

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2023

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

di Irini Papanicolopulu e Giulia Losi

***Abstract:** Durante l'estate 2020 le autorità portuali italiane hanno adottato misure di ispezione e di fermo contro due navi gestite dall'organizzazione Sea Watch operanti sistematiche attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. La Corte di giustizia dell'Unione Europea è stata interpellata al fine di dirimere alcune questioni interpretative sorte all'interno dei processi amministrativi intentati dalla ONG nei confronti di tali autorità e riguardanti i limiti di applicazione dei poteri di controllo in ambito di sicurezza della navigazione esercitabili dallo Stato di approdo sulle attività di navi impegnate in sistematiche operazioni di ricerca e soccorso in mare. In particolare, alla CGUE è stato richiesto di svolgere un'analisi delle problematiche sollevate attraverso una disamina del complesso di normative multi-livello esistenti in materia. Il presente contributo si propone, dunque, di offrire un commento alla sentenza emessa dalla CGUE sull'argomento in data 1° agosto 2022, attraverso l'analisi di alcuni dei temi giuridici principali considerati all'interno della pronuncia: il rapporto tra fonti di diritto comunitario e internazionale, il bilanciamento tra i poteri dello Stato del porto e dello Stato di bandiera nel controllo delle condizioni di sicurezza delle imbarcazioni e, infine, la tensione tra l'obbligo fondamentale di soccorso in mare e le politiche relative all'immigrazione adottate dallo Stato italiano.*

***Abstract:** During the summer of 2020, Italian port authorities implemented inspection and detention measures against two vessels operated by the Sea Watch organisation, which were engaged in systematic search and rescue activities in the Mediterranean Sea. The Court of Justice of the European Union was asked to settle some interpretative questions that arose within the administrative proceedings brought by the NGO against the mentioned authorities, concerning the limits of application of the port State's control powers over the activities of ships engaged in systematic search and rescue operations at sea in relation to matters of navigation safety. In particular, the CJEU was asked to carry out an analysis of the questions raised through an examination of the set of existing multi-level regulations on the subject. This contribution aims to offer a commentary on the CJEU's judgment rendered on this matter on 1 August 2022, by analysing some of the main legal issues considered within the ruling: the relationship between sources of EU and international law, the balance between the powers of the port State and the flag State in controlling the safety conditions of vessels and, finally, the tension between the fundamental obligation to rescue at sea and the immigration policies adopted by the Italian State.*

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

di Irini Papanicolopulu e Giulia Losi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sentenza della CGUE. – 3. Relazioni tra fonti normative. – 4. Il bilanciamento tra Stato del porto e Stato di bandiera nel controllare le navi. – 5. Ispezioni dello Stato del porto e salvataggio della vita umana in mare. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'immigrazione via mare continua ad essere una questione attuale, dal punto di vista politico e giuridico¹. Di primaria importanza per il giurista italiano sono le diverse norme che i governi hanno adottato negli ultimi anni, volte non solo a contrastare l'immigrazione irregolare via mare diretta verso l'Italia², ma anche a regolare – e spesso a disincentivare – l'attività di soccorso prestata da soggetti privati nei confronti di migranti irregolari che si

* Irini Papanicolopulu è Professore associato di diritto internazionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca. Giulia Losi è Dottoranda in *Public, European and International Law*, Università degli Studi di Milano-Bicocca. Ai fini dei concorsi in Italia, le autrici dichiarano che le sezioni 1 e 5 sono a cura di Irini Papanicolopulu e le sezioni 2, 3 e 4 sono a cura di Giulia Losi.

1. Si vedano, da ultimo, le recenti dichiarazioni della Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, la quale ha affermato che il Governo italiano ha intenzione di ribadire in ogni sede il principio «di difesa dei confini» europei in tema di immigrazione via mare (F. Sarzanini, *Migranti e Ong, la linea di Meloni: l'Italia non è il primo porto sicuro, tutti rispettino gli accordi*, in *corriere.it*, 13 novembre 2022, disponibile presso l'indirizzo: https://www.corriere.it/politica/22_novembre_13/migranti-linea-meloni-italia-non-primo-porto-sicuro-a7c21920-62c4-11ed-b76c-5099773a656c.shtml).

Per approfondimenti giuridici si vedano, inoltre: A. Antonucci, I. Papanicolopulu, T. Scovazzi (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Torino, Giappichelli, 2016; G. Cataldi, A. Liguori, M. Pace (a cura di), *Migration in the Mediterranean Area and the Challenges for «Hosting» European Society*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; F. De Vittor, *Il diritto di traversare il Mediterraneo... o quantomeno di provarci*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, Volume 1, pp. 63-82; G. Bevilacqua, *Italy versus NGOs: The Controversial Interpretation and Implementation of Search and Rescue Obligations in the Context of Migration at Sea*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018, Volume 28, pp. 11-27; C. Pitea, S. Zirulia, *L'obbligo di sbarcare i naufraghi in un luogo sicuro: prove di dialogo tra diritto penale e diritto internazionale a margine del caso Sea Watch*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, Volume 3, pp. 659-687; C. Favilli, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, in *questionegiustizia.it*, 8 novembre 2022 (disponibile presso l'indirizzo: questionegiustizia.it/articolo/porti-semichiusi).

2. Tra queste, la più rilevante è certamente il c.d. Decreto Sicurezza, d.l. 04.10.2018, n. 113 (in G.U. 04.10.2018, n. 231), convertito dalla l. 01.12.2018, n. 132 (in G.U. 03.12.2018, n. 281).

trovino in situazione di pericolo mentre tentano di attraversare il Mare Mediterraneo per raggiungere l'Europa³.

Minore, anche se crescente, attenzione hanno ricevuto i provvedimenti amministrativi che riguardano le organizzazioni non governative (ONG). Essi, tuttavia, mirando a bloccare le navi delle organizzazioni non governative nei porti italiani, possono aver effetti deterrenti efficaci tanto quanto quelli delle sanzioni penali⁴. È proprio per questo motivo che l'Organizzazione Sea Watch, che gestisce alcune delle navi che attualmente prestano soccorso nel Mediterraneo centrale, ha contestato la legittimità del fermo di due sue navi, la *Sea Watch 3* e la *Sea Watch 4*, da parte delle autorità portuali italiane. La questione è finita davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), che il 1° agosto 2022 ha reso un'interessante sentenza su richiesta pregiudiziale del Tar Sicilia.

La sentenza in esame potrebbe sembrare alquanto tecnica e forse lontana dal tema dell'immigrazione via mare, occupandosi principalmente dei rapporti tra lo Stato del porto e lo Stato di bandiera della nave, e di come questi si riflettono nella rilevante – ma, appunto, piuttosto tecnica – materia dei controlli dello Stato del porto. Tuttavia, la sentenza ha rilevanza anche per il tema dell'immigrazione e del soccorso in mare, sia per gli effetti pratici che la pronuncia dei giudici di Lussemburgo ha sulla possibilità per la Sea Watch di poter usare le proprie navi, sia perché, seppur in maniera non sempre diretta, stabilisce indispensabili gerarchie tra le varie attività che Stati e soggetti privati si trovano a svolgere.

Questo breve commento mira a fornire qualche spunto di riflessione in materia. Dopo una breve presentazione del contenuto della sentenza (sezione 2), esso si concentra su alcuni aspetti di particolare interesse: l'analisi multi-livello delle diverse fonti normative coinvolte, incoraggiando una lettura delle stesse armonica e rispettosa delle previsioni internazionali (sezione 3), la tensione esistente tra i regimi giurisdizionali dello Stato del porto e dello Stato di bandiera (sezione 4), e la rilevanza primaria dell'obbligo di soccorso in mare e il

3. Si vedano in tal senso: d.l. 14.06.2019, n. 53 (in G.U. 14.06.2019, n. 138), convertito dalla l. 08.08.2019 n. 77 (in G.U. 09.08.2019, n. 186) (c.d. Decreto Sicurezza *bis*); d.l. 21.10.2020, n. 130 (in G.U. 21.10.2020, n. 261), convertito dalla l. 18.12.2020, n. 173 (in G.U. 19.12.2020, n. 314) (c.d. Decreto Lamorgese). Si vedano inoltre le circostanze e l'esito della vicenda giudiziale che ha interessato la comandante Carola Rackete e la nave *Sea Watch 3*, di cui alla sentenza Cass. pen., sez. III, 20.02.2020, n. 6626.

4. F. De Vittor, *Il Port State Control sulle navi delle ONG che prestano soccorso in mare: tutela della sicurezza della navigazione e ostacolo alle attività di soccorso?*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, 2021, pp. 103-127; F. De Vittor, *Il Fermo Amministrativo della Nave Sea-Watch 4 al vaglio della Giustizia Amministrativa Siciliana*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2021, Special Issue (luglio), pp. 103-115; L. Gennari, *La dimensione amministrativa del contrasto alle operazioni di soccorso*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2021, Special Issue (luglio), pp. 83-101; G. Linardi, *Puniti per le omissioni altrui. La criminalizzazione del soccorso in mare dalla prospettiva delle navi umanitarie bloccate in porto*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2021, Special Issue (luglio), pp. 15-39; B. Minucci, *Caso Sea-Watch: la Corte di giustizia UE pone limiti alla prassi dei fermi amministrativi*, in *BlogDUE*, 23 novembre 2022 (disponibile presso l'indirizzo: <https://www.aisdue.eu/benedetta-minucci-caso-sea-watch-la-corte-di-justizia-ue-pone-limiti-alla-prassi-dei-fermi-amministrativi/>).

suo rapporto con le politiche contro l'immigrazione (sezione 5), prima di procedere ad alcune considerazioni conclusive (sezione 6).

2. La sentenza della CGUE

Con la sentenza emanata il 1° agosto 2022 in merito alle cause riunite C-14/21 e C-15/21, la CGUE si è occupata di dirimere alcune importanti questioni interpretative relative al regime giuridico applicabile al controllo da parte degli Stati di approdo di navi gestite da ONG che svolgano sistematicamente operazioni di ricerca e salvataggio di persone in pericolo in mare.

Le questioni esaminate dalla sentenza sono state sottoposte all'attenzione della CGUE nell'ambito di due richieste di rinvio pregiudiziale sollevate ai sensi dell'Art. 267 TFUE dal Tribunale amministrativo regionale (Tar) per la Sicilia nel corso dei procedimenti avviati da due navi tedesche per contestare alcune misure adottate nei loro confronti dalle autorità portuali italiane. Le navi *Sea Watch 3* e *Sea Watch 4*, sono parte della flotta della ONG *Sea Watch*, per la quale svolgevano attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo nelle acque del Mar Mediterraneo. Le due navi, battenti bandiera tedesca, risultavano certificate come *navi da carico* da un organismo di classificazione con sede in Germania⁵.

Durante l'estate del 2020, la *Sea Watch 3* e la *Sea Watch 4* approdavano con autorizzazione del Ministero degli interni italiano rispettivamente presso i porti di Porto Empedocle e Palermo al fine di consentire lo sbarco di diverse centinaia di persone soccorse nel Mediterraneo centrale⁶. Una volta terminate le operazioni di sbarco nonché le attività di quarantena e sanificazione previste per la pandemia da COVID-19⁷, le Capitanerie di Porto di Palermo e Porto Empedocle effettuavano ispezioni a bordo delle navi ancorate e adottavano per entrambe misure di fermo ai sensi della direttiva 2009/16/CE, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, e del d.lgs. n. 53/2011⁸, adottato in Italia in attuazione della direttiva. Nei rapporti relativi alle ispezioni effettuate e nei successivi provvedimenti di fermo, le Capitanerie di Porto motivavano l'adozione di tali misure sostenendo che le navi non fossero certificate per svolgere attività di soccorso. Inoltre, secondo le ispezioni sarebbero state rilevate una serie di violazioni del diritto nazionale, comunitario e internazionale, tali da generare pericoli per la sicurezza, la salute e l'ambiente⁹. Le carenze rilevate riguardavano principalmente le condizioni create dal

5. Para 45 sentenza in commento.

6. Para 46, *ibidem*.

7. Para 47, *ibidem*.

8. D.lgs. 24.03.2011, n. 53 (in G.U. 27.04.2011, n. 96).

9. Para 48, sentenza in commento.

trasporto di un gran numero di persone soccorse in mare, in eccedenza rispetto ai requisiti indicati nei certificati delle navi coinvolte e agli equipaggiamenti in dotazione¹⁰.

Sea Watch proponeva due ricorsi dinanzi al Tar Sicilia nei confronti delle Capitanerie di Porto coinvolte e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti italiano, al fine di ottenere l'annullamento dei provvedimenti di fermo adottati, dei precedenti rapporti di ispezione e di qualsiasi altro atto precedente, connesso o successivo. A sostegno delle proprie pretese, *Sea Watch* sottolineava quattro principali argomentazioni: (i) la violazione da parte delle Capitanerie di Porto della direttiva 2009/16/CE, alla luce del diritto internazionale e, in particolare, della regola della reciproca accettazione tra Stati dei certificati rilasciati dagli altri Stati di bandiera – poiché l'Italia avrebbe rimesso in discussione le certificazioni tedesche; (ii) il mancato rispetto delle condizioni procedurali e sostanziali previste dalla suddetta direttiva per effettuare le ispezioni; (iii) il fatto che le misure adottate dalle autorità portuali fossero un mezzo indiretto per intralciare le operazioni di soccorso operate da *Sea Watch*; (iv) l'insufficienza delle carenze contestate al fine di giustificare le misure di fermo adottate¹¹.

Considerate le interpretazioni contrastanti fornite dalle autorità italiane e da *Sea Watch* in merito alle normative europee e internazionali applicabili, il Tar Sicilia, con ordinanze del 23 dicembre 2020, riteneva opportuno sollevare due richieste di rinvio pregiudiziale alla CGUE, al fine di ottenere chiarimenti in merito all'interpretazione del regime normativo operante nei casi di specie. Le domande di pronuncia pregiudiziale avanzate fanno riferimento principalmente all'interpretazione di tre strumenti normativi. In primo luogo, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS), ratificata dall'Unione Europea, oltre che dall'Italia, e pertanto parte dell'ordinamento giuridico comunitario. In secondo luogo, la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (SOLAS), di cui sono membri tutti gli Stati dell'UE, pur non essendone parte quest'ultima, e che risulta pertanto applicabile – secondo costante giurisprudenza¹² – ai fini dell'interpretazione del diritto comunitario derivato. Infine, la direttiva 2009/16/CE, adottata con l'obiettivo, *inter alia*, di migliorare l'osservanza della legislazione comunitaria e internazionale in materia di sicurezza marittima e contenente numerosi richiami a disposizioni di convenzioni internazionali, tra cui la SOLAS.

10. Para 49, *ibidem*.

11. Para 50, *ibidem*.

12. Si vedano, a titolo esemplificativo: Corte giust., sentenza *Commissione delle Comunità europee contro Irlanda*, causa C-459/03, 2006, EU:C:2006:345, para 82; Corte giust., sentenza *The Queen, su istanza di International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e altri contro Secretary of State for Transport*, causa C-308/06, 2008, EU:C:2008:312, para 42 e 53; Corte giust., sentenza *Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. contro Rajavartiolaivos*, causa C-15/17, 2018, EU:C:2018:557, para 44.

Le questioni sottoposte alla CGUE tramite i rinvii pregiudiziali sono cinque, identiche per entrambi i procedimenti e sono state trattate congiuntamente dalla Corte, che ha riunito le cause riguardanti le due navi.

Con la prima questione, il giudice del rinvio ha domandato alla CGUE se le navi coinvolte nei casi in esame rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/16/CE, la quale, all'Art. 3, esclude le navi di Stato usate per scopi non commerciali e le imbarcazioni da diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali. In caso di risposta affermativa, è stato inoltre chiesto di chiarire se tale direttiva possa essere interpretata in modo da permettere a una normativa nazionale di recepimento di restringere l'ambito di applicazione dei poteri dello Stato di approdo alle sole navi utilizzate a fini commerciali, come previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 53/2011¹³.

La Corte ha confermato che le eccezioni previste dall'Art. 3 della direttiva 2009/16/CE sono tassative e devono essere interpretate in maniera restrittiva¹⁴. Di conseguenza, le navi coinvolte non rientrano nelle categorie escluse dalla direttiva, la quale pertanto risulta applicabile¹⁵. A questo riguardo, la Corte ha ritenuto che, al fine della qualificazione della nave, non rilevino eventuali discrepanze tra l'attività per cui la nave è certificata e quella effettivamente svolta¹⁶. Inoltre, in base al principio del primato del diritto comunitario su quello interno, la normativa nazionale italiana dovrà essere interpretata dal giudice del rinvio, nella più ampia misura possibile, in conformità con la fonte europea che recepisce. Una normativa nazionale che assicura la trasposizione di una direttiva nel diritto interno non può limitarne l'applicabilità¹⁷.

Con il secondo quesito, il giudice del rinvio ha domandato se il trasporto di un numero di persone largamente superiore a quello indicato nei certificati di sicurezza della nave possa costituire un elemento che giustifichi lo svolgimento di ispezioni supplementari previste dalla direttiva 2009/16/CE, quali quelle eseguite sulla *Sea Watch 3* e *Sea Watch 4*¹⁸. Il regime di ispezione previsto dall'Art. 11 della direttiva 2009/16/CE prevede infatti che le navi facenti scalo in porti comunitari siano sottoposte a ispezioni *(i)* periodiche, ad intervalli di tempo prestabiliti a seconda del rispettivo profilo di rischio, e *(ii)* supplementari, indipendentemente dal periodo intercorso dalla loro ultima ispezione periodica. Queste ultime possono essere eseguite solo nel caso l'autorità competente rilevi la presenza di alcuni «*fattori di priorità assoluta*» o «*fattori imprevisti*» enumerati nell'allegato I, parte II, punti

13. Para 63, *ibidem*.

14. Para 72, *ibidem*.

15. Para 69-80, 86, *ibidem*.

16. Para 74, *ibidem*.

17. Para 80-86, *ibidem*.

18. Para 63, *ibidem*.

2A e 2B della direttiva, tra cui la gestione della nave in condizioni che costituiscano un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente.

La Corte ha ritenuto che l'utilizzo di navi da carico ai fini di una sistematica attività di ricerca e soccorso non è sufficiente di per sé a costituire, in astratto, uno dei fattori che permettono allo Stato di approdo di eseguire ispezioni supplementari, in ragione del solo fatto che tali attività implicino il trasporto di un numero di persone sproporzionato rispetto a quello indicato nelle certificazioni della nave. Una simile interpretazione violerebbe infatti gli obblighi di soccorso previsti nell'UNCLOS e nella SOLAS¹⁹. Tuttavia, le navi che svolgono operazioni di ricerca e soccorso possono essere sottoposte a ispezioni supplementari – una volta completate le operazioni di sbarco delle persone soccorse – nel caso lo Stato di approdo riscontri elementi giuridici e fattuali tali da dimostrare, sulla base di indizi seri, che le modalità di gestione di tali navi comportano un pericolo concreto per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente²⁰. A tale riguardo, la CGUE ha individuato alcuni indizi che possono essere usati al fine di valutare il pericolo, che includono la chiara insufficienza delle dotazioni di sicurezza e soccorso rispetto al numero di persone che una nave impegnata in attività sistematiche di ricerca e soccorso possa aspettarsi di dover accogliere a bordo²¹.

La terza e la quarta questione pregiudiziale sono state affrontate dalla Corte congiuntamente. Con tali quesiti, il giudice del rinvio si è interrogato sul contenuto e l'estensione dei poteri dello Stato di approdo di eseguire ispezioni su navi di cui non sia lo Stato di bandiera che si trovino sotto la sua giurisdizione, ai sensi delle applicabili normative comunitarie e internazionali²². In particolare, nel terzo quesito, è fatto riferimento alla possibilità di eseguire ispezioni ai sensi dall'Art. 13 della direttiva 2009/16/CE, il quale prevede che le navi selezionate per ispezioni periodiche o supplementari possano subire due tipi di ispezioni: (i) iniziali, principalmente volte a verificare la presenza a bordo dei certificati obbligatori e le condizioni generali della nave, e (ii) più dettagliate, qualora sussistano fondati motivi per ritenere che le condizioni della nave non soddisfino i requisiti previsti dalle convenzioni internazionali a cui la direttiva richiama. Il quarto quesito, invece, fa riferimento alla possibilità dello Stato di approdo di utilizzare come fondamento giuridico per eventuali ispezioni l'Art. 1 (b) della SOLAS e il punto 1.3.1. dell'allegato alla Risoluzione A.1138(31) del 2019 dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), intitolata «*Procedure di controllo da parte dello Stato di approdo*» (Risoluzione IMO del 2019), nelle parti in cui stabiliscono che gli Stati contraenti si impegnano a prendere tutte

19. Para 117-118, 126, *ibidem*.

20. Para 119-120, 126, *ibidem*.

21. Para 121, *ibidem*.

22. Para 63, *ibidem*.

le misure per assicurare che, per quanto riguarda la salvaguardia della sicurezza umana e la prevenzione dall'inquinamento, la nave sia idonea al servizio per la quale è destinata.

In entrambi i casi, il giudice del rinvio ha chiesto se i poteri di ispezione dello Stato di approdo comprendessero la facoltà di verificare quali fossero le attività svolte in concreto dalla nave ispezionata, indipendentemente da quanto indicato da certificati e classificazioni rilasciati dallo Stato di bandiera, e la facoltà di verificare il possesso da parte di detta nave di certificati e requisiti previsti dalle normative internazionali in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo, correlati alle attività effettivamente svolte.

Agli occhi della Corte, ai sensi della direttiva 2009/16/CE e del diritto internazionale, lo Stato di approdo ha la facoltà di controllare tramite ispezioni se le condizioni di gestione delle navi sotto la propria giurisdizione rappresentino un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente e – nell'ambito di tali controlli – gli è permessa la possibilità di verificare e tenere in considerazione il fatto che le navi ispezionate svolgano sistematicamente attività di ricerca e soccorso in mare, nonostante possiedano una diversa certificazione²³. D'altra parte, però, la Corte ha dichiarato che lo Stato di approdo non può pretendere da parte delle navi ispezionate l'esibizione di certificati diversi rispetto a quelli forniti dallo Stato di bandiera o il rispetto di requisiti differenti rispetto a quelli richiesti per la propria classificazione. Una simile previsione risulterebbe in violazione del diritto internazionale e, in particolare, dei principi di ripartizione della giurisdizione tra Stati previsti dal diritto del mare, secondo cui compete allo Stato di bandiera il controllo primario sulle dotazioni delle proprie navi²⁴.

Con il quinto quesito, il giudice del rinvio ha interrogato la CGUE in merito alla portata dei poteri di fermo e correzione dello Stato di approdo ai sensi dell'Art. 19 della direttiva 2009/16/CE²⁵. Secondo tale articolo, lo Stato di approdo si assicura che tutte le carenze individuate tramite le ispezioni vengano corrette ai sensi delle convenzioni internazionali menzionate nella direttiva. Lo Stato di approdo può inoltre disporre misure di fermo quando accerti la presenza di carenze che rappresentino un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente. Il provvedimento di fermo non viene revocato finché tale pericolo non è ritenuto estinto. Alla luce di tale regime, il Tar Sicilia ha domandato in che misura e in che modo lo Stato di approdo sia legittimato a imporre a una nave certificata come «da carico» di dotarsi di ulteriori certificazioni per svolgere attività di ricerca e soccorso e rispettare le prescrizioni applicabili a tale attività, al punto da attuare misure di fermo o rifiutarne la revoca in assenza di tali requisiti.

23. Para 132-135, 139, *ibidem*.

24. Para 138-139, *ibidem*.

25. Para 63, *ibidem*.

Ebbene, secondo la CGUE, anche nel caso in cui venga accertato che una nave operante sistematiche operazioni di ricerca e soccorso, pur presentando diversa classificazione, sia stata gestita in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, lo Stato di approdo non può imporre misure di fermo o negarne la revoca a causa del mancato possesso da parte della stessa di certificati e requisiti di sicurezza specifici, relativi allo svolgimento di tali attività²⁶. Gli è invece concesso attuare determinate azioni correttive in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo. Tali azioni devono essere adeguate, necessarie e proporzionate²⁷. Infine, la CGUE ricorda come sia lo Stato di approdo, sia lo Stato di bandiera siano vincolati dal principio di leale collaborazione previsto dal diritto dell'Unione Europea. Lo Stato di approdo deve rispettare la certificazione e le classificazioni concesse dallo Stato di bandiera, mentre quest'ultimo deve tenere conto delle ragioni che hanno portato il primo ad ispezionare la nave, ed adottare eventuali misure correttive nei confronti della stessa²⁸.

3. Relazioni tra fonti normative

La sicurezza in mare e i poteri di controllo da parte degli Stati del porto rappresentano temi affrontati da numerosi fonti appartenenti a diversi ordinamenti, tramite una stratificazione normativa difficile da dipanare per il giudice nazionale. Il rapporto tra diritto dell'Unione Europea e diritto internazionale è intricato e di complessa definizione. Difficilmente inquadrabile in classici sistemi di puro monismo o dualismo, sempre più di frequente risulta oggetto di elaborate teorizzazioni volte a individuare un filo comune tra le involute relazioni gerarchiche e interpretative intercorrenti tra gli ordinamenti²⁹. Alcune scelte della CGUE, a partire dal caso *Kadi*, hanno disposto elementi di nuova impermeabilità del diritto comunitario rispetto al diritto internazionale, specialmente in casi di contrasto normativo tra quest'ultimo e i principi posti a fondamento dell'ordinamento europeo³⁰. Tuttavia, sotto altri aspetti, sono sempre stati mantenuti ampi spazi di dialogo tra i due complessi normativi. L'Art. 351 TFUE prevede che quanto disposto nel trattato non vada a pregiudicare in alcun modo i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse

26. Para 150-151, 159, *ibidem*.

27. Para 152-153, 159, *ibidem*.

28. Para 154-159, *ibidem*.

29. E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, Leiden, Brill Nijhoff, 2011; F. Casolari, *L'incorporazione del diritto internazionale dell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2008; J. Wouters, A. Nollkaemper, E. De Wet (a cura di), *The Europeanisation of International Law: the Status of International Law in the EU and its Member States*, The Hague, T.M.C. Asser Pres, 2008.

30. Corte giust., sentenza *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 e C-415/05, 2008, ECLI:EU:C:2008:461.

anteriormente all'entrata in vigore dello stesso. I trattati a cui aderisce l'Unione Europea sono vincolanti per l'organizzazione e gli Stati membri e, per costante giurisprudenza, hanno supremazia sulle fonti di diritto derivato³¹.

La sentenza analizzata si inserisce in questo contesto di generale apertura al diritto internazionale. Il quesito sottoposto alla Corte non comporta questioni di contrasti normativi, ma richiede che vengano attuate delle scelte interpretative essenziali. La direttiva 2009/16/CE, fulcro dell'indagine, si occupa in maniera circostanziata di definire le procedure applicabili per il controllo delle navi attraccate da parte degli Stati di approdo. Non tratta direttamente e in maniera estesa degli obblighi di salvataggio di vite in mare, né delle divisioni di poteri tra Stato del porto e Stato di bandiera, entrambi elementi affrontati nel dettaglio dalla normativa internazionale e fondamentali per poter giungere a una lettura bilanciata del caso.

La CGUE pare esserne consapevole, in quanto, da subito, sottolinea come la direttiva 2009/16/CE sia stata concepita come strumento di promozione degli strumenti internazionali disponibili sul tema, richiamando anche direttamente alcuni di essi³². Le disposizioni rilevanti della direttiva vengono dunque interpretate alla luce del diritto internazionale applicabile, facendo particolare riferimento all'UNCLOS e alla SOLAS. Con riguardo all'UNCLOS, viene segnalato che si tratta di una convenzione sottoscritta dall'Unione Europea e, dunque, parte integrante del suo ordinamento interno³³. La SOLAS, tuttavia, è un trattato sottoscritto dai soli Stati membri e non dall'Unione Europea stessa. Pertanto, in merito, la CGUE presenta una diversa argomentazione e trova occasione di riconfermare una precedente corrente giurisprudenziale secondo la quale i trattati conclusi dai soli Stati membri non entrano a far parte dell'ordinamento comunitario, ma possono essere presi in considerazione per l'interpretazione degli strumenti comunitari derivati, specialmente quando richiamati dagli stessi³⁴.

31. Art. 216 TFUE; Corte giust., sentenza *Commissione delle Comunità europee contro Irlanda*, causa C-459/03, 2006, EU:C:2006:345, para 82; Corte giust., sentenza *The Queen, su istanza di International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e altri contro Secretary of State for Transport*, causa C-308/06, 2008, EU:C:2008:312, para 42 e 53; Corte giust., sentenza *Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. contro Rajavartiolaitos*, causa C-15/17, 2018, EU:C:2018:557, para 44.

32. Para 88-91, sentenza in commento.

33. Para 94, *ibidem*.

34. Para 90, *ibidem*. Si vedano anche, *inter alia*: Corte giust., sentenza *The Queen, su istanza di International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e altri contro Secretary of State for Transport*, causa C-308/06, 2008, EU:C:2008:312, para da 47 a 52; Corte giust., sentenza *Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. contro Rajavartiolaitos*, causa C-15/17, 2018, EU:C:2018:557, para 45; Corte giust., sentenza *Mattia Manzi e Compagnia Naviera Orchestra contro Capitaneria di Porto di Genova*, causa C-537/11, 2014, EU:C:2014:19, para 45.

4. Il bilanciamento tra Stato del porto e Stato di bandiera nel controllare le navi

Nel diritto internazionale le attività svolte da una nave in mare vengono sottoposte a diversi regimi giurisdizionali, che comportano la definizione di obblighi e facoltà distinti in capo a diversi Stati coinvolti a vario titolo nelle sue operazioni³⁵. Le suddivisioni così stabilite operano al fine di raggiungere un equilibrio tra gli interessi di estensione e esercizio della propria sovranità degli Stati costieri, gli interessi di utilizzo libero dei mari da parte degli Stati di bandiera e gli interessi della comunità internazionale.

Un regime di primaria considerazione è quello riferito allo Stato di bandiera. Lo Stato di bandiera è lo Stato che attribuisce la propria nazionalità ad una nave, tramite la registrazione della stessa presso i propri registri adibiti a tale scopo³⁶. Secondo l'impostazione tradizionale del diritto del mare, ogni nave è sottoposta alla giurisdizione (legislativa, esecutiva e giurisdizionale) del proprio Stato di bandiera, che esercita il proprio controllo su di essa in tutte le rilevanti questioni tecniche, amministrative e sociali³⁷. Tale giurisdizione è da considerarsi pressoché esclusiva quando il vascello si trova in alto mare³⁸, mentre in altre zone marittime si delinea un quadro maggiormente complesso, che coinvolge a vario titolo anche Stati costieri e del porto.

Alla luce di quanto sopra, lo Stato di bandiera rappresenta anche il principale responsabile in ambito di sicurezza delle navi in mare. Secondo l'Art. 94 UNCLOS ogni Stato è tenuto ad adottare le misure necessarie per garantire la sicurezza in mare delle navi battenti la propria bandiera, con riferimento, *inter alia*, alla costruzione, all'equipaggiamento e alle condizioni di lavoro a bordo. L'allegato alla Risoluzione IMO del 2019, indica lo Stato di bandiera come responsabile per l'adozione di leggi e misure necessarie per garantire che le proprie navi operino in condizioni idonee al mantenimento della sicurezza della vita in mare³⁹. L'allegato al Protocollo del 1988 alla SOLAS precisa, inoltre, che i certificati di sicurezza rilasciati dagli Stati di bandiera delle rispettive navi devono essere considerati dagli altri Stati contraenti della convenzione come aventi valore pari a quelli rilasciati dalle proprie autorità e come tali devono essere accettati fuorché esistano buone ragioni per ritenere che le condizioni della nave non corrispondano

35. Si veda, generalmente: Y. Tanaka, *The International Law of the Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; M. Gavouneli, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Leiden, Brill Nijhoff, 2007; I. Papanicolopulu, *A Missing Part of the Law of the Sea Convention: Addressing Issues of State Jurisdiction over Persons at Sea*, in C.H. Schofield, S. Lee, M. Kwon, (a cura di) *The Limits of Maritime Jurisdiction*, Leiden, Brill Nijhoff, 2014, pp. 387-404; D. Nelson, *Maritime Jurisdiction*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, gennaio 2010.

36. Art. 91 UNCLOS.

37. Art. 94 UNCLOS.

38. Art. 92 UNCLOS.

39. Allegato alla Risoluzione A.1138(31) del 4 dicembre 2019 dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), *Procedure di controllo da parte dello Stato di approdo*, A 31/Res.1138, punto 1.3.

sostanzialmente ai requisiti di tali certificati⁴⁰. In tal senso, la direttiva 2009/16/CE, si trova perfettamente in linea con la normativa internazionale: al considerando n. 6, riporta infatti che «È principalmente di competenza dello Stato di bandiera controllare che le navi rispettino le norme adottate a livello internazionale in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo. [...] lo Stato di bandiera garantisce pienamente la completezza e l'efficacia delle ispezioni e delle visite di controllo effettuate per rilasciare i relativi certificati».

Altri fondamentali protagonisti e titolari di poteri giurisdizionali in tema di sicurezza in mare sono gli Stati del porto. Non vi è una definizione internazionalmente riconosciuta di Stato del porto. Ordinariamente, vi si fa riferimento per individuare lo Stato che, in determinate circostanze, estende la propria giurisdizione su navi straniere attraccate nei propri porti. Diversi strumenti normativi prevedono la giurisdizione dello Stato del porto a tutela di interessi nazionali. Tuttavia, sempre più di frequente, lo Stato del porto viene investito di poteri finalizzati alla tutela di interessi comuni (quali, ad esempio, la tutela dell'ambiente o delle risorse marine) e dotati di estensione extra-territoriale⁴¹.

Così avviene in tema di sicurezza in mare, dove le fonti internazionali e comunitarie dedicano previsioni importanti agli Stati del porto. Come accennato sopra, la SOLAS, pur attribuendo la primaria responsabilità in materia di sicurezza della nave allo Stato di bandiera, garantisce allo Stato del porto poteri di controllo sulla corrispondenza sostanziale tra i certificati di sicurezza in possesso dell'imbarcazione e le condizioni dalla stessa⁴², mentre l'allegato alla Risoluzione IMO del 2019 prevede un dettagliato regime di ispezioni e misure volte alla verifica e al mantenimento da parte dello Stato del porto delle condizioni di sicurezza della nave. Dal punto di vista del diritto comunitario, la direttiva 2009/16/CE prevede una procedura di controllo altrettanto elaborata. L'elemento comune delle normative descritte è la chiara circoscrizione dei poteri dello Stato del porto alla verifica dell'esistenza concreta di elementi di discrepanza tra le condizioni della nave e quanto indicato nei certificati posseduti dalla stessa, senza possibilità di poter contestare il possesso o le condizioni di rilascio di tali certificati.

40. Regole 17 e 19, Allegato al Protocollo del 1988 della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, j 1974. Una previsione simile può essere trovata in Art. 217 UNCLOS, in ambito di tutela dell'ambiente marino.

41. S. Kopela, *Port-state jurisdiction, extraterritoriality, and the protection of global commons*, in *Ocean Development & International Law*, 2016, Volume 47.2, pp. 89-95; E.J. Molenaar, *Port State Jurisdiction*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, punto 36; D. Anderson, *The Roles of Flag States, Port States, Coastal States and International Organisations in the Enforcement of International Rules and Standards Governing the Safety of Navigation and the Prevention of Pollution from Ships under the UN Convention on the Law of the Sea and Other International Agreements*, in *Singapore Journal of International & Comparative Law*, 1998, Volume 2, Fascicolo 2, pp. 565-572.

42. Regola 19, Allegato al Protocollo del 1988 della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, 1974.

Prima di esaminare nel concreto la pronuncia della CGUE in materia di bilanciamento tra poteri dello Stato del porto e poteri dello Stato di bandiera, occorre fare una considerazione preliminare. Oggi, l'ampliamento dei poteri dello Stato del porto è spesso visto come l'unico rimedio al sostanziale disinteressamento, da parte dello Stato di bandiera, per le condizioni delle navi che battono la sua bandiera. Il fenomeno dei registri di convenienza e delle bandiere ombra ha infatti generato numerosi casi di palese violazione degli standard di sicurezza, ambientali e di vita e lavoro a bordo di navi commerciali. I controlli e le ispezioni dello Stato del porto, in numerosi casi, costituiscono l'unico vero controllo sulle condizioni effettive delle navi commerciali che rendono possibile il fiorire del commercio internazionale. È quindi evidente come un capillare controllo nei porti sia necessario per perseguire fini fondamentali della comunità internazionale, quali la sicurezza della vita umana in mare, la protezione dell'ambiente marino, e il rispetto di diritti fondamentali dei lavoratori marittimi.

Nell'affrontare la questione sottoposta dal Tar Sicilia, la CGUE si è quindi trovata in una posizione particolare, che le richiedeva di bilanciare interessi diversi e difficilmente conciliabili. Da un lato, era necessario sottolineare la necessità dei controlli dello Stato del porto e la loro utilità nel perseguire fini fondamentali della comunità internazionale. A tale riguardo, occorre cautela nel non creare limitazioni che avrebbero avuto l'effetto di rendere più arduo il controllo da parte dello Stato del porto in tutte quelle situazioni per le quali il controllo è stato previsto, vale a dire le navi sub-standard che non rispettano fondamentali disposizioni di sicurezza, tutela ambientale e condizioni di lavoro. Dall'altro lato, tuttavia, la CGUE sembra essere ben consapevole che, nel caso di specie, il controllo da parte dello Stato del porto è stato usato a fini impropri, per impedire di fatto alle navi della Sea Watch di svolgere operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. A tal fine, la Corte sembra attenta nel cercare un bilanciamento tra l'esigenza di non affievolire i poteri dello Stato del porto secondo il regime generale, impedendo tuttavia che essi siano usati in modo improprio per raggiungere obiettivi politici che nulla hanno a che vedere con la sicurezza della navigazione, la tutela dell'ambiente marino o i diritti dei lavoratori marittimi.

Passando al contenuto della sentenza, una buona parte dei quesiti sottoposti alla CGUE chiedevano sostanzialmente che venissero chiariti i limiti di intervento dello Stato del porto nella verifica della corrispondenza tra le attività svolte da una nave e quanto dichiarato nei certificati in possesso della stessa. A tali quesiti la Corte ha fornito risposte condivisibili e internazionalmente orientate, formalmente nel rispetto dei limiti giurisdizionali imposti dalle convenzioni considerate.

Da un lato, la Corte ha indicato come lo Stato del porto abbia un ampio margine nel decidere in merito ai diversi tipi di ispezione e alle misure conseguenti l'identificazione di irregolarità, quali ispezioni supplementari e dettagliate ulteriori rispetto a quelle periodiche

previste dalle normative europee e internazionali⁴³, nonché azioni correttive di eventuali carenze riscontrate⁴⁴. Dall'altro, ha ribadito come la classificazione delle imbarcazioni sia competenza esclusiva dello Stato di bandiera, che potrà decidere in autonomia quali certificati rilasciare in base ad ogni tipo di nave. In sostanza, la CGUE ritiene che tutto quello che riguarda aspetti formali, quali la classificazione della nave e la previsione di una serie di certificazioni in base a tale classificazione, rientri nei poteri dello Stato di bandiera, mentre il controllo sostanziale dell'effettiva presenza di elementi che rendano la nave inidonea alla navigazione, oppure un grave rischio per l'ambiente marino, o anche per la tutela dei diritti umani delle persone che si trovano a bordo, rientri tra i poteri dello Stato del porto.

Infine, la Corte ha sottolineato come tale ricostruzione della relazione tra poteri di Stato del porto e Stato di bandiera debba essere concretamente realizzata alla luce dei principi di leale collaborazione contenuti nella normativa internazionale ed europea, precisando: «come risulta chiaramente dall'articolo 94, paragrafo 6, della convenzione sul diritto del mare, qualunque Stato che abbia fondati motivi per ritenere che su una nave non siano stati esercitati la giurisdizione e i controlli opportuni, può denunciare tali omissioni allo Stato di bandiera, al quale spetta, una volta ricevuta la denuncia e nell'ambito delle proprie competenze e poteri, aprire un'inchiesta e, se vi è luogo a procedere, intraprendere le azioni necessarie per sanare la situazione. [...] nei rapporti tra Stati membri, si deve tener conto del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE [...] gli Stati membri sono tenuti a concertarsi nonché a cooperare lealmente nell'esercizio dei loro rispettivi poteri di controllo, in modo tale che gli obblighi della direttiva 2009/16 siano rispettati dallo Stato competente preservandone l'effetto utile»⁴⁵.

Nel caso di specie, l'Italia aveva disposto il fermo delle due navi della Sea Watch contestando la loro classificazione formale, come risultava dai certificati forniti dalle autorità tedesche, e ritenendo che esse dovessero essere classificate in base a criteri diversi, che rispecchiassero le reali attività di ricerca e soccorso che operavano sistematicamente. Tuttavia, oltre al fatto che tale classificazione non è presente nell'ordinamento italiano per navi private, l'azione dell'Italia andava a minare il potere della Germania, in quanto Stato di bandiera, di decidere come classificare una propria nave. Inoltre, e come conseguenza della "riclassificazione" sostenuta dall'Italia, quest'ultima chiedeva alle navi di dotarsi di certificati di sicurezza diversi rispetto a quelli necessari in base alla classificazione tedesca. Secondo la Corte, tale richiesta dell'Italia è contraria non solo alla normativa internazionale,

43. Para 126 e 139, sentenza in commento.

44. Para 159, *ibidem*.

45. Para 155-157, *ibidem*.

ma anche alla direttiva 2009/16/CE, poiché «equivarrebbe, in definitiva a rimettere in discussione il modo in cui lo Stato di bandiera ha esercitato la propria competenza in materia di concessione della propria nazionalità alle navi, nonché di classificazione e certificazione di queste ultime»⁴⁶.

Nonostante i chiarimenti indicati, alcune sfumature riguardanti il confine tra potere dello Stato di bandiera e Stato del porto non risultano perfettamente definite. Resta infatti di difficile interpretazione, nel concreto, stabilire quale sia l'esatta differenza tra valutazione della mancanza di caratteristiche di sicurezza previste dai certificati della nave (concessa) e richiesta di requisiti ulteriori rispetto a quelli dei certificati rilasciati (non concessa) nei casi, quale quello di specie, in cui la problematica sorge dallo svolgimento di attività differenti rispetto a quelle indicate nella propria classificazione. Ad esempio, in risposta al secondo quesito la Corte dapprima ha sostenuto: «l'utilizzo di navi da carico ai fini di un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare non può essere considerato un fattore imprevisto ai sensi di detto trattino (*i.e.* allegato I della direttiva 2009/16/CE, parte II, punto 2B, nono trattino, *ndr*), che consenta allo Stato di approdo di effettuare un'ispezione supplementare, in ragione del solo fatto che detto utilizzo implica che tali navi trasportino un numero di persone sproporzionato rispetto alle proprie capacità quali risultanti dalle loro classificazioni e certificazioni, e a prescindere da qualsiasi altra circostanza.»⁴⁷. In seguito, però, ha aggiunto: «Per quanto riguarda quest'ultimo elemento, occorre rilevare che la chiara insufficienza delle dotazioni di sicurezza o di soccorso presenti nella nave interessata rispetto al numero di persone che tale nave può trovarsi a soccorrere nell'ambito di un'attività sistematica di ricerca e soccorso può assumere una rilevanza decisiva, di per sé sola, al fine di valutare se detta nave sia stata gestita in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente.»⁴⁸.

L'ambiguità nella formulazione di risposte quali quella menzionata potrebbe fornire elementi favorevoli a sostenere la liceità delle pratiche analizzate per Stati che volessero continuare a porle in essere. In tal senso, la Corte sembra non esplorare appieno le peculiarità dettate dal dibattito in merito alle condizioni di sicurezza delle attività di navi private che svolgono operazioni di salvataggio in mare. In primo luogo, si tratta di attività svolte in un contesto di vuoto normativo. Come ricordato anche nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Rantos, non vi sono strumenti internazionali specifici che regolino la materia. Alle navi di questo tipo non può essere applicata la Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo del 1979 (SAR), riguardante esclusivamente le

46. Para 138, *ibidem*.

47. Para 117, *ibidem*.

48. Para 121, *ibidem*.

attività di salvataggio coordinate dagli Stati secondo i propri obblighi internazionali. Né esistono standard internazionali che impongano alle società di classificazione di inserire particolari categorie di certificazione per queste tipologie di navi⁴⁹. Pertanto, non esistono al momento regimi di sicurezza che possano risultare compatibili con le operazioni concretamente svolte da tali imbarcazioni. Inoltre, anche se delle norme in merito fossero stabilite, resterebbe il problema dell'imprevedibilità del numero di persone da accogliere durante le operazioni di salvataggio. Richiedere che una nave operante sistematiche attività di salvataggio in mare possieda dei certificati di sicurezza che pongano dei limiti al numero di persone da trasportare rappresenterebbe un evidente controsenso, nonché una chiara violazione delle normative internazionali sulla salvaguardia della vita in mare, come meglio spiegato in seguito⁵⁰.

5. Ispezioni dello Stato del porto e salvataggio della vita umana in mare

L'ambiguità di parte della sentenza è dovuta anche alla necessità di contemperare, oltre alle norme relative alla ripartizione dei poteri tra Stato del porto e Stato di bandiera, anche le norme che mirano a proteggere la sicurezza della navigazione (e, in subordine, la tutela dell'ambiente marino e i diritti dei lavoratori marittimi), da un lato, e l'obbligo di salvare la vita umana in mare, dall'altro.

Invero, entrambe le norme hanno la stessa origine, nel desiderio di salvaguardare chi naviga in mare dai pericoli che tale navigazione pone⁵¹. Nel tempo, tuttavia, si sono sviluppati due diversi regimi normativi che, pur guidati dallo stesso intento umanitario, mirano a regolare due situazioni diverse. Il primo gruppo include quelle norme relative alla progettazione e costruzione delle navi, al loro equipaggiamento e alla loro conduzione, al fine di rendere la navigazione sicura. Queste norme sono contenute nella SOLAS e sono quelle che formano oggetto del controllo da parte dello Stato del porto, ai sensi della SOLAS e della direttiva 2009/16/CE. Tali norme mirano a regolare la navigazione "ordinaria", al fine di evitare che questa si tramuti in una situazione di pericolo per le persone a bordo dell'imbarcazione.

Il secondo gruppo di norme consiste in sostanza nell'obbligo di prestare soccorso a chi si trovi in pericolo in mare, obbligo codificato nell'art. 98, par. 1, UNCLOS e in altri

49. Conclusioni dell'Avvocato Generale A. Rantos, 22 febbraio 2022, Cause riunite C-14/21 e C-15/21. Si veda anche: 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*, Vol. I, 2021, pp. 14-24.

50. V. *infra* sezione 5.

51. I. Papanicolopulu, *The Historical Origins of the Duty to Save Life at Sea in International Law*, in *Journal of the History of International Law/Revue d'histoire du droit international*, 2022, Volume 24, Fascicolo 2, pp. 149-188.

trattati⁵², e nell'obbligo di predisporre adeguati sistemi di ricerca e soccorso di persone in pericolo in mare, come previsto dall'art. 98, par. 2, UNCLOS e dalla Convenzione SAR. Questo gruppo di norme riguarda situazioni eccezionali, in cui la vita delle persone a bordo di una nave è già in pericolo – e poco importa se questo pericolo è dovuto agli elementi naturali o al fattore umano – ed occorre intervenire d'urgenza per evitare che le persone in pericolo periscano in mare.

La CGUE sembra ben consapevole che entrambi i gruppi di norme sono essenziali per permettere una navigazione che sia quanto più sicura possibile. Allo stesso tempo, la CGUE crea una gerarchia laddove ricorda che «l'attuazione di tale obbligo di soccorso marittimo produce conseguenze giuridiche sui poteri rispettivi degli Stati di bandiera e degli Stati costieri in materia di controllo dell'osservanza delle norme della sicurezza in mare»⁵³. Dopo aver richiamato l'art. IV SOLAS⁵⁴, la CGUE conclude che «nel caso in cui il comandante di una nave battente bandiera di uno Stato contraente della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare abbia dato attuazione all'obbligo di soccorso marittimo di cui al punto 105 della presente sentenza, né lo Stato costiero che sia anch'esso contraente di tale convenzione né, del resto, lo Stato di bandiera possono esercitare i loro rispettivi poteri di controllo del rispetto delle norme di sicurezza in mare [...] al fine di verificare se la presenza a bordo di dette persone comporti per la nave in questione una violazione di una qualsiasi disposizione di detta convenzione»⁵⁵. In sintesi, la CGUE ritiene che l'obbligo di prestare soccorso prevalga su tutti gli altri obblighi relativi alla sicurezza della navigazione, che rimangono parzialmente sospesi nella misura in cui questo è necessario per permettere le operazioni di soccorso. Operazioni, queste, che la CGUE chiaramente ritiene si concludano solamente nel momento in cui le persone soccorse siano fatte sbarcare in un porto⁵⁶.

L'importanza primaria attribuita all'obbligo di prestare soccorso a persone in pericolo potrebbe essere interpretata anche come messaggio all'Italia di non stravolgere il vero obiettivo della normativa relativa al controllo della sicurezza della navigazione da parte dello Stato del porto, al solo fine di perseguire obiettivi politici che si porrebbero in contrasto con l'obbligo di salvare le persone in mare, chiunque esse siano.

52. Si vedano i seguenti strumenti internazionali: Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, 1° novembre 1974 (SOLAS); Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, 27 aprile 1979 (SAR); Convenzione internazionale sull'assistenza, 28 aprile 1989; Convenzione internazionale per l'unificazione di alcune regole in materia di assistenza e di salvataggio marittimi, 23 settembre 1910.

53. Para 106, sentenza in commento.

54. Par. 107, *ibidem*.

55. Par. 108, *ibidem*.

56. Par. 119 e 126, *ibidem*.

6. Conclusioni

Nel caso in esame, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è trovata nella difficile condizione di doversi esprimere su questioni giuridiche in apparenza tecniche, ma dalle profonde implicazioni politiche. La disposizione di fermi amministrativi delle navi che appartengono a ONG operanti attività di soccorso in mare da parte delle autorità italiane si inserisce nell'ambito della numerosa serie di misure legislative ed amministrative con le quali, negli ultimi anni, l'Italia ha tentato di gestire il fenomeno migratorio tramite interpretazioni e applicazioni del diritto internazionale e comunitario talvolta lontane dagli obiettivi delle norme stesse e finanche improprie⁵⁷. Tali violazioni sono state censurate in diverse sedi, in ambito sia giuridico che politico, anche alla luce delle poco celate motivazioni di protezione nazionalistica dei confini statali da cui sono state ispirate⁵⁸. D'altra parte, gli Stati che rappresentano le principali rotte per i migranti che si spostano nel Mediterraneo, lamentano da tempo le carenze dei sistemi di solidarietà e ricollocamento europei in tema di immigrazione, nonché le generali difficoltà di collaborazione transnazionale nelle attività di ricerca e soccorso⁵⁹. Inoltre, come già esposto, le normative comunitarie e internazionali sul tema del salvataggio di vite in mare da parte di imbarcazioni private presentano delle lacune.

La tensione politica causata dal panorama descritto e la necessità di proporre una soluzione ai quesiti posti che non fosse espressione di mera correttezza tecnica, ma potesse garantire applicazioni soddisfacenti in circostanze concrete attuali e future, emergono con evidenza nell'elaborato della Corte. Nella sentenza in esame, alla CGUE è affidato il compito di comporre un complesso e precario equilibrio tra diverse coppie di elementi dicotomiche e intrecciate tra loro: poteri di Stato del porto e di bandiera, tutela della sicurezza e del soccorso di vite umane in mare, interessi di politica nazionale ed europea e interessi umanitari. Si aggiunga a ciò che, per loro natura, le sentenze della CGUE in sede di rinvio pregiudiziale non si prestano a fornire indicazioni precise riguardo alla soluzione nel merito dei contenziosi originari sui cui vertono le questioni sollevate, ma rappresentano uno strumento di interpretazione del significato delle norme comunitarie, come astrattamente intese. Il risultato è una pronuncia estremamente cauta e ambigua, che non rende del tutto

57. V. *supra* note 2 e 3.

58. Si vedano, a titolo esemplificativo: Cort. Cost., sentenza 09.07.2020, n. 186; sentenza Cass. Pen., Sez. III, 20.02.2020, n. 6626; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, 23.02.2012.

59. Si segnalano contributi accademici e di cronaca che discutono alcuni casi di frizione emersi sul punto in tempi recenti: S. Gallinelli, *Il paradosso delle aree SAR di Malta ed Italia. Le questioni giuridiche e politiche alla base del mancato raggiungimento di un accordo SAR tra i due Paesi membri dell'Unione europea ed il retroscena dei flussi migratori irregolari via mare*, in *Il Diritto marittimo*, 2021, Fascicolo III, p. 662; *Scontro Italia-Francia, l'immigrazione torna in agenda Ue*, in *ansa.it*, 25 novembre 2022 (disponibile presso l'indirizzo: https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2022/11/25/scontro-italia-francia-limmigrazione-torna-in-agenda-ue_ce18f439-5ed7-4522-ab21-3a2a7ee29440.html).

chiaro quali siano i confini di liceità di misure quali quelle operate dallo Stato italiano nel caso di specie.

Ciò non significa che la Corte non abbia positivamente ribadito alcuni principi di diritto fondamentali. In primo luogo, la CGUE ha sposato un approccio di apertura del diritto comunitario al diritto internazionale indicando l'importanza di armonizzare l'interpretazione delle fonti di diritto derivato europeo riguardanti la sicurezza in mare con le rilevanti convenzioni internazionali⁶⁰. In secondo luogo, la Corte è risultata molto ferma nel sottolineare che le norme riguardanti le operazioni di soccorso in mare ricoprono un ruolo di particolare rilevanza all'interno dell'ordinamento internazionale e che, alla luce di ciò, si deve ritenere che le stesse prevalgano anche su altre normative internazionali applicabili nelle circostanze considerate, quali le normative sui controlli amministrativi relativi alla sicurezza delle imbarcazioni⁶¹. In terzo luogo, è stato chiarito che tali operazioni di soccorso possono considerarsi concluse solo al termine dello sbarco degli individui soccorsi e che, pertanto, fino a tale momento permane l'obbligo per qualsiasi Stato di subordinare qualsiasi altro interesse o considerazione giuridica all'obiettivo di assicurarsi che gli individui soccorsi siano portati in salvo⁶². In quarto luogo, la Corte ha ricordato che le normative riguardanti la sicurezza delle navi in mare, e la relativa divisione di poteri tra Stati, devono essere applicate secondo principi di leale collaborazione, in modo da non distorcere il significato al punto da eliminarne gli effetti utili⁶³. Il riferimento al principio di leale collaborazione, in una sentenza che di fatto riguarda l'immigrazione via mare, assume un rilievo particolare come invito indiretto, ma pur sempre forte, agli Stati Europei di gestire la materia in modo congiunto e coordinato. Infine, alla luce di quanto sopra, è stato definitivamente stabilito che, sebbene lo Stato del porto abbia la possibilità di attuare diverse misure al fine di controllare la concordanza concreta delle condizioni di sicurezza della nave con quelle previste dal diritto applicabile, i suoi poteri non possono mai estendersi al punto da richiedere il rilascio di o la conformità con classificazioni e certificazioni di sicurezza diverse da quelle disposte dallo Stato di bandiera⁶⁴.

Tali considerazioni sono certamente apprezzabili e dimostrano evidente utilità al fine di orientare la soluzione nel merito del caso di specie, nonché le azioni future delle autorità italiane. Tuttavia, come anticipato nei paragrafi precedenti, presentano zone d'ombra che potrebbero essere sfruttate al fine di giustificare il mantenimento delle pratiche oggetto d'esame.

60. V. *supra* sezione 1.

61. Para 106-108, sentenza in commento.

62. Para 126, *ibidem*.

63. Para 155-157, *ibidem*.

64. V. *supra* sezione 4.

In tal senso, è utile sottolineare come – a soli pochi mesi dalla pubblicazione della sentenza analizzata – le autorità italiane abbiano già adottato una nuova normativa che parrebbe avallare le pratiche censurate dalla CGUE, contraddicendone in parte l’insegnamento. In data 2 gennaio 2023, è stato infatti adottato il d.l. n. 1/2023⁶⁵, il quale, nonostante rechi il titolo «*disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori*», pare nel concreto fare esclusivo riferimento alle attività di soccorso sistematiche svolte dalle navi gestite da organizzazioni non governative (tanto che, prima che il testo dello stesso venisse finalizzato, alcuni membri della squadra di Governo avevano ipotizzato l’adozione di un c.d. codice di condotta per le ONG⁶⁶). In particolare, il nuovo decreto prevede alcune modifiche al d.l. n. 130/2020⁶⁷, nella parte in cui attribuisce all’Esecutivo il potere di «*limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale*»⁶⁸, in presenza di motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all’Art. 19, co. 2, lett. g) dell’UNCLOS⁶⁹. Tali modifiche precisano le condizioni di esercizio di tale potere, stabilendo che le limitazioni e i divieti descritti non possono essere applicati nel caso ricorrano le seguenti condizioni: «*a) la nave che effettua sistematicamente attività di ricerca e soccorso abbia le autorizzazioni rilasciate dalle autorità dello Stato di bandiera e possenga i requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione; b) siano avviate tempestivamente informative alle persone soccorse della possibilità di chiedere protezione internazionale; c) sia chiesta nell’immediatezza dell’evento l’assegnazione del porto di sbarco; d) il porto di sbarco sia raggiunto senza ritardo; e) siano fornite alle autorità marittime o di polizia le informazioni per ricostruire dettagliatamente l’operazione di soccorso; f) le modalità di ricerca e soccorso in mare non abbiano concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco*»⁷⁰.

Alla luce di quanto esposto in questa nota, il testo del decreto presenta alcune evidenti criticità. Un commento dettagliato delle interazioni tra la nuova normativa e gli strumenti internazionali regolanti il salvataggio di vite in mare risulterebbe al di fuori della portata di

65. D.l. 02.01.2023, n. 1 (in G.U. 02.01.2023, n. 1).

66. Si vedano, ad esempio, le parole del Ministro degli interni Matteo Piantedosi, riportate su canali di stampa: *Domande di protezione già a bordo e sbarco nei Paesi di bandiera: pronto il codice di condotta per le ong*, in *huffingtonpost.it*, 18 dicembre 2022 (disponibile presso l’indirizzo: <https://www.huffingtonpost.it/politica/2022/12/18/news/codice-condotta-10926246/?ref=HHTP-BH-I10828497-P1-S6-T1>).

67. D.l. 21.10.2020, n. 130 (in G.U. 21.10.2020, n. 261), convertito dalla l. 18.12.2020, n. 173 (in G.U. 19.12.2020, n. 314).

68. Art. 1, co. 2, *ibidem*.

69. *Ibidem*.

70. Art. 1, co. 1, lett. b), d.l. 02.01.2023, n. 1 (in G.U. 02.01.2023, n. 1), con il quale viene inserito un nuovo comma 2-*bis* all’Art. 1 del d.l. 21.10.2020, n. 130 (in G.U. 21.10.2020, n. 261), convertito dalla l. 18.12.2020, n. 173 (in G.U. 19.12.2020, n. 314).

questo contributo, ma pare rilevante soffermare l'attenzione quantomeno sul contenuto della condizione a), riportata sopra. La norma, così formulata, sembrerebbe operare una distinzione tra le condizioni di navigazione per le navi che operano occasionali attività di soccorso e quelle che invece se ne occupano sistematicamente, imponendo a queste ultime di dotarsi di autorizzazioni e requisiti di sicurezza specifici, in relazione allo svolgimento di tali attività. Una simile richiesta risulta contraria alle norme in materia di giurisdizione dello Stato di bandiera previste da UNCLOS e SOLAS, nella misura in cui sembrerebbe imporre obblighi, anche documentali, ulteriori rispetto a quelli previsti dallo Stato di bandiera e dalle convenzioni internazionali di riferimento. Si tratta esattamente della tipologia di violazioni riprodotte all'interno delle misure amministrative operate dalle autorità portuali italiane contro la *Sea Watch 3* e la *Sea Watch 4* e recentemente censurate dalla CGUE.

Considerata la recente data di adozione del decreto, sarà necessario attendere ulteriori sviluppi in merito alle sue applicazioni pratiche ed eventuali interpretazioni giurisprudenziali per verificarne l'effettiva portata. Non pare però prematuro affermare che le questioni giuridiche in tema di immigrazione via mare restano in gran parte irrisolte e che, senza un intervento concertato della comunità europea (nonché internazionale) sul punto, le censure disposte dagli organi giurisdizionali interpellati caso per caso continueranno a fornire risposte parziali.