volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Open Arms: per il duo Salvini-Nordio il diritto è un optional

Autore: Luca Masera

Il fuoco di fila delle dichiarazioni degli esponenti di Governo contro i magistrati della Procura di Palermo che hanno fatto ricorso contro l'assoluzione del ministro Salvini è stato impressionante. Dalla presidente del Consiglio al ministro dell'Interno, a quello della Giustizia e a quello degli Esteri, è stata una gara a chi usava le parole più dure: accanimento assurdo dei magistrati, incapacità delle Procure di accettare le sconfitte, ricorso indegno di un Paese civile, sino a evocare il *mantra* della separazione delle carriere che finalmente dovrebbe porre rimedio alle indebite ingerenze della magistratura sulla vita politica del Paese.

Se non fosse ormai scontato l'attacco violento ai magistrati che prendono posizioni non gradite alla maggioranza, **ci sarebbe da stupirsi di tali reazioni, perché la sentenza del Tribunale di Palermo appare giuridicamente molto debole, ed il ricorso della Procura era scontato, oltre che doveroso**.

La sentenza del Tribunale, per quanto molto corposa (oltre 250 pagine), ha una struttura lineare. **I fatti** oggetto di contestazione (provati all'esito di una istruttoria durata tre anni, durante la quale sono stati sentiti anche numerosi componenti della compagine governativa in carica al momento dei fatti: il presidente del Consiglio Giuseppe Conte, il vice presidente del Consiglio e Ministro del lavoro e dello Sviluppo economico Luigi Di Maio, il ministro degli Affari Esteri Enzo Moavero Milanesi, il ministro della Difesa Elisabetta Trenta e il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Danilo Toninelli) **risultano provati come ipotizzati dall'accusa**. Dopo una lunga vicenda in mare, che aveva visto l'intervento della Open Arms in tre distinte occasioni, per soccorsi in acque SAR prima libiche e poi maltesi, **la nave battente bandiera spagnola si era recata a poche centinaia di metri dall'isola di Lampedusa; il ministro dell'Interno si era rifiutato di consentire lo sbarco a terra dei naufraghi, allegando infondate pretese di pericolo per l'ordine pubblico** (il processo ha mostrato che non vi era la minima evidenza del rischio che tra i soccorsi vi fossero terroristi o comunque soggetti pericolosi) **e di tutela delle frontiere** (argomento che non potrebbe comunque scriminare l'eventuale condotta illecita, visto che le finalità politiche del ministro sono oggetto del giudizio parlamentare riguardo l'autorizzazione a procedere, ma non configurano una causa di giustificazione invocabile davanti al giudice ordinario: **non basta invocare di avere agito per finalità politiche, perché una condotta illecita rimanga priva di conseguenze penali!**).

L'assoluzione è motivata da un unico argomento di diritto. **Il Tribunale ritiene che, secondo la normativa internazionale in materia di soccorsi in mare, non fosse ragionevolmente certo che il Ministro dell'interno avesse il dovere di fare sbarcare in Italia i naufraghi-migranti trattenuti sulla Open Arms**. Si tratterebbe di una

normativa farraginosa e poco adatta a regolare situazioni come quella oggetto del processo, rispetto alla quale non sarebbe ricavabile in termini inequivoci il dovere giuridico di consentire lo sbarco in Italia: quando parla di dovere di cooperazione di tutti gli Stati verso l'obiettivo di salvare vite in mare, la normativa userebbe forme linguistiche (*should* nella lingua ufficiale delle convenzioni, il condizionale nella traduzione italiana) che esprimono un auspicio e un'esortazione, più che uno specifico dovere in capo agli Stati. Secondo il tribunale, quindi, **in mancanza di un sicuro obbligo giuridico per il ministro di cooperare alla gestione del salvataggio e di consentire lo sbarco in Italia dei soccorsi, verrebbe meno il presupposto fondamentale per configurare la sua responsabilità a titolo omissivo**, che ha proprio come fulcro la sussistenza di un dovere giuridico di agire per impedire l'evento lesivo o pericoloso.

Si tratta di un argomento molto fragile, anzitutto perché **la Cassazione civile, a Sezioni unite, ha già affermato il contrario**. Ci riferiamo alla decisione, passata quasi sotto silenzio, con cui nel marzo di quest'anno la Cassazione ha annullato la pronuncia della Corte d'appello di Roma che aveva respinto la richiesta di risarcimento del danno avanzata da alcuni tra gli stranieri trattenuti dal ministro Salvini sulla nave Diciotti nell'agosto 2018. È la nota vicenda che, nell'estate 2018, aveva il dato il via alla strategia dell'allora ministro dell'Interno Salvini di tenere per giorni fermi sulle navi soccorritrici i naufraghi soccorsi in acque internazionali, negando loro l'autorizzazione allo sbarco, la nota strategia dei "porti chiusi". In sede penale il processo richiesto dal Tribunale dei ministri di Catania era stato impedito dal rifiuto del Senato di concedere l'autorizzazione a procedere (decisa quando la Lega era ancora al Governo con il M5S), ma **in sede civile la Cassazione ha detto a chiare lettere che il rifiuto del Ministro di concedere lo sbarco aveva provocato una illegittima privazione di libertà dei naufraghi** (che hanno per questo diritto ad ottenere dallo Stato il risarcimento del danno), **stabilendo la sussistenza un ben preciso obbligo giuridico del ministro dell'Interno di consentire la conclusione delle operazioni di soccorso e lo sbarco a terra dei migranti**. La Cassazione, quindi, ha già stabilito che la pratica dei "porti chiusi" praticata nel 2018 e 2019, con il trattenimento per giorni o settimane dei naufraghi sulle navi soccorritrici, era illegittima, perché contraria alla normativa sui soccorsi in mare: si parla tanto di soccorsi in mare e di processi sui media, ma di questa notizia (non proprio di scarso rilievo, trattandosi della decisione addirittura delle Sezioni unite della Cassazione civile!) praticamente nel dibattito pubblico non se ne è parlato.

Il Tribunale di Palermo neppure si confronta con tale decisione, e ritiene che la circostanza che la Open Arms battesse bandiera spagnola e il soccorso fosse stato operato in acque di competenza SAR maltese esonerasse le autorità italiane dal dovere di concedere lo sbarco, anche se la nave si trovava ormai a poche centinaia di metri dalle coste di Lampedusa e le difficili condizioni igienico-sanitarie venutesi a creare a bordo rendevano concretamente impossibile che la nave iniziasse un viaggio verso le coste spagnole o maltesi. **Una conclusione che correttamente la Procura contesta, essendoci diverse norme di diritto internazionale che impongono agli Stati precisi**

obblighi di cooperazione in materia di soccorsi in mare, e che in caso di mancato intervento degli altri Stati obbligati pongono il dovere di sbarco in capo allo Stato che può concretamente offrire un luogo sicuro ai soccorsi.

In effetti, se non ci si limita a una mera esegesi dei testi convenzionali sul soccorso in mare, è facile constatare come **l'obbligo di diritto consuetudinario che impone di salvare le vite in mare abbia come logico corollario quello di consentire ai soggetti soccorsi di sbarcare in tempi ragionevoli in un luogo sicuro, e tale luogo, nella situazione data, non poteva che essere Lampedusa**. Ciò non significa, sia chiaro, che sin dall'inizio fosse univocamente l'Italia il Paese che doveva autorizzare lo sbarco; così come non significa che non si possano nutrire delle perplessità circa la gestione della vicenda da parte del capitano della nave, che sin dall'inizio aveva escluso l'eventualità di un viaggio verso la Spagna, anche quando la nave era probabilmente ancora in condizioni per sostenere un tale viaggio. Per una serie di circostanze, che eventualmente avrebbero potuto rilevare in altre sedi, la nave si trovava però nel porto di Lampedusa e non aveva la possibilità di andare altrove: davvero in questa situazione non esisteva per le autorità italiane alcun dovere di concedere il permesso di sbarcare, prima che le condizioni a bordo mettessero a rischio la stessa incolumità fisica dei passeggeri e dell'equipaggio? La risposta negativa fornita dalla sentenza non convince, perché non basta constatare che le fonti pattizie regionali (la Convenzione SAR e i suoi allegati) non contengano un preciso obbligo di cooperazione, quando **il dovere di salvare vite in mare ha natura di principio di diritto consuetudinario, e non può che prevedere il dovere di consentire lo sbarco sul proprio territorio dei naufraghi soccorsi, quando gli altri attori coinvolti nella vicenda non abbiano adempiuto ai propri obblighi, e tale sbarco rappresenti in concreto l'unica opzione per concludere l'operazione di salvataggio**.

Vi è, poi, un ulteriore e importante elemento che ci pare rafforzare la tesi dell'obbligo giuridico di consentire lo sbarco. Una attenta studiosa del diritto internazionale del mare (Francesca De Vittor) ha di recente posto in luce come le regole in materia di soccorsi in mare non vadano cercate soltanto nella normativa internazionale (consuetudinaria o pattizia) relativa specificamente a tale ambito, poiché **alla loro definizione forniscono un contributo decisivo anche le norme internazionali poste a tutela dei diritti umani fondamentali**. L'obbligo di tutela della vita, il divieto di trattamenti inumani o degradanti, l'obbligo di *non refoulement*, il divieto di espulsioni collettive sono tutte norme di diritto internazionale (contenute, per quanto interessa l'Italia, nella CEDU e nei suoi allegati) che non riguardano la gestione dei soccorsi in mare, ma che contribuiscono ad individuare le regole operative che devono essere rispettate *anche* nel caso dei soccorsi in mare. **Nel caso Open Arms**, allora, non erano soltanto le norme (consuetudinarie e pattizie) in tema di diritto del mare, ad imporre allo Stato italiano lo sbarco dei naufraghi, una volta che si erano esaurite altre possibilità di risolvere il caso; era **anche l'art. 3 CEDU** che**, vietando i trattamenti inumani e degradanti, imponeva agli organi dello Stato competenti di mettere fine a una situazione che, con il protrarsi del soggiorno a bordo della nave di decine di persone provate fisicamente e psicologicamente dalle traversie cui**

erano andate incontro, sicuramente integrava gli estremi di una situazione riconducibile al paradigma della norma della Convenzione europea.

La Procura di Palermo, con una scelta inusuale ma condivisibile considerate le peculiarità del caso, ha deciso di proporre ricorso *per saltum*, cioè ha deciso di non impugnare la sentenza davanti alla Corte d'appello, ma di interrogare direttamente la Cassazione, trattandosi di una questione di diritto, e il fatto storico, come visto, risultando accertato dal Tribunale in termini conformi all'imputazione. **Nei prossimi mesi vedremo** dunque **se la Cassazione penale confermerà i principi di diritto affermati dalla Cassazione civile, ma non ci pare in effetti ci siano ragioni per cui dovrebbe discostarsene**. La strategia di trattenere per giorni i soccorsi prima di concedere lo sbarco non aveva nulla a che vedere con la legittima tutela delle frontiere, ma era una pratica *odiosa* e *inumana*, oltre che *inutile* (tanto che, per fortuna, non è più stata praticata, né viene praticata dall'attuale Governo che pure la difende), che violava una pluralità di norme in tema di diritto del mare e di tutela dei diritti fondamentali. **Sostenere che di fronte a una sentenza di assoluzione motivata come abbiamo visto, e che non tiene contro di un fondamentale precedente della Cassazione, la Procura avrebbe dovuto rinunciare a fare ricorso, significa semplicemente richiedere un atteggiamento di supina e acritica acquiescenza della magistratura ai *desiderata* governativi**: ma visto il clima di questi mesi, davvero non c'è da stupirsi.

Un ultimo cenno, relativo alle reazioni della politica da cui siamo partiti. Il ministro della Giustizia ha affermato che non è degno di un Paese civile che possano essere appellate le sentenze di assoluzione, e che si batterà per re-introdurre un divieto in tal senso. Sarebbe il caso di ricordare al ministro che anche la legge che in epoca berlusconiana aveva introdotto il divieto di appellare le sentenze di assoluzione (e che era stata poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale) prevedeva comunque **la possibilità di fare ricorso in Cassazione per motivi di diritto: ipotesi che neanche i promotori di quella riforma avevano ritenuto di escludere, tanto perché il ricorso in Cassazione è previsto in sede costituzionale, quanto perché in caso contrario si consentirebbe al tribunale di assolvere l'imputato in violazione di norme di legge, senza la possibilità che tale violazione venga in alcun modo fatta valere**: un'ipotesi priva di senso, che non ricorre, questa sì, in nessun Paese civile. Il ministro nelle sue dichiarazioni è stato sfortunato, perché **il caso del ricorso *per saltum* in Cassazione è tra le poche ipotesi che non sarebbero toccate da un eventuale divieto di appellare le sentenze di assoluzione**: ancora una volta, il furore censorio per ogni decisione sgradita ha prevalso su un'analisi un po' meno superficiale della vicenda che si stava commentando.