



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 4/2022

2. LE ISPEZIONI E I FERMI AMMINISTRATIVI DELLE NAVI PRIVATE IMPEGNATE IN ATTIVITÀ DI RICERCA E SOCCORSO NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

1. *La prassi amministrativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti relativa alle imbarcazioni delle organizzazioni umanitarie di rientro da operazioni di salvataggio in mare*

Con la sentenza della Grande Sezione del 1° agosto 2022 ([cause riunite C-14/21 e C-15/21](#)), la Corte di giustizia dell'Unione europea si è espressa sulla nota vicenda giudiziaria che vede contrapposti, da un lato, l'organizzazione non governativa con sede a Berlino *Sea Watch eV* e, dall'altro, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti insieme alle capitanerie di porto di Palermo e di Porto Empedocle.

Il contenzioso si inserisce nel quadro delle vicende politiche e giudiziarie che hanno segnato le operazioni di salvataggio in mare condotte da navi private nel Mar Mediterraneo a partire dal 2017 e di cui si era già dato conto, seppur da prospettive diverse, in due distinti contributi su questa stessa *Rivista* ([Osservatorio sulle ONG n. 3/2019](#); [Osservatorio sulle ONG n. 2/2021](#)).

Vale la pena ricordare che, negli ultimi anni, le imbarcazioni della società civile che hanno esercitato, in maniera esclusiva e continuativa, attività di monitoraggio, ricerca e soccorso in mare sono state sottoposte a varie misure restrittive, talvolta persino di natura penale. Sulla scorta di un'indicazione politica solo parzialmente dissimulata, che ha trovato la sua principale manifestazione legislativa nei due c.d. *Decreti sicurezza* ([d.l. n. 113/2018](#) e [d.l. n. 53/2019](#)), le autorità italiane, infatti, hanno adottato provvedimenti amministrativi che hanno drasticamente ridotto la presenza delle ONG nel Mar Mediterraneo.

Ora, la sentenza della Grande Sezione in commento si esprime su una delle più recenti prassi amministrative che hanno interessato le navi delle ONG impegnate in attività di *Search and Rescue* (SAR). A partire da maggio 2020, infatti, le capitanerie di porto hanno iniziato a sottoporre sistematicamente tali imbarcazioni a ispezioni supplementari e maggiormente dettagliate rispetto agli ordinari procedimenti di controllo periodico (c.d. *Port State Control*, disciplinato a livello internazionale dal [Memorandum di Parigi](#) del 1982). Questi controlli straordinari – effettuati ai sensi e per gli effetti degli articoli 11-13 della [direttiva 2009/16/CE](#), recepita nel nostro ordinamento dal [d.lgs. n. 53/2011](#) – si sono regolarmente conclusi con provvedimenti di fermo motivati dal rilevamento di alcune violazioni della normativa internazionale ed interna in materia di dotazioni di sicurezza della navigazione (secondo il disposto della [Convenzione SOLAS](#)), prevenzione dell'inquinamento marittimo

(Convenzione MARPOL, nella versione modificata dal [Protocollo del 1978](#) e consolidata) e disciplina internazionale del lavoro marittimo (Convenzioni [MLC](#) e [STCW](#)), oltre alla asserita inidoneità della certificazione rilasciata dagli Stati di bandiera – generalmente come navi da carico o *multipurpose* – ai fini dell'attività concretamente svolta dalle navi nel Mar Mediterraneo. La maggioranza delle contestazioni mosse dalle capitanerie di porto, tuttavia, era fondata sulla manifesta sproporzione tra il numero di persone ammissibili a bordo secondo le certificazioni statutarie e di sicurezza e l'effettivo numero di naufraghi soccorsi (F. DE VITTOR, *Questioni di interpretazione e applicazione delle convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2021, pp. 103-115).

Fermi amministrativi, tra 2020 e 2021, sono stati disposti nei confronti di molteplici imbarcazioni delle organizzazioni umanitarie, interrompendone per diversi mesi le attività di soccorso: oltre ai casi di *Sea Watch 3* e *Sea Watch 4*, sono state sottoposte a fermo amministrativo le navi *Aita Mari* della organizzazione *Salvamento Marittimo Humanitario* (con provvedimento del 6 maggio 2020), *Ocean Viking* di *SOS Méditerranée* (22 luglio 2020), *Open Arms* (17 aprile 2021) e *Alan Kurdi* (5 maggio 2020 e 9 ottobre 2020) ([Il Manifesto](#), 2021; [Altreconomia](#), 2022; [Comunicato stampa](#) della Guardia Costiera, 9 ottobre 2020).

Merita menzione il fatto che nei cinque anni trascorsi tra il ritiro della missione *Mare Nostrum* e il 22 agosto 2019 – allorché, per la prima volta, si dispose il fermo amministrativo della *Open Arms* ([Comunicato stampa](#) della Guardia Costiera, 22 agosto 2019) – la Guardia Costiera non avesse mai contestato l'inidoneità di queste imbarcazioni per le attività SAR. Ad aprile 2021, la Ministra delle infrastrutture e dei trasporti ha spiegato l'inedito e repentino inasprimento della prassi amministrativa alla luce della [raccomandazione \(UE\) 2020/1365](#) del 23 settembre 2020, con cui la Commissione europea ha chiesto che le navi di soggetti privati che esercitino attività di ricerca e soccorso «siano adeguatamente registrate ed equipaggiate in modo da soddisfare i pertinenti requisiti sanitari e di sicurezza associati a tale attività, così da non mettere in pericolo l'equipaggio o le persone soccorse» (Senato, XVIII Legislatura, [Atto di sindacato ispettivo n. 4-05389](#)). Tale giustificazione – oltre a essere smentita dalla data di pubblicazione della raccomandazione, ben posteriore rispetto all'emissione della maggior parte dei provvedimenti di fermo – non appare suffragata dalla natura dell'atto richiamato, pacificamente privo di carattere vincolante e dal contenuto estremamente generico.

2. I fatti della vicenda

Nell'estate del 2020, dopo aver condotto due operazioni di salvataggio in mare, le navi *Sea Watch 3* e *Sea Watch 4* venivano autorizzate dal Ministero dell'Interno allo sbarco e al trasbordo dei naufraghi, rispettivamente, nei porti di Porto Empedocle e Palermo.

Esaurite le operazioni di sbarco, il Ministero della Salute ordinava alle imbarcazioni di rimanere all'ancora presso i suddetti porti al fine di effettuare l'isolamento fiduciario degli equipaggi, la pulizia, la disinfezione e la certificazione sanitaria degli ambienti.

Successivamente, le capitanerie di porto di Palermo e Porto Empedocle disponevano ispezioni dettagliate a bordo ritenendo che sussistessero fondati motivi per ritenere che le condizioni delle navi, delle relative dotazioni o dell'equipaggio non soddisfacessero i pertinenti requisiti, ai sensi dell'articolo 13, punto 3 della direttiva 2009/16/CE. All'esito di questi controlli, gli ispettori riscontravano che le navi erano «destinat[e] al soccorso dei migranti in mare mentre invece non [erano] certificat[e] per l'attività prevista». Inoltre, venivano rilevate varie «carenze tecniche e operative» che si consideravano, «singolarmente

o insieme, [...] chiaramente pericolose per la sicurezza, la salute o l'ambiente» e di tale gravità da giustificare il fermo amministrativo delle due navi (rispettivamente, il 9 luglio e il 20 settembre), in conformità all'articolo 19 della direttiva 2009/16/CE ([cause riunite C-14/21 e C-15/21](#), punto 48).

Mentre una parte di dette carenze veniva riconosciuta e corretta celermente da parte della *Sea Watch*, quest'ultima ricusava le restanti, riconducibili sostanzialmente al fatto che le due navi non fossero munite di certificati e di dotazioni di sicurezza idonei a imbarcare e trasportare diverse centinaia di persone, come invece era avvenuto in occasione dei due soccorsi in mare. Peraltro, gli impianti di trattamento delle acque reflue, di cui erano fornite le due imbarcazioni, erano progettati per un numero massimo di 30 persone, mentre, per far fronte alle necessità delle persone soccorse, erano stati montati servizi igienico-sanitari e docce con scarico diretto in mare. Inoltre, si contestava alla *Sea Watch* il fatto che, in occasione delle operazioni di soccorso in mare, non fossero state computate correttamente le ore di lavoro dell'equipaggio.

Le carenze ravvisate dalle autorità italiane, peraltro, non erano riconosciute nemmeno dallo Stato di bandiera delle imbarcazioni, la Germania, che riteneva le dotazioni e le certificazioni possedute dalle navi della *Sea Watch* idonee alle attività svolte in mare, secondo le disposizioni pertinenti del proprio diritto nazionale e della normativa dell'Unione e internazionale.

La *Sea Watch*, pertanto, adiva il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, chiedendo l'annullamento dei provvedimenti di fermo delle due imbarcazioni e dei verbali di ispezione che avevano motivato l'adozione di tali provvedimenti. In particolare, l'organizzazione non governativa riteneva, «in primo luogo, che le capitanerie da cui provengono tali provvedimenti [avessero] violato i poteri dello Stato di approdo, quali risulterebbero dalla direttiva 2009/16 interpretata alla luce del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale applicabile e, in particolare, del principio del reciproco riconoscimento tra gli Stati dei certificati rilasciati dagli Stati di bandiera, svolgendo ispezioni che avrebbero avuto l'obiettivo o il risultato di rimettere in discussione la classificazione e la certificazione delle navi *Sea Watch 4* e *Sea Watch 3* effettuate dalle competenti autorità tedesche. In secondo luogo, tali ispezioni sarebbero state effettuate ancorché non fossero soddisfatte le condizioni procedurali e sostanziali per il loro svolgimento, quali previste dalla direttiva 2009/16. In terzo luogo, dette ispezioni costituirebbero in realtà un pretesto per raggiungere l'obiettivo di vanificare le operazioni di ricerca e soccorso organizzate dalla *Sea Watch* nel Mar Mediterraneo. In quarto luogo, e in ogni caso, le carenze addotte, peraltro in modo generico, dalle capitanerie in questione non giustificerebbero l'adozione dei provvedimenti di fermo delle due navi interessate» (*ivi*, punto 50).

3. Le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice di rinvio e le risposte della Corte

Il giudice amministrativo siciliano – anche alla luce delle divergenti interpretazioni dei due Stati membri coinvolti – [decideva](#) di sospendere i rispettivi procedimenti investendo la Corte di giustizia dell'Unione europea di [cinque questioni pregiudiziali](#), formulate in modo identico in entrambe le cause. La Corte di Lussemburgo, alla luce di ciò, stabiliva di trattare le cause come riunite e in via prioritaria, pur [respingendo](#) la richiesta del giudice *a quo* che queste venissero trattate secondo il procedimento accelerato, non sussistendo i presupposti previsti dall'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte.

Con la prima questione (rubricata nell'ordinanza di rinvio come «definizione

dell'ambito di applicazione della direttiva 2009/16/CE ai sensi dell'art. 3 della direttiva e dell'art. 3 del d.lgs n. 53/2011 di recepimento»), il TAR domandava alla Corte se l'ambito di applicazione della direttiva 2009/16/CE ricomprendesse un'imbarcazione classificata come nave da carico dall'ente di classificazione dello Stato di bandiera ma che, in concreto, svolgesse esclusivamente e sistematicamente un'attività di ricerca e soccorso in mare, come erano le imbarcazioni della *Sea Watch*.

Sul punto rileva il fatto che l'art. 3, par. 1 della direttiva circoscrive l'ambito di applicazione del *Port State Control* a «navi e relativi equipaggi che fanno scalo o ancoraggio in un porto di uno Stato membro per effettuare un'attività di interfaccia nave/porto». L'art. 3, co. 1 del decreto di recepimento, invece, dispone che la normativa «si applica alle navi e alle unità da diporto *utilizzate a fini commerciali* [corsivo aggiunto] di bandiera non italiana ed ai relativi equipaggi che fanno scalo o ancoraggio in un porto nazionale per effettuare attività proprie dell'interfaccia nave/porto».

La norma di attuazione interna, come evidenziato dal giudice di rinvio, sembrerebbe quindi disporre che le navi private esercitanti attività SAR non debbano intendersi ricomprese nell'ambito di applicazione della direttiva, essendo esse utilizzate per scopi evidentemente non commerciali.

La Corte di giustizia, al contrario, ha rilevato che ai fini dell'applicazione della direttiva 2009/16/CE è irrilevante che l'attività esercitata dalla nave sia di natura commerciale o non commerciale, non riscontrandosi questa distinzione tra le categorie di navi tassativamente elencate dall'art. 3, par. 4 della direttiva che esclude «i pescherecci, le navi da guerra, i macchinari navali ausiliari, le imbarcazioni in legno di costruzione rudimentale, le navi di Stato usate per scopi non commerciali e le imbarcazioni da diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali». Pertanto, la Corte ha sancito che la direttiva deve intendersi applicabile alle imbarcazioni che, benché classificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera, siano effettivamente utilizzate in modo sistematico per condurre attività di soccorso in mare.

Così disponendo, la Corte ha altresì rilevato che una normativa interna – quale quella italiana – che descriva un ambito di applicazione dissimile non è conforme al diritto dell'Unione europea.

Con la seconda questione pregiudiziale («individuazione dei presupposti per disporre un'ispezione supplementare più dettagliata ai sensi degli artt. 11 della direttiva 2009/16/CE e del d.lgs. n. 53/2011»), il TAR siciliano domandava alla Corte se il fatto che le navi avessero trasportato un numero di persone di gran lunga superiore a quello riportato nelle certificazioni rilasciate dallo Stato di bandiera, e per il quale erano predisposti gli equipaggiamenti di sicurezza e igienico-sanitari, potesse legittimamente rientrare tra i *fondati motivi* che giustificano un'ispezione supplementare più dettagliata, in forza dell'articolo 11, lettera b della direttiva. In particolare, si chiedeva se tale circostanza potesse essere ricondotta ad uno dei *fattori di priorità assoluta* enumerati nell'allegato I, parte II, punto 2A o ad uno dei *fattori imprevisi* di cui all'allegato I, parte II, punto 2B.

In proposito, il giudice *a quo* riferiva che, a suo avviso, tale manifesta difformità costituisce un fattore impreveduto, individuabile nel caso di «navi che sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente». In particolare, veniva evidenziato che l'obbligo di prestare soccorso a qualunque persona in pericolo o in difficoltà in mare, in adempimento dei principi del diritto internazionale consuetudinario e pattizio (Convenzioni [UNCLOS](#) e [SAR](#)), gravi sui comandanti delle navi solo a condizione che esso possa essere adempiuto senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri. Al

contrario, secondo la ricostruzione del TAR, l'ammissione a bordo di un numero sproporzionato di persone rispetto alle dotazioni dell'imbarcazione costituirebbe, in quanto tale, un rischio effettivo per le persone, le cose o l'ambiente.

La Corte di giustizia, anche con riferimento alla seconda questione pregiudiziale, ha smentito la ricostruzione del giudice di rinvio. In particolare, la Grande Sezione ha rilevato che il fattore imprevisto, di cui all'allegato I, possa essere preso in considerazione solo quando sia accertato che una nave è gestita in modo tale da costituire un pericolo effettivo per le persone, le cose o l'ambiente. Il soccorso in mare di un numero di persone superiore rispetto a quello per cui l'imbarcazione era progettata – oltre a integrare un obbligo di diritto internazionale – non può essere considerato *ipso facto* un fattore imprevisto che consenta allo Stato di approdo di effettuare un'ispezione supplementare, se non sia corredato da specifici indizi che dimostrino un effettivo pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente.

In ultimo, la terza, la quarta e la quinta questione pregiudiziale erano unitamente volte a chiarire se lo Stato di approdo possa verificare e pretendere che una nave disponga dei certificati necessari e rispetti le norme internazionali rilevanti per l'attività effettivamente svolta, indipendentemente dall'attività per la quale essa è stata classificata. In altre parole, si domandava se lo Stato di approdo possa constatare che navi classificate come navi cargo da parte dello Stato di bandiera siano utilizzate, in realtà, per un'attività sistematica di ricerca e soccorso in mare e, in caso affermativo, se sia legittimo richiedere certificati diversi da quelli in precedenza rilasciati dallo Stato di bandiera o che l'imbarcazione si adegui alle prescrizioni per navi di altra classificazione.

Come rilevato dalla Corte di Lussemburgo, non esiste nell'odierno diritto internazionale o dell'Unione una classificazione o delle prescrizioni specificamente applicabili alle navi che svolgono abitualmente attività di ricerca e soccorso in mare. Pertanto, sarebbe illogico concludere che la difformità tra l'attività effettivamente svolta e la classificazione di nave da carico generale o *multipurpose* assegnata dallo Stato di bandiera possa costituire, di per sé, un fondato motivo che legittimi un'ispezione più dettagliata, ai sensi dell'art. 13, par. 3 della direttiva.

La Corte di Lussemburgo, d'altra parte, ha rilevato che lo Stato di approdo possa tenere conto dell'attività sistematica di ricerca e soccorso in mare, effettivamente svolta dalla nave, all'atto di verificare se tale nave rispetti le prescrizioni in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo. Tuttavia, la mera – e inevitabile – difformità tra l'attività svolta in concreto e la classificazione assegnata alla nave da parte dello Stato di bandiera, se non corredata da seri indizi che facciano ritenere vi possano essere pericoli per le persone, le cose o l'ambiente, non è sufficiente per disporre un'ispezione più dettagliata o un fermo amministrativo dell'imbarcazione. Per contro, lo Stato di approdo può imporre misure correttive in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento, condizioni di vita e di lavoro a bordo, quando queste siano giustificate dall'esistenza di carenze che rappresentano un effettivo pericolo e che impediscono una navigazione sicura in mare e purché siano adeguate, necessarie e proporzionate rispetto al fine perseguito.

Pertanto, lo Stato di approdo non può subordinare il mancato fermo o la sua revoca alla condizione che la nave si doti di certificati diversi rispetto a quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che essa rispetti le prescrizioni applicabili ad una diversa classificazione, costituendo ciò una violazione della competenza esclusiva riconosciuta ad ogni Stato, conformemente all'art. 91 UNCLOS, di stabilire le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, dell'immatricolazione nel suo territorio e del

diritto di battere la sua bandiera.

A tal proposito, la Corte ha rammentato l'obbligo di leale cooperazione, enucleato dall'art. 4, par. 3, TUE, che impone agli Stati membri, anche nell'ambito delle operazioni di *Port State Control* di navi battenti bandiera di un altro Stato membro, di rispettarci e assistersi reciprocamente. Pertanto, lo Stato di approdo è sempre tenuto a rispettare la classificazione e le certificazioni emesse dallo Stato di bandiera. Quest'ultimo, a sua volta, deve prendere atto delle ragioni che hanno indotto lo Stato di approdo a disporre un'ispezione approfondita e il fermo della nave in questione, offrendo la propria collaborazione al fine di correggere le eventuali carenze riscontrate.

4. Alcune ulteriori considerazioni sulle operazioni di soccorso in mare come presupposto per disporre le ispezioni supplementari delle navi ormeggiate in porto

La rilevanza delle questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'ambito di applicazione della direttiva 2009/16/CE e il riparto di competenze tra Stato di bandiera e Stato di approdo è stata già correttamente messa in luce all'indomani della pubblicazione delle [Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos](#) (B. MINUCCI, *Caso Sea-Watch: il fermo delle navi potrebbe essere giustificato dal diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2022, pp. 173-184), dalle quali la Corte – soprattutto in riferimento al secondo profilo – pare essersi parzialmente discostata.

Meritano ulteriore disamina, invece, le conclusioni cui la Corte è pervenuta in relazione alla seconda questione pregiudiziale, avente ad oggetto l'individuazione dei presupposti per disporre un'ispezione supplementare, atteso che questa costituisce la *condicio sine qua non* per ognuna delle misure di fermo amministrativo che sono state emesse nei confronti delle navi delle organizzazioni umanitarie.

Come prima accennato, nelle contestazioni reiteratamente mosse da parte delle capitanerie di porto nei confronti delle imbarcazioni delle ONG ha avuto una notevole incidenza la circostanza che esse avessero trasportato un numero di persone di gran lunga superiore rispetto a quello riportato nel certificato degli equipaggiamenti di sicurezza. Il giudice di rinvio, difatti, riteneva che la sproporzione tra il numero di persone imbarcate – seppure ad esito di un salvataggio in mare – e quello ordinario potesse rientrare nel fattore imprevisto di cui all'allegato I, parte II, punto 2B menzionato dall'art. 11 della direttiva, idoneo a legittimare un'ispezione supplementare del mezzo. Il TAR, in particolare, specificava che «indipendentemente dalle certificazioni di sicurezza possedute, rientra nella responsabilità del Comandante della nave la valutazione in ordine ai limiti entro cui si possa procedere al salvataggio delle persone in mare in sicurezza e la scelta del Comandante deve poter essere valutata in concreto anche in sede di PSC» (ordinanza di rinvio, p. 30). Tale valutazione corrisponderebbe alla clausola contenuta nell'art. 98 della Convenzione di Montego Bay, secondo cui l'obbligo di prestare soccorso sarebbe subordinato al dovere di non mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri.

Il giudice *a quo*, tuttavia, pare non tenere in debita considerazione alcune circostanze che, al contrario, hanno carattere dirimente.

In primo luogo, l'interpretazione suggerita dal TAR comporterebbe che tutte le navi che non dispongano di certificazioni indicanti un numero di passeggeri almeno equivalente a quello dei naufraghi individuati debbano astenersi dall'effettuare il soccorso in questione. Il salvataggio in tali condizioni, infatti, si concretizzerebbe necessariamente in un pericolo per la nave, l'equipaggio e i passeggeri – a prescindere dalle circostanze del caso e dalle dotazioni effettive del mezzo – e, conseguentemente, imporrebbe allo Stato di approdo un

esame approfondito e dettagliato dell'imbarcazione, una volta terminate le operazioni di sbarco. Questa ricostruzione, tuttavia, appare manifestamente irragionevole. Essa, infatti, precludendo *de facto* ogni salvataggio in mare effettuato da navi che non abbiano i certificati per il trasporto di diverse centinaia di passeggeri, esenterebbe quasi tutte le navi – dai pescherecci alle imbarcazioni statali militari e civili – dall'obbligo di prestare soccorso in mare, salvo inverosimili imbarchi *selettivi (fino ad esaurimento posti)*. Sarebbe parimenti privo di senso pretendere che le imbarcazioni delle organizzazioni umanitarie si dotino di equipaggiamenti e certificazioni per un numero indeterminato di persone, giacché è impossibile prevedere la quantità di naufraghi che si incontreranno in mare.

In questo senso, il giudice amministrativo – così come il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – pare cadere nell'equivoco dell'equiparazione tra i naufraghi soccorsi in mare e i passeggeri o l'equipaggio delle navi. Le autorità italiane, infatti, hanno ritenuto di non dover applicare la clausola di forza maggiore, enucleata dall'art. IV della Convenzione SOLAS, per la quale le persone che si trovano a bordo di una nave in conseguenza dell'obbligo imposto al comandante di trasportare naufraghi non devono essere computate allorché si tratti di verificare l'applicazione alle navi di una qualsiasi prescrizione del regime convenzionale. Analogamente, si è ommesso di considerare tanto l'eccezione di cui alla regola 3.1 dell'allegato IV della Convenzione MARPOL, con riferimento alla prevenzione dell'inquinamento da acque di scolo, quanto il dispositivo del par. 14 dello Standard A2.3 della Convenzione MLC, che legittima il comandante di una nave a sospendere gli orari normali di lavoro o di riposo per portare soccorso ad altre navi o persone in pericolo in mare. La mancata applicazione di queste disposizioni derogatorie, secondo la Guardia Costiera, sarebbe da ricondursi alla circostanza per cui le navi delle organizzazioni umanitarie svolgono tale attività di ricerca e soccorso in maniera continuativa, non eccezionale o straordinaria come invece la *ratio* di dette convenzione presupporrebbe (DE VITTOR, *op. cit.*, nota 12).

Anche tale interpretazione, tuttavia, può ben essere confutata. Invero, come sopra menzionato, non esiste ad oggi una normativa internazionale o dell'Unione europea che regolamenti la classificazione, e le eventuali specificità, delle navi private impegnate in attività di *Search and Rescue*. Sarebbe, perciò, privo di senso, in assenza di una normativa applicabile *ad hoc*, attribuire a queste imbarcazioni un regime giuridico speciale, escludendole dall'applicazione delle previsioni derogatorie del diritto internazionale consuetudinario e pattizio.

A tal proposito, merita ancora di essere rilevato come la sentenza in questione abbia permesso alla Corte di giustizia di ribadire la propria posizione in merito al rapporto che intercorre tra diritto internazionale e diritto derivato dell'Unione europea, la cui interpretazione deve essere effettuata, quanto più possibile, in conformità alle convenzioni internazionali che vincolano l'Unione e alle norme del diritto internazionale consuetudinario. Nel caso di specie, appare opportuno evidenziare che l'Unione europea ha aderito alla Convenzione di Montego Bay, per gli effetti della [decisione 98/392/CE](#), mentre si ritiene vincolata dalla Convenzione SOLAS in quanto tutti gli Stati membri ne sono parti.

In definitiva, non può che concordarsi con l'interpretazione della Grande Sezione secondo cui la designazione di *fattore imprevisto*, che consentirebbe allo Stato di approdo un'ispezione più approfondita della nave ormeggiata, deve fondarsi sulla circostanza che siano stati effettivamente riscontrati, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, indizi che suggeriscano l'esistenza di un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente, anche tenendo in considerazione la sistematica attività di monitoraggio, ricerca e soccorso svolta dalle navi delle organizzazioni umanitarie. Al

riguardo, la mera difformità tra il numero di persone soccorse e il numero di persone previste a bordo, in circostanze ordinarie, dalle certificazioni emesse dallo Stato di bandiera non costituisce un parametro decisivo in questa valutazione, rispondendo il soccorso in mare ad un preciso obbligo di carattere internazionale che, in queste circostanze, deve prevalere su altre disposizioni del diritto internazionale, del diritto dell'Unione europea e del diritto interno.

5. Conclusioni

La sentenza della Grande Sezione è destinata ad avere apprezzabili ripercussioni, tanto in sede europea quanto interna.

Oltre a importanti precisazioni relative all'ambito di applicazione della direttiva 2009/16/CE e al riparto di competenze tra Stato di bandiera e Stato di approdo, la sentenza sancisce l'illegittimità della recente prassi amministrativa adottata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, consistente nel sottoporre sistematicamente ad ispezioni approfondite le navi delle organizzazioni umanitarie che avessero appena terminato operazioni di soccorso in mare, cui seguiva pedissequamente l'emissione di misure di fermo sulla base di varie carenze addotte, in gran parte confutate dalla stessa Corte.

In particolare, la Corte di giustizia ha escluso che l'adempimento dell'obbligo di soccorso in mare possa rappresentare *per se* un fondato motivo di ritenere che la nave costituisca un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente tale da impedirne il salpamento in sicurezza, anche laddove l'operazione di salvataggio abbia implicato l'imbarco di un numero di persone di gran lunga superiore a quello per cui la nave era certificata.

La sentenza della Grande Sezione, ribadendo la supremazia dell'obbligo di soccorso in mare rispetto ad altre disposizioni normative, impegna lo Stato italiano ad un definitivo abbandono di detta prassi amministrativa. Nel contempo, essa ha l'ulteriore merito di richiamare l'attenzione degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione sulla necessità di pervenire ad una disciplina coordinata e uniforme avente ad oggetto le attività di ricerca e soccorso condotte da navi private, che dia atto del loro contributo per la tutela della dignità e della vita umana in mare e favorisca una maggiore cooperazione degli Stati membri con le organizzazioni non governative e *inter se*.

FRANCESCO NEGOZIO