

DIRITTO E PERSONA

Pubblica Amministrazione, Sanità e Diritti Civili

Blog a cura di Ernesto Mancini - avvocato

www.dirittoepersona.it ernesto.mancini@hotmail.it

PORTI LONTANI PER LE O.N.G. DEL MARE

ovvero le violazioni di legge e l'eccesso di potere nei provvedimenti del Ministro dell'Interno che assegna alle navi O.N.G. porti lontani dalle aree di soccorso dei migranti in mare.

La politica del Governo contro le navi O.N.G. che salvano in mare i migranti da numerosi naufragi appare sempre più caratterizzata da provvedimenti illegittimi ed ostruzionistici dell'attività umanitaria di tali organizzazioni. Al riguardo si può esporre quanto segue.

1) L'art.1 del decreto-legge 2 gennaio 2023 n. 1 e i provvedimenti applicativi.

Questa norma, introdotta nell'ordinamento con decreto-legge dell'attuale Governo, **dispone, fra l'altro, che le navi cui è assegnato dalla competente autorità italiana il porto di sbarco “devono raggiungerlo senza ritardo per completare l'intervento di soccorso”.**

La disposizione in sé sembra corretta ed anzi induce a ritenere che dalla politica dei “porti chiusi” (Governo Conte Uno - Salvini Ministro dell'Interno) si passa, almeno ordinariamente, alla politica dei “porti aperti” in quanto vi è una procedura che prevede l'assegnazione di tali porti alle navi di soccorso. Inoltre, la norma riconosce che l'intervento di soccorso **“si completa”** solo con lo sbarco dei naufraghi che perciò non sarebbe impedito come a suo tempo fece il Ministro Salvini con la nave Open Arms (Agosto 2019).

Tale nuova disposizione è conseguenza della pronuncia della **Corte di Cassazione Penale** la quale ha confermato l'ordinanza del GIP di Agrigento che non convalidava l'arresto di Carola Rackete. La Corte stabiliva che la comandante, forzando con la sua nave carica di naufraghi il blocco portuale di Lampedusa per consentirne lo sbarco, non aveva fatto altro che **“adempiere ad un dovere”** facendo così scattare la causa di giustificazione di cui all'art. 51 del codice penale (Tribunale Agrigento, Ufficio GIP, ordinanza 2 luglio 2019 confermata dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 6626 del 20 febbraio 2020).

1.1 – La vessatoria prassi applicativa del Ministro dell'Interno

Senonché accade che il Ministro dell'Interno Piantedosi, a suo tempo già capo di gabinetto di Salvini nel medesimo ministero, ha introdotto una **prassi applicativa della nuova norma assolutamente scorretta e vessatoria** in quanto, pur consentendo lo sbarco, assegna alle navi O.N.G. **porti lontanissimi** (La Spezia, Livorno, Massa, Ancona) dalle aree di soccorso in cui esse operano (sud di Lampedusa, mare Mediterraneo antistante le acque territoriali di Libia e Tunisia, ecc.).



Queste navi sono pertanto costrette a percorrere, pena gravi sanzioni amministrative, rischio di confisca ed altro, migliaia di chilometri in mare per oltre due settimane (sei giorni di sola andata, due-tre giorni per sosta, rifornimenti, cambio di equipaggio e altri sei giorni per il ritorno) con inutile dispendio di risorse umane e materiali, ulteriori gravi disagi per i naufraghi e, **quel che è**

peggio, con l'impossibilità di salvare altre vite dovendosi allontanare per molto tempo dalle aree di ricerca e soccorso (SAR: Search and Rescue). Ciò peraltro danneggia anche l'attività di soccorso delle navi della Guardia Costiera le quali, come è noto, richiedono spesso la collaborazione delle navi O.N.G. per salvataggi complessi che da sole non potrebbero portare a compimento.

1.2 La sentenza del Tar Lazio che dà ragione al Ministro

Se non bastasse accade pure che il Tar del Lazio, con sentenza del 19/06/2023 n.10402, ha respinto il ricorso della O.N.G. Medici Senza Frontiere avverso l'assegnazione del porto di Ancora motivando che **nessun obbligo ha l'Amministrazione di assegnare un porto vicino.** Aderendo alla tesi del Ministero, il Tar ha infatti precisato che **nessuna norma impone che il porto debba essere "vicino" all'area nella quale è avvenuto il soccorso.**

Ciò peraltro viene giustificato, secondo la tesi del Ministero, accolta in pieno dal Giudice Amministrativo, dalla necessità di garantire che gli sbarchi avvengano con ordine e che si evitino congestioni dei porti vicini già oberati dai troppi arrivi.

I giornali della destra-destra del 22 giugno 2023 hanno esultato per questa sentenza con titoli significativi della loro **assurda avversione alle O.N.G. umanitarie** (*Il Tempo*: Migranti, stangata del Tar alle O.n.g.; *Il Giornale*: Il Tar dice basta ai blitz delle O.n.g.; *Liberò*: Immigrazione, il Tar zittisce le O.n.g.).

La sentenza del Tar Lazio non è definitiva e può essere appellata.

2) Le plurime violazioni di legge e l'eccesso nell'uso del potere pubblico.

La tesi del Ministero è senza fondamento come lo è la sentenza del Giudice Amministrativo che l'accoglie. Basti osservare quanto segue.

2.1) Eccesso di potere nell'uso della discrezionalità amministrativa. Violazione dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 21 octies della legge 241/90.

E' pur vero che l'Amministrazione ha una certa discrezionalità nello stabilire quale sia il porto da assegnare ma tale discrezionalità non può spingersi fino al punto da adottare provvedimenti arbitrari. **La discrezionalità amministrativa, infatti, non è arbitrarietà.** Essa deve in ogni caso ottemperare a regole di logica, ragionevolezza, proporzionalità nonché soddisfare l'interesse pubblico **col minimo mezzo** senza cioè sacrificare ogni altro interesse in gioco meritevole di tutela.

La scelta di mandare le navi in porti lontanissimi appare totalmente in contrasto con tali canoni e perciò, oltre che espressione dell'eccesso di potere di cui all'art. 21 octies della legge 241/90, viola l'art. 97 della Costituzione che impone alle pubbliche autorità di agire secondo i canoni della "buona amministrazione" (logica, ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza, ecc. ecc.).

2.2) Violazione di legge (art.1 D.L 2.1.23 n. 1) in ordine al principio di tempestività.

La norma di cui all'art. 1 impone alle navi O.N.G. di raggiungere **“senza ritardo il porto assegnato”**. L'Amministrazione

contraddice clamorosamente tale principio perché, mentre da un lato impone la tempestività del ritorno, dall'altro provoca essa stessa ingiustificato ritardo assegnando un porto lontanissimo che richiede giorni e giorni di viaggio con conseguente grave pregiudizio del tempo di completamento del soccorso (la nave Humanity 1 ha dovuto percorrere 1300 Km prima di fare sbarcare 199 migranti tra cui donne incinte e bambini).

Anche sotto tale profilo, dunque, la prassi applicativa del Ministero appare illogica, irrazionale, contraddittoria e, prima ancora, in violazione di legge in quanto lede il **principio legale del non ritardo ed il diritto dei migranti allo sbarco**.

2.3) Lo sbarco rapido per il successivo trasferimento via terra

Nessun pregio ha la tesi ministeriale accolta dal Giudice Amministrativo secondo cui l'assegnazione di porti lontani deriva dalla necessità di garantire ordine negli sbarchi e di evitare la congestione



dei porti più vicini. A parte che, osservando la dislocazione a sud dei porti italiani, ci si accorge che solo tra Sicilia e Calabria sono decine i porti di possibile sbarco (27 in Sicilia e 23 in Calabria tra porti industriali, militari, commerciali e turistici), va detto che

nulla impedirebbe lo sbarco ed il successivo rapido e meno oneroso trasferimento dei migranti con bus od altri mezzi di mobilità in altri luoghi anche a nord della penisola (è successo addirittura che alcuni migranti sbarcati a La Spezia sono stati poi mandati in bus a Foggia !!!!!).

La nave umanitaria potrebbe pertanto essere di nuovo operativa con rinnovata capacità di soccorso per altra missione di

salvataggio senza inutili e vessatorie lunghe navigazioni contrarie ad ogni buon senso.

2.4 Violazione dell'art. 1 della legge 241/90 sul procedimento amministrativo.

Alla medesima conclusione si giunge per altra via.

L'assegnazione dei porti alle O.N.G. è a tutti gli effetti un provvedimento amministrativo perché emanato da una Pubblica Autorità al fine di realizzare interesse pubblico (nella specie l'interesse pubblico all'ordinato svolgimento del ritorno verso porti sicuri). Tale assegnazione soggiace pertanto alla legge 241/90 sul procedimento amministrativo che regola i rapporti tra amministrazione e cittadini od organizzazione dei cittadini come sono le O.N.G. private.

Ora, uno dei principi cardine di tale legge, non a caso inserito nell'art. 1 comma 2 , è il principio c.d. “del non aggravamento” e cioè il principio secondo cui l'Amministrazione non può aggravare la posizione del cittadino richiedendo attività dispendiose o gravose rispetto a ciò che effettivamente è necessario per il pubblico interesse.

Risulta allora di tutta evidenza che l'Amministrazione viola l'art.1 della legge 241/90 perché manda le navi O.N.G. in porti lontanissimi mentre potrebbe farle approdare in Sicilia od in Calabria provvedendo poi , come si è già detto, a trasferire via terra i naufraghi attraverso normali e molto meno costosi mezzi di trasporto (un bus in poco più di un giorno percorre tutta l'Italia).

2.5) Il divieto illegittimo di soccorsi multipli

Ma vi è di più. L'Amministrazione interpreta il non ritardo nel raggiungere il porto di sbarco nel senso che la nave O.N.G., una volta

compiuto un salvataggio, deve dirigersi subito verso il porto assegnato. Ciò comporta che la nave O.N.G. non può procedere ad ulteriori salvataggi in altre zone di ricerca nonostante abbia ancora la capienza per accogliere ulteriori naufraghi.

Succede pertanto, applicando le direttive ministeriali, che una nave la quale in un episodio di soccorso ha salvato 20 persone e che ha ancora capacità di accoglienza per altre 200, debba tornare quasi vuota in un porto peraltro lontanissimo. Anche in questo caso siamo in presenza di pretese illegittime (in quanto manifestamente illogiche ed ostruzionistiche) che hanno come conseguenza non solo il boicottaggio della missione umanitaria ma l'impedimento di salvare quanto più possibile vite umane nelle altre zone oggetto di ricerca.

2.6) Ulteriori violazioni di legge



Tra le tante norme di sicurezza in mare e protezione dei naufraghi va ricordato quanto stabilito dalle Convenzioni internazionali che danno assoluta priorità alla rapidità dei soccorsi i quali si completano **“solo con lo sbarco non appena ragionevolmente possibile e non appena ragionevolmente praticabile”** (Conv. SOLAS, Capitolo V – Reg. 33, par. 1.1 – Conv. SAR, Capitolo 3, par. 3.1.9). La preminenza della rapidità del soccorso che si conclude solo con lo sbarco non può essere solo parziale perché l'inizio del viaggio di ritorno deve essere rapido ma altrettanto rapido deve essere l'intero viaggio per lo sbarco.

Questa regola, dimenticata sia dal Ministero che dal Giudice Amministrativo, va a tutela non solo dei migranti ma anche della nave soccorritrice che non può essere oggetto di ordini vessatori di segno contrario. La violazione delle Convenzioni Internazionali equivale nel nostro ordinamento a violazione di legge.

2.7) Eccesso di potere o abuso d'ufficio di rilevanza penale

E' noto che il reato di abuso d'ufficio, nella sua più recente formulazione di cui all'art. 323 del codice penale, non si configura quando l'Amministrazione attua scelte discrezionali. Nel caso di specie, tuttavia, si è di fronte non a discrezionalità ma a pura e semplice arbitrarietà per cui c'è da chiedersi se non siamo di fronte a scelte intenzionali del potere pubblico dirette a creare un danno ingiusto sia ai migranti che alle navi ONG umanitarie (verso queste ultime è nota l'avversione della destra che in più occasioni le ha definite "complici degli scafisti", "taxi del mare", ecc.ecc.).

Insomma, non ci sarà da sorprendersi se per le fattispecie come quella presente potrebbe scattare anche la rilevanza penale ai sensi del citato art.323 c.p. sull'abuso d'ufficio.

3) Conclusione



Bisogna chiedersi quante vite umane non sono state salvate nei casi in cui una o più navi di soccorso sono state allontanate per oltre due settimane dalla zona operativa. **Il tragico bollettino dei bambini, delle donne e degli uomini annegati, delle famiglie**

distrutte perché non hanno ricevuto soccorso convince che la domanda è d'obbligo.

E' per questo che le scelte governative prima ancora che illegittime od illecite, irrazionali od illogiche, sproporzionate o dannose, **devono considerarsi assolutamente immorali.**

E' immorale mandare una nave ad oltre mille chilometri di distanza quando questa è impegnata sistematicamente a salvare vite in una zona ad alta intensità di naufragi.

Non è la solita controversia amministrativa o politica, qui di mezzo ci sono lo Stato di Diritto e la vita delle persone.

Ernesto Mancini, 1° settembre 23