



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2023, n. 3

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTRICE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesaro**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo  
**Giondonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFERES

**Bruno Barel**, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria  
**Simone Marinali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Criseide Novi**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Angela Festa**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Anna Iermano**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Marrani**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## Indice-Sommario 2023, n. 3

### Editoriale

Sanzioni, ancora sanzioni: note minime sulle misure restrittive dell'Unione europea  
*Alessandra Zanobetti* p. 1

### Saggi e Articoli

Lo "spazio" del diritto penale fra soprannazionalità (dell'Unione europea) e nazionalismo (italiano) alla luce della controversa vicenda "Qatargate"  
*Nicoletta Parisi, Dino G. Rinoldi* p. 14

Conservazione e produzione della prova digitale nella nuova disciplina europea: il potenziale disallineamento con i principi espressi dalla giurisprudenza di settore  
*Stefano Busillo* p. 27

Il tribunale penale misto per i crimini commessi in Kosovo (*Kosovo Specialist Chambers*): un'esperienza a cui ispirare il futuro processo di riappacificazione dell'Ucraina?  
*Silvia Cantoni* p. 63

Il *crowdfunding* bancario-finanziario fra novità normative e profili transnazionali  
*Silvia Favalli* p. 81

L'esercizio dei poteri di controllo dello Stato di approdo nei confronti di navi straniere destinate a sistematica attività di ricerca e soccorso marittimo di persone  
*Giovanni Marchiafava* p. 114

Italy as an unsafe place? The protection of migrants' fundamental rights as a systemic issue in the dialogue between Courts: some recent developments  
*Elisa Ruozzi* p. 152

### Commenti e Note

Sottrazione internazionale dei minori e diritto UE: gli effetti positivi dell'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul e della futura direttiva sulla lotta alla violenza domestica  
*Marta Ferrari* p. 169

Limits to intra-EU free movement rights and the Common European Asylum System: remarks on the CJEU case law and the activation of temporary protection directive  
*Eleonora Frasca, Silvia Rizzuto Ferruzza* p. 200



Twenty Years of EU Agreements on Remote Work from 2002 to 2022. What next?

p. 215

*Marianna Russo*

La giurisprudenza della Corte EDU sulle misure di privazione della capacità giuridica come ingerenza nei diritti tutelati dalla CEDU

p. 231

*Alessandra Sardu*

## L'ESERCIZIO DEI POTERI DI CONTROLLO DELLO STATO DI APPRODO NEI CONFRONTI DI NAVI STRANIERE DESTINATE A SISTEMATICA ATTIVITÀ DI RICERCA E SOCCORSO MARITTIMO DI PERSONE

Giovanni Marchiafava\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Corte di giustizia dell'Unione europea e il diritto internazionale. – 3. L'ambito applicativo della direttiva 2009/16/CE sul *Port State Control*. – 3.1. La posizione della dottrina e della giurisprudenza amministrativa italiana sull'ambito applicativo della direttiva 2009/16/CE. – 4. Il potere ispettivo dello Stato di approdo. – 4.1. L'ispezione supplementare. – 4.2. L'ispezione dettagliata. – 4.3. Il fermo della nave – 5. Considerazioni alla luce del decreto-legge 2 gennaio 2023 n. 1, c.d. decreto Piantedosi.

### 1. Premessa

La Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza del 1° agosto 2022 *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo, Capitaneria di porto Empedocle* (cause riunite C-14/21 e C-15/21)<sup>1</sup>, ha affrontato la questione del regime giuridico applicabile alle navi che svolgono sistematica attività di ricerca e soccorso di persone in mare nell'ambito della direttiva 2009/16/CE<sup>2</sup>,

---

#### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* Ricercatore t. d. di tipo B in Diritto della navigazione, Università degli Studi di Genova. Indirizzo e-mail: [giovanni.marchiafava@unige.it](mailto:giovanni.marchiafava@unige.it).

<sup>1</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo, Capitaneria di porto Empedocle* (cause riunite C-14/21 e C-15/21), in *Diritto dei trasporti*, 2022, pp. 643-669, con nota di G. CALVELLI, *Le navi ONG destinate al soccorso privato e il potere ispettivo dello Stato di approdo*; P. CHAUMETTE, *Nature et contrôles des navires humanitaires privés*, in *Neptunus*, 29/2023, pp. 1-10; M. M. COMENALE PINTO, S. ZUNARELLI, *Manuale di diritto della navigazione*, V ed., Milano, 2023, pp. 169-172; I. PAPANICOLOPULU, G. LOSI, *La Sea Watch davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: rapporti tra fonti, rapporti tra Stati e regolazione (indiretta) delle attività di soccorso in mare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2023, n. 1, pp. 235-252; C. TINCANI, *Il potere ispettivo dello Stato di approdo su navi utilizzate in modo deliberato per il soccorso in mare*, nota a C. giust. UE 1° agosto 2022 (cause riunite C-14/21 e C-15/21), in *Diritto marittimo*, 2023, pp. 92-98; E. G. ROSAFIO, *Port State Control e attività sistematica di ricerca e soccorso di persone nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo*, in *Annuario ADIM 2022, Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Napoli, 2023, pp. 24-31; ID., *Brevi osservazioni sul Port State Control*, in *Rivista di diritto della navigazione*, 2023, pp. 103-118.

<sup>2</sup> Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al controllo da parte dello Stato costiero, del 23 aprile 2009, in GUUE del 29 maggio 2009 L 131, pp. 57-99. La direttiva 2009/16/CE è stata attuata in Italia con il decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, *attuazione della direttiva 2009/16/CE*

che disciplina i controlli ai quali lo Stato di approdo deve sottoporre le navi battenti bandiera straniera allo scopo di verificare la loro conformità alle convenzioni internazionali in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo. La Corte è stata chiamata a pronunciarsi su cinque questioni pregiudiziali riguardanti l'interpretazione della citata direttiva 2009/16/CE e della Convenzione internazionale sulla salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (SOLAS)<sup>3</sup> sulla base di due ordinanze di remissione del 23 dicembre 2020 pronunciate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Palermo, nell'ambito di due giudizi promossi avverso i provvedimenti di fermo delle navi Sea Watch 3 e Sea Watch 4 dall'organizzazione umanitaria senza scopo di lucro proprietaria e armatrice Sea Watch & V., con sede in Germania a Berlino<sup>4</sup>.

---

*recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri*, convertito con modificazione dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, che ha integrato l'art. 11 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. In proposito, in dottrina v. F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, p. 164 ss.

<sup>3</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo, Capitaneria di porto Empedocle* (cause riunite C-14/21 e C-15/21), *cit.*, par. 1. La Convenzione di Londra del 1° novembre 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare, entrata in vigore il 25 maggio 1980. La SOLAS è stata resa esecutiva in Italia con legge 23 maggio 1980, n. 313 ed è entrata in vigore per la stessa Italia l'11 settembre 1980. La Convenzione è stata emendata sulla base dei Protocolli del 17 febbraio 1978 e dell'11 novembre 1988, entrati in vigore rispettivamente il 1° maggio 1981 e 11 novembre 1988. Successivamente è stata integrata dall'Accordo di Stoccolma del 23 febbraio 1996; numerosi emendamenti e "codici" successivamente sono stati accettati dall'Italia.

<sup>4</sup> Le navi Sea Watch 3 e Sea Watch 4, battenti bandiera tedesca e classificate come "nave da carico generale - polivalente", nell'estate del 2020 lasciarono a turno il porto spagnolo di Burriana allo scopo di effettuare attività di ricerca e soccorso di diverse centinaia di persone in pericolo o in difficoltà nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo. L'*Italian Maritime Rescue Coordination Centre*, con sede a Roma, informò i comandanti della Sea Watch 4 e delle Sea Watch 3 che il Ministero dell'Interno aveva autorizzato lo sbarco e il trasbordo delle persone soccorse su navi presenti rispettivamente nel porto di Palermo e di Porto Empedocle. Ricevute le istruzioni di dirigersi verso detti porti e di procedere alle operazioni di sbarco e trasbordo, il Ministero della salute stabilì che le navi rimanessero nei porti dapprima per l'isolamento fiduciario dei rispettivi equipaggi al fine di evitare la diffusione della pandemia di COVID-19 e poi per la pulizia, disinfestazione e certificazione sanitaria. Al termine di tali procedure di pulizia e disinfestazione le Capitanerie di porto di Palermo e di Porto Empedocle adottarono due provvedimenti di fermo rispettivamente delle navi Sea Watch 4 e Sea Watch 3 all'esito delle ispezioni effettuate a bordo ai sensi del decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, che ha recepito la direttiva 2009/16/CE, in quanto esse pur essendo destinate stabilmente al soccorso di migranti in mare erano prive della pertinente certificazione. Inoltre, entrambe le navi presentavano venti "carenze tecniche e operative" rispetto alla normativa europea e internazionale applicabile, nove delle quali ritenute "pericolose per la sicurezza, la salute o l'ambiente" e di gravità tale da giustificare il loro fermo ai sensi dell'art. 19 della citata direttiva. L'organizzazione umanitaria Sea Watch ha proposto due ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia per chiedere l'annullamento dei suddetti provvedimenti di fermo, corredando gli stessi ricorsi di istanze per provvedimenti provvisori di misure cautelari. Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Palermo, ha sospeso il giudizio in attesa della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle cinque questioni pregiudiziali di interpretazione della citata direttiva e poi ha accolto le istanze presentate dalla organizzazione umanitaria Sea Watch per la sospensione cautelare dei due sopramenzionati provvedimenti di fermo delle navi Sea Watch 3 e Sea Watch 4 adottati dalle Capitanerie di porto, successivamente respinte dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana pronunciatisi sul ricorso in appello proposto dall'amministrazione. Le questioni pregiudiziali di interpretazione poste dal giudice del rinvio sono identiche per entrambi i due procedimenti e sono state affrontate congiuntamente

Gli ambiti di competenza dello Stato della bandiera e dello Stato di approdo in materia di sicurezza della navigazione non essendo sempre definiti chiaramente si pongono spesso in concorrenza tra loro, determinando il rischio di interferenze e condizionamenti reciproci<sup>5</sup>.

Il soccorso di persone in mare costituisce un settore della navigazione dove le aree di governo dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo sono tra loro maggiormente interconnesse e sovrapposte.

La Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a svolgere un giudizio di bilanciamento per stabilire rispetto alle navi straniere svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso marittimo di persone in quale misura l'esercizio del potere di controllo dello Stato della bandiera e di quello dello Stato di approdo concorrono all'interesse comune della sicurezza marittima. Questo coerentemente all'esigenza di considerare l'adempimento dell'obbligo primario di soccorrere persone in mare<sup>6</sup>.

Il presente contributo ripercorre l'*iter* argomentativo adottato dalla Corte per affrontare i principali profili del regime giuridico del *Port State Control* applicabile secondo il diritto dell'Unione europea e il diritto internazionale a navi straniere, svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso marittimo di persone, una volta che siano entrate nel porto di uno Stato di approdo membro dell'Unione.

Secondo l'*European Maritime Safety Report 2022*<sup>7</sup>, il sistema di controllo dello Stato di approdo costituisce “uno dei pilastri fondamentali del quadro di sicurezza dell'UE”. Ogni anno ogni anno gli ispettori del porto di approdo effettuano oltre diciassettomila ispezioni nei confronti delle navi.

La prima parte dell'articolo è dedicata a trattare la tematica relativa all'interpretazione e all'applicabilità della direttiva 2009/16/CE sul *Port State Control* anche alla luce delle pertinenti convenzioni internazionali. La seconda parte riguarda il sistema di controllo dello Stato di approdo. La terza e ultima parte attiene all'analisi della

---

dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che ha riunito le cause inerenti a entrambe navi. In proposito, v. Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sez. III, ordinanza del 23 dicembre 2020, n. 1596, *Associazione Sea Watch c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di Porto di Palermo*, in *Diritto dei trasporti* 2021, pp. 754-770, con nota di C. TINCANI, *Il potere ispettivo e le organizzazioni non governative*. La citata ordinanza è una delle due ordinanze gemelle pronunciate dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo. Si precisa che il numero dell'ordinanza è 2974 e non 1596 che invece attiene al numero del ricorso indicato nel registro generale del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo. L'altra ordinanza gemella pronunciata dallo stesso Tribunale, sez. III, è l'ordinanza del 23 dicembre 2020, n. 2994 (ricorso numero di registro generale n. 1864 del 2020). In proposito, v. G. SIGISMONDI, *Il controllo amministrativo del soccorso in mare: esercizio dei poteri di controllo dello Stato d'approdo e operazioni di salvataggio effettuate da organizzazioni non governative*, in *JUS-Online* 3/2021, pp.153-212. Inoltre, v. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, ordinanza dell'8 maggio 2021, n. 322, *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Capitaneria di Porto c. Associazione Sea Watch*. A tale riguardo, v. G. SIGISMONDI, *cit.*, pp. 208-209, nota 27.

<sup>5</sup> P. CELLE, *cit.*, pp. 742 e 743.

<sup>6</sup> S. M. CARBONE, L. SCHIANO DI PEPE, *Conflitti di sovranità e di leggi nei traffici marittimi tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, pp. 51 e 52.

<sup>7</sup> L'*European Maritime Safety Report 2022 (EMSAFE Report)*, I ed., è redatto dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) ed esamina le principali tematiche in materia di sicurezza marittima.

recente normativa nazionale in materia di gestione dei flussi migratori, il decreto-legge c.d. Piantedosi.

## 2. La Corte di giustizia dell'Unione europea e il diritto internazionale

Sotto il profilo metodologico la Corte di giustizia dell'Unione europea ha osservato in via preliminare che lo scopo della direttiva 2009/16/CE è migliorare l'osservanza delle normative di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea relative alla sicurezza marittima, alla tutela dell'ambiente marino e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo<sup>8</sup>.

Per il raggiungimento dei suoi fini, la direttiva 2009/16/CE consente agli Stati membri di controllare che le navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo rispettino le disposizioni delle convenzioni internazionali elencate nell'articolo 2, punto 1<sup>9</sup>.

Tra queste convenzioni è richiamata la SOLAS che impone agli Stati contraenti di adottare le misure necessarie per “garantire che, dal punto di vista della salvaguardia della vita umana, una nave sia idonea al servizio al quale è destinata”.

L'Unione europea non è parte contraente della SOLAS, ma lo sono tutti gli Stati membri. A proposito dell'interpretazione della direttiva 2009/16/CE in conformità della SOLAS, la Corte ha richiamato la sua giurisprudenza consolidata che ha affermato, ai fini dell'interpretazione del diritto derivato, la possibilità di considerare una convenzione internazionale non vincolante l'Unione europea qualora tutti gli Stati membri ne siano parti contraenti<sup>10</sup>. In questo caso il diritto internazionale si applica in quanto strumento ausiliario d'interpretazione e non in quanto parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea<sup>11</sup>.

Quando l'atto di diritto derivato richiama espressamente specifiche normative internazionali non vincolanti l'Unione europea, come la direttiva 2009/16/CE e la SOLAS<sup>12</sup>, la loro valutazione da parte dei giudici europei sembra corrispondere al criterio interpretativo secondo il quale qualsiasi norma deve essere interpretata nel contesto in cui essa si pone e, quindi, anche sulla base degli elementi che ne costituiscono un presupposto

---

<sup>8</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 88.

<sup>9</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 89.

<sup>10</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 98.

<sup>11</sup> Il cosiddetto “rinvio intertemporale” è una tecnica che consente di interpretare le norme internazionali in chiave evolutiva, considerando in particolare la volontà degli Stati contraenti così come essa emerge da ulteriori vincoli internazionali ad essi riconducibili. In proposito, v. F. CASOLARI, *cit.*, p. 360.

<sup>12</sup> La SOLAS è richiamata nell'art. 2.1, lett. b, della direttiva 2009/16/CE, *cit.*, p. 61. Inoltre, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo, Capitaneria di porto Empedocle* (cause riunite C-14/21 e C-15/21), *cit.*, par. 91. Riguardo alla SOLAS, secondo la Corte: “l'obiettivo [...] che il legislatore dell'Unione ha perseguito adottando detta direttiva si è tradotto, in sostanza, nell'inserimento, in taluni suoi allegati, di una parte delle regole contenute nel protocollo relativo a detta convenzione”.

o risultano ad essa connessi. Le normative internazionali non vincolanti l'Unione europea sono solo uno strumento per definire l'oggetto e lo scopo della norma europea e non un precetto giuridico. L'effetto che si determina è assimilabile a quello del principio di interpretazione conforme al diritto internazionale<sup>13</sup>. Quanto all'obbligo di interpretare gli atti di diritto derivato alla luce di una convenzione internazionale, la giurisprudenza europea richiamata dalla Corte ha affermato la sussistenza di detto obbligo anche in relazione a un accordo di cui non sia parte contraente l'Unione, ma tutti gli Stati membri. Ciò in ragione "del principio consuetudinario di buona fede, che fa parte del diritto internazionale generale, e [dell'art. 10 TCE (ora art. 4 TUE)]", che pone in capo alle Istituzioni dell'Unione europea un obbligo di leale collaborazione con gli Stati membri<sup>14</sup>.

La Corte ha poi affermato che le disposizioni di diritto derivato dell'Unione "devono essere interpretate, quanto più possibile, in conformità sia alle convenzioni internazionali che vincolano l'Unione sia alle norme e ai principi pertinenti del diritto internazionale generale, nel cui rispetto l'Unione è tenuta ad esercitare le proprie competenze in sede di adozione di siffatte disposizioni"<sup>15</sup>. Tale impostazione è conforme alla giurisprudenza europea che ha considerato il diritto internazionale vincolante l'Unione come parametro interpretativo, a prescindere dall'esistenza di un rapporto diretto e immediato con il diritto dell'Unione europea<sup>16</sup>. I giudici europei riconducono direttamente alla ricezione delle normative internazionali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, e indipendentemente dalle loro caratteristiche, effetti assimilabili a quelli che si produrrebbero qualora le stesse normative fossero *self-executing*<sup>17</sup>.

In relazione ai suoi obiettivi, la direttiva 2009/16/CE deve essere interpretata non solo in conformità alla SOLAS ma anche alla Convenzione sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS) della quale l'Unione europea è parte<sup>18</sup>. Quest'ultima Convenzione, che non è richiamata dalla suddetta direttiva, stabilisce il regime giuridico delle diverse zone

---

<sup>13</sup> F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 361, nota 24.

<sup>14</sup> Corte di giustizia, sentenza del 3 giugno 2008, *The International Association of Independent Tanker Owners e a.*, causa C-308/06, par. 52. In proposito, in dottrina v. F. CASOLARI, cit., p. 362; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, III ed., 2020, Torino, p. 168.

<sup>15</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 92.

<sup>16</sup> Corte di giustizia, sentenza del 24 novembre 1992, *Anklagemyndigheden c. Peter Michael Poulsen e Diva Navigation Corp.*, causa C-286/90, par. 9-11; 16 giugno 1998, *Hermès International c. FHT Marketing Choice BV*, causa C-53/96, par. 28; 14 luglio 1998, *Gianni Bettati contro Safety Hi-Tech Srl.*, causa C-341/95, par. 20. In quest'ultima sentenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che "è pacifico che le norme di diritto comunitario devono essere interpretate, per quanto possibile, alla luce del diritto internazionale, in particolare quando tali testi siano diretti, precisamente, ad eseguire un accordo internazionale concluso dalla Comunità".

<sup>17</sup> F. CASOLARI, cit., p. 338.

<sup>18</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. La Convenzione di Montego Bay del 1982 (UNCLOS), entrata in vigore il 16 dicembre 1994, è stata approvata a nome dell'Unione europea con la decisione 98/392/CE del Consiglio, *concernente la conclusione da parte della Comunità europea della UNCLOS e dell'accordo del 28 luglio 1994 relativo all'attuazione della parte XI della Convenzione*, 23 marzo 1998, in GGUE 23 giugno 1998 L 179, pp. 1-2. La UNCLOS, entrata in vigore in Italia il 12 febbraio 1995, è stata integrata dall'Accordo di New York del 29 luglio 1994 in vigore in Italia dal 6 luglio 1996.

marittime da essa individuate, le quali comprendono, in particolare, il mare territoriale e l'alto mare, fissando i limiti materiali e territoriali dei diritti sovrani e della giurisdizione esercitata dagli Stati nelle diverse zone marittime. Tale regime giuridico è diretto a determinare un giusto equilibrio tra i rispettivi interessi degli Stati nella loro qualità di Stati costieri e di Stati di bandiera<sup>19</sup>.

Poiché la UNCLOS è stata conclusa dall'Unione europea, le sue disposizioni formano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Essa prevale sugli atti di diritto derivato che devono essere interpretati conformemente alle sue disposizioni. Sulla base di tale principio la Corte ha ritenuto che la nozione di "Stato costiero", ai sensi della UNCLOS, coincida in parte con quella di "Stato di approdo" secondo la direttiva 2009/16/CE e deve intendersi come "ogni Stato membro dell'Unione che disponga di un porto marittimo o di un porto fluviale"<sup>20</sup>.

La UNCLOS costituisce un accordo misto<sup>21</sup> in quanto concluso dall'Unione europea e dagli Stati membri nell'ambito delle rispettive competenze<sup>22</sup>. In proposito, i giudici europei hanno riconosciuto la propria giurisdizione interpretativa non solo nel caso in cui le disposizioni di un accordo misto rientrano espressamente nelle competenze dell'Unione europea, ma altresì in assenza di una precisa ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri<sup>23</sup>.

Sulla base delle suddette considerazioni appaiono condivisibili le osservazioni preliminari della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla necessità di interpretare la direttiva 2009/16/CE in conformità alla SOLAS e alla UNCLOS.

### 3. L'ambito applicativo della direttiva 2009/16/CE sul *Port State Control*

La prima questione pregiudiziale interpretativa sollevata dal giudice del rinvio italiano attiene all'applicabilità della direttiva 2009/16/CE sul *Port State Control*.

La Corte è stata chiamata a chiarire se la direttiva in parola sia applicabile anche a navi straniere che, sebbene classificate e certificate come "navi da carico" dallo Stato

<sup>19</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 96.

<sup>20</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 102.

<sup>21</sup> Gli accordi misti sono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e, tenuto conto della loro struttura unitaria, rientrano nella competenza interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione europea. Nella giurisprudenza europea, v. Corte di giustizia, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione c. Irlanda*, causa C-459/03, par. 84. La Corte ha affermato che: "gli accordi misti hanno nell'ordinamento comunitario la stessa disciplina giuridica degli accordi puramente comunitari, trattandosi di disposizioni che rientrano nella competenza della Comunità".

<sup>22</sup> Art. 218 TFEU. Sulla Convenzione di Montego Bay del 1982, in dottrina, v. L. SCHIANO DI PEPE, *Il diritto del mare*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, V ed., Torino, 2016, p. 472.

<sup>23</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16 giugno 1998, *Hermès International c. FHT Marketing Choice BV*, causa C-53/96, par. 24. In dottrina, v. F. CASOLARI, cit., p. 222. Riguardo ad alcuni richiami al criterio della competenza in un caso di un accordo di associazione, v. Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 1987, *Meryem Demirel c. Comune di Schwäbisch Gmünd*, causa C-12/86, parr. 8 e 9. In dottrina, v. F. CASOLARI, cit., p. 220.

della bandiera, e perciò in quanto tali destinate a essere utilizzate a fini commerciali, sono in realtà destinate e adibite esclusivamente e sistematicamente ad attività di ricerca e soccorso di persone in mare<sup>24</sup>. In caso affermativo, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte se la direttiva 2009/16/CE fosse contraria a una normativa nazionale di recepimento che, come quella italiana, limiti la sua applicabilità soltanto alle navi utilizzate a scopi commerciali<sup>25</sup>.

La Corte ha ritenuto che il regime di controllo di navi straniere da parte dello Stato di approdo previsto dalla direttiva 2009/16/CE si applica, sulla base dell'interpretazione dell'art. 3, anche alle navi private destinate stabilmente a operazioni di ricerca e soccorso di persone in mare<sup>26</sup>. L'art. 3.1 prevede che la direttiva "si applica alle navi e ai relativi equipaggi che fanno scalo o ancoraggio in un porto di uno Stato membro" dell'Unione europea per effettuare un'attività di interfaccia nave-porto. Secondo la definizione contenuta nell'art. 2.5, per "nave" deve intendersi "qualsiasi nave per il trasporto marittimo" che batte bandiera diversa da quella dello Stato di approdo e rientra nell'ambito di operatività di una o più delle convenzioni internazionali considerate dalla direttiva in questione<sup>27</sup>. La direttiva 2009/16/CE invece, ai sensi dell'art. 3.4, non si applica ai pescherecci, alle navi da guerra e ausiliarie, alle navi di legno di costruzione rudimentale, alle navi di Stato usate per scopi non commerciali, nonché alle imbarcazioni da diporto non destinate a operazioni commerciali<sup>28</sup>.

A tale riguardo, la Corte ha ritenuto che le navi svolgenti stabilmente operazioni di ricerca e soccorso di persone in mare non possano per analogia essere assimilate alle navi di Stato usate per scopi non commerciali o alle imbarcazioni da diporto non destinate ad uso commerciale<sup>29</sup>. In effetti, la Corte ha considerato privo di rilievo giuridico che le prime non sono utilizzate a scopi commerciali o destinate ad attività commerciali. Le categorie di navi escluse dall'ambito applicativo della direttiva 2009/16/CE costituiscono un'eccezione rispetto alla regola generale stabilita dal citato art. 3.1 e perciò la loro

---

<sup>24</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 54, lett. a, e 68.

<sup>25</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 55, 63, lett. b, e 68. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. e, del decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, "nave" s'intende: "qualsiasi nave mercantile adibita al trasporto marittimo, battente bandiera diversa da quella nazionale, rientrante nel campo di applicazione di una o più delle convenzioni". L'art. 3, comma 1, del citato decreto legislativo stabilisce che il decreto legislativo n. 53/2011 "si applica alle navi e alle unità da diporto utilizzate a fini commerciali 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".

<sup>26</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 55 e 63, lett. b Art. 3.1, della direttiva 2009/16/CE. L'interfaccia nave/porto ai sensi dell'art. 2.6, della citata direttiva 2009/16/CE include "le interazioni che hanno luogo quando una nave è direttamente ed immediatamente interessata da attività che comportano il movimento di persone o di merci o la fornitura di servizi portuali verso la nave e o dalla nave".

<sup>27</sup> Art. 2.5 della direttiva 2009/16/CE.

<sup>28</sup> Art. 3.4 della direttiva 2009/16/CE.

<sup>29</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 80.

elencazione deve intendersi tassativa, in senso restrittivo<sup>30</sup>. Inoltre la Corte, in conformità alle considerazioni svolte dall'Avvocato generale Rantos<sup>31</sup> ha ritenuto irrilevante ai fini dell'esclusione dell'operatività della stessa direttiva che le navi in questione siano in realtà destinate a svolgere un'attività diversa da quella per la quale sono classificate e certificate dal loro Stato della bandiera; altresì irrilevante è la natura commerciale o non commerciale della loro attività nonché l'assimilabilità o meno del trasporto di persone soccorse in mare al trasporto marittimo di passeggeri. Per l'applicabilità della direttiva 2009/16/CE la Corte ha considerato determinante che lo scalo o l'ancoraggio delle navi in esame in un porto di uno Stato membro dell'Unione europea comporta lo svolgimento di un'attività di interfaccia nave-porto<sup>32</sup>. Tale interpretazione che definisce l'ambito di operatività della direttiva 2009/16/CE è dalla Corte considerata coerente con l'obiettivo della stessa direttiva di contribuire a ridurre drasticamente l'utilizzazione di navi "substandard" a tutela della sicurezza marittima<sup>33</sup>, dell'ambiente marino e delle condizioni di vita e lavoro a bordo<sup>34</sup>.

In conclusione, i giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno ritenuto la direttiva 2009/16/CE applicabile a tutte le navi battenti bandiera di uno Stato membro dell'Unione europea diverso dallo Stato di approdo, incluse le navi private straniere che seppure classificate e certificate come navi da carico sono sistematicamente destinate e adibite alla ricerca e soccorso di persone in mare<sup>35</sup>. La normativa nazionale, come quella italiana, che limita l'applicazione della citata direttiva alle sole navi utilizzate per scopi commerciali, non è perciò conforme al diritto dell'Unione europea<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 74.

<sup>31</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 74; Conclusioni dell'Avvocato generale A. RANTOS presentate il 22 febbraio 2022, nelle cause riunite C-14/21 e C-15/21, *Associazione Sea Watch e V. c. Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di Porto di Palermo e Capitaneria di Porto di Porto Empedocle*, par. 35.

<sup>32</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 75. In proposito, v. ai sensi dell'art. 2.6 della direttiva 2009/16/CE per "interfaccia nave-porto" d'intende qualsiasi forma di interazione che si determina quando una nave è direttamente e immediatamente interessata da attività che comportano il movimento di persone o di merci o la fornitura di servizi portuali verso la nave o dalla nave a prescindere dalla loro destinazione.

<sup>33</sup> Le navi "sub-standard" sono quelle navi che non corrispondono più alle normative di sicurezza e alle prestazioni sociali minime e che, dal punto di vista della sicurezza, dovrebbero essere classificate come navi ormai inutilizzabili. In proposito, v. U. LEANZA, *La sicurezza marittima nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento italiano*, in *Nuovi saggi di diritto del mare*, Torino, 1988, p. 285.

<sup>34</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., parr. 78 e 88.

<sup>35</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 80.

<sup>36</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo, Capitaneria di porto Empedocle*, cit., par. 82

### **3.1. La posizione della dottrina e della giurisprudenza amministrativa italiana sull'ambito applicativo della direttiva 2009/16/CE**

Sulla questione dell'applicabilità della direttiva 2009/16/CE alle navi private straniere classificate come navi da carico e svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso in mare di persone, in Italia si è formato un orientamento non conforme alla decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La mancanza di una disciplina europea e internazionale in materia di standards e certificati per le navi in questione e l'assenza di divieti e limitazioni alla prestazione del soccorso marittimo di persone consentirebbero di ritenere inapplicabile la direttiva 2009/16/CE sul *Port State Control*<sup>37</sup>.

L'esclusione di tali navi dall'ambito applicativo della direttiva in parola sarebbe altresì riconducibile al regime di esenzione previsto dalle convenzioni internazionali in materia di sicurezza marittima richiamate dalla direttiva stessa per le navi che hanno a bordo naufraghi a seguito dell'adempimento dell'obbligo del comandante di soccorrerle in mare perché sono in pericolo. In proposito, la SOLAS prevede che il requisito dell'adeguatezza delle dotazioni di bordo di una nave al numero di persone trasportate non è applicabile alle persone soccorse in mare<sup>38</sup>; la Convenzione di Londra del 1973 sulla prevenzione dall'inquinamento da navi (MARPOL)<sup>39</sup> non è applicabile quando lo scarico in mare di sostanze inquinanti, nocive e pericolose è stato necessario per salvaguardare la sicurezza delle persone a bordo e la vita umana in mare<sup>40</sup>. Riguardo alla durata dell'orario di lavoro e riposo dell'equipaggio di una nave, la Convenzione di Ginevra del 2006 sul lavoro marittimo (MLC)<sup>41</sup> stabilisce che il comandante della nave

---

<sup>37</sup> L. GENNARI, *Navi in porto, naufragi nel Mediterraneo: la dimensione amministrativa del contrasto alle operazioni di soccorso*, in *Diritto e questioni pubbliche* 2021, p. 95; B. MINICUCCI, *Caso Sea Watch: il fermo delle navi potrebbe essere giustificato dal diritto dell'Unione europea?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 173; F. DE VITTOR, *Il Port State Control sulle navi delle ONG che prestano soccorso in mare: tutela della sicurezza della navigazione o ostacolo alle attività di soccorso?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, p. 107. In proposito, il sopramenzionato Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sez. III, con ordinanza cautelare del 2 marzo 2021, n. 145 ha considerato che “nell'ambito delle convenzioni internazionali di diritto marittimo, non sembra sussistere il parametro invocato dall'amministrazione resistente giacché non sembra specificatamente classificata l'attività cd. SAR di salvataggio di persone in pericolo di vita in mare ai fini dell'individuazione di puntuali certificazioni e/o requisiti nei sensi indicati da parte dell'amministrazione”.

<sup>38</sup> F. DE VITTOR, *Il Port State Control*, *cit.*, pp. 106 e 120.

<sup>39</sup> Convenzione di Londra del 2 novembre 1973 sulla prevenzione dall'inquinamento da navi, resa esecutiva in Italia con legge 29 settembre 1980, n. 662, mai entrata in vigore; poi assorbita dal Protocollo del 17 febbraio 1978 (reso esecutivo in Italia con legge 4 giugno 1982, n. 438; un altro Protocollo è stato approvato il 26 settembre 1997 (reso esecutivo con legge 6 febbraio 2006, n. 57, in vigore in Italia dal 22 agosto 2006); molti emendamenti e “codici” successivi sono entrati in vigore per accettazione tacita.

<sup>40</sup> Cfr. regola 11, annesso I; regola 6, annesso II; regola 7, annesso III; regola 9, annesso IV; regola 6, annesso V, della Convenzione di Londra del 2 novembre 1973 per la prevenzione dell'inquinamento da parte delle navi come emendata dal Protocollo di Londra del 18 febbraio 1978, rispettivamente ratificati dall'Italia in forza delle leggi 29 settembre 1980, n. 662 e 4 giugno 1982 n. 438, congiuntamente noti come MARPOL 73/78.

<sup>41</sup> Convenzione di Ginevra del 23 febbraio 2006, n. 186 (MLC), resa esecutiva in Italia con legge 23 settembre 2013, n. 113, in vigore in Italia dal 19 novembre 2014. Con l'entrata in vigore della convenzione è entrata in vigore anche la direttiva 2009/13/CE, *recante attuazione dell'accordo concluso*

ha diritto di esigere dall'equipaggio lo svolgimento delle ore di lavoro necessarie per portare soccorso ad altre navi o a persone in pericolo in mare fino al ritorno della normalità, sospendendo gli orari normali di lavoro o di riposo<sup>42</sup>. Inoltre, le linee guida dell'International Maritime Organization (IMO) sul trattamento delle persone soccorse in mare richiamano le previsioni della SOLAS e della Convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca e il soccorso marittimi (SAR)<sup>43</sup> che esentano i comandanti delle navi svolgenti soccorso marittimo di persone dall'osservanza dei rispettivi obblighi<sup>44</sup>.

L'esclusione dell'applicazione delle suddette convenzioni internazionali rispetto allo svolgimento di attività di ricerca e soccorso di persone in mare può essere motivata dall'esigenza di contemperare la tutela degli interessi contemplati dalle stesse convenzioni e la salvaguardia della vita umana in mare che obbliga le navi a soccorrere persone in mare in pericolo<sup>45</sup>. Il soccorso marittimo prestato con navi non impiegate direttamente in servizi *search and rescue* previsti dalla SAR costituisce un evento eccezionale e obbligatorio a prescindere che esso sia prestato nell'ambito di una attività volontaria oppure costituisca un evento fortuito nel corso della navigazione<sup>46</sup>. In entrambi i casi il comandante della nave ha l'obbligo di prestare soccorso a persone in pericolo di perdersi in mare. L'adempimento di tale obbligo è escluso soltanto se l'attività di soccorso può porre in pericolo la nave, l'equipaggio o i passeggeri<sup>47</sup>. La decisione del comandante è assunta sulla base di circostanze di fatto e non può essere condizionata dalla classificazione e certificazione statutaria della sua nave<sup>48</sup>. Perciò il regime di esclusione

---

dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) sulla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e modifica della direttiva 1999/63/CE, 16 febbraio 2009, in GUUE L 124 del 20 maggio 2009, pp. 30-50.

<sup>42</sup> Standard A2.3, MCL. Inoltre, v. art. 3, comma 11, lett. b, del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 108, attuazione della direttiva 1999/33/CE, *cit.* p. 30 ss.

<sup>43</sup> Convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979 sul soccorso in mare (c.d. SAR 1979, dalle iniziali di "Search and Rescue"), introdotta in Italia, nel suo testo originario, alla stregua della legge 3 aprile 1989, n. 147. Il regolamento di attuazione è stato adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1994, n. 662. La Convenzione SAR non rientra tra le convenzioni internazionali richiamate tassativamente dalla direttiva 2009/16/CE ed applicabile a operazioni di ricerca e soccorso di persone in mare coordinate dagli Stati.

<sup>44</sup> Risoluzione MSC.167(78), Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (*Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*), adottata il 20 maggio 2004 dal Comitato per la sicurezza marittima dell'International Maritime Organization (IMO), (MSC 78/26/Add.2).

<sup>45</sup> L. GENNARI, *cit.*, p. 94; F. DE VITTOR, *Questioni di interpretazione e applicazione delle Convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare: il fermo amministrativo della nave Sea-Watch 4 al vaglio della giustizia amministrativa siciliana*, in *Diritto e questioni pubbliche* 2021, p. 109.

<sup>46</sup> F. DE VITTOR, *Il Port State Control*, *cit.*, p. 126.

<sup>47</sup> Art. 98, UNCLOS.

<sup>48</sup> F. DE VITTOR, *Questioni di interpretazione e applicazione delle Convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare*, *cit.*, p. 114. La classificazione della nave e la certificazione statutaria sono due attività distinte, ma strettamente connesse. La navigabilità della nave è certificata principalmente dalla classificazione che è demandata ad appositi organismi denominati società o registri di classificazione. Tali organismi hanno il compito di certificare il valore (classe) delle navi sotto il profilo tecnico-costruttivo ed economico al fine di accertare e certificare il loro grado di fiducia per le sue qualità nautiche e commerciali. La classificazione delle navi è di fondamentale importanza per la sicurezza della navigazione marittima e le relazioni private fra operatori marittimi. I certificati statuari sono rilasciati dallo Stato della bandiera oppure per suo conto dalle società di classificazione. Tali certificati sono atti dell'amministrazione dello Stato della bandiera a differenza del certificato di classe che è un documento della società di classificazione.

previsto dalle convenzioni internazionali in materia di sicurezza marittima si applica a prescindere dalla natura occasionale o sistematica del soccorso marittimo, privilegiando l'adempimento dell'obbligo internazionale del soccorso marittimo di persone rispetto alla osservanza delle disposizioni delle stesse convenzioni. Sulla base di tali considerazioni sarebbe illegittima la pretesa degli Stati di approdo di imporre alle navi straniere che svolgono operazioni di ricerca e soccorso di essere munite di certificati statuari che computino nel numero delle persone da trasportare a bordo anche le persone soccorse in mare, equiparandole così a meri passeggeri<sup>49</sup>. Il numero di persone da accogliere a bordo di una nave durante l'espletamento dell'attività di ricerca e soccorso non è prevedibile a priori<sup>50</sup>. Peraltro, l'inapplicabilità della direttiva 2009/16/CE non escluderebbe di per sé la possibilità per navi soccorritrici di essere munite di equipaggiamento e professionalità che consentano di svolgere le operazioni di ricerca e sicurezza, anche oltre a quanto stabilito dalle convenzioni internazionali. Nella prassi marittima le navi delle organizzazioni non governative che prestano soccorso marittimo di persone spesso dispongono di dotazioni di sicurezza in numero superiore a quanto richiesto per l'equipaggio e i passeggeri<sup>51</sup>.

La questione dell'applicabilità della direttiva 2009/16/CE avrebbe potuto essere risolta sulla base di una mera interpretazione letterale e sistematica dell'art. 3. Poiché le navi in questione sono classificate sotto il profilo formale come "navi da carico" e in quanto tali destinate all'utilizzazione per fini commerciali non rientrano nelle categorie di navi escluse dall'ambito applicativo della direttiva, seppure siano adibite di fatto allo svolgimento di attività di soccorso e ricerca. Inoltre, l'operatività della direttiva 2009/16/CE non può essere circoscritta soltanto alle navi che svolgono unicamente attività a carattere commerciale in ragione della finalità della stessa direttiva di potenziare l'osservanza della normativa internazionale ed europea in materia di sicurezza marittima, la tutela dell'ambiente marino e delle condizioni di vita e lavoro a bordo. Sulla delimitazione territoriale dell'ambito di applicazione della direttiva la Corte sarebbe però incorsa in una contraddizione laddove da una parte ha ammesso la possibilità per lo Stato di approdo di ispezionare navi che si trovano nel porto o nelle acque sottoposte alla sua giurisdizione, ma dall'altra parte la stessa Corte ha limitato l'esercizio di tale potere ispettivo a una fase temporale successiva all'avvenuto trasbordo e sbarco delle persone soccorse, che presuppone di per sé l'ingresso delle navi in questione in un porto o la loro sosta in rada<sup>52</sup>.

---

Essi attestano la conformità delle navi alla normativa internazionale in materia di sicurezza marittima. In generale sulla classificazione delle navi e sulla certificazione statutaria, v. C. INGRATOCCI, *Sicurezza e certificazione navale: considerazioni in tema di responsabilità degli organismi riconosciuti*, in *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea* (a cura di U. LA TORRE E A.M.L. SIA), Soveria Mannelli, 2011, pp.115-142; A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI ed., Milano, 2022, p. 285.

<sup>49</sup> F. DE VITTOR, *Il Port State Control*, cit., p. 126.

<sup>50</sup> I. PAPANICOLOPULU, G. LOSI, *La Sea Watch davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., p. 249.

<sup>51</sup> L. GENNARI, *Navi in porto*, cit., p. 95.

<sup>52</sup> G. CALVELLI, cit., pp. 674 e 676.

L'orientamento della dottrina che si è espresso a favore dell'inapplicabilità della direttiva 2009/16/CE, in difformità rispetto alla decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, è conforme all'indirizzo assunto dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in sede di rinvio pregiudiziale<sup>53</sup>. I giudici amministrativi hanno ritenuto che l'ambito di operatività della direttiva sia stato stabilito dal legislatore europeo sulla base del criterio della concreta attività esercitata da parte della nave<sup>54</sup> e di una interpretazione teleologica dell'art. 3 della stessa direttiva. Secondo gli stessi giudici, tale articolo include le navi svolgenti attività di natura commerciale ed esclude quelle che in concreto non effettuano attività commerciale, come le navi che prestano sistematicamente attività di ricerca e soccorso marittimo di persone seppure classificate come navi da carico. Il legislatore italiano ha perciò recepito correttamente la direttiva in parola mediante il decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53 che è applicabile solo a navi di bandiera non italiana "utilizzate a fini commerciali"<sup>55</sup>. L'amministrazione italiana non avrebbe quindi potuto svolgere attività di *Port State Control* nei confronti delle navi in questione in quanto navi classificate formalmente come da carico dallo Stato della bandiera – dunque astrattamente destinate a svolgere attività commerciale – e che, tuttavia, in concreto, non sono utilizzate per lo svolgimento di attività commerciale, in quanto destinate in modo sistematico all'attività *search and rescue*. L'indirizzo dei giudici del Tribunale amministrativo regionale non è stato condiviso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana<sup>56</sup>. L'art. 3 del sopramenzionato decreto legislativo 24 marzo 2011 n. 53, laddove delimita il proprio campo di applicazione alle navi e alle unità da diporto di bandiera straniera "utilizzate" a fini commerciali presuppone la coincidenza della formale apparenza con la effettiva realtà. Una interpretazione in senso letterale e tecnico dell'espressione "utilizzate ai fini commerciali" attraverso la conseguente esenzione dei controlli dello Stato di approdo favorirebbe una sistematica utilizzazione delle navi per usi diversi da quelli previsti dalle rispettive certificazioni e quindi possibili abusi, ponendosi in antitesi con le finalità della normativa europea e internazionale in materia di sicurezza della navigazione marittima. Questa considerazione sarebbe condivisibile se fosse che le navi in questione sono adibite e destinate all'adempimento dell'obbligo primario del soccorso marittimo di persone. Riguardo alla mancanza di una normativa applicabile alle navi in questione il Consiglio di Stato ha individuato nella SAR un parametro testuale al quale ricondurre una nave

---

<sup>53</sup> Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sez. III, ordinanza del 23 dicembre 2020, n. 1596, *cit.*, p. 755.

<sup>54</sup> B. MINUCCI, *Caso Sea Watch: il fermo delle navi potrebbe esse giustificato dal diritto dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, n. 1, p. 177.

<sup>55</sup> Decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri.

<sup>56</sup> Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, ordinanza dell'8 maggio 2021, n. 322, *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Capitaneria di Porto c. Associazione Sea Watch*, *cit.*

destinata a una sistematica attività di ricerca e soccorso in mare<sup>57</sup>. Tale parametro è costituito dal “mezzo di ricerca e salvataggio” che deve essere dotato di personale addestrato e delle attrezzature necessarie per l'adempimento del servizio<sup>58</sup>. L'assenza di una puntuale previsione delle dotazioni di detto “mezzo di ricerca e salvataggio” e di una sua specifica classificazione da parte dello Stato di bandiera “non può condurre a concludere che l'attività di ricerca e di salvataggio possa essere svolta con qualsiasi imbarcazione, rimanendo affidato, poi, alla responsabilità del comandante decidere se e come operare i salvataggi”. Tale soluzione interpretativa non appare condivisibile poiché il Consiglio di Stato non ha considerato che la sistematica attività di ricerca e soccorso di persone in mare svolta dalle navi private straniere non può essere sempre ricondotta all'ambito applicativo della SAR, come è appunto il caso delle navi oggetto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

A conclusione di queste considerazioni, la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea di applicare la direttiva 2009/16/CE alle navi private straniere svolgenti attività sistematica di ricerca e soccorso marittimo di persone in considerazione della loro classificazione come navi da carico, e perciò in quanto tali non ritenute assimilabili alle categorie di navi escluse dall'ambito operativo della stessa direttiva, non appare pienamente condivisibile. Sembra invece più convincente ritenere inapplicabile la citata direttiva in considerazione dell'attuale mancanza di una apposita disciplina a livello europeo e internazionale relativa agli *standards* e certificati di sicurezza che non consente di svolgere nei confronti delle navi in questione procedure uniformi di ispezioni e fermo da parte degli Stati di approdo membri dell'Unione nell'ambito del *Port State Control*. Inoltre, non sussistono divieti o limitazioni a svolgere sistematiche operazioni di soccorso di persone in mare. Peraltro, la sistematicità di tali operazioni non esclude né limita l'obbligo primario del comandante della nave di prestare soccorso marittimo quando ne ricorrono i presupposti. L'adempimento di tale obbligo internazionale di primaria importanza da parte del comandante non può essere condizionato dalla classificazione e certificazione di sicurezza della nave che presta il soccorso. La stessa Corte ha escluso l'esercizio dei poteri di controllo da parte sia dello Stato della bandiera sia dello Stato di approdo quando il comandante della nave ha dato attuazione all'obbligo primario di soccorso marittimo di persone. Il comandante di nave che ometta di adempiere all'obbligo di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio di persone in mare in pericolo di perdersi a norma del codice della navigazione è punito con la reclusione<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, ordinanza del 8 maggio 2021, n. 322, *cit.*, par. 10 e ss.

<sup>58</sup> Organizzazione marittima internazionale (IMO), Risoluzione MSC.70(69), adottata il 18 maggio 1998, Adozione di emendamenti alla Convenzione internazionale del 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, punto 8. Detti emendamenti sono entrati in vigore il 10 gennaio 2001. In proposito, v. G. CALVELLI, *cit.*, pp. 687 e 688, nota 28.

<sup>59</sup> Ai sensi dell'art. 490 c. nav. “È del pari obbligatorio, negli stessi limiti, il tentativo di salvare persone che siano in mare o in acque interne in pericolo di perdersi”. Inoltre, l'art. 1158 c. nav. stabilisce che “il comandante di nave, di galleggiante o di aeromobile nazionale o straniero, che ometta di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio nei casi in cui ne ha l'obbligo a norma del presente codice, è punito con la reclusione fino a due anni. La pena è della reclusione da uno a sei anni, se dal fatto deriva una lesione

A livello europeo, le modifiche dell'ambito applicativo della direttiva 2009/16 previste dalla proposta elaborata dalla Commissione europea non sono destinate a incidere in caso di approvazione sulla questione dell'ambito applicativo della stessa direttiva affrontata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>60</sup>. In effetti, la Commissione ha previsto l'inserimento di due convenzioni internazionali nonché dei pescherecci di lunghezza superiore a 24 metri ispezionabili dallo Stato di approdo<sup>61</sup>. Inoltre, le tipologie di navi escluse dallo stesso ambito applicativo della direttiva sono rimaste invariate tranne che per l'aggiunta dei "pescherecci di lunghezza fuori tutto inferiore a 24 metri"<sup>62</sup>.

La proposta di modifica della direttiva 2009/16/CE avrebbe potuto costituire l'occasione per un intervento chiarificatore da parte del legislatore europeo riguardo all'applicabilità dell'attività di *Port State Control* alle navi che prestano sistematica attività di ricerca e soccorso di persone in mare.

A livello nazionale si osserva che nonostante la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia stabilito che la direttiva 2009/16/CE contrasta con una normativa nazionale di recepimento che, come quella italiana, limiti la sua applicabilità alle sole navi utilizzate a fini commerciali. Inoltre, la stessa Corte ha affermato che gli Stati membri dell'Unione sono tenuti a emanare normative che devono includere nell'ambito di applicazione del sistema di controllo dello Stato di approdo tutte le navi indicate nel sopramenzionato art.

---

personale; da tre a otto anni, se ne deriva la morte. Se il fatto è commesso per colpa, la pena è della reclusione fino a sei mesi; nei casi indicati nel comma precedente, le pene ivi previste sono ridotte alla metà".

<sup>60</sup> Proposta di modifica della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *recante modifica della direttiva 2009/16/CE, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo*, COM(2023) 271 final. Tale proposta è diretta tra altro a: uniformare il diritto dell'Unione europea alle nuove normative internazionali e alle nuove procedure concordate a livello regionale dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e dal *Paris MOU*; estendere l'applicazione della direttiva ai pescherecci di lunghezza superiori a 24 metri; rendere omogenea la distribuzione delle ispezioni del sistema di *Port State Control* nei porti dell'Unione europea; aggiornare il modello di profilo di rischio della nave e il meccanismo di selezione delle navi da ispezionare; semplificare il sistema della certificazione cartacea attraverso la promozione dell'adozione di soluzioni digitali e in particolare l'uso dei certificati elettronici; e promuovere la formazione. Ai fini di elaborare la suddetta proposta di modifica della direttiva 2009/16/CE sono state assunte diverse iniziative dirette ad accertare lo stato della stessa direttiva. In particolare, è stata attuata una valutazione d'impatto sulla sua applicazione e suoi effetti dal 2011 al 2016 in ventitré Stati membri. Successivamente è stata indetta una consultazione pubblica tra il 2016 e il 2017 sull'adeguatezza della normativa in materia di sicurezza marittima che ha visto il coinvolgimento di istituzioni e di operatori del settore. I risultati della valutazione sono stati considerati secondo i criteri della *Better Regulation Agenda*. All'esito di valutazione si è concluso che: "*directive 2009/16/EC removes to some extent the flexibility of the Paris MoU, but adds value by combining a PSC control framework with a legal enforcement mechanism to ensure that it is implemented across the Member States.*" In proposito, v. Parlamento europeo, *Briefing Implementation Appraisal, Revision of Directive 2009/16/EC on Port State Control*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/740211/EPRS\\_BRI\(2023\)740211\\_EN.p](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/740211/EPRS_BRI(2023)740211_EN.p).

<sup>61</sup> Art. 1, par. 1 e 2, lett. b, della proposta di modifica della direttiva 2009/16/CE. Le convenzioni aggiunte sono: la Convenzione di Londra del 13 febbraio 2004 sul controllo e la gestione dell'acqua e dei sedimenti di zavorra delle navi (2004 BWB), entrata in vigore a livello internazionale l'8 settembre 2017 e non ancora ratificata dall'Italia, e la Convenzione di Nairobi del 18 maggio 2007 sulla rimozione dei relitti (WRC 2007), entrata in vigore a livello internazionale il 14 aprile 2015. Entrambe sono state adottate come strumenti pertinenti dal *Paris MOU*.

<sup>62</sup> Art. 1, par. 2, lett. a, della proposta di modifica della direttiva 2009/16/CE.

3.1 della direttiva in parola, comprese le “navi private di soccorso umanitario”<sup>63</sup>. Il legislatore nazionale ad oggi non ha provveduto a emendare in senso estensivo l'ambito applicativo del decreto legislativo 24 novembre 2011, n. 53, che ha attuato la direttiva 2009/16/CE. La definizione di nave contenuta nel vigente art. 2, comma 1, lett. e, del citato decreto legislativo, attualmente si riferisce a “qualsiasi nave *mercantile* adibita al trasporto marittimo”<sup>64</sup>. Inoltre, l'art. 3, comma 1, restringe il campo di operatività dello stesso decreto legislativo alle “navi e alle unità da diporto *utilizzate a fini commerciali*”<sup>65</sup> di bandiera non italiana e ai relativi equipaggi che fanno scalo o ancoraggio in un porto nazionale per effettuare attività proprie dell'interfaccia nave/porto”<sup>66</sup>.

Ai sensi dell'art. 260, par. 1, TFUE, ogni Stato membro dell'Unione europea ha l'obbligo di prendere i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza della Corte. Tutti gli organi dello Stato membro di cui la sentenza ha dichiarato l'inadempimento devono garantire secondo le rispettive competenze la piena osservanza della stessa sentenza. Poiché la sentenza della Corte ha accertato l'incompatibilità della sopra menzionata normativa nazionale rispetto alla direttiva 2009/16/CE le autorità legislative italiane hanno l'obbligo di modificare tale normativa in modo da conformarla alle esigenze del diritto dell'Unione europea e lo stesso vale per gli organi giurisdizionali<sup>67</sup>. È previsto l'assoluto divieto per le autorità nazionali di applicare una normativa nazionale dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione europea<sup>68</sup>.

La giurisprudenza di legittimità italiana ha affermato che le statuizioni delle sentenze interpretative pronunciate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE hanno diretta e immediata applicazione nel nostro ordinamento interno e determinano l'effetto della non applicazione della norma nazionale dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione europea<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 80-82.

<sup>64</sup> Il corsivo è stato inserito dal redattore.

<sup>65</sup> Il corsivo è stato inserito dal redattore.

<sup>66</sup> Art. 3, comma 1 del decreto legislativo n. 53/2011. Si precisa l'art. 3, comma 1-bis, applica il medesimo decreto legislativo anche alle navi ro-ro da passeggeri e a unità veloci da passeggeri fuori da un porto o lontano da un ancoraggio durante un servizio di linea. L'art. 3, comma 1-bis del decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53 è stato introdotto dall'art. 11, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 22 aprile 2020, n. 37, attuazione della direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa ad un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea e che modifica la direttiva 2009/16/CE e abroga la direttiva 1999/35/CE del Consiglio, 15 novembre 2017*, in GUUE L 315 del 30 novembre 2017, pp. 61-77.

<sup>67</sup> Corte di giustizia, sentenza del 14 dicembre 1982, *Alex Waterkeyn e a.*, cause riunite da 314/81-316/81 e 83/82, par. 13-16.

<sup>68</sup> Corte di giustizia, sentenza del 13 luglio 1972, *Commissione europea c. Italia*, causa C-48/71, par. 7. In dottrina, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, III ed., Torino, 2020, 284.

<sup>69</sup> Corte di cassazione, sentenza del 28 marzo 1997, n. 2787, in *Foro italiano* 1997, I, p. 3275. I giudici di legittimità italiani hanno affermato: “come è saldo principio, le statuizioni delle sentenze interpretative della Corte di giustizia della CEE pronunciate in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 [ora art. 267 TFUE] del trattato hanno diretta ed immediata applicazione nel nostro ordinamento interno e determinano l'effetto della “non applicazione” della legge nazionale dichiarata incompatibile con l'ordinamento comunitario col limite, peraltro, del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti ineliminabili della persona umana”.

In caso di perdurante mancato adempimento all'obbligo di assicurare con effetto immediato la piena esecuzione della sentenza la Commissione europea potrebbe presentare alla stessa Corte un nuovo ricorso per inadempimento<sup>70</sup>.

#### 4. Il potere ispettivo dello Stato di approdo

Riguardo alle tre successive questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 11, lett. *b*, in combinato disposto con l'allegato I, parte II, e dell'art. 13, in combinato disposto con l'allegato V, della direttiva 2009/16/CE, che disciplinano le ispezioni supplementari e le più dettagliate, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sulle condizioni di esercizio, sull'intensità e sull'ampiezza del potere ispettivo che lo Stato di approdo membro dell'Unione europea è legittimato ad esercitare nei confronti di navi straniere che fanno scalo nei porti o negli ancoraggi soggetti alla sua giurisdizione<sup>71</sup>.

La constatazione della carente applicazione da parte di Stati di bandiera delle normative internazionali in materia di sicurezza della navigazione ha determinato il superamento della tradizionale rigida distinzione tra le competenze dello Stato di bandiera e le competenze dello Stato di approdo che si sono progressivamente ampliate attraverso il *Port State Control* (PSC)<sup>72</sup>.

Lo Stato di bandiera mantiene un ruolo centrale nell'attività di controllo della sicurezza della nave nell'accezione ampia che implica oltre alla salvaguardia della vita umana e dei beni trasportati anche la tutela dell'ambiente e delle condizioni sociali e di lavoro a bordo delle navi.

Lo Stato della bandiera ha l'obbligo di garantire una navigazione sicura, esercitando sulle navi iscritte nei suoi registri e sugli equipaggi un controllo effettivo a livello tecnico, amministrativo, sociale e di polizia. A tale scopo, lo Stato di bandiera è tenuto ad assumere provvedimenti riguardanti, tra l'altro, i requisiti di costruzione della nave, equipaggiamento e navigabilità; la composizione, le condizioni di lavoro e la formazione degli equipaggi; l'impiego dei segnali, il corretto funzionamento delle comunicazioni e le regole sulla prevenzione delle collisioni. Tali provvedimenti sono espressione di una funzione normativa che lo Stato di bandiera esercita in conformità alle pertinenti convenzioni internazionali e alla quale corrisponde l'esercizio di poteri di controllo e sanzionatori<sup>73</sup>. Le risultanze dell'attività di controllo svolta dallo Stato della bandiera sono documentate dai certificati statutari che attestano la conformità della nave agli standards di sicurezza internazionali e hanno la stessa efficacia probatoria riconosciuta ai certificati rilasciati dallo Stato di approdo in osservanza alla regola di "reciproca

---

<sup>70</sup> Art. 260, par. 2, TFUE.

<sup>71</sup> F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, cit., p. 170.

<sup>72</sup> M. M. COMENALE PINTO, *Port State Control*, in M. P. RIZZO, C. INGRATOCCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014, p. 109.

<sup>73</sup> Art. 94, 217 e 227, UNCLOS. In proposito, v. C. INGRATOCCI, *Gli obblighi e responsabilità dello Stato di bandiera*, cit., p. 792.

accettazione". A tali certificati si aggiunge il certificato di classe che garantisce la conformità della nave alle regole e procedure di buona tecnica costruttiva stabilite da organismi riconosciuti. Tale certificato beneficia del diverso regime del mutuo riconoscimento<sup>74</sup>.

Il controllo dello Stato della bandiera su navi destinate a navigare in aree geografiche assai distanti dal suo territorio non è più considerato idoneo da solo ad assicurare l'effettiva e continua sussistenza delle condizioni di sicurezza marittima in osservanza al diritto internazionale<sup>75</sup>. L'intervento dello Stato di approdo nei confronti di navi straniere che fanno scalo nei suoi porti è diretto a sopperire alle carenze degli Stati di bandiera rispetto alla sicurezza della navigazione, alle condizioni di vita e lavoro a bordo delle navi e alla protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento<sup>76</sup>. Se, da una parte, il ruolo dello Stato della bandiera è indispensabile per garantire la sicurezza della navigazione marittima, d'altra parte, si rivela essenziale anche la cooperazione e l'assistenza di tutti gli Stati che hanno l'interesse comune di garantire la corretta applicazione delle convenzioni internazionali sulla sicurezza marittima<sup>77</sup>. Lo Stato della bandiera ha perciò visto gradualmente erodere a favore dello Stato di approdo il suo potere esclusivo di controllo sulle navi battenti la sua bandiera.

Lo Stato di approdo ha assunto un ruolo non secondario di controllo delle navi straniere che si trovano nei suoi porti o nelle sue strutture di ancoraggio rispetto a fatti ed eventi inerenti alla loro navigazione<sup>78</sup>. Esso è legittimato, tra l'altro, ad aprire inchieste e in presenza di prove ad attivare procedimenti per il riversamento di scarichi in mare in violazione alla normativa internazionale<sup>79</sup>. Lo Stato di approdo ha l'obbligo di adottare misure amministrative per vietare alle navi di intraprendere la navigazione in caso di rischio di arrecare danno ambientale marino<sup>80</sup> e l'obbligo di svolgere attività di controllo nei confronti di qualsiasi nave al fine di accertare la presenza a bordo di validi certificati emessi dallo Stato di bandiera<sup>81</sup>.

Le misure preventive introdotte dall'Unione europea mediante l'adozione del terzo pacchetto, cosiddetto Erika III, per migliorare la sicurezza delle navi e proteggere le coste europee dai sinistri hanno sostanzialmente lasciato inalterate le competenze conferite dalla UNCLOS allo Stato della bandiera, contrariamente alle competenze dello Stato di approdo. A livello europeo si è proceduralizzato il ricorso a misure di garanzia che lo

---

<sup>74</sup> Ai sensi della regola 17, capitolo I, della SOLAS: "*certificates issued under the authority of a Contracting Government shall be accepted by the other Contracting Governments for all purposes covered by the present Convention*". A tale riguardo, v. C. INGRATOCI, *cit.*, p. 802 ss.

<sup>75</sup> F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, *cit.*, p. 169.

<sup>76</sup> S. M. CARBONE, L. SCHIANO DI PEPE, *Conflitti di sovranità e di leggi nei traffici marittimi tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, *cit.*, p. 51; M. P. RIZZO, *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione: il ruolo dello Stato costiero e dello Stato del porto*, in *Diritto marittimo*, 2013, p. 556.

<sup>77</sup> P. CELLE, *Il "Port State Control" nel diritto internazionale*, in *Diritto marittimo*, 2007, p. 740.

<sup>78</sup> E. TURCO BULGHERINI, *Port State Control*, in *Rivista di diritto della navigazione*, 2012, p. 765.

<sup>79</sup> Art. 218, par. 1, UNCLOS. In dottrina, a proposito dei poteri dello Stato di approdo, v. M. P. RIZZO, *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione. Il ruolo dello Stato costiero e dello Stato di approdo*, in *Diritto marittimo*, 2013, p. 543 e ss.

<sup>80</sup> Art. 219, UNCLOS.

<sup>81</sup> Regola 19, cap. I, SOLAS e regola 11 (a) e (b), cap. I, MARPOL.

Stato di approdo è legittimato ad assumere a fronte del mancato esercizio da parte dello Stato di bandiera dei controlli a cui sarebbe tenuto in osservanza delle norme internazionali in materia di sicurezza marittima. In questo contesto si colloca la direttiva 2009/16/CE sul *Port State Control*<sup>82</sup> che disciplina i controlli ai quali gli Stati di approdo membri dell'Unione europea devono sottoporre le navi battenti bandiera straniera diversa dalla propria che fanno scalo nei porti europei al fine di accertarne la conformità alle normative internazionali di sicurezza marittima, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo richiamate tassativamente dalla stessa direttiva<sup>83</sup>. Gli Stati di approdo sono così legittimati a esercitare un potere effettivo sulle navi straniere che si traduce nell'adozione di contromisure complementari e di sostegno in grado di attuare direttamente la norma violata o di conseguire un risultato analogo.

L'attività di controllo dello Stato di approdo all'interno dell'Unione europea si esplica mediante procedure armonizzate di ispezione<sup>84</sup> e di fermo di navi straniere al fine di ridurre l'utilizzazione di quelle al di sotto degli *standards* di sicurezza stabiliti a livello normativo<sup>85</sup>. Tale attività di controllo è svolta dallo Stato di approdo anche nei confronti di navi che battono bandiera di uno Stato che non sia parte contraente le Convenzioni internazionali adottate sotto gli auspici dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) secondo il principio del *no more favourable treatment*<sup>86</sup>.

Il mantenimento delle condizioni e dotazioni delle navi certificate dallo Stato di bandiera spetta ai rispettivi proprietari o armatori<sup>87</sup>.

A ciascuna nave straniera rientrante nell'ambito applicativo della direttiva 2009/16/CE è attribuito sulla base di una serie di fattori uno specifico profilo di rischio

---

<sup>82</sup> F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, p. 168 e ss. L'art. 35 della direttiva 2009/16/CE ha previsto che la Commissione europea comunicasse al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 30 giugno 2012, in merito all'attuazione della direttiva e, in particolare, al conseguimento di tutti gli impegni generali di ispezione della Comunità, nonché gli impegni degli Stati membri. Il citato art. 35 ha previsto altresì che la Commissione europea comunicasse il numero degli ispettori per il controllo da parte dello Stato di approdo in ciascuno Stato membro, il numero delle ispezioni effettuate e l'eventuale necessità di proporre una direttiva di modifica o un'ulteriore legislazione in materia. In proposito, v. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che valuta l'attuazione e l'impatto delle misure adottate in conformità della direttiva 2009/16/CE relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, COM(2012) 660 final.

<sup>83</sup> Art. 2.1, della direttiva 2009/16/CE. In dottrina, v. E. G. ROSAFIO, *Port State Control e attività sistematica di ricerca e soccorso di persone nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo*, cit., 26.

<sup>84</sup> Il considerando 13 della direttiva 2009/16/CE enuncia che il sistema di ispezioni istituito dalla stessa direttiva tiene conto dei lavori svolti nell'ambito dell'accordo *Memorandum of Understanding on Port State Control* sottoscritto a Parigi il 26 gennaio 1982 (*Paris MOU*) che costituisce una struttura regionale di coordinamento delle attività di controllo degli Stati portuali nei confronti di tutte le navi a prescindere dalla loro bandiera. Poiché qualsiasi evoluzione del *Paris MOU* dovrebbe essere accettata a livello europeo prima di poter essere applicata nell'Unione europea, secondo quanto precisato dal citato considerando, è necessario istituire e mantenere uno stretto coordinamento fra l'Unione europea e il *Paris MOU* per favorire la massima convergenza possibile.

<sup>85</sup> F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi*, cit., pp. 166 e 169.

<sup>86</sup> Allegato X, par. 3.1, della direttiva 2009/16/CE.

<sup>87</sup> E. G. ROSAFIO, *Port State Control e attività sistematica di ricerca e soccorso di persone nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo*, cit., p. 26.

che determina la frequenza e il tipo delle ispezioni a cui la stessa nave deve essere sottoposta<sup>88</sup>.

Riguardo alla frequenza delle ispezioni la nave straniera che fa scalo nei porti europei, secondo il sistema ispettivo introdotto dalla direttiva 2009/16/CE, è assoggettata a ispezioni periodiche e supplementari<sup>89</sup>. La nave è sottoposta a ispezione periodica a intervalli prefissati secondo il proprio profilo di rischio<sup>90</sup>. La nave è sottoposta a ispezione supplementare a prescindere dal periodo intercorso dall'ultima ispezione periodica in presenza di particolari fattori.

Riguardo alla tipologia delle ispezioni le navi straniere possono essere sottoposte a ispezioni iniziali, più dettagliate ed estese da parte degli Stati di approdo<sup>91</sup>. L'ispezione iniziale di una nave è destinata a verificare la conformità della certificazione e documentazione di bordo alle pertinenti discipline europee e internazionali in materia di sicurezza marittima nonché a verificare le condizioni generali della stessa nave. L'ispezione più dettagliata comporta un esame più accurato ed esteso di quello svolto in occasione dell'ispezione iniziale. Le ispezioni estese sono destinate a un controllo delle navi con profilo di rischio elevato<sup>92</sup> e devono riguardare in particolare le condizioni generali indicate nell'allegato VII della suddetta direttiva, come ad esempio la documentazione, le condizioni strutturali, i sistemi di emergenza e le condizioni di vita a bordo<sup>93</sup>.

L'elenco dei fattori che legittimano le ispezioni supplementari è tassativo, mentre l'elenco dei fondati motivi per lo svolgimento delle ispezioni più dettagliate contenuto nell'allegato V della direttiva 2009/16/CE è esemplificativo. La natura tassativa degli elenchi dei fattori di priorità assoluta e dei fattori imprevisti rende difficile anche in via interpretativa per lo Stato di approdo sottoporre le navi straniere presenti nei suoi porti o strutture di ormeggio a ispezioni supplementari sulla base di condizioni non specificatamente riportate negli stessi elenchi.

Le ispezioni si possono concludere con l'adozione di un provvedimento di fermo da parte dello Stato di approdo che impedisce alla nave di intraprendere la navigazione qualora siano emerse carenze o un manifesto pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente. Questo provvedimento costituisce allo stesso modo dell'ispezione una contromisura assunta in ragione della carenza di diligenza dello Stato di bandiera della

---

<sup>88</sup> Art. 10, della direttiva 2009/16/CE.

<sup>89</sup> Art. 11, par. 1, della direttiva 2009/16/CE.

<sup>90</sup> Il profilo di rischio di una nave è stabilito, ai sensi dell'art. 10 della direttiva 2009/16/CE, da una combinazione di parametri generici e storici. I parametri generici si basano sulla tipologia, età, bandiera, organismi riconosciuti e prestazione della compagnia. I parametri storici sono fondati sul numero di carenze e misure di fermo in un determinato periodo.

<sup>91</sup> Art. 2, par. 11, 12 e 13, della direttiva 2009/16/CE.

<sup>92</sup> Allegato I, parte I e II, 3A e 3B, della direttiva 2009/16 CE. Tra le navi con profilo di rischio elevato rientrano per tipologia: le navi passeggeri, le petroliere, le gasiere, le chimichiere o portarinfuse non per età le navi costruite da più di dodici anni. Tra le navi con profilo di rischio elevato rientrano anche le navi di Stati con una elevata percentuale di fermi e quelle dotate di certificati rilasciati da organismi riconosciuti con un livello di protezione basso o molto basso nonché le navi sottoposte più di una volta a misura di fermo.

<sup>93</sup> Allegato VII, della direttiva 2009/16/CE.

nave rispetto agli *standards* di sicurezza previsti dalla normativa internazionale. Il fermo non ha natura afflittiva, ma amministrativa discrezionale con finalità cautelativa a tutela degli interessi della collettività. Esso determina una limitazione della facoltà di godimento della nave connessa alla libertà dei mari, affievolendo il diritto della navigazione. Tale limitazione è legittima e doverosa in quanto tutela interessi primari, come appunto la sicurezza, la salute e l'ambiente.

#### 4.1. L'ispezione supplementare

L'ispezione supplementare deve essere svolta quando, ai sensi dell'art. 11, lett. b, primo trattino, della direttiva 2009/16/CE, ricorrono i cosiddetti fattori di priorità assoluta indicati nell'allegato I, parte II, punto 2A<sup>94</sup>. Inoltre, l'ispezione supplementare, ai sensi dell'art. 11, lett. b, secondo trattino, può essere effettuata quando ricorrono i cosiddetti fattori imprevisi elencati nel citato allegato I, parte II, punto 2B<sup>95</sup>. Le modalità di compimento dell'ispezione più dettagliata sono adottate per svolgere una ispezione supplementare perché la sussistenza di un fattore di priorità assoluta o di un fattore impreveduto, che costituisce il presupposto della stessa ispezione supplementare, è a sua volta un fondato motivo per svolgere l'ispezione dettagliata.

La qualificazione dell'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in mare svolta da navi da carico come fattore impreveduto legittimante lo svolgimento di una ispezione supplementare da parte dello Stato di approdo ha richiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea di definire l'ambito di esercizio e l'estensione del potere ispettivo dello Stato di approdo attraverso il contemperamento di interessi meritevoli di tutela tra loro interconnessi e contrapposti: sicurezza marittima, ambiente, salute e soccorso di persone in mare<sup>96</sup>.

La manifesta sproporzione tra il numero delle persone trasportate dalle navi soccorritrici rispetto a quello stabilito dai loro certificati, secondo la Corte, ricade nei fattori cosiddetti impreveduti che ai sensi dell'art. 11, lett. b, della direttiva 2009/16/CE rendono possibile sottoporre le navi in questione a ispezioni supplementari da parte dello Stato di approdo sulla base della valutazione professionale dell'autorità competente. Tale sproporzione numerica è riconducibile all'ambito del fattore impreveduto relativo alle "navi che sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente", indicato al nono trattino del punto 2B, parte II, dell'allegato I della citata direttiva, purché sia provato che le navi siano state effettivamente gestite in tale modo. La decisione di compiere una ispezione supplementare non può essere assunta dallo Stato di approdo soltanto perché l'uso di navi da carico per il soccorso marittimo comporta il trasporto di un numero eccessivo di persone rispetto alla capacità prevista dalla

---

<sup>94</sup> Art. 11, lett. b, primo trattino, della direttiva 2009/16/CE.

<sup>95</sup> Art. 11, lett. b, secondo trattino, della direttiva 2009/16/CE.

<sup>96</sup> I. PAPANICOLOPULU, G. LOSI, *cit.*, p. 251.

classificazione e certificazione delle stesse navi<sup>97</sup>. Tale decisione sarebbe contraria rispettivamente alla UNCLOS<sup>98</sup>, che sancisce l'obbligo di soccorso marittimo di persone in pericolo di perdersi in mare, e alla SOLAS, che al fine di accertare la sua applicazione non calcola le persone presenti a bordo di una nave per causa di forza maggiore o in osservanza all'obbligo del comandante di trasportare naufraghi<sup>99</sup>. Il compimento di una ispezione supplementare da parte dello Stato di approdo può avvenire nei confronti di navi straniere che si trovano in un suo porto o in acque soggette alla sua giurisdizione, dopo il loro ingresso in tali acque e solo se al termine delle operazioni di soccorso e sbarco delle persone salvate<sup>100</sup>. Inoltre, lo Stato di approdo deve avere accertato sulla base di precisi elementi giuridici e fattuali che secondo le pertinenti norme di diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea sussistono indizi seri sulla reale esistenza di un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo della nave e l'ambiente, tenuto conto delle condizioni di gestione della nave. L'osservanza di tali norme è valutata sulla base dei seguenti elementi: attività effettivamente svolta dalla nave, differenza tra tale attività e quella per la quale la stessa nave è stata classificata ed equipaggiata, frequenza di svolgimento della stessa attività nonché dotazioni della nave rispetto al numero di persone a bordo previsto ed effettivo<sup>101</sup>. L'evidente carenza delle dotazioni di sicurezza e di soccorso a bordo di una nave rispetto al numero di persone soccorse è decisiva di per sé per stabilire se tale nave è stata gestita in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose e l'ambiente. L'inadeguatezza degli impianti di trattamento di acque reflue, la presenza di servizi igienici e docce aggiuntivi con scarico diretto in mare oppure l'orario di lavoro dell'equipaggio possono invece assumere una diversa valenza a seconda della frequenza dell'attività di ricerca soccorso svolta dalla nave e della differenza numerica tra le persone soccorse effettivamente trasportate e quelle che la nave è legittimata a imbarcare in osservanza delle certificazioni dello Stato della bandiera<sup>102</sup>.

Questo criterio di svolgimento dell'ispezione supplementare, secondo la Corte, è conforme all'obiettivo primario della direttiva 2009/16/CE di migliorare l'osservanza delle norme di diritto internazionale e diritto dell'Unione europea relative alla sicurezza marittima, alla tutela dell'ambiente marittimo e alle condizioni di vita e lavoro a bordo<sup>103</sup>. Il perseguimento di tale obiettivo è alla base dell'attribuzione agli Stati di approdo

---

<sup>97</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 117.

<sup>98</sup> Art. 98, UNCLOS. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 118.

<sup>99</sup> Art. IV, lett. b, SOLAS. Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 118.

<sup>100</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 119 e 126.

<sup>101</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 120.

<sup>102</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 121.

<sup>103</sup> Art. 1.1, lett. a, della direttiva 2009/16/CE.

europei del compito di garantire “una seconda linea difensiva” nei confronti delle navi *sub standard* che si aggiunge alla responsabilità primaria degli Stati di bandiera<sup>104</sup>.

Secondo un’impostazione conforme alla decisione della Corte i regimi di esclusione previsti dalle sopramenzionate convenzioni internazionali richiamate dalla direttiva 2009/16/CE si riferiscono a categorie di navi che svolgono attività diverse dal soccorso marittimo sistematico. Per tali navi il soccorso costituisce una deviazione motivata dalla propria destinazione. Le navi svolgenti sistematicamente attività di soccorso marittimo si pongono invece in una condizione di “offerta permanente al pubblico di servizi SAR” e intraprendono la navigazione alla ricerca dell’evento pericoloso nella convinzione che la loro attività sia motivata e incensurabile sotto il profilo della normativa in materia di sicurezza marittima<sup>105</sup>.

Secondo un’impostazione difforme alla Corte, la prestazione sistematica del soccorso marittimo di persone in mare da parte di una nave priva di appositi certificati per lo svolgimento di tale attività e la presenza a bordo di un numero di persone maggiore rispetto a quello previsto dagli stessi certificati non costituiscono requisiti specificatamente indicati né negli elenchi dei fattori di priorità assoluta né negli elenchi dei fattori di priorità relativa che consentono allo Stato di approdo di svolgere una ispezione supplementare ai sensi dell’art. 11, lett. b, della direttiva 2009/16/CE<sup>106</sup>. Tali requisiti non potrebbero essere considerati inclusi nei suddetti elenchi neppure in via interpretativa in ragione del loro carattere tassativo. Perché si possa configurare un fattore imprevisto idoneo a giustificare un’ispezione dettagliata sarebbe necessario valutare se rispetto al contesto in cui sono state svolte le operazioni di soccorso la decisione del comandante della nave di trarre in salvo un numero di naufraghi superiore a quello previsto dalle certificazioni sia stata rischiosa e abbia determinato una situazione di pericolo per le persone, le cose e l’ambiente. Tale valutazione non può essere fatta senza considerare che le persone imbarcate a bordo delle navi in questione sono naufraghi che il comandante, secondo il diritto internazionale, ha avuto l’obbligo di soccorrere in mare poiché in pericolo<sup>107</sup>. Il limite all’adempimento dell’obbligo di soccorso di persone da parte dello stesso comandante è costituito dall’esigenza di non mettere a sua volta in pericolo la sua nave, l’equipaggio o i passeggeri già presenti a bordo<sup>108</sup>. La valutazione della decisione del comandante di prestare soccorso di persone in mare in una situazione emergenziale, come già osservato, non può essere vincolata al contenuto della certificazione di sicurezza della nave. Tale valutazione dovrebbe essere svolta sulla modalità di effettuazione delle operazioni di soccorso e non sul numero di persone

---

<sup>104</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 125. In proposito, v. Considerando 6 della direttiva 2009/16/CE. A tale proposito, v. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, ordinanza del 8 maggio 2021, n. 322, cit., par. 3.1.1.

<sup>105</sup> G. CALVELLI, *Le navi ONG destinate al soccorso privato e il potere ispettivo dello Stato di approdo*, cit., pp. 679, 680 e 682.

<sup>106</sup> Art. 13, comma 1, punto 3, della direttiva 2009/16/CE.

<sup>107</sup> F. DE VITTOR, *Il Port State Control*, cit., pp. 112, 113 e 115.

<sup>108</sup> F. MUNARI, cit., p. 344.

soccorse a bordo della nave. Diversamente, le navi mercantili sarebbero esonerate dall'obbligo di prestare soccorso in ragione del mero superamento del numero certificato dei componenti dei rispettivi equipaggi<sup>109</sup>. Peraltro, la previsione di certificati che stabiliscano un numero predeterminato di persone da trasportare a seguito di operazioni di soccorso marittimo sarebbe contraria alle norme internazionali sulla salvaguardia della vita in mare. A ciò si aggiunge la questione dell'imprevedibilità del numero delle persone da imbarcare a bordo delle navi in occasione delle operazioni di soccorso<sup>110</sup>. La configurabilità dello squilibrio tra la capacità certificata della nave soccorritrice e il numero elevato di persone a bordo come fattore imprevisto legittimante lo svolgimento di una ispezione supplementare non implicherebbe di per sé una valutazione negativa sulla razionalità e legittimità della condotta del comandante<sup>111</sup>.

#### 4.2. L'ispezione dettagliata

L'ispezione più dettagliata della nave è richiesta quando all'esito dell'ispezione iniziale e sulla base di prove concrete, come già osservato, sussistono "fondati motivi" riportati a titolo esemplificativo nell'allegato V della direttiva 2009/16/CE per ritenere che le condizioni della nave, delle dotazioni e dell'equipaggio non soddisfano i requisiti stabiliti dalle convenzioni internazionali richiamate dalla stessa<sup>112</sup>.

Riguardo al compimento di una ispezione più dettagliata nei confronti di navi svolgenti attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in mare la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affrontato, secondo il medesimo *iter* argomentativo adottato per l'ispezione supplementare, la questione se lo Stato di approdo sia legittimato a esigere la prova del possesso di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato della bandiera oppure il rispetto di disposizioni previste per una diversa classificazione.

La definizione dell'ambito di esercizio dell'ispezione dettagliata da parte dello Stato di approdo nei confronti di navi straniere svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso di persone in mare ha richiesto alla Corte di affrontare la questione della ripartizione di poteri tra lo stesso Stato di approdo e lo Stato di bandiera<sup>113</sup>.

L'attività di controllo espletata dallo Stato di approdo nell'ambito delle ispezioni più dettagliate attiene alla costruzione della nave, alle dotazioni, all'equipaggio, alle

---

<sup>109</sup> F. DE VITTOR, *op. cit.*, pp. 113 e 114.

<sup>110</sup> I. PAPANICOLOPULU, G. LOSI, *cit.*, p. 249.

<sup>111</sup> C. TINCANI, *cit.*, p. 776.

<sup>112</sup> Art. 13, par. 3, della direttiva 2009/16/CE. L'allegato V della direttiva 2009/16/CE indica "esempi di fondati motivi per un'ispezione dettagliata". In proposito, a titolo esemplificativo: navi indicate nell'allegato I, punti 2A e 2B; Inadeguata tenuta del registro degli oli minerali; rilevamento di imprecisioni durante l'esame dei certificati e di altra documentazione. Inoltre, l'allegato V riporta "esempi di fondati motivi per il controllo delle navi su aspetti relativi alla sicurezza". In proposito, a titolo esemplificativo, l'ispettore può individuare fondati motivi per avviare ulteriori misure di controllo sulla sicurezza nel corso dell'ispezione iniziale del controllo da parte dello Stato di approdo: il certificato internazionale di *security* della nave (ISSC) non è valido o è scaduto; il livello di sicurezza della nave è inferiore a quello del porto; le esercitazioni riguardanti la sicurezza della nave non sono state effettuate.

<sup>113</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, *cit.*, parr. 137-138.

condizioni di vita e di lavoro nonché al rispetto delle procedure operative di bordo. Questi aspetti possono essere valutati dallo Stato di approdo per verificare l'esistenza di un pericolo concreto per persone, cose o ambiente in relazione agli stessi elementi fattuali e giuridici in precedenza considerati ai fini del compimento di una ispezione supplementare e cioè: l'attività effettiva per la quale la nave interessata viene utilizzata, l'eventuale differenza tra l'effettiva attività svolta e quella per la quale la nave è stata classificata e certificata e inoltre la frequenza con cui è svolta tale effettiva attività e gli effetti che ne derivano in ordine alle condizioni di gestione della nave rispetto alle sue dotazioni<sup>114</sup>. Nel compimento di una ispezione più dettagliata lo Stato di approdo, seppure sia legittimato a considerare che le navi in questione sono in realtà classificate e certificate come navi da carico, deve indicare gli elementi fattuali e giuridici circostanziati che dimostrano i motivi per i quali tale circostanza da sola o assieme ad altri elementi costituisca un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo delle navi in questione o l'ambiente. Tale impostazione appare conforme alla ripartizione delle competenze tra lo Stato di approdo e lo Stato di bandiera secondo le convenzioni internazionali richiamate dalla direttiva 2009/16/CE<sup>115</sup>.

Per quanto concerne il diritto internazionale, la regola 11, lett. a, del capitolo I, parte B, dell'allegato al protocollo della SOLAS stabilisce che una "nave, dopo essere stata visitata, classificata e certificata sotto il controllo dello Stato di bandiera, deve essere mantenuta, sotto ogni punto di vista, in condizioni idonee a garantire che essa rimanga «atta a prendere il mare senza pericoli per sé stessa e per le persone imbarcate»"<sup>116</sup>. Inoltre, la regola 19, lett. a e b, del capitolo I della SOLAS prevede che "tale idoneità fa parte degli elementi che lo Stato di approdo è autorizzato a controllare quando una nave si trova in uno dei suoi porti, qualora sussistano fondati motivi per ritenere che detta idoneità non sia garantita"<sup>117</sup>.

A proposito del diritto dell'Unione europea, il sesto considerando della direttiva 2009/16/CE enuncia che lo Stato di bandiera ha il compito principale di controllare che le sue navi rispettino le norme adottate a livello internazionale in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo. Esso garantisce

---

<sup>114</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 134.

<sup>115</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 137. L'impostazione della Corte di giustizia dell'Unione europea è conforme a quella dei giudici amministrativi italiani che hanno sottolineato che "è lo Stato di bandiera che, in via principale, può e deve effettuare i controlli e avere giurisdizione esclusiva sui profili amministrativi, tecnici e sociali delle navi immatricolate e certificate da parte dello Stato medesimo, avuto riguardo all'art. 94 UNCLOS e alla regola 17 del Capitolo I di SOLAS, che esprimono il principio del doveroso reciproco riconoscimento delle certificazioni rilasciate dagli Stati di bandiera firmatari delle relative convenzioni; il PSC concretizza, invece, un potere secondario, ulteriore a quello attribuito allo Stato di bandiera, di chiusura del sistema, al fine essenziale di evitare la navigazione di navi cd. Substandard". In proposito, v. Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sez. III, ordinanza del 23 dicembre 2020, n. 1596, cit., p. 755.

<sup>116</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo, Capitaneria di porto Empedocle*, cit., par. 123.

<sup>117</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo*, cit., par. 124.

la completezza e l'efficacia delle ispezioni e delle visite di controllo effettuate per rilasciare la pertinente certificazione. Tuttavia, a causa della carente attuazione e applicazione della normativa internazionale, come già osservato, il controllo dell'osservanza delle relative disposizioni è stato affidato allo Stato di approdo in aggiunta al controllo dello Stato della bandiera<sup>118</sup>. Le ispezioni di controllo dello Stato di approdo non costituiscono una visita di controllo e le relative schede d'ispezione non sono certificati di navigabilità rilasciati dallo Stato della bandiera<sup>119</sup>.

Pertanto, lo Stato di approdo nell'ambito di una ispezione più dettagliata non è legittimato a richiedere che le navi svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso di persone in mare siano munite di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato della bandiera oppure certificati conformi a normative riguardanti navi di classe diversa<sup>120</sup>.

Tale richiesta sarebbe contraria alla prerogativa dello Stato della bandiera di concedere la nazionalità, classificare e certificare le sue navi in conformità al diritto internazionale<sup>121</sup>.

L'impossibilità per lo Stato di approdo di richiedere una diversa certificazione per le navi in questione è determinata anche dall'assenza di un'apposita disciplina europea e internazionale<sup>122</sup> come è attestato dalla Raccomandazione (UE) 2020/1365 che ha invitato gli Stati membri dell'Unione europea a adottare normative armonizzate e misure necessarie per garantire la sicurezza delle navi delle organizzazioni non governative<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo*, par. 125.

<sup>119</sup> Considerando 6 della direttiva 2009/16/CE. In proposito, v.; Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sez. III, ordinanza del 23 dicembre 2020, n. 1596, cit., p. 756. Secondo i giudici amministrativi italiani detto considerando: "ribadisce espressamente la competenza principale dello Stato di bandiera sul controllo delle navi affinché rispettino la normativa internazionale in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo dei marittimi e mantengano le relative condizioni e dotazioni e la competenza solo come seconda linea dello Stato di approdo, riconoscendosi espressamente che le ispezioni di controllo da parte dello Stato di approdo non costituiscono una visita di controllo, mettendo in tal modo in rilievo la fondamentale distinzione tra l'attività ispettiva del PSC e l'attività di controllo dello Stato di bandiera".

<sup>120</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 126.

<sup>121</sup> G. CALVELLI, *cit.*, p. 686. L'autore ha sottolineato la mancanza di una motivazione alla base della decisione assunta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sull'estensione e portata delle ispezioni più dettagliate svolte dallo Stato di approdo nei confronti di navi private straniere svolgenti attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in mare.

<sup>122</sup> Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sez. III, ordinanza del 23 dicembre 2020, n. 1596, cit., p. 770. I giudici amministrativi palermitani hanno considerato che: "la lacuna normativa in sede internazionale ed euro unitaria non consentirebbe di potere rinvenire nella normativa dello Stato di approdo un valido parametro di riferimento ai fini della richiesta del possesso di certificazioni e requisiti e/o prescrizioni ulteriori e diverse rispetto a quelli discendenti dalla specifica classificazione dello Stato di bandiera".

<sup>123</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1365 del 23 settembre 2020 *sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo le operazioni condotte da navi possedute e gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso*. Secondo il Considerando 12 "è nell'interesse dell'ordine pubblico, compresa la sicurezza, che tali navi 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".

La regola 19, lett. b, del capitolo I e la regola 4 del capitolo IX-1 della SOLAS, richiamata dalla direttiva 2009/16/CE<sup>124</sup>, consentirebbero allo Stato di approdo di svolgere un'attività di controllo al di là del mero aspetto formale quando vi siano "fondati motivi" per considerare la nave non conforme alle sue certificazioni e un potenziale pericolo oltre che per se stessa anche per l'equipaggio e le altre persone a bordo, oppure per considerare l'organizzazione di bordo inadeguata a gestire emergenze durante la navigazione rispetto all'elevato numero di persone trasportate a bordo. Ai sensi dell'art. 5, par. 2, della MARPOL<sup>125</sup>, anch'essa richiamata dalla direttiva 2009/16/CE, la nave è sottoposta ad ispezione se sussistono evidenti motivi di ritenere che le condizioni della nave o il suo equipaggiamento non siano conformi alle risultanze del certificato<sup>126</sup>. Inoltre, l'attività di controllo svolta dallo Stato di approdo ai sensi del citato art. 13.3, della direttiva 2009/16/CE, secondo un'interpretazione del tenore letterale in lingua inglese dell'art. I, lett. b, della SOLAS (<sup>127</sup>) più coerente alla sua *ratio* oggettiva e sistematica, dovrebbe essere anche rivolta ad appurare concretamente a quale finalità

<sup>124</sup> Riguardo alla SOLAS cfr. Regola 19, lett. a e b, del Capitolo I: "(a) every ship when in a port of another Contracting Government is subject to control by officers duly authorized by such Government in so far as this control is directed towards verifying that the certificates issued under regulation 12 or 13 are valid.(b) Such certificates, if valid, shall be accepted unless there are clear grounds for believing that the condition of the ship or of its equipment does not correspond substantially with the particulars of any of the certificates or that the ship and its equipment are not in compliance with the provisions of regulation 11 (a) and (b)"; inoltre, cfr. Regola 4 del Capitolo XI-1: "Port State Control on operational requirements 1 A ship when in a port of another Contracting Government is subject to control by officers duly authorized by such Government concerning operational requirements in respect of the safety of ships, when there are clear grounds for believing that the master or crew are not familiar with essential shipboard procedures relating to the safety of ships. 2 In the circumstances defined in paragraph 1 of this regulation, the Contracting Government carrying out the control shall take such steps as will ensure that the ship shall not sail until the situation has been brought to order in accordance with the requirements of the present Convention. 3 Procedures relating to the port State control prescribed in regulation 1/19 shall apply to this regulation. 4 Nothing in the present regulation shall be construed to limit the rights and obligations of a Contracting Government carrying out control over operational requirements specifically provided for in the regulations".

<sup>125</sup> Riguardo alla MARPOL, v. l'art. 5, par. 2, riportato nella legge 29 settembre 1980, n. 662, ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi e del protocollo sull'intervento in alto mare in caso di inquinamento causato da sostanze diverse dagli idrocarburi, con annessi, adottati a Londra il 2 novembre 1973. Il citato art. 5, par. 2, prevede che "ogni nave che sia tenuta ad essere in possesso di un certificato rilasciato conformemente alle disposizioni contenute nelle norme è sottoposta, nei porti o nei terminali al largo, sotto la giurisdizione di una altra Parte, ad una ispezione effettuata da funzionari debitamente autorizzati a tale scopo dalla detta Parte. Ogni ispezione di tal genere ha il solo scopo di verificare la presenza a bordo di un certificato in corso di validità, a meno che tale Parte non abbia precisi motivi per ritenere che le caratteristiche della nave o del suo equipaggiamento differiscano sensibilmente da quelle che sono scritte sul certificato. In tal caso, o ove non esista a bordo della nave un certificato in corso di validità, lo Stato che compie l'ispezione adotta le misure necessarie per impedire alla nave di salpare prima che possa farlo senza danno eccessivo per l'ambiente marino. Tuttavia, la detta Parte può autorizzare la nave a lasciare il porto o il terminale al largo per recarsi nell'appropriato cantiere di riparazione più vicino".

<sup>126</sup> M. P. RIZZO, *Sicurezza e libertà della navigazione: il ruolo dello Stato costiero e dello Stato del porto*, in *Sicurezza e libertà dell'esercizio della navigazione*, cit., p. 367.

<sup>127</sup> Ai sensi dell'art. 1, lett. b, della SOLAS, "The Contracting Governments undertake to promulgate all laws, decrees, orders and regulations and to take all other steps which may be necessary to give the present Convention full and complete effect, so as to ensure that, from the point of view of safety of life, a ship is fit for the service for which it is intended".

l'armatore ha destinato la nave e se in ragione di tale finalità la nave sia munita di ulteriori certificazioni, equipaggiamento e dotazioni per lo svolgimento in sicurezza del servizio a cui è destinata<sup>128</sup>.

### 4.3. Il fermo della nave

Per quanto concerne la quinta e ultima questione pregiudiziale interpretativa posta dal giudice del rinvio la Corte è stata chiamata a stabilire se lo Stato di approdo, una volta accertato che navi private straniere classificate e certificate come navi da carico svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso di persone in mare sono gestite in modo tale da rappresentare un pericolo per persone, cose e ambiente, è legittimato ai sensi dell'art. 19 della direttiva 2009/16/CE a condizionare il mancato fermo delle navi<sup>129</sup> o la revoca dello stesso fermo al possesso di certificati idonei all'attività svolta in concreto e all'osservanza delle pertinenti disposizioni oppure, in assenza, all'adozione di specifiche azioni correttive in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e lavoro a bordo<sup>130</sup>.

La Corte ha ritenuto che il fermo di una nave o l'interruzione della sua attività non possa essere disposto dallo Stato di approdo soltanto perché all'esito di una ispezione dettagliata è emerso che la nave era stata gestita in modo da costituire un pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente<sup>131</sup>. Lo Stato di approdo deve accertare che tale pericolo o rischio futuro sia evidente e, inoltre, che carenze, considerate singolarmente o congiuntamente, rendano la nave insicura<sup>132</sup>. Tali prescrizioni non attengono a una impossibilità assoluta per la nave di navigare, bensì all'impossibilità di navigare rispetto all'attività dichiarata e a quella reale assicurando la sicurezza per le persone, le cose e l'ambiente<sup>133</sup>. La revoca del fermo può essere stabilita quando sia stato rimosso il pericolo oppure lo Stato di approdo abbia stabilito sulla base di specifiche necessarie condizioni che la nave può riprendere la navigazione senza rischi per la sicurezza e la salute dei passeggeri o dell'equipaggio e, inoltre, senza comportare pericoli per le altre navi e rappresentare una minaccia per l'ambiente marino. Al giudice nazionale del rinvio spetta l'accertamento del rispetto delle prescrizioni in materia di fermo delle navi in questione<sup>134</sup>.

---

<sup>128</sup> G. CALVELLI, *cit.*, pp. 688, 689.

<sup>129</sup> Ai sensi dell'art. 2, par. 15, della direttiva 2009/16/CE s'intende per "fermo": "il divieto ufficiale per una nave di prendere il mare a causa di carenze individuate che, da sole o nel complesso, rendono la nave insicura".

<sup>130</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, *cit.*, par. 140.

<sup>131</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo*, *cit.*, par. 144. Art. 11, 12 e 13 della direttiva 2009/16/CE.

<sup>132</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° agosto 2022, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, *cit.*, par. 147.

<sup>133</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, *cit.*, par. 148.

<sup>134</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, *cit.*, par. 149.

Le convenzioni internazionali richiamate dalla direttiva 2009/16/CE non consentono di interpretare la stessa direttiva nel senso che lo Stato di approdo è legittimato a imporre a una nave sottoposta alla sua giurisdizione il possesso di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato della bandiera o l'osservanza di prescrizioni inerenti a navi di diversa classificazione ai fini del mancato fermo o della sua revoca<sup>135</sup>. Tale impostazione è conforme alla ripartizione dei poteri di controllo tra Stato della bandiera e lo Stato di approdo poiché ribadisce il ruolo principale del primo nell'attività di controllo della sicurezza delle sue navi esercitata attraverso la funzione di certificazione.

Lo Stato di approdo può assumere azioni correttive idonee, necessarie e proporzionate a sanare le carenze della nave sottoposta a fermo che costituiscono un evidente pericolo per la sicurezza, la salute e l'ambiente, consentendo di riprendere la navigazione e la sua attività<sup>136</sup>. Questa prerogativa costituisce un'eccezione al principio che vieta a uno Stato di esercitare poteri coercitivi e di controllo su navi battenti bandiera di un altro Stato, richiedendo a tale scopo uno speciale titolo. Allo Stato di approdo in conformità alla direttiva in parola<sup>137</sup> e al diritto internazionale<sup>138</sup> spetta comunque informare preliminarmente lo Stato della bandiera, sia esso membro dell'Unione europea o Stato terzo, sui motivi e sulle circostanze che hanno reso necessario procedere all'ispezione e al successivo fermo della nave battente la sua bandiera.

In ambito europeo gli Stati membri dell'Unione europea in virtù del principio di leale cooperazione<sup>139</sup> devono concertarsi e cooperare per pervenire a una posizione concordata sulle azioni da attuare nell'esercizio dei rispettivi poteri al fine di garantire l'assolvimento degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/16/CE, salvaguardandone l'utilità<sup>140</sup>. La cooperazione tra lo Stato di bandiera e lo Stato di approdo deve essere attuata in ossequio alle rispettive competenze. Qualora lo Stato di approdo abbia proceduto a una ispezione e poi al fermo di una nave battente bandiera di uno Stato membro diverso da quello di approdo, quest'ultimo, che è il solo legittimato a adottare azioni correttive, deve rispettare la classificazione e le certificazioni rilasciate dallo Stato della bandiera. A sua volta lo Stato della bandiera in considerazione delle ragioni alla base dell'ispezione e del successivo fermo deve assistere lo Stato di approdo nell'individuazione delle misure

---

<sup>135</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo*, cit., par. 154.

<sup>136</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 153.

<sup>137</sup> Art. 19.6 e art. 21.1, 21.3 e 21.5 della direttiva 2009/16/CE.

<sup>138</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 155. Ai sensi dell'art. 94.6, UNCLOS, "qualunque Stato che abbia fondati motivi per ritenere che su una nave non sono stati esercitati la giurisdizione e i controlli opportuni, può denunciare tali omissioni allo Stato della bandiera. Nel ricevere la denuncia, lo Stato della bandiera apre un'inchiesta e, se vi è luogo a procedere, intraprende le azioni necessarie per sanare la situazione".

<sup>139</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 156. Art. 4.3 TUE.

<sup>140</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 157.

correttive da assumere per sanare le carenze della nave<sup>141</sup>. La Corte ha così ancora una volta confermato che l'attività di certificazione è di esclusiva competenza dello Stato della bandiera, mentre il fermo in quanto misura cautelativa di immediata applicazione rientra *ratione loci* nell'ambito dei poteri dello Stato di approdo. Entrambi gli Stati sono chiamati a raggiungere una posizione comune sulle misure correttive che ciascuno Stato deve adottare e attuare nell'ambito dei rispettivi poteri. Tale collaborazione è maggiormente importante in considerazione dell'attuale mancanza di una normativa europea che disciplina lo svolgimento sistematico di operazioni di ricerca e soccorso di persone in mare da parte di navi da carico<sup>142</sup>.

Si potrebbe configurare una contraddizione sostenendo che lo Stato di approdo è legittimato a stabilire azioni correttive per sanare le carenze della nave straniera oggetto di fermo, ma a condizione che siano osservate la classificazione e le certificazioni rilasciate dallo Stato della bandiera<sup>143</sup>. Il potere correttivo non potrebbe essere esercitato dallo Stato di approdo senza mettere in discussione la competenza esclusiva dello Stato della bandiera in materia di classificazione e certificazione statutaria delle navi. Tale contraddizione non è però configurabile in considerazione della necessaria prevista concertazione e cooperazione tra lo Stato della bandiera e lo Stato di approdo per pervenire a una posizione comune sulle azioni da intraprendere al fine di assolvere agli obblighi stabiliti dalla direttiva 2009/16/CE<sup>144</sup> in ottemperanza al principio europeo di leale collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione<sup>145</sup>.

In definitiva, tale impostazione interpretativa appare conforme all'orientamento dottrinale che ha criticato sia la teoria della natura extraterritoriale della nave rispetto allo Stato di approdo, sia la teoria dell'assorbimento territoriale della nave giurisdizione dello stesso Stato quando sono ormeggiate nei suoi porti<sup>146</sup>. Se lo Stato di approdo può esercitare nei confronti di una nave straniera i propri poteri in materia sanitaria, fiscale e doganale, d'immigrazione e giurisdizione civile e penale, non per questo si può escludere la sussistenza del potere dello Stato della bandiera in materia di sicurezza marittima<sup>147</sup>. Lo Stato della bandiera conserva quindi un ruolo centrale in materia di certificazione navale a prescindere dalla presenza delle sue navi in aree soggette alla sovranità dello Stato di approdo<sup>148</sup>. La maggiore intensità del collegamento delle suddette navi con il

---

<sup>141</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 157.

<sup>142</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Sea Watch & V. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, cit., par. 158.

<sup>143</sup> G. CALVELLI, *cit.*, pp. 686-692.

<sup>144</sup> Art. 21, par. 1, 3 e 5 della direttiva 2009/16/CE.

<sup>145</sup> Art. 4, par. 3, TUE.

<sup>146</sup> S. M. CARBONE, *La disciplina giuridica del traffico marittimo internazionale*, Bologna, 1982, pp. 86 e 87.

<sup>147</sup> C. INGRATOCCI, *Obblighi e responsabilità dello Stato della bandiera*, in *Rivista del Diritto della Navigazione* 2/2013, pp. 806 e 807; S. M. CARBONE, *cit.*, p. 87.

<sup>148</sup> Ai sensi dell'art. 94.3, UNCLOS, "ogni Stato adotta, per le navi che battono la sua bandiera, tutte le misure necessarie a salvaguardare la sicurezza in mare, con particolare riferimento a: a) costruzione, attrezzature e navigabilità delle navi; b) composizione, condizioni di lavoro e addestramento degli equipaggi, tenendo conto degli appropriati strumenti internazionali". Inoltre, la risoluzione A.1138(31) sul

porto dove sono ormeggiate non influisce in senso estensivo sulla sfera di competenza dello Stato di approdo che in materia di certificazione navale risulta esclusa rispetto a quella dello Stato della bandiera<sup>149</sup>. Lo Stato di approdo è titolare di un potere cosiddetto di *enforcement* che è esercitato per conto della Comunità internazionale non solo in ragione del carattere internazionale delle convenzioni richiamate dalla direttiva 2009/16/CE, ma anche perché la questione della salvaguardia della sicurezza della navigazione marittima non attiene al solo Stato di approdo.

Le *Procedures for State Control, 2021*, adottate dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) con la Risoluzione A.1155(32), sottolineano che il *Port State Control* non deve essere considerato in alternativa, bensì in coordinamento rispetto al *Flag State Control* nel perseguimento di obiettivi pubblicistici comuni a entrambi gli Stati secondo i rispetti interessi e grado di coinvolgimento<sup>150</sup>.

La decisione assunta dalla Corte sembra porsi in controtendenza rispetto al processo di mutamento nella ripartizione dei poteri tra lo Stato di approdo e lo Stato della bandiera che in altri settori, come il lavoro marittimo e l'inquinamento marino, ha prodotto un ridimensionamento della competenza dell'ordinamento della bandiera della nave<sup>151</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive alla luce del d.l. 2 gennaio 2023 n. 1, c.d. decreto Piantedosi

La decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea ha reso ancora più evidente la necessità di adottare una apposita disciplina europea e internazionale che in ottemperanza alla raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione europea del 20

---

controllo dello Stato di approdo adottata dall'International Maritime Organization (IMO) ha previsto al punto 1.3.1 che "l'amministrazione (ossia il governo dello Stato della bandiera) è responsabile della promulgazione delle leggi e dei regolamenti e dell'adozione di tutte le altre misure che possono essere necessarie per dare alle convenzioni pertinenti effetto pieno e completo in modo da garantire che, dal punto di vista della sicurezza della vita e della prevenzione dell'inquinamento, una nave sia idonea al servizio a cui è destinata e che i marittimi siano qualificati e idonei ai loro compiti".

<sup>149</sup> E. TURCO BULGHERINI, *Port State Control*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2021, n. 2, p. 775.

<sup>150</sup> Organizzazione marittima Internazionale (IMO), Risoluzione A.1155(32) del 15 dicembre 2021, *Procedures of Port State Control, 2021*. In particolare, ai sensi dell'art. 2.3.8, "since detention of a ship is a serious matter involving many issues, it may be in the best interest of the PSCO [Port State Control Office, ndr.] to act together with other interested parties (see paragraph 4.1.3). For example, the officer may request the owner's representatives to provide proposals for correcting the situation. The PSCO should also consider cooperating with the flag State Administration's representatives or the RO [Recognized Organization, ndr.] responsible for issuing the relevant certificates, and consulting them regarding their acceptance of the owner's proposals and their possible additional requirements. Without limiting the PSCO's discretion in any way, the involvement of other parties could result in a safer ship, avoid subsequent arguments relating to the circumstances of the detention and prove advantageous in the case of litigation involving "undue delay"".

<sup>151</sup> S. M. CARBONE, *cit.*, p. 88; S. M. CARBONE, L. SCHIANO DI PEPE, *Conflitti di sovranità e di leggi nei traffici marittimi tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, *cit.*, p. 52; E. G. ROSAFIO, *Brevi osservazioni sul Port Ste Control*, *cit.*, p. 114.

settembre 2020<sup>152</sup> stabilisca *standards* e certificati di sicurezza per le navi private che sono adibite e destinate sistematicamente alle operazioni di ricerca e soccorso in mare di persone nell'ambito di un rinnovato quadro normativo che contemperi le esigenze di sicurezza della navigazione marittima e allo stesso tempo quelle connesse alla gestione dei flussi migratori in costante aumento verso gli Stati membri dell'Unione europea<sup>153</sup>. Questa nuova disciplina dovrebbe essere accompagnata anche dalla modifica della normativa europea e internazionale in materia di sicurezza marittima e di *search and rescue* al fine di considerare la nuova forma sistematica di ricerca e soccorso di persone in mare. Il modello operativo adottato a livello internazionale nell'ambito del sistema di ricerca e soccorso marittimo (sistema SAR) non appare più adeguato rispetto a un'attività di soccorso marittimo che costituisce ormai una fase tipica e attuativa del fenomeno migratorio e che in quanto tale è sistematica. Le criticità del sistema SAR, soprattutto in termini di risorse e mezzi impiegati, hanno inevitabilmente valorizzato nella prassi marittima il contributo operativo offerto dalle navi private come quelle armate ed equipaggiate da organizzazioni non governative per la finalità di ricerca e del salvataggio di vite umane in mare.

Un intervento normativo riformatore dovrebbe ristabilire il corretto ordine di priorità tra l'esigenza dell'adempimento del soccorso marittimo di persone rispetto alle altre esigenze connesse alla sicurezza marittima e all'immigrazione, senza il rischio di ricorrere a misure interdittive da parte dello Stato di approdo che potrebbero apparire contraddittorie e a volte perfino irragionevoli<sup>154</sup>. Tale intervento normativo contribuirebbe altresì a evitare sovrapposizioni tra i poteri dello Stato della bandiera e dello Stato di approdo che sono difficilmente risolvibili in base alla disciplina vigente rispetto alla sistematicità del soccorso di persone in mare prestato da navi gestite da organizzazioni non governative<sup>155</sup>.

In questa prospettiva riformatrice si pone a livello europeo la recente risoluzione del Parlamento europeo del 13 luglio 2023 sulla necessità di un intervento dell'Unione europea nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. Il Parlamento europeo ha considerato che salvare le vite in mare non è solo un atto di solidarietà nei confronti delle persone in pericolo, ma è anche un obbligo giuridico secondo il diritto dell'Unione europea. Lo stesso Parlamento ha invitato gli Stati membri dell'Unione europea a rafforzare le operazioni di ricerca e soccorso, sfruttando appieno tutte le navi in grado di svolgere tali operazioni incluse quelle private gestite dalle organizzazioni non governative. La criminalizzazione delle organizzazioni non governative o di altri attori

---

<sup>152</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1365 del 23 settembre 2020 *sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo le operazioni condotte da navi possedute e gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso*, cit.

<sup>153</sup> Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) al 4 settembre 2023 su 168.406 arrivi in Unione europea ben 153.282 sono stati gli arrivi per mare, mentre 15.124 per terra e morti o dispersi 2.721. In proposito vedi: <https://dtm.iom.int/europe/arrivals>.

<sup>154</sup> A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione: un problema irrisolvibile?*, in *federalismi.it* n. 15/2023, pp. 8 e 11.

<sup>155</sup> E. G. ROSAFIO, *Port State Control e attività sistematica di ricerca e soccorso di persone nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo*, cit., p. 31.

non statali che svolgono operazioni di ricerca e soccorso in osservanza alla normativa applicabile costituisce una violazione del diritto internazionale e in quanto tale non è consentita dal diritto dell'Unione europea<sup>156</sup>. Il Parlamento ha poi ribadito quanto già considerato nella sua precedente risoluzione del 18 aprile 2018 sui progressi relativi ai patti mondiali delle Nazioni Unite sui rifugiati e per una migrazione sicura, ordinata e regolare e cioè la necessità di riconoscere il sostegno fornito dalle organizzazioni non governative nello svolgimento delle operazioni di soccorso in mare, sfruttando le loro navi nell'ambito di un'azione di coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti per sviluppare maggiormente sinergie e pratiche comuni in questo ambito<sup>157</sup>.

Nella recente proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, adottata il 4 ottobre 2023 dal Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri presso il Consiglio dell'Unione europea, la questione del ruolo delle organizzazioni non governative nell'attività di ricerca e soccorso di migranti in mare nonostante le iniziali intenzioni non è affrontata tranne che per affermare che le operazioni di aiuto umanitario non dovrebbero essere considerate come strumentalizzazione dei migranti quando non vi è l'obiettivo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro<sup>158</sup>.

L'esigenza di una normativa che disciplini l'attività sistematica di ricerca e soccorso svolta da navi private, come quelle armate ed equipaggiate dalle organizzazioni non governative, è resa ancora più evidente a livello nazionale a seguito dell'emanazione del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 15, cosiddetto "decreto Piantedosi" o anche impropriamente "codice di condotta delle ONG"<sup>159</sup>.

<sup>156</sup> In proposito, v. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti della Commissione sull'attuazione delle norme dell'UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*, 2020/C 323/01, secondo la quale l'art. 1 della direttiva 2002/90/CE del Consiglio, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, 28 novembre 2002, in GU L 328 del 5 dicembre 2002, pp. 17-18, dedicato ai comportamenti illeciti, "dev'essere interpretato come segue: i) l'assistenza umanitaria obbligatoria per legge non può e non deve essere qualificata come reato; ii) in particolare, la criminalizzazione delle organizzazioni non governative o di altri attori non statali che svolgono operazioni di ricerca e soccorso nel rispetto del quadro normativo applicabile costituisce una violazione del diritto internazionale e di conseguenza non è permessa dal diritto dell'UE; iii) l'eventuale valutazione della questione se un comportamento rientri nella nozione di "assistenza umanitaria" di cui all'art. 1, paragrafo 2 della direttiva [2002/90/CE, ndr.] — nozione che non può essere interpretata nel senso di consentire la criminalizzazione di un comportamento obbligatorio per legge — dev'essere condotta caso per caso, tenendo conto di tutte le circostanze".

<sup>157</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 luglio 2023 *sulla necessità di un intervento dell'UE nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo* (2023/2787(RSP)).

<sup>158</sup> A tale riguardo, v. Considerando 6c della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo*, 2020/0277(COD), ST 13800 2023 INIT, approvata il 4 ottobre 2023 dal Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea (Coreper) presso il Consiglio dell'Unione europea: "*humanitarian aid operations should not be considered as instrumentalisation of migrants when there is no aim to destabilise the Union or a Member State*".

<sup>159</sup> Decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori, è stato convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 15, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi

Il decreto-legge n. 1/2023 è l'ultimo di una serie di interventi normativi ravvicinati emanati d'urgenza nel tentativo di fronteggiare la situazione emergenziale relativa al fenomeno dei costanti flussi migratori che attraversano il Mare Mediterraneo verso le coste italiane. L'esigenza di contemperare allo stesso tempo diverse esigenze connesse alla salvaguardia della vita umana in mare, alla tutela dei diritti dell'uomo, al controllo dell'immigrazione e delle frontiere nonché al diritto marittimo ha prodotto un quadro giuridico disorganico caratterizzato da una interconnessione di ambiti legislativi e istituzionali distinti.

Il decreto Piantedosi segue l'emanazione del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130<sup>160</sup>, cosiddetto "decreto Lamorgese", che era sembrato consolidare il sistema giuridico in materia. L'art. 1, comma 2, del citato decreto-legge n. 130/2020 ha autorizzato il Ministro dell'interno, in accordo con il Ministro della difesa e quello delle infrastrutture e trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, a limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, per ragioni di ordine e sicurezza pubblica, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. Tale prerogativa era stata già attribuita al Ministro dell'interno dall'art. 1 del precedente decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, cosiddetto "decreto sicurezza-bis"<sup>161</sup> emanato nell'ambito della cosiddetta "politica dei porti chiusi". Questo decreto-legge ha riconosciuto un nuovo ruolo al Ministro dell'interno in un ambito che fino ad allora era stato contraddistinto da poteri di polizia della navigazione e di polizia portuali esercitati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dall'Autorità marittima. Il "decreto Lamorgese" ha confermato le prerogative riconosciute dai precedenti decreti al Ministro dell'interno, salvo il potere di vietare l'ingresso delle navi nelle acque territoriali. Inoltre, tale decreto ha escluso dall'ambito applicativo delle misure interdittive dello stesso Ministro le operazioni di soccorso tempestivamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera nonché effettuate in osservanza alle indicazioni fornite dell'autorità competente per la ricerca e

---

migratori. Sul decreto-legge n. 1/2023, v. A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione: un problema irrisolvibile?*, in *federalismi.it*, 15/2023, pp. 4-14; G. CATALDI, *Quale "ragionevolezza" e due diligence dello Stato nel c.d. "Decreto Piantedosi" in tema di gestione dei flussi migratori*, in *I diritti dell'uomo*, 2022, n. 3, pp. 459-474; R. CHERCHI, *Il decreto-legge Piantedosi e le strategie governative di contenimento dell'immigrazione via mare*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 2, pp. 420-423.

<sup>160</sup> Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173. A proposito del cosiddetto decreto sicurezza-bis e del cosiddetto decreto Lamorgese, v. A. ZAMPONE, *Il c.d. decreto sicurezza-bis. Profili di diritto della navigazione*, in *Diritto pubblico*, 2019, pp. 693-722; G. MARCHIAFAVA, *The Impact of the New Italian Security Regulation on the Search and Rescue of Migrants at Sea*, in *Comparative Maritime Law*, 2020, n. 59, pp. 133-166.

<sup>161</sup> Il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 è stato convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2019, n. 77 mediante l'introduzione di significative integrazioni all'art. 11 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

soccorso in mare in osservanza al diritto internazionale. Queste modifiche si sono rese necessarie al fine di sanare la contraddizione da più parti evidenziata tra lo svolgimento di sistematiche operazioni di soccorso di persone in mare da parte di navi di organizzazioni non governative e il potere del Ministro dell'interno di vietare a tali navi l'ingresso nelle acque territoriali. In effetti, l'esercizio di tale potere avrebbe compromesso l'esito positivo delle stesse operazioni di soccorso marittimo in contrasto con l'adempimento dell'obbligo del comandante della nave di prestare soccorso alle persone in mare.

Il "decreto Piantedosi" ha inserito un nuovo comma *2-bis* del citato art. 1 del decreto-legge n. 130/2020 che subordina la mancata adozione da parte delle autorità italiane competenti di un provvedimento di limite e divieto di transito e sosta nel mare territoriale all'osservanza di uno specifico percorso operativo da parte dei comandanti delle navi soccorritrici. Le operazioni di soccorso di persone in mare devono essere state svolte nel rispetto delle indicazioni delle sopramenzionate autorità ed essere state immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente e allo Stato della bandiera<sup>162</sup>.

Il suddetto percorso operativo prevede, tra l'altro, l'obbligo per le navi svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso in mare di operare in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dallo Stato della bandiera ed essere mantenute in conformità agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo<sup>163</sup>.

Il decreto-legge n. 1/2023 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico la categoria delle navi private destinate stabilmente al soccorso marittimo di persone in mare che

---

<sup>162</sup> L'art. 1, comma 2, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, stabilisce che il Ministero dell'interno, in accordo con il Ministro della difesa e il Ministro delle infrastrutture e trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, è legittimato a limitare e vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo commerciale.

<sup>163</sup> L'art. 1, comma *2-bis*, lett. a-f, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dal decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito con modificazioni dalla citata legge 24 febbraio 2023, n. 15, prevede che: "a) la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare opera in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato della bandiera [il testo originario si riferiva a "autorizzazioni o abilitazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato di bandiera", ndr.] ed è mantenuta conforme agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo [nel testo originario si prevedeva il possesso dei requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione, ndr.]; b) sono state avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità; c) è stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco; d) il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità è raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso; e) sono fornite alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere; f) le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non hanno concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco".

includerebbe anche le navi gestite dalle organizzazioni non governative, seppure queste ultime non siano espressamente menzionate.

Il decreto-legge imponendo alle navi private svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso in mare di persone, e quindi anche alle navi gestite dalle organizzazioni non governative, il possesso di certificazioni e documenti rilasciati dal rispettivo Stato della bandiera ha implicitamente introdotto una distinzione in termini di *standards* previsti per le suddette navi e quelle che prestano occasionalmente soccorso marittimo. A tutt'oggi la normativa italiana, europea e internazionale, come già considerato, non prevede specifici *standards*, certificazioni e documenti per lo svolgimento di attività sistematica di soccorso<sup>164</sup>. Inoltre, i regolamenti tecnici delle società di classificazione, che integrano le regole definite dalle convenzioni internazionali in materia di costruzione delle navi e di sicurezza marittima<sup>165</sup>, non indicano l'attività di ricerca e soccorso come impiego corrispondente a una determinata categoria di nave o servizio, seppure accanto alla sigla principale di classe sia prevista la possibilità di prevedere una notazione addizionale di servizio *rescue* per il soccorso di persone, riportata come notazione specifica di navi qualificate come rimorchiatori, rimorchiatori per il soccorso a navi, navi da lavoro, navi di appoggio o *supply vessel* o *offshore service vessel*, e una notazione di servizio residuale e di chiusura per navi dedicate a una particolare utilizzazione o che non trovano una corrispondenza tra quelle previste dai regolamenti<sup>166</sup>. Dette notazioni di servizio non sono previste da tutti i regolamenti tecnici, non sono uniformi e sono rilasciate secondo criteri diversi da una società di classificazione all'altra<sup>167</sup>.

Fino a quando non sarà introdotta una normativa europea e internazionale in materia di *standards* e certificazione di sicurezza per navi private svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso di persone in mare le disposizioni del decreto-legge 21 ottobre 2020 n.

---

<sup>164</sup> I. PAPANICOLOPULU, G. LOSI, *cit.*, p. 254.

<sup>165</sup> La Risoluzione dell'IMO MSC.47(66) del 4 giugno 1996, Adozione degli emendamenti alla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, 1974, ha introdotto nel Capitolo II-1 della Convenzione SOLAS, la Parte A-1 e in particolare la Regola 3-1 che stabilisce l'obbligo per le navi di soddisfare i requisiti previsti dalla stessa Convenzione ed essere conformi ai regolamenti tecnici delle società di classificazione (oppure agli standard imposti dai singoli Stati che garantiscano un livello di sicurezza equivalente): "*in addition to the requirements contained elsewhere in the present regulations, ships shall be designed, constructed and maintained in compliance with the structural, mechanical and electrical requirements of a classification society which is recognized by the Administration in accordance with the provisions of regulation XI/1, or with applicable national standards of the Administration which provide an equivalent level of safety*". Inoltre, ai sensi dell'art. 11 della direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime, "gli Stati membri si assicurano che le navi battenti la loro bandiera siano progettate, costruite, equipaggiate e mantenute in efficienza conformemente alle relative norme e procedure in materia di scafo, macchinari e impianti elettrici e di controllo fissati da un organismo riconosciuto". In proposito, v. C. INGRATOCI, *Sicurezza e certificazione navale: considerazioni in tema di responsabilità degli organismi riconosciuti*, *cit.*, p. 135 e nota 69; G. SIGISMONDI, *Il controllo amministrativo del soccorso in mare: esercizio dei poteri di controllo dello Stato d'approdo e operazioni di salvataggio effettuate da organizzazioni non governative*, *cit.*, pp. 186 e 187.

<sup>166</sup> G. SIGISMONDI, *cit.*, pp. 192 e 193.

<sup>167</sup> F. VITTOR, *Il Port State Control sulle navi delle ONG che prestano soccorso in mare: tutela della sicurezza della navigazione o ostacolo alle attività di soccorso?*, *cit.*, pp. 117 e 118.

130 come modificato dal decreto-legge 2 gennaio 2023 n. 1<sup>168</sup> sono applicabili soltanto a navi battenti bandiera di singoli Stati che nei rispettivi ordinamenti giuridici contemplano il rilascio di certificazioni e documenti idonei per prestare la suddetta attività di ricerca e soccorso marittimo. Tali autorizzazioni e certificazioni non essendo oggetto di una disciplina uniforme rendono più complesso l'esercizio del potere di controllo da parte degli Stati di approdo, determinando il rischio d'insorgenza di controversie.

La disposizione del decreto-legge c.d. Piantedosi, stabilendo l'obbligo per le navi svolgenti in via sistematica attività di ricerca e soccorso marittimo di operare in conformità alle certificazioni e documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato della bandiera, ha confermato il suo ruolo centrale nell'attività di controllo della sicurezza della nave<sup>169</sup>. Lo Stato della bandiera delle navi svolgenti sistematica attività di ricerca e soccorso di persone in mare è responsabilizzato sia in quanto destinatario della comunicazione delle operazioni di soccorso svolte dalle navi in questione sia in quanto le certificazioni e i documenti delle stesse navi sono rilasciati dalle sue autorità<sup>170</sup>.

Il citato decreto-legge n. 1/2023 ha stabilito che il transito e la sosta nel mare territoriale delle navi soccorritrici siano assicurati al fine di consentire il soccorso e l'assistenza di persone imbarcate a bordo a tutela della loro incolumità seppure le prescrizioni previste dal suddetto percorso operativo definito dallo stesso decreto-legge<sup>171</sup> – e quindi anche la prescrizione relativa all'obbligo di prestare sistematica attività di ricerca e soccorso in mare di persone in conformità a certificati e documenti rilasciati dallo Stato della bandiera – non siano state assolte<sup>172</sup>. Ciò fatta salva l'applicazione delle sanzioni previste dal citato decreto-legge in caso di violazione del provvedimento adottato dalle sopramenzionate autorità nazionali competenti accertata successivamente all'assegnazione del porto di sbarco<sup>173</sup>. Attraverso tale disposizione il legislatore italiano

<sup>168</sup> Art. 1, comma 2-*bis*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1.

<sup>169</sup> Art. 1, comma 2-*bis*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dal decreto-legge n. 1/2023. In dottrina, v. R. CHERCHI, *Il decreto-legge Piantedosi e le strategie governative di contenimento dell'immigrazione*, cit., p. 422.

<sup>170</sup> Art. 1, comma 2-*bis*, lett. a, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dal decreto-legge n. 1/2023. In dottrina, v. A. ZAMPONE, cit., p. 12.

<sup>171</sup> Art. 1, comma 2-*bis*, lett. a-f, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dal decreto-legge n. 1/2023.

<sup>172</sup> Art. 1, comma 2-*ter* dell'art. 1 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito del decreto-legge n. 1/2023.

<sup>173</sup> Il comma 2-*ter*, dell'art. 1 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito del decreto-legge n. 1/2023, prevede che “nei casi di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma 2, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, si applica al comandante della nave la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 50.000. La responsabilità solidale di cui all'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si estende all'armatore e al proprietario della nave. Alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per due mesi della nave utilizzata per commettere la violazione”. Il comma 1-*quater* del citato art. 1 del decreto-legge n. 130/2020 stabilisce che: “in caso di reiterazione della violazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, si applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca della nave e l'organo accertatore procede immediatamente a sequestro cautelare”.

ha inteso, in conformità alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, assicurare il buon esito delle operazioni di soccorso a prescindere dall'osservanza del suddetto percorso operativo, confermando così la prevalenza dell'adempimento dell'obbligo primario del soccorso marittimo di persone in mare rispetto sull'adempimento di altri obblighi.

La già auspicata emanazione di una apposita normativa in materia di sicurezza marittima rivolta alle navi in questione contribuirebbe a riequilibrare un sistema che nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio tende a privilegiare gli aspetti connessi alla polizia delle frontiere rispetto alle esigenze derivanti dall'obbligo del soccorso marittimo di persone, contrapponendo le navi private straniere soccorritrici allo Stato di approdo presso i cui porti sono sbarcate le persone soccorse<sup>174</sup>. Tale normativa consentirebbe di prevenire conflitti di attribuzioni in materia di controllo delle navi in questione tra lo Stato di approdo e lo Stato della bandiera e tra le autorità nazionali competenti in materia di polizia della navigazione e di polizia dell'immigrazione nonché prevenire controversie tra le stesse autorità nazionali e gli armatori, salvaguardando così il buon esito delle operazioni di soccorso marittimo di persone.

**ABSTRACT:** Il presente articolo tratta la tematica relativa al potere di controllo dello Stato di approdo attraverso l'esame della sentenza resa il 1° agosto 2022 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che è stata chiamata dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia a pronunciarsi sull'interpretazione della direttiva 2009/16/CE sul *Port State Control* e della Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare del 1974 nell'ambito di due giudizi riguardanti altrettanti provvedimenti di fermo adottati dall'Autorità marittima italiana nei confronti di due navi private straniere svolgenti sistematicamente operazioni di ricerca e soccorso di migranti in mare seppure classificate e certificate come navi da carico. L'articolo esamina la recente normativa nazionale in materia di gestione dei flussi migratori, il decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, c.d. Piantedosi.

**KEYWORDS:** nave privata destinata ad attività di ricerca e soccorso marittimo di persone – certificazione – direttiva 2009/16/CE – Port State Control – decreto-legge n. 1/2023.

---

<sup>174</sup> F. MUNARI, *cit.*, p. 346.

THE PORT STATE CONTROL TOWARDS FOREIGN VESSELS  
SYSTEMATICALLY USED FOR ACTIVITY RELATING TO SEARCH AND  
RESCUE OF PERSONS AT SEA

**ABSTRACT:** This article deals with the issue of the Port State Control through the analysis of the judgement delivered by the Court of Justice of the European Union on 1 August 2022. The Court was called upon by the Sicilian Regional Administrative Court to give a preliminary ruling about the interpretation of Directive 2009/16/EC on Port State Control and of the 1974 International Convention for the Safety of Life at Sea, in the context of two sets of proceedings concerning the grounding, by the Italian Maritime Authority, of two private foreign vessels systematically engaged in searching and rescuing migrants at sea while certified and classified as cargo vessels by their flag State. The article analyses the recent Italian regulation on the management of migratory flows, the Decree-Law 2 January 2023, no. 1, so-called Piantedosi.

**KEYWORDS:** private vessel used for activity relating to search for and rescue of persons at sea – certification – directive 2009/16/EC – Port State Control – law-decree n° 1/2023.