
ADiM BLOG
Agosto 2023
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

TAR Lazio (Terza Sezione), sentenza 19 giugno 2023, n. 10402

*Definizione di “place of safety” nella materia dei soccorsi in mare:
siamo di fronte a una svolta interpretativa?*

Filomena Pisconti

Dottore di ricerca e Cultore della materia in Diritto penale
Università degli Studi di Bari “A. Moro”

Parole chiave

Soccorsi – Porto sicuro – Sbarco – Porto vicino – Accoglienza

Abstract

Nessuna illegittimità è stata riscontrata nei provvedimenti con i quali, a inizio anno, le autorità italiane avevano assegnato i porti di Ancona e La Spezia alla nave Geo Barents, che aveva effettuato due operazioni di salvataggio in acque libiche. Lo ha stabilito il TAR Lazio, che ha respinto due ricorsi della ONG, ribadendo come sia «evidente ed innegabile» riconoscere al Viminale il potere di assegnare il porto, in quanto le operazioni di soccorso, oltre al salvataggio delle vite in mare, «coinvolgono aspetti di corretta organizzazione e allocazione delle persone soccorse nonché della loro accoglienza». Decisiva per il rigetto dei ricorsi è stata la ricostruzione interpretativa del concetto di POS: secondo il Tar, infatti, la nozione di “porto sicuro” non coincide necessariamente con quello più vicino alla zona di soccorso, non essendovi coincidenza tra le due nozioni in una nessuna definizione valida a livello di trattati

internazionali.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

Nei giorni tra il 4 e l'11 gennaio 2023 e, successivamente, tra il 24 e il 27 gennaio 2023, la nave Geo Barents, battente bandiera norvegese e noleggiata da Médecins sans Frontières, effettuava dei soccorsi in acque internazionali, nella zona SAR libica.

Una volta richiesto il porto sicuro (o *Place of safety*, POS), le autorità italiane indicavano rispettivamente i porti di sbarco di Ancona e La Spezia, così costringendo la nave soccorritrice a dirigersi verso questi luoghi certamente più lontani rispetto ad altre destinazioni più prossime al luogo di soccorso.

Presentati i ricorsi (n. 1180 e 1678 del 2023) da parte dell'Associazione Artsen Zonder Grenzen contro il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Comando delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera, il TAR Lazio si è pronunciato lo scorso 19 giugno 2023 con una [decisione](#) di rigetto e di condanna alle spese, ritenendo validi i criteri applicati da parte delle autorità italiane ai fini delle scelte nell'assegnazione dei porti di sbarco.

B. COMMENTO

1. *La competenza del Ministero dell'Interno nella scelta del Place of safety*

La prima questione affrontata dal TAR Lazio riguarda la competenza (esclusiva) del Ministero dell'interno nella designazione del luogo di sbarco.

Il presupposto argomentativo da cui parte il ragionamento del giudice è quello secondo cui le operazioni di soccorso sono inquadrare nel contesto più ampio della efficace e ordinata gestione del fenomeno migratorio e non possono prescindere dalle valutazioni di corretta organizzazione, allocazione e successiva accoglienza delle persone soccorse, di competenza decisoria del Ministero dell'interno.

La designazione del POS costituisce, infatti, adempimento strettamente connesso a garantire l'effettività dello sbarco, in virtù di quella richiamata interpretazione di soccorso, come insieme «unitario e integrato di fasi e operazioni che vanno dal recupero dei migranti in mare al loro sbarco in un luogo sicuro», già affermata nella sentenza della [Cassazione sul caso Rackete del 16 gennaio 2020, n. 6626](#).

A sostegno della tesi argomentativa, vengono richiamati: i) le [Procedure operative standard](#) (cd. *standard operational procedures* - SOP) del 2015, che evidenziano il ruolo fondamentale del Viminale nella individuazione del POS; ii) l'art. 1 della [l. n. 121/1981](#), che riconosce la responsabilità dello stesso Ministero della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; iii) gli

articoli del [D.lgs. 286/1998](#) nn. 10-ter (sul trattenimento del migrante irregolare nei punti di crisi), 11 (che attribuisce allo stesso Ministero compiti di controllo delle frontiere), 12 (riferito alle funzioni di impulso e coordinamento delle attività di contrasto dell'immigrazione illegale via mare e delle attività in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri); iv) il [d.lgs. n. 142/2015](#), che attribuisce al Ministero le funzioni di gestione dell'accoglienza dei migranti, anche ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale.

La centralità del ruolo del Ministero dell'interno è riconosciuta, inoltre, in merito alla valutazione – di concerto con altri ministeri – della conformità del soccorso alle regole di condotta stabilite dall'art. 1, comma 2-bis del [d.l. 21 ottobre 2020, n. 130](#) (recentemente modificato da [d.l. 2 gennaio 2023, n. 1](#)), che legittima, in caso di non conformità, l'esercizio del potere interdittivo del transito o della sosta nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica.

Nel ragionamento del TAR, spetta al Ministero dell'interno valutare le possibili ricadute dello sbarco sulle strutture locali di accoglienza e sull'ordine pubblico nazionale e locale, nonché stabilire il luogo anche in base alle valutazioni tecniche del Comando Generale della Capitaneria di Porto, in relazione agli aspetti tecnico-nautici e di sicurezza della navigazione e portuale.

Il TAR non ritiene violato il punto 370 del [Piano SAR Marittimo nazionale del 2020](#), approvato con [D.M. del 4 febbraio 2021, n. 45](#), che fa salve le disposizioni di cui all'art. 10-ter del TUIM, che attribuisce rilievo alla competenza del Ministero dell'interno già a partire dalla designazione del POS.

In realtà, ponendosi in un'ottica critica rispetto alle deduzioni argomentative del Tribunale, il richiamato art. 10-ter TUIM non assegna al Ministero dell'interno una competenza esclusiva nella individuazione del POS per soggetti già sbarcati sul territorio nazionale e condotti presso appositi punti di crisi, ma, semmai, riconosce una competenza concorrente con quella di altri ministeri.

L'art. 5-bis del [d.l. 10 marzo 2023, n. 20](#), convertito con modificazioni dalla [l. n. 50/2023](#) (che ha modificato il summenzionato art. 10-ter), invece, riconosce poteri di trasferimento al Ministero dell'interno, delegati ai prefetti, con riferimento a cittadini stranieri *già sbarcati ed entrati nel territorio nazionale*, anche a seguito di operazioni di soccorso in mare, ma non anche ai naufraghi che si trovano a bordo della nave soccorritrice.

Il richiamato art. 1 della l. n. 121/1981, inoltre, non individua una competenza esclusiva del Ministro dell'interno nell'assegnazione del POS, essendo indicato solo come organo responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'esercizio del potere interdittivo del Ministro di cui al d.l. 21 ottobre 2020 n. 130 ricorre soltanto quando vi sia un comportamento del comandante della nave non conforme agli obblighi di condotta e di comunicazione stabiliti a suo carico; non si comprende fino in fondo il riferimento fatto a questa norma, giacché tale violazione non viene contestata nel caso di specie.

In base al paragrafo 220.1 del Piano nazionale SAR del 2020, infine, l'autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della [Convenzione SAR di Amburgo del 1979](#), e dunque del completamento delle operazioni di soccorso fino allo sbarco a terra, è il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti *pro-tempore* e, allo stesso modo, il punto 370 afferma che il luogo sicuro è determinato in virtù delle direttive e delle linee guida dello stesso Ministero.

Il rinvio al punto 110 del Piano che richiama, con riferimento alle *mass rescue operations*, all'art. 10-ter TUIM sembrerebbe, infatti, del tutto ultroneo.

2. Porto vicino e porto sicuro: quale svolta interpretativa?

Prima di analizzare quanto affermato dal TAR in merito sulla individuazione del POS, si richiama la normativa esistente sul punto.

Le Risoluzioni dell'IMO (*International Maritime Organization*) [MSC 153-78](#) e [MSC 155-78](#), che intervengono sulle Convenzioni SOLAS e SAR, definiscono "luogo sicuro" il posto in cui si considerano terminate le operazioni di salvataggio e ricerca.

Nella [Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del 21 giugno 2011 n. 1821](#) il Consiglio d'Europa afferma che il parametro di "sicurezza" non è rappresentato dalla sola protezione fisica delle persone, ma è comprensivo anche del rispetto dei diritti umani (punto 5.2).

La risoluzione dell'IMO [MSC 167-78](#) del 2004, che reca nuove *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, certamente definisce un luogo sicuro una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse e, soprattutto, dove: i) la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; ii) le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; iii) può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale (par. 6.12). Le linee guida, inoltre, riconoscono come POS temporaneo la nave che presta assistenza e che dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative (par. 6.13).

L'aver previsto uno specifico obbligo per lo Stato responsabile della zona SAR di adoperarsi affinché le persone soccorse vengano condotte in un luogo sicuro rappresenta un fondamentale punto di svolta perché, con l'entrata in vigore degli emendamenti, risulta gravato di un più incisivo obbligo di risultato e non solo di un obbligo di condotta o di cooperazione.

Gli emendamenti e le linee-guida insistono sul ruolo attivo che lo Stato costiero deve assumere nel liberare la nave intervenuta dal "peso" della gestione a bordo delle persone soccorse.

Fatte queste premesse, nel caso di specie, le ricorrenti ritenevano che i luoghi assegnati fossero troppo lontani dalla zona del soccorso, invocando la regola 33 del par. 1.1. della Convenzione SOLAS, emendata dalla risoluzione 25/5/2004 MSC 153-78, che enuncia la necessità di uno sbarco «non appena ragionevolmente praticabile», e il par. 3.1.9 del Cap. III della Convenzione SAR, emendata dalla stessa 20/5/2004 MSC 153-78, che enuncia la necessità di uno sbarco «non

appena ragionevolmente possibile».

Queste condizioni si verificherebbero solo in caso di assegnazione di luoghi sicuri vicini al posto del soccorso.

Il TAR precisa, [come rilevato in dottrina](#), che in nessuna interpretazione di POS, né nelle norme internazionali esistenti porto sicuro e porto vicino coincidono.

Le Convenzioni internazionali marittime non dettano sul punto indicazioni precise: i trattati definiscono in senso negativo la nozione di luogo sicuro «connotata con formulazioni ampie ed elastiche» (p. 27), lasciando, dunque, un certo margine di discrezionalità nella designazione. Non vi è norma che indichi con precisione la distanza dal POS, né i giorni di navigazione necessari e accettabili.

Sul punto non è peregrino affermare che le norme devono essere applicate secondo il loro obiettivo: il primo è quello di mettere le persone in sicurezza, che rende necessario che lo sbarco si verifichi il prima possibile; il secondo, invece, è quello di liberare la nave dalle persone soccorse il prima possibile, perché possa operare di nuovo nel soccorso in mare.

Sul punto, infatti, il TAR evita di evidenziare come, secondo le fonti internazionali, le operazioni di soccorso si debbano perfezionare con lo sbarco in un luogo sicuro *nel minor tempo e con la minore deviazione possibile* da parte dell'unità di soccorso e che gli Stati devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista (cfr. Convenzione SAR, Cap. III, par. 3.1.9; Convenzione SOLAS, Cap. V – Reg. 33, par. 1.1).

Il giudice amministrativo si limita a escludere che nel concetto di porto sicuro sia ricompreso quello di *vicinitas* fisica fra luogo del soccorso e dello sbarco: la corretta individuazione della nozione di porto sicuro deve tener conto soprattutto di altri fattori, quale la celere assegnazione, il pronto soccorso dei migranti, la situazione concreta a bordo, gli aspetti logistici legati alla necessità di non congestionare i territori di sbarco.

Il giudice amministrativo, infine, segnala come lo Stato italiano non avesse avuto alcun obbligo di fornire un POS, avendo soccorso una nave battente bandiera norvegese al largo delle coste libiche e, quindi, in acque extraterritoriali.

L'obbligo di individuare il POS ricade sullo Stato costiero nella cui area SAR è stato effettuato il soccorso che, nel caso di specie, è la Libia; in assenza di indicazioni, tale onere, secondo il TAR, spetterebbe allo Stato di bandiera, che avrebbe dovuto attivare i meccanismi di cooperazione delle fonti internazionali.

L'autorità italiana ha agito a tutela dei trasportati in una situazione di inerzia sia dello Stato costiero, sia dello Stato di bandiera della nave, e ha scelto i due porti «nel primario interesse dei migranti a fruire di condizioni di accoglienza decorose» (p. 34).

Secondo il TAR, la Norvegia, Stato di bandiera, avrebbe dovuto fornire direttive per l'individuazione del POS, sia per l'obbligo di cooperazione previsto dalle convenzioni internazionali, sia perché titolare della giurisdizione esclusiva in alto mare sulle questioni di carattere tecnico, amministrativo e sociale.

Tuttavia, sul punto [si evidenzia](#) che la Grande Sezione della [Corte di Giustizia UE nella sentenza dell'1 agosto 2022](#), precisava che lo Stato di bandiera deve sì essere informato tempestivamente dal comandante della nave e deve prestare ogni assistenza possibile in collaborazione con gli Stati costieri, ma, in nessun caso, il comandante può essere obbligato a un POS dello stesso Stato di bandiera.

[Nello stesso senso](#), il [Tribunale dei Ministri di Palermo](#) nel caso *Open Arms* esclude che «lo Stato di “primo contatto” si identifichi con quello di bandiera della nave che ha provveduto al salvataggio; tale individuazione, invero, confligge innanzitutto con la stessa lettera del testo normativo di riferimento (cfr. Risoluzione MSC 167-78), che al punto 6.7 fa esplicito riferimento al “primo RCC contattato”, esigendo, dunque, che il “contatto” sia realizzato con il centro di coordinamento per le attività di ricerca e soccorso costituito, in ottemperanza alle linee guida IMO».

Secondo la [Raccomandazione della Commissione europea del 23 settembre 2020 n. 1365](#), infine, lo Stato di bandiera ha una responsabilità relativa al controllo dei requisiti ai fini della registrazione delle navi, ma che non si estende fino all'assegnazione dell'obbligo di indicare un porto di sbarco sicuro.

L'assegnazione di porti di sbarco ingiustificatamente lontani contraddice il principio di cooperazione *ex bona fide* tra gli Stati in materia di soccorsi; così l'evidente intento di scoraggiare le attività di soccorso induce a chiedersi se la scelta di individuare porti [“gravosi”](#) e [“vessatori”](#) rispetti i diritti umani dei naufraghi.

Nell'attesa di comprendere l'impatto di questa decisione sul futuro dei soccorsi, il fine di «non congestionare alcuni territori», utilizzato dal giudice amministrativo per avallare la decisione governativa di precludere lo sbarco in porti vicini, rischia di piegare i capisaldi delle convenzioni internazionali a esigenze di carattere amministrativo-logistico, ritenute preminenti e funzionali a una gestione dei flussi organizzata, equa e sostenibile.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

TAR Lazio (Terza Sezione), sentenza 19 giugno 2023, n. 10402

Giurisprudenza:

CGUE (Grande Sezione), sentenza del 1° agosto 2022, C-273/20 e C-355/20, ECLI:EU:C:2022:604
Cass., Pen., sez. III, sentenza del 16 gennaio 2020, n. 6626

Dottrina:

F. VASSALLO PALEOLOGO, [Dal TAR Lazio un colpo di spugna sugli obblighi di soccorso in mare?](#), in *a-dif.org*, 21 giugno 2023

ID., [La richiesta di autorizzazione a procedere sul caso Open Arms \(1-20 agosto 2019\). Nota a Tribunale](#)

[di Palermo. Collegio per i reati ministeriali](#), in *giustizia insieme*, 30 gennaio 2020

A. PAPPALARDO, *“My2legalcents” in materia di operazioni SAR di navi di ong: place of safety e l’efficace gestione dei flussi migratori*, in <https://www.iustopia.com/>, 6, 2023

F. TUMMINELLO, [Soccorso in mare: i concetti di “porto sicuro” e “porto vicino” nel diritto internazionale](#), in *ius in itinere*, 10 agosto 2019

Per citare questo contributo: F. PISCONTI, *Definizione di “place of safety” nella materia dei soccorsi in mare: siamo di fronte ad una svolta interpretativa?*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, agosto 2023.