

L'assegnazione di un porto sicuro ed il contrasto dell'immigrazione irregolare.

La drammatica realtà del fenomeno migratorio nel Mediterraneo

Il tratto di mare che si estende dalla Libia e dalla Tunisia fino all'Italia rappresenta una barriera fisica molto pericolosa, specialmente per le imbarcazioni di legno o di gomma di fortuna, spesso riciclate più volte dai trafficanti.

Fino al 2014, l'operazione Mare Nostrum, avviata nel 2013 in risposta all'aumento dei naufragi nel canale di Sicilia, aveva una doppia missione: garantire il salvataggio in mare e perseguire penalmente coloro che lucrano sul traffico illegale di migranti.

Poco dopo la fine di Mare Nostrum, sostituito dal Triton nel 2014 - un'iniziativa europea anziché solo italiana - il soccorso in mare è stato escluso dagli obiettivi dell'operazione, che si è concentrata solo sul controllo delle frontiere tramite l'agenzia europea delle frontiere, Frontex.

Il soccorso non è stato più considerato una priorità, dal momento che 'Triton' non si spingerà oltre le 30 miglia marine dalle coste italiane, a differenza di 'Mare Nostrum', poiché si concentra solo sulla sorveglianza delle frontiere marittime.

Da quel momento, nel 2015, al di là della linea delle 30 miglia marine, le navi di soccorso della flotta civile, spesso di ONG, hanno iniziato a operare in sostituzione delle autorità statali e i Governi che si sono succeduti hanno avviato un processo prima comunicativo e poi normativo volto a scoraggiare il soccorso in mare, soprattutto quando è rivolto a migranti provenienti da Paesi dove le condizioni di vita li spinge a rischiare la vita pur di raggiungere l'Europa.

Far diminuire gli sbarchi è diventato uno degli obiettivi ricorrenti delle politiche recenti.

Nel decreto Salvini-bis del 2019 (decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica", noto come decreto Sicurezza Bis) si stabiliva che il Ministero dell'Interno "può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale" - un diritto di cui ogni Stato si può avvalere in base alla Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare – per cui “in caso di violazione di tali restrizioni,

si applica al comandante della nave una sanzione amministrativa, che varia da 150.000 a 1.000.000 di euro.”

L’attuazione di questo decreto nelle politiche di quel periodo si tradusse nella cosiddetta strategia dei “porti chiusi”, causando lunghi tempi di attesa per le navi di soccorso con i naufraghi a bordo e attirando una notevole attenzione mediatica - come nel caso di Carola Rackete, comandante della Sea Watch - e spesso risultando, come vedremo, in sentenze a favore del soccorso.

Tuttavia, la politica dei porti chiusi, come ostacolo al soccorso in mare, si è dimostrata inefficace soprattutto perché i giudici interni hanno costantemente affermato la legittimità del comportamento dei comandanti delle navi che operavano in conformità alle convenzioni marittime internazionali.

Recentissima in questo senso una sentenza del 2025 delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione di cui dirà (ordinanza pubblicata il 6 marzo 2025 (R.G.N. 17687/2024).

L'introduzione del decreto Piantedosi nel 2023, è finalizzata a ostacolare tali azioni con il potere attribuito al Governo di assegnare un porto sicuro non necessariamente più vicino al luogo di salvataggio.

Il decreto legge 2 gennaio 2023 n. 1 ha inteso regolamentare l'attività di soccorso delle navi umanitarie, è stato convertito in Legge 24 febbraio 2023, n. 15).

Scelta quest'ultima ritenuta legittima dalla giurisprudenza amministrativa ma al vaglio della Consulta.

La (controversa) questione della competenza degli Stati nella assegnazione di un porto di sbarco.

Quanto al modo di esercizio delle potestà di soccorso in mare nelle sue linee essenziali il quadro normativo all'interno del quale occorre collocare la problematica è il seguente.

In primo luogo 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 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 e, come tale, esso deve considerarsi

prevalente su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare.

Le Convenzioni internazionali in materia, cui l'Italia ha aderito, costituiscono, dunque, 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.

Tale obbligo trova una più dettagliata enunciazione, con riguardo alla specifica attività di soccorso in mare:

- nella Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (c.d. Convenzione SOLAS, acronimo di Safety Of Life At Sea, del 1974, ratificata dall'Italia con legge 23 maggio 1980, n. 313);
- nella Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare (c.d. Convenzione SAR, acronimo per Search And Rescue, anche nota come Convenzione di Amburgo: ratificata dall'Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147, ha trovato concreta attuazione con il d.P.R. n. 662 del 1994, che ha attribuito il servizio di ricerca e soccorso alla competenza primaria del Ministero delle infrastrutture e trasporti che, all'uopo, si avvale del Corpo delle Capitanerie di Porto/Guardia costiera);

- nonché nella Convenzione delle Nazioni Unite di Montego Bay sul Diritto del Mare del 1982 (c.d. Convenzione UNCLOS, acronimo per United Nations Convention on the Law of the Sea, ratificata dall'Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689).

In particolare la Convenzione di Amburgo, nel rispetto del principio di cooperazione internazionale, obbliga gli Stati costieri 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.

A tal fine, ciascuno Stato membro è tenuto a dotarsi di un Centro nazionale di coordinamento delle attività di soccorso (MRCC – Maritime Rescue Coordination Centre) nonché di appositi piani operativi che prevedano le varie tipologie di emergenza e, in relazione a queste, le competenze dei centri preposti; ciò 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); di «[...] fornirle le prime cure mediche o di altro genere» e di «trasferirla in un luogo sicuro» (Capitolo 1.3.2).

Lo Stato responsabile di un'area SAR, in caso di emergenza in mare nella propria area di responsabilità, ha l'obbligo di intervenire assumendo, per il tramite del proprio Rescue Coordination Center (RCC) o Rescue Sub Centre qualora designati (RSC), il

coordinamento delle operazioni di soccorso con l'impiego di unità SAR, ma anche con unità militari e/o civili.

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.

Non può pertanto ritenersi che lo Stato responsabile sia sempre lo quello di bandiera in quanto titolare della giurisdizione sulla nave soccorritrice; ed infatti, in disparte il fatto che tale Stato potrebbe trovarsi ad una distanza di migliaia di chilometri dalla zona di intervento, in occasione di un evento di pericolo risulta prevalente l'applicazione delle disposizioni della Convenzione SAR, fondate sul principio della massima rapidità ed efficacia nelle operazioni di salvataggio, piuttosto che sul dato formale della sussistenza della giurisdizione sulla nave soccorritrice (v. in tal senso, Cons. Stato 25/02/2025, n. 1615, in motivazione, par. 33.2).

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 concludere le operazioni di soccorso.

La scelta del porto sicuro

Comunque 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.

In particolare 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 Rackete”; v. anche Cons. Stato n. 1615 del 2025, in motivazione, par. 35).

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 MRCC Roma 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.

La responsabilità di indicare un porto di sbarco sicuro nel tempo più breve ragionevolmente possibile è disciplinata dall'art.. **3.1.9 dell'Annesso alla Convenzione SAR** di Amburgo del 1979).

Il punto 3.1.9 dell'Annesso alla Convenzione SAR dispone: che «Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare.

La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare:

- affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti,
- affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione (Marittima Internazionale).

In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile».

Il contesto del Mar Mediterraneo centrale

Il problema applicativo legato al contesto del Mar Mediterraneo pone le seguenti problematiche.

Le autorità marittime libiche, al pari di quelle tunisine o maltesi rifiutano di fare entrare nelle loro acque territoriali navi civili che abbiano svolto attività SAR senza ottenere, malgrado reiterate richieste, alcun coordinamento statale.

Anche le autorità italiane rifiutano generalmente di assumere il coordinamento dei soccorsi al di fuori della zona SAR che si è riconosciuta al nostro Paese.

Esiste tuttavia, in base alle Convenzioni internazionali, un preciso dovere di intervento e di coordinamento dei soccorsi a carico dello Stato contattato o informato dell'evento di soccorso (Stato di primo contatto), quando gli Stati che sarebbero competenti in base alla ripartizione delle zone SAR in acque internazionali, registrata presso l'IMO di Londra, non assumono il coordinamento degli interventi di salvataggio o comunicano di non avere mezzi da inviare a distanze tanto elevate da rendere del tutto inefficaci le risposte alle chiamate di soccorso.

Va precisato che la Commissione europea ha escluso la competenza dello Stato di bandiera della nave soccorritrice per la indicazione di un porto di sbarco sicuro, **sottolineando i doveri di coordinamento e di collaborazione che incombono a tutti gli Stati costieri, i cui porti siano raggiungibili nel tempo più breve ragionevolmente**

possibile, aggiungendo che la nave soccorritrice non può essere qualificata come un place of safety (POS) temporaneo a tempo indeterminato.

La prima considerazione da trarre è che il diritto marittimo richiede cooperazione e coordinamento tra gli Stati, ma non specifica quale Stato deve accettare lo sbarco sul suo territorio.

Tuttavia secondo l'UNHCR (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), “Le persone soccorse devono essere fatte sbarcare il prima possibile in un luogo sicuro.

Un «luogo sicuro», ai fini del diritto marittimo internazionale, è un luogo in cui «la sicurezza della vita dei sopravvissuti non è più minacciata e dove i loro bisogni umani fondamentali (come cibo, alloggio e bisogni medici) possono essere soddisfatti [e] da cui possono essere organizzati i trasporti essere fatto per la destinazione successiva o finale dei sopravvissuti.”

Il diritto internazionale non pone, però, un esplicito obbligo giuridico a carico di uno Stato specifico di consentire lo sbarco in un luogo sicuro all'interno del proprio territorio.

Le linee guida di salvataggio dell'IMO indicano che una nave che presta assistenza non dovrebbe essere considerata un luogo sicuro; concetto basato unicamente sul fatto che i sopravvissuti non sono più in pericolo immediato una volta a bordo della nave.

Per l'UNHCR, "La nave soccorritrice può servire come luogo temporaneo di sicurezza, ma dovrebbe essere sollevata il prima possibile. È importante sottolineare che l'identificazione di un luogo appropriato di la sicurezza è soggetta ad altri standard giuridici internazionali e deve in particolare essere coerente con essi i requisiti del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani".

Queste linee interpretative erano state già sostenute con grande chiarezza nell'**atto di intervento dell'UNHCR nel procedimento S.S. and Others/Italy (Appl. No. 21660/18)** davanti alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, a seguito dell'intervento violento di una motovedetta libica durante soccorsi operati dalla ONG tedesca Sea Watch il 6 novembre 2017.

Il Diritto europeo

Una volta affermato il diritto al non respingimento in mare di una imbarcazione a rischio di naufragio si deve considerare che, secondo la Convenzione di Ginevra e la normativa dell'Unione europea in materia di protezione internazionale, nessuna persona che raggiunga comunque una frontiera marittima di uno Stato UE può essere privata del diritto di accedere ad una procedura di protezione e di esercitare i diritti di difesa prima dell'eventuale respingimento o espulsione, fatto salvo in ogni caso il divieto di respingimenti collettivi (Corte E.D.U., Grande Camera, sent. 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri c. Italia)

Il Considerando 26 della Direttiva 2013/32/UE prevede che “al fine di garantire l'effettivo accesso alla procedura di esame, è opportuno che i pubblici ufficiali che per primi vengono a contatto con i richiedenti protezione internazionale, in particolare i pubblici ufficiali incaricati della sorveglianza delle frontiere terrestri o marittime o delle verifiche di frontiera, ricevano le pertinenti informazioni e la formazione necessaria per riconoscere e trattare le domande di protezione internazionale tenendo debitamente conto, tra l'altro, dei pertinenti orientamenti elaborati dall'EASO. Essi dovrebbero essere in grado di dare ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi presenti sul territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, e che manifestano l'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale, le pertinenti informazioni sulle modalità e sulle sedi per presentare l'istanza. Ove tali persone si trovino nelle acque territoriali di uno Stato membro, è opportuno che siano sbarcate sulla terra ferma e che ne sia esaminata la domanda ai sensi della presente direttiva”.

I comandanti delle navi umanitarie possono raccogliere le manifestazioni di volontà dei naufraghi che intendono presentare

una richiesta di protezione internazionale in Italia e trasmetterla alle autorità dello Stato costiero, che può offrire un porto di sbarco sicuro.

I dubbi sulla valenza normativa cogente di quanto previsto dalle Convenzioni internazionali di diritto del mare e dalle Risoluzioni dell'IMO possono essere superati richiamando la natura di *ius cogens* dei Regolamenti europei che hanno efficacia vincolante diretta nell'ordinamento interno degli stati dell'Unione europea.

Si deve, infatti, considerare che i Regolamenti europei **n.656/2014** e **n.1896/2019** prevedono espressamente un richiamo a tutte le Convenzioni internazionali di diritto del mare, congiuntamente alla Convenzione di Ginevra del 1951 sulla protezione dei rifugiati.

Inoltre occorre considerare anche quanto prevede l'art.19 del Testo Unico sull'immigrazione, secondo cui “in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.”

In base all'art. 9.1 del Regolamento n.656/2014, “Gli Stati membri osservano l'obbligo di prestare assistenza a qualunque natante o persona in pericolo in mare e durante un'operazione marittima assicurano che le rispettive unità partecipanti si attengano a tale obbligo, conforme mente al diritto internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali, indipendentemente dalla cittadinanza o dalla situazione giuridica dell'interessato o dalle circostanze in cui si trova”.

Il principio sostanziale è che in mare non esistono clandestini, ma in caso di *distress* ci sono soltanto “naufraghi” da condurre in un porto sicuro di sbarco nel tempo più breve ragionevolmente possibile.

In tal senso il Regolamento n. 656/2014/UE è molto preciso nel descrivere i casi di *distress*,.

Si considera che un natante o le persone a bordo siano in una fase di pericolo, in particolare:

- 1) quando sono ricevute informazioni affermative secondo cui una persona o un natante è in pericolo e necessita di assistenza immediata;
- 2) quando in seguito a una fase di allarme, ulteriori tentativi falliti di stabilire un contatto con una persona o un natante e più estese richieste d'informazioni senza esito portano a pensare alla probabilità che esista una situazione di pericolo;
- 3) quando sono ricevute informazioni secondo cui l'efficienza operativa del natante è stata compromessa al punto di rendere probabile una situazione di pericolo.

Per valutare se un natante si trovi in una fase di incertezza, allarme o pericolo, le unità partecipanti tengono in conto, e trasmettono al centro di coordinamento del soccorso competente, tutte le informazioni e osservazioni pertinenti, anche per quanto riguarda: Inoltre l'esistenza di una richiesta di assistenza, anche se tale richiesta non è l'unico fattore per determinare l'esistenza di una situazione di pericolo.

Va tenuto conto se la navigabilità del natante e la probabilità che questo non raggiunga la destinazione finale; se il numero di persone a bordo rispetto al tipo di natante e alle condizioni in cui si trova; se sussiego la disponibilità di scorte necessarie per raggiungere la costa, quali carburante, acqua e cibo e se vi é la presenza di un equipaggio qualificato e del comandante del natante; se si riscontra l'esistenza e la funzionalità di dispositivi di sicurezza, apparecchiature di navigazione e comunicazione.

Va inoltre tenuto conto della presenza a bordo di persone che necessitano di assistenza medica urgente, di persone decedute, di donne in stato di gravidanza o di bambini. Va infine tenuto conto delle condizioni e previsioni meteorologiche e marine.

Dopo il salvataggio, le disposizioni per lo sbarco previste dal Regolamento n.656/2014 non devono comportare dunque azioni dirette o indirette verso il respingimento o che impediscano alle persone che potrebbero aver bisogno di protezione internazionale di ottenere tale protezione in una procedura equa ed efficiente.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di applicazione dei “decreti sicurezza”.

Secondo la Corte di cassazione, nel caso Rackete, in base alle Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78 del 2004) allegate alla Convenzione SAR del

1979, «un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse; dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale» (par. 6.12). «Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative». (par. 6.13)....”

Non può, quindi, essere qualificato “luogo sicuro”, per evidente mancanza di tale presupposto, una nave in mare che, oltre ad essere in balia degli eventi metereologici avversi, non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse.

Né può considerarsi compiuto il dovere di soccorso con il salvataggio dei naufraghi sulla nave e con la loro permanenza su di essa, poiché tali persone hanno diritto a presentare domanda di protezione internazionale secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, operazione che non può certo essere effettuata sulla nave”.

Per la Corte di cassazione sul caso [Asso 28](#), la Libia non presenta i requisiti per garantire porti sicuri di sbarco, [con una serie di motivazioni](#) che non valgono soltanto al tempo dei fatti oggetto dei [procedimenti sui quali è intervenuta la Corte](#), ma che

continuano ad assumere rilievo anche con riferimento alla situazione attuale.

In una precedente occasione, la Corte di Cassazione sul caso Vos Thalassa (Cass., Sez. VI, sent 16 dicembre 2021 (dep. 26 aprile 2022), n. 15869, Pres. Mogini, rel. Silvestri) aveva riconosciuto il diritto alla resistenza esercitato dai migranti rispetto alla prospettiva di essere ricondotti in Libia, dopo essere stati soccorsi in acque internazionali.

In quell'occasione la Corte aveva anche ribadito che per quanto riguarda la Convenzione SOLAS, ai sensi del cap. V, Regolamento 33, dell'Allegato, il comandante di una nave in posizione idonea a prestare assistenza, che abbia ricevuto informazioni sulla presenza di persone in una situazione di pericolo in mare, è obbligato “a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza”.

La sentenza fa espresso riferimento al Memorandum d'intesa concluso nel 2017 tra l'Italia ed il governo di Tripoli, e richiama un parere dell'UNHCR, che ha espresso precise riserve (UNHCR position on returns to Libya (Update II), settembre 2018) affermando che “finché non miglioreranno considerevolmente la sicurezza del Paese e il rispetto dei diritti umani, la Libia non potrà essere considerato né come Paese terzo sicuro per i respingimenti di cittadini libici o provenienti da esso (parr. 37-40), né come Paese terzo sicuro (par. 41), né come porto sicuro nel quale procedere allo sbarco, dopo le operazioni di salvataggio in mare (par. 42)”.

Le Sezioni unite civili della Corte di cassazione si pronunciano sull'obbligo di assegnazione di un porto sicuro.

Di particolare interesse è una recente pronuncia delle sezioni unite civili della Corte di cassazione (ordinanza n. 5992 del 6 marzo 2025) in tema di responsabilità civile della P.A. per il soccorso in mare di imbarcazione in zona SAR e mancata autorizzazione all'attracco della unità navale della Guardia Costiera "U. Diciotti", nella quale si affronta la questione del dannorisarcibile per la restrizione della libertà personale.

La scelta del porto sicuro non è un atto politico.

La prima questione che la Corte affronta riguarda la natura di atto politico o meno del diniego di autorizzazione all'attracco,

Secondo la Corte deve escludersi che nei comportamenti indicati a fondamento della pretesa risarcitoria possano ravvisarsi i tratti tipologici dell'atto politico per così dire «puro», come tale sottratto al sindacato giurisdizionale.

Le Sezioni Unite della Corte hanno di recente fornito, con la sentenza n. 27177 del 22/09/2023, indicazioni particolarmente chiare su tale nozione, che in questa sede giova interamente richiamare.

L'impugnabilità dell'atto è la regola: una regola orientata ad offrire al cittadino una concreta protezione della propria sfera soggettiva individuale contro le molteplici espressioni di potere in cui si concreta l'azione della pubblica amministrazione.

Il diritto vivente conferma la recessività della nozione di atto politico, che coincide con gli atti che attengono alla direzione suprema generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali.

L'esistenza di aree sottratte al sindacato giurisdizionale è confinata entro limiti rigorosi (Cass. Sez. U. 02/05/2019, n. 11588, cit.).

Non è, quindi, soggetto a controllo giurisdizionale solo un numero estremamente ristretto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502).

La conseguenza è che l'atto di assegnazione di un porto sicuro non è politico e come tale sindacabile in sede giurisdizionale.

L'art. 7, comma 1, ultimo periodo, cod. proc. amm. — riprendendo una previsione già contenuta nell'art. 31 del Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato (approvato con il regio decreto n. 1054 del 1924), e, prima ancora, nell'art. 3, comma 2, della legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato (legge n. 5992 del 1889) — esclude dall'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo gli atti ed i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Per qualificare un atto come politico, la giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2022, n. 4636) richiede due requisiti:

- sotto il profilo soggettivo, l'atto deve provenire da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello;
- sotto il profilo oggettivo, l'atto deve essere libero nel fine perché riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici, deve concernere, cioè, la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione.

È ritenuto tale non l'atto amministrativo che sia stato emanato sulla base di valutazioni specificamente di ordine politico, ma solo l'atto che sia esercizio di un potere politico.

La nozione di atto politico è di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale, perché altrimenti si svuoterebbe di contenuto la garanzia della tutela giurisdizionale, che la Costituzione assicura come indefettibile e con i caratteri della effettività e della accessibilità.

Il principio di giustiziabilità degli atti del pubblico potere, di soggezione del potere alla legge ogni qualvolta esso entra in rapporto con i cittadini, costituisce un profilo basilare della Costituzione italiana.

La giustiziabilità del provvedimento

Ai fini della giustiziabilità dell'atto, accanto ai caratteri del provvedimento, occorre guardare alla dimensione sostanziale della legalità, la quale richiede che l'atto di esercizio del potere sia suscettibile di essere confrontato con le norme che lo disciplinano. Va inoltre valutata la presenza di interessi giuridicamente rilevanti ed in particolare se mancano situazioni qualificate differenziate o si è in presenza di interessi di mero fatto, allora è possibile parlare di atto non sindacabile proprio perché non tocca direttamente situazioni giuridiche.

La chiave di volta ai fini del giudizio di insindacabilità di un atto del potere pubblico è costituita, in generale, dalla mancanza di specifici parametri giuridici protesi a riconoscere posizioni di vantaggio meritevoli di protezione.

Viene in rilievo, infatti, l'art. 101, secondo comma, Cost., il quale, nel fissare il principio della soggezione dei giudici soltanto alla legge, individua nella legge il fondamento e la misura del sindacato ad opera del giudice.

Ciò significa che, in assenza di un parametro giuridico alla politica, il sindacato deve arrestarsi: per statuto costituzionale, il giudice non può essere chiamato a fare politica in luogo degli organi di rappresentanza.

Lo preclude il principio ordinamentale della separazione tra i poteri. La "zona franca" è il riflesso della presenza di una politicità dell'atto che non si presta ad una rilettura giuridica.

L'insindacabilità è il predicato di un atto non sottoposto dall'ordinamento a vincoli di natura giuridica. Ove, viceversa, vi sia predeterminazione dei canoni di legalità, quello stesso sindacato si appalesa doveroso.

Il giudice, quale che sia il plesso di appartenenza, è non solo rispettoso degli ambiti di attribuzione dei poteri, ma anche, sempre per statuto costituzionale, garante della legalità, e quindi non arretra là dove gli spazi della discrezionalità politica siano circoscritti da vincoli posti da norme che segnano i confini o indirizzano l'esercizio dell'azione di governo.

La giustiziabilità dell'atto dipende dalla regolamentazione sostanziale del potere.

Se dunque esiste una norma che disciplina il potere, che ne stabilisce limiti o regole di esercizio, per quella parte l'atto è suscettibile di sindacato.

È questo un approccio coerente con gli approdi della giurisprudenza costituzionale.

Con la sentenza n. 81 del 2012, la Corte costituzionale ha affermato il principio che gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto.

Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è

circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate.

E tra tali vincoli rilievo primario ha il rispetto e la salvaguardia dei diritti inviolabili della persona.

L'azione del Governo, ancorché motivata da ragioni politiche, non può mai ritenersi sottratta al sindacato giurisdizionale quando si ponga al di fuori dei limiti che la Costituzione e la legge gli impongono, soprattutto quando siano in gioco i diritti fondamentali dei cittadini (o stranieri), costituzionalmente tutelati.

Questa prospettiva metodologica informa gli svolgimenti della giurisprudenza, del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione.

Il giudice amministrativo è giunto alla conclusione che l'insindacabilità in sede giurisdizionale dell'atto va esclusa in presenza di una norma che predetermina le modalità di esercizio della discrezionalità politica o che comunque la circoscrive: è impugnabile l'atto, pur promanante dall'autorità amministrativa cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica, la cui fonte normativa riconosce l'esistenza di una situazione giuridica attiva protetta dall'ordinamento riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'amministrazione (Cons. Stato, Sez. I, 19 settembre 2019, n. 2483).

Alla luce di queste premesse va certamente escluso che il rifiuto dell'autorizzazione allo sbarco dei migranti soccorsi in mare protratto per dieci giorni possa considerarsi quale atto politico sottratto al controllo giurisdizionale.

Non lo è perché non rappresenta un atto libero nel fine, come tale riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici concernenti la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione.

Non si è di fronte, cioè, ad un atto che attiene alla direzione suprema generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali.

Si è in presenza, piuttosto, di un atto che esprime una funzione amministrativa da svolgere, sia pure in attuazione di un indirizzo politico, al fine di contemperare gli interessi in gioco e che proprio per questo si innesta su una regolamentazione che a vari livelli, internazionale e nazionale, ne segna i confini.

La tutela risarcitoria per il ritardo nella assegnazione di un porto sicuro.

Nel caso preso in esame dalle Sezioni unite, i migranti sono stati soccorsi e accolti da una unità della Guardia Costiera 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.

Si è, dunque, ritenuto 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».

Conseguentemente 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, costituisce una chiara violazione della normativa internazionale.

La procedura per la designazione del POS è un atto amministrativo endoprocedimentale vincolato nell'*an* e discrezionale nel *quomodo*, inerente all'individuazione del punto di sbarco più opportuno sul territorio nazionale, evidenziando che in tale scelta intervengono valutazioni tecniche in ordine al luogo in ragione al numero di migranti da assistere, al sesso, alle condizioni psicofisiche, alla necessità di garantire una struttura di accoglienza e alle cure mediche appropriate dopo lo sbarco.

Sulla base di tale quadro normativo, teso a garantire l'inviolabilità della persona, si è ritenuto che il trattenimento dei migranti a bordo della nave Diciotti integra un'arbitraria violazione della libertà personale.

Nel caso in esame, l'insussistenza di un provvedimento giudiziario o di una successiva convalida delle scelte governative è 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.

Ne discendono non marginali ricadute applicative anche sul diritto, di cui all'art. 5 par. 4 della CEDU, a presentare ricorso ad un tribunale per contestare la legittimità della misura restrittiva e

ottenerne, in caso di illegittimità, l'immediata cessazione. L'insussistenza di disposizioni mirate a tipizzare una peculiare ipotesi di trattenimento e la mancanza di un provvedimento individuale, motivato e notificato, escludono infatti la possibilità di assicurare, nell'immediato, un controllo giurisdizionale sui requisiti giustificativi della misura.

Il diniego dell'autorizzazione può spiegare sul piano civilistico non può che declinarsi sul piano della valutazione della ingiustizia del danno (fondamento della responsabilità aquiliana ex art. 2043 cod. civ.) secondo un criterio di bilanciamento tra gli opposti interessi (quello dell'interesse pubblico sottostante alla condotta e quello individuale che ne risulta leso) ed è dunque comunque destinata ad annullarsi ove la lesione attinga, come nella specie, diritti della persona inviolabili e come tali non comprimibili né suscettibili di minorata tutela di compromesso.

La problematica nella giurisprudenza amministrativa.

I precedenti più recenti ed esaustivi sul tema in particolare del ruolo: del Ministero dell'interno con riguardo all'assegnazione ed

alla motivazione sono la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 10402/2023 e la sentenza del Consiglio di Stato sezione III 25 febbraio 2025 n. 1615.

La competenza ministeriale

Una prima questione affrontata riguarda il ruolo del Ministero dell'interno rispetto agli altri dicasteri.

Questione essenziale per inquadrare la prevalenza degli interessi pubblici coinvolti.

L'intervento del Ministero dell'interno nelle operazioni di soccorso e l'emanazione di disposizioni vincolanti in merito all'assegnazione del punto di sbarco sicuro ("place of safety" – POS), secondo il Consiglio di Stato, non rappresenta una indebita ingerenza nelle competenze del Ministero dei trasporti e delle capitanerie di porto, quanto piuttosto una necessaria e logica forma di cooperazione istituzionale tra le autorità preposte nella gestione del fenomeno delle migrazioni di massa.

Difatti, l'arrivo in massa di migranti è idoneo a creare rilevanti problematiche di ordine e sicurezza pubblica, rendendo necessario il coinvolgimento del Ministero dell'interno, competente a stabilire dove collocare i migranti (in parte potenziali richiedenti asilo ed in parte migranti cd. "economici" e dunque irregolari) e come

smistarli nei vari centri di accoglienza siti sul territorio nazionale. In motivazione, si è precisato che la competenza del Ministero dell'Interno trae fondamento:

- nell'art. 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 che implica il coinvolgimento dell'amministrazione fin dalle fasi di gestione del salvataggio, finalizzate al successivo sbarco;
- nella circostanza che il corpo delle Capitanerie di porto – guardia costiera svolge anche funzioni di polizia giudiziaria riconducibili alle competenze del Ministero dell'interno e di contrasto alla immigrazione clandestina;
- nei compiti di impulso e di coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto all'immigrazione clandestina che spettano al Ministero dell'interno per il tramite della direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, ai sensi dell'art. 35 della legge 30 luglio 2002, n. 189.

Pertanto il coinvolgimento del Ministero dell'interno e lo smistamento dei naufraghi presso porti più distanti non integra una

violazione della convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (“SAR – search and rescue”), adottata in data 27 aprile 1979, ratificata dall’Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147.

Difatti, la convenzione intende vietare che gli stati decidano di prestare assistenza solo ad una determinata categoria di naufraghi, ma non impone di tradurre presso il luogo di sbarco più vicino tutti i soggetti tratti in salvo, a prescindere dal numero delle persone salvate.

Si affronta la delicata questione del regime normativo della materia.

Con riguardo alla prevalenza delle esigenze di tutela della sicurezza pubblica si è ritenuto quanto segue. Non può negarsi che l’arrivo in massa di migranti è idoneo a creare allo stesso tempo rilevanti problematiche di ordine e sicurezza pubblica, rendendo necessario il coinvolgimento del Ministero dell’Interno, competente a stabilire dove collocare i migranti (in parte potenziali richiedenti asilo ed in parte migranti cd. “economici” e dunque irregolari) e come smistarli nei vari centri di accoglienza siti sul territorio nazionale.

Tale competenza del Ministero dell’Interno, che trova un appiglio diretto nell’art. 10-ter del d.lgs. n. 286/1998 (il quale si riferisce allo *“straniero rintracciato in occasione dell’attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare”*), ne implica pertanto il coinvolgimento fin dalle fasi di gestione del salvataggio, finalizzate al successivo sbarco.

Quanto al riparto delle competenze previsto dalla normativa nazionale, che sebbene il Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera dipenda dalla Marina Militare (art. 118 del d.lgs. n. 66/2010), lo stesso svolge, ai sensi dell’art. 137 del medesimo Codice dell’Ordinamento Militare, anche funzioni di polizia giudiziaria riconducibili nelle competenze di altri Ministeri e in specie, del Ministero dell’Interno.

A tal riguardo, è stato osservato che il suddetto Corpo *“pur non essendo annoverato fra le Forze di polizia dall’art. 16, l. n. 121 del 1981 - svolge, oltre a compiti prettamente militari alle dipendenze della Marina militare (art. 132 c.m.), oggettive funzioni di polizia in materia di sicurezza pubblica (marittima, ambientale, stradale, pesca, protezione civile, contrasto al traffico di sostanze stupefacenti, contrasto all’immigrazione illegale, salvaguardia del patrimonio culturale, disciplina del collocamento e tutela della gente di mare), alle dipendenze di plurimi Ministeri”* (Cons. Stato, comm. spec., 12 maggio 2016, n. 1183).

Pertanto, alle funzioni di ricerca e salvataggio della vita umana in mare svolte dalle Capitanerie di Porto in esecuzione della Convenzione SAR, alle dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si giustappongono ordinariamente anche le funzioni di concorso nel contrasto all’immigrazione clandestina svolte ai sensi dell’art. 11, lett. d) della legge 30 luglio 2002, n. 189 alle dipendenze del Ministero dell’interno, funzioni queste ultime particolarmente accentuate in caso di flussi migratori di massa, che implicano l’inserimento delle Capitanerie di Porto nella catena di comando facente capo al Ministero dell’Interno.

Quest’ultimo è del resto dotato di compiti di impulso e di coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto all’immigrazione clandestina e li esercita per il tramite della Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere (art. 35 della legge n. 189/2002).

Coerentemente con questo sistema di regolazione primaria, il DM 14 luglio 2003, di concerto tra i Ministeri dell’Interno, della Difesa, dell’Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture e dei Trasporti, all’art. 2, prescrive chiaramente che, pur rimanendo immutate le competenze del Corpo delle capitanerie di Porto per quanto riguarda la salvaguardia della vita umana in mare, *“nell’espletamento di tali attività le situazioni che dovessero presentare aspetti connessi con l’immigrazione clandestina, ferma restando la pronta adozione degli interventi di soccorso, devono essere immediatamente portate a conoscenza della Direzione centrale e dei comandi responsabili del coordinamento dell’attività di contrasto all’immigrazione clandestina”*.

Il coinvolgimento del Ministero dell’interno nella catena di comando cui spetta la gestione dell’evento SAR deve ritenersi pertanto conforme al quadro delle competenze restituito dalla normativa nazionale di rango primario e secondario, ed in tale cornice si iscrivono organicamente anche le *standard operative procedure* (SOP) del 2015, dirette a compendiare, in occasione di eventi SAR connessi a flussi migratori, le esigenze di carattere nautico con quelle afferenti alla sicurezza pubblica, confermando il necessario coinvolgimento della Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia di Frontiera, costituita presso il Dipartimento per la Pubblica sicurezza, prima e per l’assegnazione del POS.

Quello del Ministero dell'Interno deve pertanto essere considerato un coinvolgimento funzionale necessario, che non esautora l'IMRCC (e quindi il Ministero dei Trasporti) dalla sua competenza nell'individuazione del POS. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti rimane infatti competente per tutti gli aspetti della navigazione in sicurezza e dello sbarco, ma deve coordinarsi con il Ministero dell'Interno al fine di consentire che le persone tratte in salvo siano condotte in località "sicure", ovvero in località nelle quali i bisogni primari possono essere soddisfatti in sicurezza.

Tali esigenze di coordinamento operativo risultano ancor più evidenti nel caso dei salvataggi cd. "di massa", in occasione dei quali il coinvolgimento dell'Autorità istituzionalmente deputata a garantire la pubblica sicurezza risulta indispensabile, al fine di disporre delle informazioni rilevanti in merito alla capienza dei centri di accoglienza e delle connesse situazioni di sicurezza nelle diverse zone del territorio nazionale.

Da tale angolo prospettico, l'interessamento del Ministero dell'Interno, quando ancora le operazioni di soccorso e salvataggio sono in corso, appare coerente con l'esigenza di consentire che le valutazioni di competenza dell'Autorità di pubblica sicurezza avvengano nella fase precedente all'arrivo dei naufraghi sul territorio, al fine di evitare potenziali situazioni di pericolo tanto per i soggetti tratti in salvo, quanto per la sicurezza pubblica.

Non può del resto disconoscersi la diversità che sussiste tra un'operazione di salvataggio che coinvolge un numero limitato di naufraghi e le cd. operazioni di salvataggio "di massa", le quali, imponendo valutazioni di pubblica sicurezza su scala nazionale, non possono essere rimesse alla competenza del solo Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ovvero dell'Autorità prefettizia che opera su base territoriale.

L'estensione dell'obbligo di SAR

In base alle convenzioni internazionali SOLAS ("safety of life at sea" del 1 novembre 1974, ratificata in Italia con la legge 23 maggio 1980, n. 313) e SAR ("search and rescue" del 27 aprile 1979,

ratificata dall'Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147), l'obbligo di prestare soccorso non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta anche l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in luogo sicuro. In motivazione, il Consiglio di Stato ha precisato che, in base alle convenzioni internazionali in materia, è ordinariamente competente, per le operazioni di salvataggio e di sbarco, lo stato responsabile della zona SAR dove è avvenuto il recupero e che ha assunto la titolarità delle operazioni di salvataggio.

Tuttavia, sussiste un dovere sussidiario in capo agli Stati aderenti alle convenzioni, 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.

La definizione di punto di sbarco sicuro ("place of safety" - POS) è contenuta nelle linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare emanate dall'international maritime organisation (organizzazione marittima internazionale) (Risoluzione MSC. 167-78 del 2004), che lo identificano nel posto in cui le operazioni di soccorso si considerano concluse ed in cui la sicurezza e la vita dei

naufraghi non è più minacciata, potendo essere soddisfatti i loro bisogni primari.

Individuazione del porto di sbarco sicuro (POS) e sindacato giurisdizionale.

L'individuazione del punto di sbarco sicuro ("place of safety" – POS) non può avvenire in astratto equiparandolo sic et simpliciter con il porto geograficamente più vicino all'intervento di salvataggio, dipendendo, invece, la sua individuazione da una molteplicità di fattori legati al caso concreto, quali lo status delle persone tratte in salvo (richiedenti asilo, rifugiati), il numero di naufraghi, la situazione a bordo, le condizioni di salute dei soccorsi, le condizioni metereologiche, la presenza di persone fragili o di minori tra i soccorsi.

La individuazione rientra nella potestà discrezionale dello Stato che opera o coordina le operazioni di salvataggio, il quale deve valutare tutti gli elementi del caso concreto, ivi comprese le esigenze connesse al particolare status delle persone salvate e, dunque, anche il loro inserimento nei circuiti di accoglienza dislocati sul territorio.

La procedura elaborata e seguita dalle autorità italiane, la quale prevede, attraverso l'azione congiunta delle Capitanerie di porto e del Ministero dell'interno, l'individuazione, di volta in volta ed in base alle circostanze del caso concreto, del porto di sbarco più sicuro, è conforme alle indicazioni che si rinvencono in ambito internazionale, dirette a compendiare le esigenze correlate alla sicurezza della navigazione con quelle di ordine pubblico, frutto del doveroso confronto tra le autorità preposte alle relative competenze istituzionali.

Conseguentemente si ritiene legittimo che l'autorità amministrativa gestisca in maniera anticipata i flussi di ingresso, ponendo mente non solo alla fase iniziale dello sbarco, ma anche a quelle immediatamente successive, smistando i singoli arrivi in maniera ordinata e rispondente, da un lato, alla capienza degli hotspot (che si trovano usualmente in prossimità dei punti di sbarco), ma anche dei centri di accoglienza di primo livello, interessati immediatamente dopo dal flusso in ingresso. (6). In motivazione la sezione ha distinto le diverse fasi della gestione dei flussi di migranti:

- le strutture di primo soccorso ed accoglienza (hotspot), definiti “punti di crisi” dall'art. 10-ter del d.lgs. n. 286 del 1998, sono aree designate, nelle quali, subito dopo lo sbarco, i migranti

- soccorsi sono preidentificati, sottoposti ad accertamenti medici e informati sulla condizione di persone irregolari e sulla possibilità di richiedere la protezione internazionale;
- strutture di accoglienza di primo livello (CPA e CAS), dislocate sull'intero territorio nazionale, ove i migranti che hanno chiesto asilo in Italia permangono in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale;
 - i centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, istituiti per consentire l'esecuzione del provvedimento di espulsione da parte delle forze dell'ordine nei confronti dei migranti che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti.

Si perviene alla conclusione che l'individuazione del POS rientra nella potestà discrezionale dello Stato che opera o coordina le operazioni di salvataggio, il quale deve valutare tutti gli elementi del caso concreto, ivi comprese le esigenze connesse al particolare *status* delle persone salvate e, dunque, anche il loro inserimento nei circuiti di accoglienza dislocati sul territorio.

In tale contesto si ritiene legittimo che l'Autorità amministrativa gestisca in maniera anticipata i flussi di ingresso, ponendo mente non solo alla fase iniziale dello sbarco, ma anche a quelle

immediatamente successive, “smistando” i singoli arrivi in maniera ordinata e rispondente, da un lato, alla capienza degli *hotspot* (che si trovano usualmente in prossimità dei punti di sbarco), ma anche dei centri di accoglienza di primo livello, interessati immediatamente dopo dal flusso in ingresso.

Purtuttavia l’Amministrazione è tenuta anche a considerare la tipologia delle persone da collocare presso le diverse strutture disponibili, imponendosi un trattamento parzialmente differenziato e, dunque, una collocazione derogatoria, in presenza di nuclei familiari, donne in stato di gravidanza, minori stranieri non accompagnati ed altri soggetti vulnerabili.

Ciò implica l’impossibilità di calibrare in maniera assolutamente certa e, dunque, perfettamente predeterminabile sulla base del solo dato numerico delle persone a bordo, la coincidenza tra il numero di migranti tratti in salvo ed i posti disponibili presso i punti di sbarco territorialmente più prossimi rispetto all’evento di salvataggio.

Caratteristiche dei provvedimenti

I provvedimenti di assegnazione di punto di sbarco sicuro (“place

of safety” - POS) presentano caratteristiche peculiari e possono essere accostati tanto alle autorizzazioni costitutive (di cui condividono l'aspetto accrescitivo, concretandosi in un atto permissivo), tanto agli ordini (consistendo in un facere determinato), risolvendosi nell'assegnazione del punto di approdo e di sbarco, quindi in un atto organizzativo che deve ineludibilmente rispondere a criteri di celerità ed efficienza funzionali all'efficacia dell'attività di salvataggio. Pertanto, non necessitano di motivazione, tenuto anche conto del contesto di urgenza ed emergenziale che impone l'utilizzo di strumenti duttili, in grado di adattarsi al variegato e mutevole contesto di intervento.

Sulla forma e tipologia degli atti di assegnazione del POS si è ritenuto quanto segue. I provvedimenti di assegnazione di porti di sbarco presentano caratteristiche peculiari, risultando accostabili tanto alle autorizzazioni costitutive, tanto agli ordini.

Delle autorizzazioni costitutive condividono l'aspetto accrescitivo, concretandosi in un atto permissivo, che riscontra un'istanza e che attribuisce nuove facoltà, subordinatamente ad una previa valutazione di compatibilità con l'interesse pubblico; degli ordini e, in particolare, dei comandi,

condividono invece il carattere imperioso ed impositivo di un *facere* determinato e necessitato da contingenti esigenze di celerità e speditezza.

Tale seconda connotazione risulta peraltro prevalente, risolvendosi l'assegnazione del punto di approdo e di sbarco in un atto organizzativo che deve ineludibilmente rispondere a criteri di celerità ed efficienza, funzionali all'efficacia dell'attività di salvataggio e che non deve pertanto trovare ostacoli o subire restrizioni di natura formale o procedurale prive di incidenza sostanziale sui suoi contenuti, posto che esso esaurisce la propria funzione all'interno della gestione del singolo evento e, in quanto tale, intrinsecamente non necessita di motivazione.

Si tratta, in altri e più espliciti termini, di un precetto imperativo che si esaurisce in un comando diretto, necessario per imporre al destinatario il compimento di una determinata azione per ragioni di celerità e prontezza ontologicamente incompatibili con l'esplicitazione delle ragioni di fatto e di diritto poste a fondamento della decisione.

Si ritiene del tutto illogico, del resto, imporre un obbligo di motivazione specifica ad una decisione che, impattando sulla vita delle persone, implica tempi di valutazione e di azione incompatibili con la conduzione di una fase istruttoria "ordinaria" (e con il correlato obbligo di partecipazione procedimentale) previsti dalla legge generale sul procedimento amministrativo, della quale la motivazione del provvedimento rappresenta la fisiologica estrinsecazione.

Sotto tale profilo, non risulta eccentrico l'accostamento, *mutatis mutandis*, al novero delle ordinanze di polizia marittima previste dall'art. 59 del reg. cod. nav., non certo in relazione al contenuto del provvedimento (chiaramente non compreso nell'elencazione dell'articolo) o all'autorità emanante (Capo di Circondario Marittimo), quanto piuttosto alla finalità di regolazione e di integrazione del corpo normativo in relazione alle necessità emergenti della situazione in atto, per assicurare l'ordinato svolgimento delle attività marittime evitando eventuali danni e pericoli che potrebbero derivare alla collettività da attività svolte arbitrariamente dai singoli e sottratte, per questo motivo, all'obbligo di motivazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 aprile 2022, n. 3227; id., sez. VI, 13 giugno 1995, n. 583). A fronte di tale peculiare tipologia di provvedimento, il momento conoscitivo delle ragioni che hanno condotto l'Autorità amministrativa ad emanare le determinazioni impugnate, onde valutare la legittimità e la congruenza dell'*iter* logico seguito dall'Amministrazione, non può che spostarsi in un momento successivo all'emanazione dell'ordine, quando il destinatario può far valere le proprie legittime esigenze conoscitive mediante gli strumenti all'uopo previsti dall'ordinamento, ovvero anche in sede processuale, com'è del resto avvenuto nell'ambito del presente giudizio.

La questione di costituzionalità.

Con ordinanza del 10 ottobre 2024 il Tribunale civile di Brindisi ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione di diversi parametri, della disposizione che prevede la sanzione accessoria del fermo amministrativo di 20 giorni della nave che non ottemperi alle indicazioni fornite dalle autorità nazionali competenti, secondo la ripartizione delle zone SAR, per il tratto di mare nel quale si è svolto il salvataggio di stranieri privi di regolari documenti per l'ingresso in Italia.

La norma censurata è contenuta nell'art. 1 comma 2-sexies del d.l. n. 130 del 2020, conv. in legge n. 173 del 2020 (noto anche come “decreto Lamorgese”), come modificato dal d.l. n. 1 del 2023, conv. con modif. dalla legge n. 15 del 2023 (c.d. “decreto Piantedosi”).

La previsione della medesima sanzione, automatica e di carattere fisso, per violazioni dotate di caratteristiche così diverse, impedirebbe all'autorità giudiziaria di graduare l'applicazione della sanzione alle peculiarità del caso concreto, in spregio dei principi di individualizzazione e proporzionalità della pena. Incidentalmente, a tale proposito, l'ordinanza afferma la riconducibilità della disciplina sotto esame, formalmente amministrativa, alla “materia penale”, secondo le note cadenze

inaugurate dalla sentenza Engel e poi successivamente affinate dai giudici di Strasburgo attraverso una ricca giurisprudenza che non ha mancato di interessare anche l'ordinamento italiano (si citano, a titolo esemplificativo, le sentenze Menarini c. Italia del 2021 e Grande Stevens e altri c. Italia del 2014).

In secondo luogo, il rimettente ravvisa una violazione dell'art. 25, comma 2 Cost. con riferimento ai presupposti individuati dal legislatore per l'applicazione della sanzione accessoria, ossia l'inottemperanza alle indicazioni fornite dal centro di soccorso marittimo competente – secondo il sistema SAR delineato dalla Convenzione di Amburgo – per l'area in cui si è svolto il salvataggio.

Il rinvio in bianco all'ordine impartito dall'autorità marittima, eventualmente straniera, senza nemmeno necessità di una sua formalizzazione in un atto amministrativo (nel caso di specie si era trattato di una mera comunicazione via e-mail da parte della c.d. guardia costiera libica), contrasta con il principio di legalità sul piano della determinatezza del precetto, che in ultima analisi “difetta del tutto del requisito della prevedibilità”.

In terzo e ultimo luogo, l'ordinanza prospetta un contrasto tra l'art. 1, comma 2-sexies e gli artt. 10 e 117 Cost., evidenziando

l'incompatibilità tra l'obbligo imposto ex lege al comandante di rispettare l'ordine impartito dall'autorità libica e gli obblighi assunti dall'Italia sul piano sovranazionale in materia di protezione dei diritti fondamentali degli stranieri.

Con la sentenza numero 101, depositata in data 8 luglio 2025, la Corte costituzionale ha esaminato le questioni sollevate dal Tribunale di Brindisi con riferimento alla disciplina del fermo amministrativo della nave, prevista dall'articolo 1, comma 2-sexies, del decreto-legge 21 ottobre 2020, numero 130, come convertito e successivamente modificato.

Con riferimento alla violazione del principio di determinatezza (articolo 25 della Costituzione), la Corte costituzionale, dopo avere affermato il carattere punitivo della sanzione del fermo della nave, ha dichiarato non fondate le questioni proposte, in quanto la condotta sanzionata è descritta in modo puntuale ed è la legge a tracciare una chiara linea di confine tra lecito e illecito, evitando l'arbitrio del giudice e garantendo la conoscibilità del precetto.

Si ribadisce che la normativa nazionale si inserisce nell'ambito delle regole di cooperazione dettate dalla Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo e l'inosservanza delle richieste di informazione e delle indicazioni delle autorità è

sanzionata solo quando riguardi atti legalmente dati e conformi alla disciplina internazionale.

In secondo luogo, la Corte ha dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli articoli 10 e 117 della Costituzione, ritenendosi conforme la disciplina nazionale sanzionatoria agli obblighi internazionali.

L'interpretazione sistematica della disciplina "conferma in modo inequivocabile non solo la possibilità, ma anche l'ineludibile necessità di intenderla in armonia con i principi costituzionali richiamati dal rimettente» e con gli obblighi di soccorso e con il divieto di respingimento.

In particolare, «La normativa nazionale è legata indissolubilmente alla Convenzione SAR, che, a sua volta, si inserisce a pieno titolo in un complesso di regole improntate all'obiettivo della salvaguardia della vita in mare» e ispirate a una vicendevole fiducia tra gli Stati, «che solo elementi desumibili da fonti ufficiali, attuali, basate su dati oggettivi e riconosciute dalla Repubblica italiana, possono scalfire».

Prioritaria, dunque, è l'indicazione di un porto sicuro, «che salvaguarda il rispetto della vita, dei bisogni essenziali, della libertà, dei diritti assoluti (il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti)».

In base a queste considerazioni, “[n]on è vincolante, pertanto, un ordine che conduca a violare il primario obbligo di salvataggio della vita umana e che sia idoneo a metterla a repentaglio e non ne può essere sanzionata l’inosservanza”.

La Corte, inoltre, ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale sull’obbligatoria applicazione del fermo della nave.

Tale misura punitiva è stata ritenuta né irragionevole né sproporzionata, in quanto sanziona “quelle trasgressioni che pregiudichino la stessa finalità di salvaguardia della vita umana in mare, insita nella Convenzione SAR, e si rivelino idonee a compromettere, in carenza di motivi legittimi, il sistema di cooperazione che tale Convenzione ha istituito”.

La Corte, infine, ha restituito gli atti al rimettente, per consentirgli di valutare l’incidenza dello ius superveniens (decreto-legge 11 ottobre 2024, numero 145, come convertito) sulle questioni concernenti la fissità, originariamente prevista, della durata del fermo.

Conclusioni

La normativa nazionale illustrata è legata indissolubilmente alla Convenzione SAR, che, a sua volta, si inserisce a pieno titolo in un complesso di regole improntate all'obiettivo della salvaguardia della vita in mare, che garantisce l'assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, senza distinzioni inerenti alla nazionalità, allo status, alle circostanze del ritrovamento.

Le disposizioni nazionali non possono che essere intese alla luce dell'obiettivo enunciato dalla normativa internazionale che esse intervengono a tradurre in pratica, adattandola alle peculiarità del fenomeno migratorio.

Spetta al giudice la valutazione delle peculiarità della singola vicenda, senza vanificare le finalità della Convenzione di Amburgo, volta a salvaguardare un efficiente sistema di salvataggio e di soccorso, e la necessaria discrezionalità dello Stato che opera e coordina le operazioni di salvataggio nella necessaria cooperazione con gli altri Stati interessati.

In tale ambito, occorre coordinare «le esigenze correlate alla sicurezza della navigazione con quelle di ordine pubblico, frutto del doveroso confronto tra le Autorità preposte alle relative competenze istituzionali» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 25 febbraio 2025, n. 1615, punto 37), valutando tutte le caratteristiche del caso concreto, il numero, il sesso, le condizioni

psico-fisiche dei migranti da assistere, la necessità di somministrare cure mediche adeguate (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 6 marzo 2025, n. 5992, punto 9 delle *Ragioni della decisione*).

Vincenzo Salamone

Presidente del Tribunale amministrativo regionale
della Campania

