella sezione II, del capo III, del titolo XII del libro II del codice penale). Laddove, l'art. 610 cod. pen. (collocato nella successiva sezione III) tutela la libertà morale, punendo – *sub specie* della violenza privata – «chiunque, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare od omettere qualche cosa» (comma 1).

Più in dettaglio, il sequestro di persona è un reato comune (l'autore, per l'appunto, può essere chiunque); ed è aggravato quando è perpetrato da un pubblico ufficiale con abuso dei poteri inerenti alle sue funzioni (art. 605, comma 2, n. 2, cod. pen.), ipotesi qui in contestazione. Il reato, a forma libera, sussiste in presenza di qualsivoglia condotta causativa dell'evento (connotata nei termini che si esporranno appena oltre), «non essendo necessario [...] che la costrizione si estrinsechi con mezzi fisici, bastando qualsiasi condotta che, in relazione alle particolari circostanze, sia suscettibile di privare la vittima della capacità di determinarsi e agire secondo la propria autonoma e indipendente volontà» (così, tra le altre, Sez. 2, n. 38994 del 01/01/2010, *Cipro*, Rv. 248537 – 01; Sez. 5, n. 14566 del 14/02/2005, *Gulisano*, Rv. 231354 – 01). Difatti, ai fini della configurabilità dell'elemento materiale del delitto di sequestro di persona, si deve «ritenere sufficiente anche una condotta che comporti una coazione di tipo psicologico, tale, in

relazione alle particolari circostanze del caso, da privare la vittima della capacità di determinarsi ed agire secondo la propria autonoma ed indipendente volontà» (Sez. 1, n. 46566 del 21/02/2017, M., Rv. 271229 - 01, che così si esprime in motivazione: «ai fini del sequestro di persona rileva, come già detto, la violenza come concetto generale, idoneo a comprendere, nel suo ambito di applicazione, sia la tradizionale *vis corporis corpori data*, sia la coazione di tipo psicologico che si traduce nella caratteristica della cd. *vis animo illata*»).

Come esposto, la fattispecie è posta a tutela della libertà personale, tradizionalmente individuata nella libertà fisica, intesa quale possibilità di movimento nello spazio secondo la libera scelta di ciascuno (Sez. U, n. 962 del 17/12/2003 - dep. 2004, Huang Yunwen, Rv. 226489 - 01; cfr. già Sez. 5, n. 7762 del 27/05/1993, Vilma, Rv. 194871 - 01) ossia, come chiarito in dottrina, nella libertà fisico-motoria quale generale possibilità di muoversi o rimanere fermi nello spazio secondo le proprie autonome determinazioni. In ogni caso, quel che l'art. 605 cod. pen. sanziona è la privazione coattiva di ogni possibilità di estrinsecazione fisica, ossia l'imposizione di una limitazione generale di essa, con qualunque forma attuata come, ovviamente, l'energia fisica e la minaccia che coarti la capacità di autodeterminarsi (Sez. 3, n. 36823 del 15/06/2011, T., Rv. 251084 - 01: «il delitto di sequestro di persona non presuppone necessariamente l'interclusione della vittima, ma può consistere in limitazioni della libertà personale che derivino da costrizione psichica o dalla creazione di condizioni di sostanziale impossibilità alla locomozione, quali, ad esempio, l'esposizione ad un pericolo per l'incolumità personale») e perfino l'inganno («sempre che questo sia idoneo a creare nel soggetto passivo l'apparenza di un pericolo, per la sua incolumità o per il suo patrimonio, tale da indurlo ad autolimitarsi»: cfr. Sez. 5, n. 6427 del 10/12/2014 - dep. 2015, Fathi, Rv. 262315 - 01).

La coazione può essere relativa. Secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, «il delitto di sequestro di persona, non implica[...] necessariamente l'assoluta costrizione della libertà di movimento della vittima» ma «è sufficiente l'impossibilità della vittima di recuperare la propria libertà di movimento anche relativa sotto il profilo spaziale o temporale, a condizione che sia giuridicamente apprezzabile» (Sez. 5, n. 34469 del 30/05/2018, Jiang, Rv. 273632 - 01; Sez. 5, n. 28509 del 13/04/2010, D.S., Rv. 247884); in altri termini, «il delitto di sequestro di persona non implica necessariamente che la condizione limitativa imposta alla libertà di movimento sia obiettivamente insuperabile, essendo sufficiente che l'attività anche meramente intimidatoria o l'apprestamento di misure

dirette ad impedire o scoraggiare l'allontanamento dai luoghi ove si intende trattenere la vittima, se non attraverso iniziative imprudenti e pericolose per la propria persona, siano idonei a determinare la privazione della libertà fisica di quest'ultima, con riguardo, eventualmente, alle sue specifiche capacità di reazione» (Sez. 2, n. 11634 del 10/01/2019, Capatti, Rv. 276058 - 01). Tanto che esso «si configura anche quando la condotta dell'imputato lasci residuare una possibilità di fuga, attuabile però soltanto con iniziative imprudenti, comportamenti elusivi della vigilanza e, comunque, con mezzi artificiosi la cui adozione sia scoraggiata dal timore di ulteriori pericoli e danni alla persona» (Sez. 5, n. 34469/2018, cit.; cfr. pure Sez. 1, n. 46566/2017, cit.: «la possibilità di fuga non esclude, ma conferma il reato, là dove l'iniziativa si presenti di non facile attuazione ovvero la vittima vi rinunci in ragione di possibili e maggiori pericoli o danni che le potrebbero derivare alla sua persona»; Sez. 4, n. 7962 del 06/12/2013, dep. 2014, L., Rv. 259278).

Nella casistica, infatti, si è ritenuto che il reato sia «certamente integrato dalla condotta di chi [...] chiuda a chiave (o disponga di chiudere a chiave) i propri dipendenti all'interno di un locale, segregandoli per l'intera giornata di lavoro» (Sez. 5, n. 34469/2018, cit.); alle medesime conclusioni si è pervenuti allorché la vittima, dopo aver forzato con una sbarra di ferro, casualmente rinvenuta, la serratura della porta del locale nel quale era stata rinchiusa nel corso di una rapina, si è data alla fuga solo dopo essersi accertata dell'allontanamento dei rapinatori (Sez. 2, n. 11634/2019, cit.). Alla stessa stregua, si è affermato che «integra il delitto di sequestro di persona la condotta di colui che costringe la vittima, con violenza o sotto minaccia, a salire su un'automobile, in quanto ai fini dell'integrazione del detto delitto è sufficiente che vi sia stata in concreto una limitazione della libertà fisica della persona, in modo da privarla della capacità di spostarsi da un luogo all'altro, a nulla rilevando la durata dello stato di privazione della libertà, che può essere limitato anche ad un tempo breve» (Sez. 5, n. 49610 del 14/10/2014, Ammazzagatti, Rv. 261813; cfr. pure Sez. 1, n. 46566/2017, cit.; Sez. 5, n. 19548 del 17/04/2013, M., Rv. 256747 - 01; Sez. 5, n. 6488 del 24/01/2005, Di Flavio, Rv. 231422). Sono stati così qualificati anche i casi di impedimento a familiari o conviventi di uscire dall'abitazione, per l'appunto ritenuti una privazione della libertà personale *ex art.* 605 cod. pen. (cfr. Sez. 5, n. 44548 del 08/05/2015, T., Rv. 264685 - 01; Sez. 1, n. 18186 del 08/04/2009, Rv. 244050-01; cfr. pure Sez. 5, n. 26875 del 06/03/2024, B., Rv. 286576 - 01, relativa all'impedimento alla persona offesa «di uscire dalla propria abitazione, chiudendo a chiave la porta di accesso e ponendo in essere nei confronti della donna una serie di condotte violente, che [ne]

frustravano i tentativi di fuga», ossia alla privazione con violenza e minaccia «della libertà fisica e di locomozione per un periodo di tempo [...] "significativo"»). Difatti, in tali situazioni viene «lesa la libertà di movimento del soggetto passivo» – ossia si determina una limitazione della libertà della persona nei termini predetti – e «non quella psichica di autodeterminazione che caratterizza la diversa e più tenue fattispecie di cui all'art. 610 cod. pen.» (Sez. 5, n. 34469/2018, cit.; Sez. 5, n. 49610/2014, cit.).

Coerentemente, invece, si è affermato che «l'elemento della violenza nel reato di cui all'art. 610 cod. pen. si identifica in qualsiasi mezzo idoneo a privare coattivamente l'offeso della libertà di determinazione e di azione, potendo consistere anche in una violenza "impropria", che si attua attraverso l'uso di mezzi anomali diretti ad esercitare pressioni sulla volontà altrui, impedendone la libera determinazione»; e conseguentemente che integra il reato di violenza privata «la condotta di chi impedisce l'esercizio dell'altrui diritto di accedere ad un locale o ad una delle stanze di un'abitazione o di un luogo dove si esplica attività lavorativa, chiudendone a chiave la serratura della porta di accesso ovvero cambiando la serratura senza consegnare le nuove chiavi al titolare del diritto di accedervi» (Sez. 5, n. 4284 del 29/09/2015 – dep. 2016, G., Rv. 266020 – 01; Sez. 5, n. 11907 del 22/01/2010, Cavaleri, Rv. 246551 – 01, relativa alla sostituzione della serratura della porta di accesso di un vano-caldaia, con mancata consegna delle chiavi al condomino e inibizione dell'esercizio del diritto di servitù gravante sul locale; cfr. pure Sez. 5, n. 3991 del 14/12/2022 – dep. 2023, C., Rv. 283961 – 01, relativa a una fattispecie in cui l'imputato che si era barricato in casa, impedendo al convivente di accedervi, e che richiama pure il caso di chi parcheggi l'auto in maniera da ostruire l'ingresso ad un garage o ad un fabbricato, impedendone l'ingresso alla persona offesa e si rifiuti di rimuovere l'ostacolo; Sez. 5, n. 48369 del 13/04/2017, Ciartano, Rv. 271267 – 01). Invero, «la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto [...] integrare il delitto di violenza privata qualsiasi comportamento violento o minaccioso idoneo a privare coattivamente l'offeso dalla libertà di determinazione e di azione, ancorché costituito dal frapporsi, da parte dell'agente, quale ostacolo alla fruizione o all'esercizio di un diritto o di una prerogativa personale, lavorativa o attinente alla sfera privata individuale della vittima» (Sez. 5, n. 3991/2022 – dep. 2023, cit.).

In breve, fermo restando che la coazione richiesta per il delitto di sequestro di persona non deve essere necessariamente assoluta ma può anche essere relativa, non viene meno che il fatto tipico descritto dall'art. 605 cod. pen. ricorra quando la

condotta dell'agente incide sul processo di formazione di una serie indefinita di determinazioni cinetiche della vittima. E ciò, oltre a essere coerente con il bene giuridico tutelato dalla stessa norma, risulta più chiaro se si relaziona la fattispecie a quella *limitrofa* prevista dall'art. 610 cod. pen., che per costante giurisprudenza è reato generico e sussidiario, «preordinato a reprimere fatti di coercizione non espressamente contemplati da specifiche disposizioni di legge» (Sez. 5, n. 49610 del 2014, cit.; cfr. già Sez. 2, n. 907 del 16/05/1967, Morelli, Rv. 105887 - 01).

Come si trae già dalla casistica già passata in rassegna, la giurisprudenza e la dottrina hanno tracciato la linea di demarcazione tra i due reati e individuato il rapporto tra essi alla luce proprio della portata della limitazione inflitta alla persona offesa.

Invero, le Sezioni Unite hanno indicato l'unico criterio idoneo a dirimere i casi di concorso apparente di norme nel principio di specialità *ex art.* 15 cod. pen., «che si fonda sulla comparazione della struttura astratta delle fattispecie, al fine di apprezzare l'implicita valutazione di correlazione tra le norme, effettuata dal legislatore» (Sez. U, n. 20664 del 23/02/2017, Stalla, Rv. 269668 - 01; cfr. pure Sez. U, n. 41588 del 22/06/2017, La Marca, Rv. 270902; Sez. U, n. 1963 del 28/10/2010, dep. 2011, Di Lorenzo, Rv. 248722; Sez. U, n. 1235 del 28/10/2010, dep. 2011, Giordano, Rv. 248865; Sez. U, n. 16568 del 19/04/2007, Carchivi, Rv. 235962; Sez. U, n. 47164 del 20/12/2005, Marino, Rv. 232302), salvi i casi in cui «la legge contenga l'espressione delle c.d. clausole di riserva, le quali, inserite nella singola disposizione, testualmente impongono l'applicazione di una sola norma incriminatrice prevalente che si individua seguendo una logica diversa da quella di specialità» (Sez. U, n. 20664 del 23/02/2017, Stalla in motivazione; cfr. Sez. 5, n. 37136 del 08/07/2022, R., Rv. 283567 - 03). Il criterio di specialità deve intendersi e applicarsi in senso logico-formale. Il presupposto della convergenza di norme risulta integrato solo in presenza di un rapporto di continenza tra fattispecie, alla cui verifica deve procedersi attraverso il confronto strutturale tra le norme incriminatrici astrattamente configurate, mediante la comparazione degli elementi costitutivi che concorrono a definire le fattispecie di reato (Sezioni Unite La Marca, cit.). La medesima giurisprudenza di legittimità chiarisce che l'operatività del principio di specialità presuppone l'unità naturalistica del fatto e, pertanto, anche ove il principio di specialità operasse, resterebbe pur sempre impregiudicata l'ipotesi del concorso tra reati qualora l'agente abbia posto in essere una pluralità di condotte nell'ambito di una progressione criminosa (Sezioni Unite La Marca cit.)» (Sez. 5, n. 37136/2022, cit.).

Più in particolare, deve farsi applicazione dell'art. 610 cod. pen. quando la condotta dell'agenti turbi il processo di formazione della volontà della vittima, ovvero in presenza di comportamenti che inibiscono la realizzazione di un singolo atto del processo di autodeterminazione del soggetto passivo, formatosi liberamente in precedenza nella psiche del medesimo (così offendendone la libertà morale). Deve, invece, applicarsi l'art. 605 cod. pen. quando vengono posti ostacoli ad una serie indefinita di volizioni cinetiche di un individuo, così ledendone la libertà personale. In altri termini, nella violenza privata la lesione della libertà è circoscritta ad una singola manifestazione del processo di autodeterminazione, mentre nel sequestro di persona la limitazione concerne tutta la zona della libera locomozione o una determinata serie o specie di movimenti. Ed è configurabile esclusivamente il reato di violenza privata allorché la limitazione della libertà della vittima si mantenga in un rapporto di mera funzionalità rispetto alla coercizione a una singola determinata evenienza, e non si protragga oltre il tempo strettamente necessario a tal fine.

In tal senso la giurisprudenza ha affermato che, «nel reato di violenza privata la condotta è diretta a limitare un singolo atto di autodeterminazione del soggetto di cui si lede la libertà psichica, mentre nel sequestro di persona viene lesa la libertà fisica della vittima, vale a dire la sua libertà di movimento e di locomozione» (Sez. 2, n. 38994/2010, cit.), nei termini prima puntualizzati. «L'elemento oggettivo del delitto di violenza privata è costituito da una violenza o da una minaccia che abbiano l'effetto di costringere taluno a fare, tollerare od omettere una condotta determinata» (Sez. 5, n. 47575 del 07/10/2016, Altoè, Rv. 268405 - 01; cfr. pure Sez. U, n. 2437 del 18/12/2008 - dep. 2009, Giulini, Rv. 241752 - 01, in motivazione).

In sostanza, «il delitto di violenza privata, preordinato a reprimere fatti di coercizione non espressamente contemplati da specifiche disposizioni di legge, ha in comune con il delitto di sequestro di persona l'elemento materiale della costrizione, ma se ne differenzia perché in esso viene lesa la libertà psichica di autodeterminazione del soggetto passivo, mentre nel sequestro di persona viene lesa la libertà di movimento; ne consegue che, per il principio di specialità di cui all'art. 15 cod. pen., non è configurabile il delitto di violenza privata qualora la violenza, fisica o morale, sia stata usata direttamente ed esclusivamente per privare la persona offesa della libertà di movimento» (Sez. 5, n. 44548/2015, cit. che, come esposto, ha ritenuto corretta la qualificazione come sequestro di persona, ossia come mancanza di libertà di movimento della parte offesa, l'impedimento a uscire

dall'abitazione dove questa si era trasferita, in espressa adesione a Sez. 5, n. 49610/2014, cit., tanto da escludere, per il principio di specialità di cui all'articolo 15 cod. pen., «il delitto di violenza privata qualora la violenza, fisica o morale, sia stata usata direttamente ed esclusivamente per uno dei fini particolari previsti da altre ipotesi di reato, quale il sequestro di persona, allorché la violenza esercitata sulla vittima sia stata unicamente rivolta a privarla della libertà»; conf. Sez. 5, n. 26875/2024, cit., secondo cui «i due reati concorrono», invece, «sussistendo distinte lesioni dei beni giuridici tutelati», nella diversa ipotesi in cui «l'agente persegu[e] un fine ulteriore rispetto alla mera privazione della libertà di movimento, volto a costringere taluno a fare, tollerare od omettere qualcosa»; la sentenza è stata resa in una fattispecie in cui l'imputato è stato ritenuto responsabile dei reati di cui agli artt. 605 e 610 cod. pen. per avere costretto la persona offesa, già in stato di privazione della libertà di movimento nel suo appartamento, a consegnargli il telefono cellulare e a rivelargli il codice di sblocco dell'utenza per consentirgli l'accesso ai messaggi inviati dalla stessa all'ex fidanzato).

6.2. Mette conto osservare che la differenza dell'elemento oggettivo dei reati in discorso si riverbera sull'elemento soggettivo, che per entrambi è il dolo generico ossia, per il sequestro di persona, «la consapevolezza di infliggere alla vittima la illegittima restrizione della sua libertà fisica, intesa come libertà di locomozione» (Sez. 5, n. 19548/2013, cit.; cfr. pure Sez. 5, n. 31531 del 12/06/2025, M., Rv. 288641 - 01, in motivazione; Sez. 1, n. 14802 del 07/03/2012, Sulger, Rv. 252264 - 01); per la violenza privata, «la coscienza e la volontà di costringere taluno, con violenza o minaccia, a fare, tollerare od omettere qualcosa, senza che sia necessario il concorso di un fine particolare, che costituisce l'antecedente psichico della condotta, cioè il movente del comportamento tipico descritto dalla norma penale» (Sez. 5, n. 2220 del 24/10/2022 - dep. 2023, Codoro, Rv. 284115 - 01; Sez. 5, n. 40488 del 28/05/2018, Burzorni, Rv. 273873 - 01; Sez. 5, n. 4526 del 03/11/2010, dep. 2011, Picheca, Rv. 249247 - 01).

Peraltro, in tema di sequestro di persona consumato da un pubblico ufficiale con abuso di poteri inerenti alle sue funzioni, come quello ascritto all'imputato, l'elemento soggettivo è stato individuato nella «volontà dell'agente di tenere la persona offesa nella sfera del suo dominio» (Sez. 6, n. 23423 del 26/03/2010, Giua, Rv. 247383 - 01, così distinguendolo dall'arresto illegale, in cui la privazione della libertà di un soggetto «è dirett[a] comunque a mettere la persona offesa a disposizione dell'autorità competente, sia pure privandola della libertà in maniera illegale» (cfr. pure Sez. 5, n. 30971 del 10/04/2015, F., Rv. 264837 - 01, cui si

rimanda pure per la compiuta argomentazione della distinzione tra i delitti di cui agli artt. 605 e 606 cod. pen., su cui qui non occorre immorare).

7. L'esclusione degli elementi del delitto di sequestro di persona.

7.1. Alla luce di quanto esposto, la condotta contestata a [REDACTED] - ossia l'aver, nella qualità di Ministro dell'interno ed abusando dei propri poteri, privato indebitamente della libertà personale 147 migranti, omettendo senza giustificato motivo di esitare positivamente le richieste di POS (*place of safety*) inoltrate al suo Ufficio di gabinetto, così provocandone l'illegittima privazione della libertà personale, costringendoli a rimanere a bordo della nave [REDACTED] come ricostruita dal Tribunale nel lasso di tempo in imputazione, non può rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 605 cod. pen., a differenza di quanto sostenuto dal Pubblico ministero impugnante.

Risulta, infatti, che ai migranti (giunti nelle acque territoriali nelle prime ore del 15 agosto 2019 a bordo della [REDACTED] sia stato impedito l'ingresso nel porto di [REDACTED] e lo sbarco; tuttavia, a costoro non è stato impedito dall'Autorità italiana, e segnatamente da [REDACTED] tramite i propri atti nella qualità di Ministro dell'Interno, di far rotta in altra direzione, in quanto: è stato indicato dal Regno di Spagna (Stato di bandiera della nave, contattato immediatamente all'atto dei salvataggi) un porto per sbarcare (il 18 agosto 2019), modificato (nel senso che ne era stato indicato uno più prossimo in quello di [REDACTED] proprio per limitare nel tempo la permanenza a bordo dei migranti (rispetto a quello, più distante, dapprima indicato in [REDACTED] in adesione alla richiesta del comandante della nave [REDACTED] inoltre, sono stati messi a disposizione altri due natanti, uno immediatamente disponibile della Guardia Costiera italiana, sul quale trasbordare i migranti, in parte immediatamente, e tramite il quale approssimarsi alle coste spagnole *scortando* la [REDACTED] raggiungendo la nave militare spagnola che si sarebbe pure approssimata alla [REDACTED] (e non consta in alcun modo, peraltro, l'inidoneità di essi all'uopo), e ciò era conforme a quanto pure richiesto dal comandante della nave che, tuttavia, non ha risposto ai ripetuti inviti dell'Autorità italiana di indicare le dotazioni necessarie a tal fine; le condizioni del mare (peggiorate nella notte tra il 13 e il 14 agosto 2019) che avevano condotto la nave nei pressi di [REDACTED] come esposto, nelle prime ore del 15 agosto 2019, la mattina dello stesso giorno erano sensibilmente mutate in meglio; alla nave, dunque, non risulta che già dal giorno 15 fosse impedito di dirigersi verso altro porto (neppure dalle condizioni delle persone a bordo, dato che la sentenza

impugnata, se pure ha dato atto delle criticità rilevate all'atto dell'ispezione effettuata il successivo 17 agosto 2019, ha comunque affermato – e tale dato non può essere qui sindacato in presenza di un ricorso immediato – che la [REDACTED] aveva una capienza ben più elevata di quella in effetti occupata, che le cure mediche erano state assicurate che la Guardia Costiera italiana aveva messo a disposizione, per la navigazione verso la Spagna, degli alimenti occorrenti); e che quando la nave si trovava sia in alto mare sia in acque italiane (tra il 3 e il 20 agosto 2019) la Guardia Costiera italiana ha compiuto evacuazioni mediche urgenti (« [REDACTED] ») di alcuni dei naufraghi recuperati dalla stessa [REDACTED]. Ancora, risulta il mancato riscontro, da parte di [REDACTED] alla richiesta, avanzata dal 16 agosto 2019 da ITMRCC di trasmissione di un *report* medico per ciascun migrante ancora a bordo, e reiterata il 19 agosto 2019 al fine di disporre l'immediata evacuazione medica di tutti i naufraghi. È utile osservare che, come pure evidenziato dal Tribunale e non revocato in dubbio dalle parti, il Regno di Spagna – il quale, come esposto, aveva indicato un POS – non è uno Stato in cui sussisteva un ragionevole rischio, per i migranti, di subire un pregiudizio alla propria vita, alla libertà, ovvero all'integrità psicofisica (cfr. sentenza impugnata, p. 259; cfr. Corte EDU, Grande camera, 28/02/2008, Saadi c. Italia, parr. 125 ss.; Corte EDU, Grande camera, 23/02/2012, Hirsi Jamaa e altri c. Italia; cfr. pure Corte cost., n. 121 del 2025); con la conseguenza che non si apprezza in alcun modo, nelle decisioni assunte, una coazione che limitasse la libertà di determinazione nella scelta di una rotta alternativa.

In altri termini, nella specie, quel che non è stato consentito alla nave [REDACTED] o meglio a coloro che erano ancora a bordo, è stata una condotta determinata, rappresentata dallo sbarco su suolo italiano, ma non ha avuto luogo – secondo la stessa prospettazione accusatoria – una limitazione della libertà di locomozione nei termini sopra chiariti. Difatti, si è già osservato come la giurisprudenza abbia ravvisato la limitazione penalmente rilevante *ex art.* 605 cod. pen. quando si impedisce l'allontanamento da un luogo ovvero da un mezzo in cui la persona offesa è costretta da chi lo conduce, ipotesi che nella specie non ricorre (senza che occorra dilungarsi per ribadire le differenze tra la presente fattispecie e quelle giudicate dalle Sezioni Unite civili e da Corte EDU, *Khlaifia c. Italia*, cit.) e non quando sia impedito l'avvicinamento o l'accesso a un luogo (tanto che neppure quando non è stato consentito alla persona offesa l'ingresso nella propria abitazione la giurisprudenza ha ravvisato il sequestro di persona).

7.2. Non è superfluo osservare che non ricorrono neppure i presupposti della violenza privata. E ciò poiché, oltre a mancare pacificamente l'elemento della minaccia, nella specie difetta pure la violenza che è elemento del tipo legale. Vero è che il delitto di cui all'art. 610 cod. pen. ricorre quando viene impiegato un «qualsiasi mezzo idoneo a privare coattivamente l'offeso della libertà di determinazione e di azione, potendo consistere anche in una violenza "impropria", che si attua attraverso l'uso di mezzi anomali diretti ad esercitare pressioni sulla volontà altrui, impedendone la libera determinazione» (Sez. 5, n. 4284/2015 – dep. 2016, cit.; Sez. 5, 11907/2010, cit.; Sez. 5, n. 1195 del 27/02/1998, Piccinin, Rv. 211230 – 01; cfr. già Sez. 5, n. 10676 del 07/10/1980, Ferretti, Rv. 146278 – 01). Ma deve osservarsi che la violenza impropria è stata ritenuta dalla giurisprudenza in presenza di condotte che si caratterizzano per l'impiego di una *vis fisica* (la chiusura a chiave di una porta, Sez. 5, n. 4284/2015 – dep. 2016, cit.; la sostituzione della serratura di una porta e la mancata consegna all'avente diritto, Sez. 5, 11907/2010, cit.; l'apposizione di una catena con lucchetto ad un cancello che impediva all'avente diritto di entrare nella propria abitazione, Sez. 5, n. 1195/1998, cit.; altre forme di impedimento fisico, tramite ostacoli, all'ingresso a un luogo destinato al parcheggio, Sez. 5, n. 3991/2022 – dep. 2023, cit., o a un luogo di lavoro, Sez. 5, n. 48369/2017, cit., Sez. 5, n. 10676/1980, cit.). Si tratta di una conclusione, per vero convergente con quanto osservato pure in dottrina, che si impone per il carattere frammentario del diritto penale: qualora si ritenesse diversamente, si finirebbe per ampliare la sfera del delitto – residuale – di violenza privata, in sostanza qualificando come violenza ogni condotta indebita).

Infine, in senso contrario a quanto qui affermato non depone Sez. 3, n. 6626/2020, Rackete, cit., richiamata pure dall'ordinanza delle Sezioni Unite civili e da Corte cost. n. 101 del 2025 (allorché hanno ricostruito la disciplina del soccorso in mare), per la dirimente considerazione – condivisibilmente esposta dal Procuratore generale – che tale pronuncia ha riconosciuto al comandante di un natante che, dopo aver soccorso migranti, aveva fatto ingresso nel porto di [REDACTED] con modalità violente (verso una nave della Guardia di finanza) la scriminante del dovere di soccorso in mare rispetto al reato di cui all'art. 337 cod. pen. Il che non equivale ad attribuire rilevanza penale *sub specie* dell'art. 605 cod. pen. (e dell'art. 610 cod. pen.) alla condotta dell'autorità che non consenta l'accesso in porto, perché non incide punto sull'esegesi delle norme incriminatrici appena richiamate né sulla qualificazione del fatto dell'imputato ai sensi di esse.

WF

8. Profili di inammissibilità del ricorso anche in relazione al delitto di rifiuto di atti di ufficio.

8.1. Vi è poi, in effetti, un profilo di inammissibilità dell'impugnazione, correttamente dedotto dalla Procura generale ed erroneamente negato da talune delle parti civili.

Il ricorso, in effetti, è incentrato sulla denuncia della violazione di legge, nel presupposto che il Tribunale abbia ricostruito i fatti in maniera conforme alla prospettazione accusatoria. Ma pure in questa ottica, basata sull'assunto del rifiuto di un atto dovuto, l'impugnante trascura di confrontarsi con il vuoto di analisi, da parte del Tribunale, circa l'atteggiamento psicologico dell'agente, alla luce dei parametri giurisprudenziali relativi al dolo dei delitti in discorso.

Oltre a quel che poi si dirà a proposito dei reati in danno dei minori contestati all'imputato (cfr. *infra*, par. 9), il Pubblico ministero non si confronta, cioè, con la circostanza, esplicitata chiaramente dal Tribunale, che ██████████ non ha inteso concedere lo sbarco a ██████████ dei soggetti a bordo del natante, sostenendo che non competesse all'Italia farsene carico, tanto da aver dato – più in generale – mandato all'Avvocatura dello Stato di impugnare il provvedimento presidenziale con il quale il TAR Lazio aveva sospeso il decreto interministeriale che inibiva a ██████████ ██████████ l'ingresso nelle acque territoriali (e ad avere fatto predisporre e sottoscritto un altro decreto, non emanato per la mancanza di concerto del Ministro ██████████ e, comunque, da aver rappresentato il 17 agosto 2019 che non avrebbe frapposto ostacoli al diverso avviso del Presidente del Consiglio in ordine allo sbarco dei minori. E che, in effetti, lo sbarco di questi ultimi è intervenuto prima del sequestro della nave, in un tempo ritenuto congruo alla luce degli incombenti necessari (sul punto si tornerà, più diffusamente).

Per quanto qui di interesse, Sez. U, n. 8825 del 27/10/2016 – dep. 2017, Galtelli, Rv. 268822 - 01 (argomentando in relazione all'ordito normativo anteriore alle modifiche introdotte dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, che ne ha in sostanza recepito l'esegesi, e dunque con considerazioni che senz'altro conservano rilievo anche per la disciplina successivamente posta) ha rimarcato come gli artt. 581 e 591 cod. proc. pen., che «disciplinano i requisiti formali e sostanziali cui deve sottostare l'atto introduttivo» del giudizio di impugnazione, si collochino «entramb[i] nel Titolo I ("Disposizioni generali") del Libro IX ("Impugnazioni") e s[ia]no, perciò, certamente applicabili sia all'appello che al ricorso per cassazione».

La sentenza *Galtelli* ha sottolineato che «l'art. 581 cod. proc. pen. prevede espressamente, per l'enunciazione dei "motivi" di impugnazione, il requisito della

"specificità", riferita alle "ragioni di diritto" e agli "elementi di fatto che sorreggono ogni richiesta". E la precisazione delle caratteristiche e dei contorni di tale specificità assume rilevanza decisiva ai fini della valutazione di ammissibilità, da effettuarsi ai sensi dell'art. 591, comma 1, lettera c), cod. proc. pen.» (ivi). Al di là delle «ipotesi, assolutamente patologiche, nelle quali l'impugnazione risulta intrinsecamente priva di specificità», «con riferimento ai requisiti di specificità estrinseca dei motivi di ricorso per cassazione», le Sezioni Unite hanno ribadito la consolidata giurisprudenza secondo cui il ricorso è inammissibile «in caso di mancanza di correlazione tra le ragioni argomentate dalla decisione impugnata e quelle poste a fondamento dell'impugnazione» (ivi; «la cosiddetta "specificità estrinseca" [...] può essere definita come la esplicita correlazione dei motivi di impugnazione con le ragioni di fatto o di diritto poste a fondamento della sentenza impugnata»). Difatti, «sul piano generale, si è evidenziato che i motivi di ricorso per cassazione sono inammissibili "non solo quando risultano intrinsecamente indeterminati, ma altresì quando difettano della necessaria correlazione con le ragioni poste a fondamento del provvedimento impugnato" (Sez. 5, n. 28011 del 15/02/2013, Sammarco, Rv. 255568), e che le ragioni di tale necessaria correlazione tra la decisione censurata e l'atto di impugnazione risiedono nel fatto che quest'ultimo "non può ignorare le ragioni del provvedimento censurato" (Sez. 2, n. 11951 del 29/01/2014, Lavorato, Rv. 259425)», per «"assolvere la tipica funzione di una critica argomentata avverso la sentenza oggetto di ricorso" (Sez. 6, n. 20377 del 11/03/2009, Arnone, Rv. 243838). Nella medesima prospettiva è stata rilevata, per un verso, l'inammissibilità del ricorso per cassazione "i cui motivi si limitino a enunciare ragioni ed argomenti già illustrati in atti o memorie presentate al giudice *a quo*, in modo disancorato dalla motivazione del provvedimento impugnato» (Sez. 6, n. 22445 del 08/05/2009, Candita, Rv. 244181)» (ivi). In sostanza, «una critica argomentata avverso il provvedimento 'attaccato' non può prescindere dall'«indicazione delle ragioni della loro decisività rispetto al percorso logico seguito dal giudice di merito» (Sez. 6, n. 8700 del 21/01/2013, Leonardo, Rv. 254584)» (ivi). Fermo restando che tale onere di specificità, a carico dell'impugnante, è direttamente proporzionale alla specificità con cui le predette ragioni sono state esposte nel provvedimento impugnato» (ivi).

La necessità della specificità estrinseca, indubbia per un mezzo di impugnazione a critica vincolata come il ricorso per cassazione, che «di regola "attribuisce alla corte di cassazione la cognizione del procedimento limitatamente ai motivi proposti" (art 609, comma 1, cod. proc. pen.)» (ivi) – vale senz'altro per il ricorso immediato presentato dalla parte che ha diritto di appellare. Tale

impugnazione, infatti, è per definizione funzionale alla successiva instaurazione di un giudizio di rinvio innanzi all'Ufficio competente per l'appello (ad eccezione «dei casi in cui nel giudizio di appello si sarebbe dovuta annullare la sentenza di primo grado»: art. 569, comma 4, cod. proc. pen.) che sia emendato dalle violazioni di legge denunciate (art. 569, comma 3, cit.). Dunque, anche nel caso di annullamento con rinvio della sentenza di primo grado all'esito del ricorso *per saltum*, non verrà introdotto «un nuovo giudizio, del tutto sganciato da quello di primo grado», ma si attiverà «uno strumento di controllo, su specifici punti e per specifiche ragioni, della decisione impugnata», pur essendo il suo oggetto esteso (a differenza del giudizio di legittimità) «alla rivalutazione del fatto», che tuttavia «può e deve avvenire nei limiti del devoluto (poiché «il giudizio di appello non può e non deve essere inteso come un giudizio a tutto campo; con la conseguenza che le proposizioni argomentative sottoposte a censura devono essere, in relazione al punto richiesto, enucleate dalla decisione impugnata» (*ivi*)).

Ne deriva che il ricorso del Pubblico ministero difetta di specificità estrinseca, proprio alla luce della giurisprudenza appena richiamata, poiché non argomenta in ordine all'elemento soggettivo dei reati in imputazione, ossia quanto al sequestro di persona (contestato come commesso da un pubblico ufficiale con abuso di poteri inerenti alle sue funzioni) sulla volontà dell'imputato di tenere le persone offese «nella sfera del suo dominio» (Sez. 6, n. 23423/2010, cit.), che non si trae dalla ricostruzione del Tribunale (il quale, come esposto, ha dato conto pure del decreto interministeriale emanato e di quello predisposto e non emanato volto a far dirigere la ██████████ in luoghi diversi dall'Italia); e, quanto al rifiuto di atti d'ufficio, punito a titolo di dolo generico, sulla «consapevolezza del proprio contegno omissivo» da parte dell'imputato, dovendo l'agente «rappresentarsi e volere la realizzazione di un evento *contra ius*, senza che l'adempimento abbia una plausibile giustificazione secondo le norme che regolano la sua azione» (Sez. 6, n. 33565 del 15/06/2021, Esposito, Rv. 281846 - 01). A quest'ultimo riguardo, infatti, la giurisprudenza ha già chiarito che l'«avverbio "indebitamente"», inserito nel testo dell'art. 328, comma 1, cod. pen., qualifica il fatto «come reato ad antigiuridicità cosiddetta espressa o speciale» e «connota l'elemento soggettivo, non nel senso di comportare l'esigenza di un dolo specifico, ma per sottolineare la necessità della consapevolezza di agire in violazione dei doveri imposti» (Sez. 6, n. 33565/2021, cit., la quale evidenzia che «l'art. 328, primo comma, cod. pen., non sanziona penalmente la generica negligenza o la scarsa sensibilità istituzionale del pubblico ufficiale, ma il rifiuto consapevole di atti da adottarsi senza ritardo, per la tutela di beni pubblici, rispetto

ai quali gli sono state conferite quelle funzioni pubbliche»; Sez. 6, n. 36674 del 22/07/2015, Martin, Rv. 264668; Sez. 6, n. 8996 del 11/02/2010, Notarpietro, Rv. 246410; Sez. 6, n. 39572 del 10/10/2002, Giorgetti, Rv. 224038).

Sotto tale profilo, non può correlarsi al dolo dei delitti in imputazione il richiamo della già citata ordinanza delle Sezioni Unite civili: quest'ultima è parametrata al *thema* in quella sede esaminato, ossia a «un evento dannoso» imputabile alla pubblica amministrazione a titolo di responsabilità aquiliana, peraltro non «sulla base del mero dato obiettivo della illegittimità del provvedimento amministrativo», poiché è richiesta «una più penetrante indagine in ordine alla valutazione della colpa, che, unitamente al dolo, costituisce requisito essenziale della responsabilità aquiliana», che l'Alto Consesso civile ha riferito «non al funzionario agente, ma alla p.a. come apparato» e la cui verifica ha, per l'appunto, devoluto al Giudice di merito. In altri termini, nell'ottica della responsabilità personale che il giudizio penale deve accertare (art. 27, comma 1, Cost.), il riferimento all'ordinanza delle Sezioni Unite non è sufficiente a far ritenere rispettato anche il tasso di specificità con riguardo all'elemento soggettivo dei reati. E non giova affatto, a tal fine, il generico riferimento ai «concetti di diniego e rifiuto», che rinvierebbero a una «dimensione volitiva dell'azione» ovvero alla ricostruzione in fatto incontrovertita (che, come esposto, sul punto non si trae dalla decisione del Tribunale) che alcune delle parti civili hanno inteso valorizzare al riguardo; né dagli elementi di fatto (come le interviste rilasciate dall'imputato) pure richiamate al riguardo.

Il *deficit* del ricorso, dunque, renderebbe esplorativo il giudizio di rinvio (cfr. Sez. 6, n. 7064 del 13/01/2022, Coci, n.m.), poiché questa Corte, provvedendo sulle censure sollevate, non potrebbe tracciare i limiti del tema devoluto al Giudice di appello.

8.2. Il Collegio rileva, inoltre, che il richiamo a quanto esposto dalle Sezioni Unite civili non consente di ritenere specifico il ricorso, ancor prima, in relazione all'elemento oggettivo del delitto di cui all'art. 328, comma 1, cod. pen, ascritto a

La fattispecie in discorso (distinta da quella prevista dal successivo comma 2) incrimina il pubblico ufficiale che indebitamente (senza cioè che ne sia rinvenuta una giustificazione nella legge) rifiuti non ogni atto del suo ufficio, bensì quello che deve essere compiuto senza ritardo per le ragioni tassativamente indicate dalla legge, che hanno maggiore incidenza su beni di valore primario (Sez. 6, n. 11877 del 20/01/2003, Carletti, Rv. 224861 - 01).

In particolare, «la fattispecie contemplata dal comma 1 dell'art. 328 cod. pen. sanziona l'indebito rifiuto di atti qualificati e dà rilievo [...] soltanto alla violazione degli obblighi di agire per la realizzazione dei compiti istituzionali della P.A. e, nell'ambito di questi ultimi, attribuisce rilievo penale soltanto a determinate condotte. Ai fini dell'integrazione dell'ipotesi del rifiuto non basta che questo abbia per oggetto un qualsiasi atto d'ufficio, ma è necessario che ricorrano anche due imprescindibili condizioni: a) che l'atto sia da compiersi per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o di ordine pubblico o di igiene e sanità; b) che l'atto debba essere compiuto senza ritardo, cioè che si tratti di atto "qualificato" e "indifferibile"» (Sez. 6, n. 10060 del 10/02/2021, Nicastro, Rv. 280876 - 01; cfr. pure Sez. 6, n. 15642 del 07/02/2024, Cerasoli, Rv. 286300 - 01). E «l'indifferibilità dell'atto da compiere va riferita non al generico dovere di diligenza del pubblico ufficiale, ma [...] alla connotazione oggettiva dell'atto medesimo in funzione dell'interesse perseguito dalla pubblica amministrazione, intesa in senso lato. L'indifferibilità dell'atto va, dunque, accertata in base all'ordinamento (al cui interno sono individuabili - al di là di una eventuale previsione esplicita - le condizioni di non rinviabilità dell'atto stesso) con riferimento all'entità del danno che il ritardo potrebbe potenzialmente provocare: il che significa che l'atto deve essere compiuto senza ritardo quando, per espressa previsione ovvero per emergenze oggettive insite nella sua natura strutturale, non può essere differito, proprio per garantire il perseguimento dello scopo cui è preordinato e gli effetti ad esso concretamente ricollegabili (*ex plurimis*: Sez. 6, n. 47531 del 20/11/2012, Cambria, Rv. 254039-01)» (Sez. 6, n. 15642/2024, cit.). Tanto che «la stessa legge può prevedere una scadenza esplicita per l'adozione dell'atto, ma ciò non significa che il ritardo integri automaticamente il reato, ove la mancata osservanza del termine, anche perentorio, fissato magari per ragioni estranee alla sostanza degli effetti che con fatto s'intendono raggiungere, non abbia determinato, in concreto, la compromissione del bene protetto; all'opposto, l'assenza di un termine esplicito o la previsione di un termine meramente ordinatorio non esclude che l'atto debba comunque essere compiuto in un ristretto margine temporale, delimitato dal sostanziale aumento del rischio per gli interessi tutelati dalla fattispecie incriminatrice» (*ivi*).

Ciò posto, la contestazione del delitto di rifiuto di atti di ufficio ha assunto che la richiesta di POS avrebbe dovuto essere esitata positivamente, senza ritardo, per ragioni di ordine e sicurezza pubblica, di igiene e sanità.

Tuttavia, il ricorso non indica in alcun modo in che termini il rifiuto dell'atto abbia avuto incidenza sull'ordine e sulla sicurezza pubblica (da intendersi, come

pubblica tranquillità e pacifica convivenza, come tutela degli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: cfr. Corte cost. n. 177 del 2020) che, rispetto ai poteri e ai doveri delle autorità italiane, non può correlarsi ex se a una nave che batteva bandiera del Regno di Spagna, rispetto a fatti che abbiano rilevanza solo all'interno della comunità che viaggia sulla stessa. Non occorre, allora, dilungarsi per osservare che, come esposto dal Tribunale, la stessa Autorità spagnola avesse «ricorda[to] al comandante [REDACTED] i propri poteri e obblighi rispetto al mantenimento dell'ordine e della sicurezza a bordo della nave (cfr. sentenza impugnata, p. 155).

Il ricorso difetta di specificità pure rispetto alle ragioni di igiene e sanità che avrebbero dovuto determinare l'indicazione del POS. Il provvedimento impugnato, come già esposto, pur riportando le condizioni critiche rilevate all'atto dell'ispezione svolta sul natante il 17 agosto 2019, ha dato conto delle ripetute evacuazioni mediche compiute anche dall'Autorità italiana; nonché dell'offerta, a seguito di una richiesta del comandante della nave [REDACTED], di due natanti (uno dalla Guardia Costiera italiana, immediatamente disponibile, l'altro dall'Autorità spagnola) ove trasbordare i migranti (e per avvicinarsi alle coste spagnole, dato che le condizioni del mare erano migliorate). Il che ha rilievo sotto il profilo dell'indifferibilità dell'atto che, nella prospettazione accusatoria, l'imputato avrebbe dovuto compiere. Fermo restando che la ricostruzione del fatto compiuta dal Tribunale di Palermo, anche questo si è già evidenziato, non è stata censurata – né avrebbe potuto essere censurata – con il ricorso immediato.

Il che rende superflua ogni altra considerazione al riguardo.

9. Le censure relative ai reati in danno dei minori contenute nel terzo motivo di ricorso.

Il terzo motivo è inammissibile.

Pur intendendo denunciare la violazione della legge penale e di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale (art. 606, comma 1, lett. b), cod. proc. pen.), esso in realtà non si è limitato a prospettare l'erronea interpretazione e l'erronea applicazione nel caso concreto, ma ha fondato la propria argomentazione su una ricostruzione e su un apprezzamento dei fatti diversi da quelli ritenuti dal Tribunale: questi ultimi, tuttavia, non possono essere ritualmente posti a base del vizio denunciato ma potrebbero venire in rilievo in sede di legittimità *sub specie* della denuncia del vizio di motivazione – che il ricorso immediato non può effettuare e che, come esposto, in effetti non ha formulato – nei

limiti consentiti dall'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen. ossia, in particolare, adducendo il travisamento della prova e non perorando un alternativo apprezzamento del compendio probatorio.

Il Tribunale ha preso le mosse dal presupposto, corretto, che i minori non accompagnati non possano essere respinti alla frontiera (cfr. art. 19, comma 1-*bis*, d. lgs 25 luglio 1998, n. 286, come modif. dall'art. 3, legge 7 aprile 2017, n. 47: «In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati»; cfr. pure art. 2, comma 1, legge n. 47 del 2017: «Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano»); e che, allorché i medesimi minori hanno fatto ingresso nelle acque territoriali italiane, il 15 agosto 2019, lo Stato dovesse dare corso alle incombenze volte ad accoglierli.

In effetti, la normativa già all'epoca vigente dispone l'accoglimento dei minori non accompagnati in strutture governative (di prima accoglienza) a loro destinate, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata (per il tempo strettamente necessario, e nei limiti di legge, all'identificazione, all'eventuale accertamento dell'età nonché a ricevere, con modalità adeguate, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale, con tutte le incombenze a tutela del superiore interesse e nel rispetto dei diritti fondamentali dei minori, nel : cfr. art. 19 d. lgs 18 agosto 2015, n. 142, come modif. dall'art. 4 legge 7 aprile 2017, n. 47).

È prevista pure l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, disposta dal prefetto, «in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata» nei termini predetti (art. 19, comma 3-*bis*, cit.); l'impossibilità di ospitare nelle strutture ricettive temporanee minori di età inferiore a quattordici anni (*ivi*); l'immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, (tra l'altro) al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e allo stesso tribunale «per l'apertura della tutela e la nomina del tutore ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione del medesimo

codice, in quanto compatibili, e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte» (art. 19, comma, 5 cit.).

Si tratta di una disciplina improntata, per ovvie ragioni di tutela dei minori, alla celerità dell'agire dei soggetti pubblici chiamati a intervenire e che, proprio per tali ragioni, non esplicita un termine entro cui compiere tali attività. Vi è, tuttavia, che le esigenze del caso concreto possono richiedere la necessità di predisporre adeguatamente tali attività, per uniformarsi alle dette prescrizioni a tutela dei minori (come la loro accoglienza in strutture a loro riservate).

Il ricorso non chiarisce la ragione per cui, nonostante l'arrivo dei minori sul territorio italiano (le acque nazionali prossime a ██████ abbia avuto luogo il 15 agosto 2019, lo spazio cronologico da considerare in relazione ai fatti ascritti all'imputato debba iniziare dal precedente giorno 14: il che è a dirsi, sia per la limitazione della libertà che rileva *ex art.* 605 cod. pen. sia per l'indifferibilità dell'atto, richiesta dall'art. 328 cod. pen. (cfr. Sez. 6, n. 15642/2024, cit.; Sez. 6, n. 10060/2021, cit.).

Ma – e ciò è dirimente – le censure contenute nel ricorso non attingono in alcun modo la ricostruzione del Tribunale, nella parte in cui ha negato che ██████ ██████ già dal 15 agosto 2019 (interloquendo con il Presidente del Consiglio dei ministri), abbia frapposto ostacoli e omesso di emanare atti dovuti per consentire l'accoglienza dei minori, constando invece, che il 16 agosto 2019 il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (articolazione del Ministero dell'Interno) abbia comunicato all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, di aver organizzato le necessarie misure di accoglienza (cui dare corso «al momento della "autorizzazione" allo sbarco»); e soprattutto che la Prefettura di Agrigento, Ufficio territoriale del Governo, dipendente dal Ministero dell'Interno, a seguito di un favorevole *input* dello stesso Dicastero (o, comunque, di una mancata opposizione di esso) e dell'espressa volontà del Capo di gabinetto del Ministro, ██████, ██████ unitamente al Ministero della difesa si sia attivata per acquisire un elenco completo anche numericamente dei minori (funzionale alla nomina dei tutori, avvenuta il 16 agosto 2017), e ad organizzare logisticamente – nei necessari tempi tecnici – lo sbarco di 27 persone da collocare in strutture *ad hoc*, secondo quanto previsto dalla legge, che poi ha avuto luogo il 17 agosto 2019.

Il che esclude in termini fattuali una condotta omissiva di ██████ che possa rilevare *sub specie* degli artt. 605 e 328 cod. pen., rispetto ai minorenni, avendo il Tribunale espressamente escluso che le prove raccolte in giudizio

CJ²

consentano di attribuire a [REDACTED] condotte tali da ostacolarne o ritardarne oltremodo lo sbarco (cfr. *retro*, par. 3.6.)

Fermo restando che per le condotte ascritte all'imputato in danno dei minori vale *a fortiori* osservare che il ricorso non si misura in alcun modo con la sussistenza dell'elemento soggettivo.

10. Ai sensi dell'art. 52, comma 2, D. Lgs. 196/2003, si dispone che sia apposta a cura della Cancelleria, sull'originale della sentenza, l'annotazione prevista dall'art. 52, comma 3, cit., volta a precludere, in caso di riproduzione in qualsiasi forma del provvedimento, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi degli interessati.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso del PM.

In caso di diffusione del presente provvedimento omettere le generalità e gli altri dati identificativi a norma dell'art. 52 d.lgs. 196/03.

Così deciso il 17/12/2025.

Il Consigliere estensore

Giovanni Francolini

Giovanni Francolini

Il Presidente

Maria Vessichelli

Maria Vessichelli

