



UA/125/21



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Roma, 7 marzo 2022

OGGETTO: Orientamenti in tema di sequestri delle imbarcazioni usate per l'immigrazione illegale

Ai Signori Procuratori generali
presso le Corti d'Appello di

LORO SEDI

1. Premessa

Con nota del 3 novembre 2021 diretta a questo ufficio, il direttore generale delle Accise, Dogane e Monopoli rappresentava la necessità di adozione di linee guida comuni da parte degli uffici di Procura interessati, con riferimento alle procedure relative al ritrovamento di imbarcazioni adoperate per l'immigrazione irregolare; ciò al fine di adottare una prassi condivisa e conferente alle esigenze di speditezza correlate al tempestivo smaltimento delle stesse nell'ottica di un contenimento degli oneri erariali.

A tal fine allegava le direttive impartite dal procuratore della Repubblica di Agrigento, nonché analogamente dal Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria congiuntamente col Procuratore della Repubblica di Locri.

La procedura standardizzata che emerge da tali direttive si può così riassumere:

- l'imbarcazione viene ormeggiata presso il molo indicato dall'Autorità Marittima, e della stessa si redigerà scheda tecnica secondo modello di cui all'allegato del D.P.C.M. 13 febbraio 2003;
- la P.G. procede al sequestro con tempestiva trasmissione del relativo verbale al PM per la convalida ai sensi dell'art. 354 c.p.p.;
- il natante viene consegnato in custodia all'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli;
- la carenza di interesse investigativo dell'imbarcazione sequestrata deve essere tempestivamente valutata, con conseguenziale provvedimento di dissequestro e nulla osta alla distruzione della stessa, con affidamento del natante all'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli per la sua demolizione.

Con successiva segnalazione del 26 novembre 2021 il Direttore Generale delle Accise, Dogane e Monopoli comunicava che analoga determinazione, dal medesimo contenuto prescrittivo, era stata adottata dal Procuratore della Repubblica di Crotone.

Alternativa, rispetto alle linee guida cui si riferisce la nota della Direzione Generale delle A.D.M., è la soluzione adottata dalla Procura della Repubblica di Siracusa di concerto con le autorità interessate (Marina Militare, Questura, Ufficio delle Dogane) e che può essere così riassunta:

- accertamento della violazione e tempestiva comunicazione all'AA.GG.;
- valutazione sommaria da parte della P.G. operante della condizione generale dell'imbarcazione (mediante ispezione a bordo e successiva compilazione della scheda allegata alla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 13 febbraio 2003), che costituirà oggetto del sequestro;
- sequestro dell'unità;
- nel caso in cui l'unità navale venga ritenuta idonea ad affrontare il trasferimento (condizioni di galleggiabilità e navigabilità accertata), la stessa viene condotta e ricoverata presso il porto rifugio insistente nel

Compensorio Militare di Marisicilia, secondo le modalità rappresentate dal Comando Marittimo Sicilia con nota dell'11 novembre 2021;

- se durante l'ispezione a bordo, la P.G. operante, ravvisasse situazioni di elevato pericolo ambientale necessitanti attività di bonifica, finalizzati nella fattispecie ad evitare l'immissione di idrocarburi o sostanze inquinanti di qualsiasi natura in mare, si procede preliminarmente ad attuare i dispositivi previsti dalla Convenzione nazionale per la lotta agli inquinamenti marini così come indicato al punto B) della predetta circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- valutazione da parte della Commissione permanente composta da personale della Marina Militare designata all'uopo dal Comando Marittimo Sicilia;
- la P.G. operante cura l'immediato raccordo con detta Commissione con le modalità oggetto di Protocollo da siglare con il Comando Marittimo Sicilia e che seguirà come allegato alle presenti direttive;
- qualora l'esito dell'ispezione condotta da tale Commissione sia favorevole si procede alla valutazione delle richieste di affidamento dei beni sequestrati secondo quanto disposto dall'articolo 12, comma 8, del T.U Immigrazione;
- conclusa la valutazione delle richieste pervenute dagli enti aventi diritto o dalle Forze di Polizia e Forze Armate interessate per ragioni istituzionali, si procederà al dissequestro dell'unità navale con contestuale affidamento in custodia giudiziale con facoltà d'uso;
- nell'ipotesi in cui l'imbarcazione a seguito della valutazione della Commissione venga ritenuta inidonea verrà indicata anche la procedura di rottamazione da seguire, se ordinaria o con urgenza, valutando le eventuali ragioni di compromissioni dell'ambiente marino.
- nell'ipotesi di inidoneità la Commissione provvederà alla compiuta descrizione ed al recupero materiale ove necessario delle attrezzature e delle dotazioni riutilizzabili eventualmente impiegabili dalle forze di Polizia per fini istituzionali

- nell'ipotesi di inidoneità si procederà al dissequestro dell'imbarcazione e all'affidamento all'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli, competente alla distruzione del bene in questione, che procederà secondo le indicazioni formulate dalla Commissione, con procedura ordinaria o d'urgenza.

In data 10 febbraio 2022, si è tenuta una riunione Teams finalizzata alla verifica delle prassi applicative dei commi 8 ed 8-bis dell'art. 12 del d.lgs. n. 298/1998 e della Circolare esplicativa del P.C.M del 13 febbraio 2003 (Gazzetta Ufficiale 19 febbraio 2003, n. 41) alla quale hanno partecipato l'Agenzia delle accise, delle dogane e dei monopoli, il Comando generale della Guardia di Finanza e il Comando delle Capitanerie di Porto, sia per le concorrenti attribuzioni, sia per la individuazione di linee operative comuni.

Alla riunione hanno partecipato le Procure generali direttamente interessate e – per loro tramite – gli Uffici di procura dei distretti di Bari, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Lecce, Messina, Palermo e Reggio Calabria.

Oltre alla illustrazione delle descritte prassi operative, sono state rappresentate criticità in ordine alla procedura di acquisizione, assegnazione o smaltimento dei natanti.

Dalle Procure della Repubblica di Agrigento, Crotone e Lecce è stato rappresentato che la maggior parte delle imbarcazioni, rinvenute nell'ambito della propria competenza territoriale, non si presenta in condizioni suscettibili di un utile reimpiego, per cui necessiterebbe maggiore celerità nelle procedure di smaltimento delle stesse, poiché un certo numero di esse affonda con correlati problemi di recupero, oltre a costituire comunque ingombro di porti o specchi di mare interessanti dalla navigazione. In tal senso, a parte il caso notorio di Lampedusa, particolarmente complessa risulta la situazione dei porti di Otranto, Gallipoli e Santa Maria di Leuca, in Salento, nonché di Crotone in Calabria, ove il raccordo tra Autorità Giudiziaria e Agenzia delle Dogane sta consentendo lo smaltimento in termini significativi di scafi abbandonati, persistendo comunque difficoltà procedurali ed operative per i natanti lasciati sull'arenile o affondati nei fondali, che non sempre sono oggetto di sequestro giudiziario.

Le Procure della Repubblica di Castrovillari, Locri e Lecce hanno poi segnalato come le imbarcazioni adoperate per la rotta migratoria del Mediterraneo Orientale, con sbarco lungo le coste joniche calabresi e salentine, siano a volte natanti in ottime

condizioni, perfino vascelli di pregio, suscettibili di un utile reimpiego, ma che purtroppo le tempistiche procedurali non consentono un proficuo metodo di assegnazione.

Come si vede, le questioni sono molte e spesso assai complesse; inoltre, vi sono specificità territoriali che incidono sulle determinazioni dei diversi uffici. In realtà, l'approccio individuato nelle direttive di alcune Procure della Repubblica, innanzi richiamate, diverge tra loro solo per aspetti particolari, ma sembra essere omogeneo e tale da poter costituire il fondamento di un orientamento unitario.

Le informazioni come sopra acquisite costituiscono dunque la base degli orientamenti che seguono, il cui scopo è favorire l'individuazione di soluzioni operative che agevolino la destinazione e lo smaltimento di imbarcazioni sequestrate in relazione a reati in materia di immigrazione clandestina, nei tempi più brevi e con il minor costo per l'Erario.

2. Considerazioni di carattere generale

Le prassi e le criticità riferite dagli uffici territoriali menzionati riguardano sia le determinazioni da assumere in relazione ai numerosi scafi abbandonati od affondati nei porti e nelle acque territoriali, sia la gestione dei mezzi sequestrati.

Si tratta di profili entrambi ricadenti nel perimetro delle attività delle Procure e quindi suscettibili di essere oggetto di orientamenti nell'ambito delle attività di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006.

Va sottolineato come ogni soluzione operativa debba essere rispettosa delle scadenze procedurali previste dalla normativa primaria di cui all'art. 12, commi 8 – 8 bis del d.lgs. n. 286/1998, che disciplinano le determinazioni dell'autorità giudiziaria in relazione ai beni sequestrati nel corso di operazioni di polizia finalizzate alla prevenzione e repressione dei reati previsti dai commi precedenti (affidamento dei beni in custodia giudiziale, salvo che vi ostino esigenze processuali, agli organi di polizia che ne facciano richiesta ed applicazione, nel caso che non siano state presentate istanze di affidamento, delle disposizioni dell'articolo 301-bis, comma 3, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, in tema di distruzione a cura di ADM).

Appare altresì opportuno il confronto con le indicazioni, ancorché non vincolanti, della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri emanata il 19 febbraio 2003, avente per oggetto "*Distruzione di imbarcazioni utilizzate per i reati di immigrazione clandestina*" (Gazzetta Ufficiale 19 febbraio 2003, n. 41), in quanto delinea un percorso

attuativo della normativa primaria, finalizzato alla ricerca di soggetti interessati all'affidamento del bene sequestrato, al quale deve attenersi l'Autorità amministrativa che collabora con il pubblico ministero.

Esula, di contro, dall'ambito di intervento di questo ufficio il tema delle attribuzioni in materia di ricerca di imbarcazioni affondate svolta di iniziativa, trattandosi di questione relativa alla fase precedente l'eventuale avvio del procedimento penale, peraltro non espressamente disciplinata dalla citata normativa primaria, avente ad oggetto la gestione dei beni già sequestrati.

3. I sequestri

Quanto al momento iniziale dell'acquisizione dell'imbarcazione, non si pongono questioni se il natante è individuato nel corso di attività di trasporto o sbarco illegale degli immigrati, potendosi in tal caso procedere, da parte della Polizia Giudiziaria, con sequestro penale di iniziativa del natante ai sensi degli artt. 354, 355 c.p.p. per il reato di cui all'art. 12 d.lgs. n. 286/1998. Restano ferme le speciali competenze riservate alle Autorità Marittime dagli artt. 72 e 73 del Codice della navigazione e dagli articoli 89 e 90 del relativo Regolamento d'esecuzione, che prevedono le modalità di rimozione di materiali, navi, galleggianti e sommersi che costituiscano un pericolo per la sicurezza della navigazione.

Nel caso di imbarcazione abbandonata sull'arenile o affondata nei porti od in acque territoriali e siano ravvisabili indizi del reato di cui all'art. 12 T.U. Imm, sembra praticabile il sequestro, di iniziativa della polizia giudiziaria o su delega, a carico di ignoti. Tale soluzione risponde alla necessità di procedere rapidamente all'acquisizione materiale del relitto ed alla sua successiva eliminazione, con conseguenziale liberazione della spiaggia o dello specchio d'acqua ingombrato.

Una volta che si sia proceduto al sequestro ed alla conseguente convalida del provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria, appare conveniente per l'Erario la prassi di affidare il natante o comunque il suo relitto in custodia ad ADM, che rappresenta il soggetto giuridico destinatario, secondo la normativa, degli oneri di smaltimento dello stesso.

In presenza di una situazione di elevato rischio ambientale, si renderà peraltro necessario l'intervento dell'ASL competente per territorio, qualora le condizioni del

mezzo richiedano interventi di bonifica prima del trasferimento presso idoneo sito (cfr. più diffusamente la lettera B, par. 2, della circolare 19 febbraio 2003).

Quando vi è un sequestro di polizia giudiziaria, oppure esso può essere senza particolari problemi disposto al momento della individuazione del relitto, non si pongono questioni attinenti alle attribuzioni dell’Agenzia delle Dogane, certamente sussistenti per lo smaltimento. Tale indicazione procedurale può consentire una buona collaborazione tra ADM e Forze di Polizia, senza che possano sorgere questioni attinenti alle rispettive attribuzioni. Risulta, del pari, ben chiaro il ruolo dell’autorità giudiziaria, nella convalida del sequestro e nell’assunzione delle conseguenti determinazioni.

4. La gestione dei beni sequestrati

Una volta affidato il natante od il suo relitto ad ADM, va assicurata la massima celerità per l’assunzione e l’esecuzione delle determinazioni relative alla sorte del bene.

I commi 8 – 8 bis dell’art. 12 del d.lgs. n. 286/1998 prevedono la distruzione a cura di ADM qualora non siano state presentate istanze di affidamento.

Né la norma, né la circolare 19 febbraio 2003 indicano il termine superato il quale può disporsi tale distruzione; la circolare, poi, affida all’amministrazione il compito di individuare i soggetti interessati.

Nondimeno, l’autonomia del pubblico ministero e la sua responsabilità sulla gestione dei beni sequestrati gli richiedono soluzioni finalizzate alla ottimizzazione dei tempi e dei costi della gestione dei beni stessi.

In questa prospettiva, il primo passaggio è quello della verifica della concreta possibilità di affidamento del natante.

La previsione della lettera B, par. 3, della circolare 19 febbraio 2003 relativa alla predisposizione di una scheda tecnica da parte del soggetto che ha materialmente proceduto al sequestro dell’unità navale, appare strumentale alla verifica della possibilità di affidamento del natante e sembra quindi ultronea quando tale evenienza sia “*ictu oculi*” da escludere, come nel caso di relitti od imbarcazioni non in condizioni di pronta ed economica riparazione ai fini della navigabilità.

In tal caso, una sommaria indicazione da parte della polizia giudiziaria circa l’assenza di concrete possibilità di affidamento del mezzo appare sufficiente per dare corso alla fase di demolizione e smaltimento da parte di ADM.

Solo nei casi dubbi appare necessaria una valutazione sulle possibilità tecniche ed economiche di reimpiego dell'imbarcazione per un suo eventuale utilizzo da parte di soggetti interessati.

La procedura delineata dalla circolare ai paragrafi 3-5 della lettera B (redazione della scheda di valutazione da parte del soggetto che ha materialmente proceduto al sequestro dell'unità navale, istruttoria da parte dell'ufficio territoriale di Governo competente ed opzioni diversificate a seconda dell'esito positivo o negativo della ricerca di soggetti interessati all'affidamento) è finalizzata all'avvio della fase amministrativa di ricerca di soggetti interessati all'affidamento del natante e potrebbe avere tempi non compatibili con le esigenze di celerità ed economicità delle determinazioni circa la sorte del bene sequestrato.

L'autonomia dell'autorità requirente sembra allora consentire agli uffici di Procura:

- di acquisire notizie sulle condizioni del bene dalla polizia giudiziaria che ha proceduto al sequestro, anche ricorrendo a soluzioni operative diverse dalla scheda tecnica disciplinata dalla circolare che siano comunque in grado di fornire le informazioni necessarie;
- di attivarsi direttamente, nel caso di accertata possibilità di affidamento, per la verifica di soggetti ad esso interessati (il comma 8 dell'art. 12 attribuisce direttamente all'autorità giudiziaria il potere/dovere di determinarsi in tal senso, per tal via implicitamente ammettendo la possibilità di una verifica delle condizioni per il suo esercizio).

Nel caso di esito negativo di tale verifica, l'Agenzia delle Dogane, previo dissequestro dell'imbarcazione, potrà procedere subito al relativo smaltimento ai sensi dell'art. 301-bis D.P.R. n. 43/1973.

Nel caso di individuazione di soggetto interessato potrà di contro procedersi all'affidamento ai sensi del comma 8 del citato art. 12.

Di tali attività autonomamente svolte sembra comunque opportuno dare notizia all'ufficio territoriale di Governo competente (UTG) ai fini del coordinamento delle rispettive attività e della concorde individuazione della miglior soluzione.

La valutazione finale e le conseguenti determinazioni sulla sorte del bene sequestrato, in mancanza di esigenze investigative, dovrebbe essere compiuta al più presto e comunque, in ogni caso, non oltre il termine di scadenza delle indagini.

5. Osservazioni finali

Con l'iniziativa di cui si è dato qui conto, la Procura generale intende contribuire alla individuazione di modalità uniformi di azione delle Procure della Repubblica, al fine di rendere più agevole il raggiungimento dell'obiettivo della eliminazione di relitti che ingombrano porti e coste. Questo obiettivo è perseguito da diversi organi, con la conseguenza che è indispensabile che il comune sforzo sia coordinato e che si superino i molti problemi che concretamente si pongono nell'attuazione della disciplina in vigore. Quando i relitti siano sequestrati, l'attribuzione decisoria è certamente dell'autorità giudiziaria e l'affidamento per lo smaltimento è certamente da operarsi in favore della Agenzia delle Dogane.

Non rientrano invece nelle competenze di questo ufficio le modalità di esecuzione di sequestri amministrativi sulla base della normativa doganale, che si assume rientrino nelle attribuzioni della Agenzia.

Sarebbe auspicabile una estensione della regolamentazione anche alla ricerca, al recupero e allo smaltimento delle imbarcazioni affondate e che non costituiscono oggetto di provvedimento di sequestro. Tuttavia, allo stato della normativa la questione non è risolvibile con lo strumento dell'art. 6 del d.lgs. 106/2006.

Queste linee guida, di conseguenza, riguardano esclusivamente i relitti sottoposti a sequestro, sia che esso sia già stato disposto, sia che lo venga al momento della individuazione ai fini dello smaltimento.

Il Procuratore generale
Giovanni Salvi

