

Caso Sea Watch: La CGUE si pronuncia a favore della limitazione dei poteri di ispezione e fermo di Autorità Portuali italiane

09.08.2022

Il 2 agosto 2022 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata in merito a diverse questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'attuazione del sistema di ispezione e fermo di cui alla Direttiva 2009/16/CE¹ nei confronti di navi che svolgono attività di ricerca e soccorso di persone in mare.

La decisione origina da due procedimenti promossi dinanzi al TAR della Sicilia dalla ONG Sea Watch, organizzazione tedesca che opera nel Mediterraneo centrale, al fine di richiedere l'annullamento dei provvedimenti di fermo emessi dalle Capitanerie di Porto di Palermo e di Porto Empedocle, rispettivamente a carico delle navi "Sea Watch 4" e "Sea Watch 3", di proprietà dell'organizzazione. Nell'estate del 2020, le due imbarcazioni, battenti bandiera tedesca, dopo aver proceduto al soccorso di diverse centinaia di persone nelle acque internazionali del Mediterraneo, avevano ricevuto dalle autorità italiane istruzioni di dirigersi verso i porti di Palermo e Porto Empedocle per procedere allo sbarco e al trasbordo delle persone presso navi situate negli stessi porti.

Una volta effettuate le operazioni ed espletate le procedure di disinfezione per la prevenzione della diffusione del COVID-19, le Capitanerie avevano

disposto il fermo di entrambe le imbarcazioni ai sensi del d.lgs. 53/2011², adducendo, tra l'altro, la mancanza di una certificazione per l'attività di ricerca e soccorso in mare, essendo le stesse invece certificate da un ente tedesco come navi "da carico generale-polivalente", nonché la mancanza di un certificato che autorizzasse il trasporto di un numero così elevato di persone. Veniva inoltre contestata la presenza di "carenze tecniche e operative", idonee a mettere a rischio la sicurezza, la salute o l'ambiente.

Interpellata dal giudice del rinvio, la Corte di Giustizia ha confermato prima di tutto l'inclusione nell'ambito di applicazione della Direttiva 2009/16 anche delle navi che *"pur essendo classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera, sono in pratica utilizzate sistematicamente da un'organizzazione umanitaria per un'attività non commerciale di ricerca e soccorso di persone di pericolo o in difficoltà in mare"*, con conseguente applicabilità delle disposizioni in materia di ispezioni e controlli previsti dagli artt. 11 a 13 e 19 della stessa direttiva.³ Tali disposizioni, ritiene la Corte, e dunque i contenuti e i limiti dei poteri da esse attribuiti

1. Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo. [LINK](#)

2. Di recepimento della Direttiva 2009/16/EC

3. L'art. 3 della Direttiva 2009/16 dispone l'applicabilità della stessa "alle navi e relativi equipaggi che fanno scalo o ancoraggio in un porto di uno Stato membro per effettuare un'attività di interfaccia nave/porto" ad eccezione di "pescherecci, le navi

da guerra, i macchinari navali ausiliari, le imbarcazioni in legno di costruzione rudimentale, le navi di Stato usate per scopi non commerciali e le imbarcazioni da diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali". Secondo la Corte, le eccezioni non possono includere per analogia navi che, come quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, siano in pratica utilizzate a fini non commerciali senza però essere navi di Stato o imbarcazioni da diporto. Inoltre, in forza del principio del primato del

allo Stato membro di approdo, devono essere interpretate alla luce della Convenzione di Montego Bay (UNCLOS) del 1982 e della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974. In particolare, la prima sancisce espressamente un "obbligo di prestare soccorso", in forza del quale "ogni Stato deve esigere che il comandante di *una nave che batte la sua bandiera presti soccorso alle persone in pericolo o in difficoltà in mare, nella misura in cui gli sia possibile adempiere a ciò senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri e si possa ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa*". La seconda esclude invece dal computo delle persone a bordo quelle che vi si trovino per cause di forza maggiore o in conseguenza dell'obbligo imposto al comandante di trasportare naufraghi.

In forza degli stessi principi, prosegue la Corte, lo Stato di approdo può sottoporre ad un'ispezione supplementare⁴ le navi che esercitino un'attività sistematica di ricerca e soccorso e che si trovino in uno dei suoi porti o in acque soggette alla sua giurisdizione, qualora sia dimostrata, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, l'esistenza di indizi seri di un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente. In particolare, nel caso di specie, il numero di persone a bordo, seppur superiore a quello consentito dalla certificazione in essere, non risultava sufficiente ad integrare il requisito del "fattore imprevisto" di cui alla direttiva⁵, non potendo dunque giustificare di per sé stesso un controllo da parte delle autorità dello Stato di approdo. Tra l'altro, una diversa

interpretazione avrebbe ostacolato l'attuazione effettiva dell'obbligo di soccorso in mare di cui alla Convenzione di Montego Bay, e non sarebbe stata conforme alla disposizione della convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare sopra riportata.

Quanto all'oggetto delle ispezioni, il giudice europeo, fornendo un'interpretazione restrittiva della norma della Direttiva⁶, ritiene che lo Stato di approdo non possa imporre alle navi che, pur essendo certificate dalle autorità dello Stato di bandiera come navi da carico, siano utilizzate sistematicamente per attività di ricerca e salvataggio, di disporre di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettino le prescrizioni applicabili ad una diversa certificazione. Ciò anche in forza delle norme di diritto internazionale che disciplinano il riparto di competenze tra Stato di approdo e Stato di bandiera.

Ne consegue che lo Stato di approdo non può disporre il fermo della nave per la sola mancanza di certificati idonei all'attività effettivamente svolta, né subordinare la revoca dello stesso provvedimento al possesso di tali certificati⁷. Provvedimento che, tra l'altro, statuisce la Corte, può essere disposto solo qualora lo Stato di approdo accerti che una nave sia gestita in modo da costituire pericolo evidente o rischio futuro per le persone, le cose o l'ambiente, e che le carenze all'origine del pericolo rendano la nave insicura.

Precisa, infine, la Corte che le misure correttive

diritto dell'Unione, non osta all'applicazione della direttiva l'art. 3 il d.lgs n. 53/2011, che limita l'ambito di applicazione della stessa alle sole navi utilizzate a fini commerciali
4. L'art. 11 b) della Direttiva 2009/16 in combinato disposto con l'art.12 impone allo Stato di approdo di sottoporre le navi soggette alla sua giurisdizione ad ispezioni periodiche, organizzate ad intervalli di tempo prestabiliti a seconda del profilo di rischio, e ad ispezioni supplementari, poste in essere indipendentemente dal periodo intercorso dall'ultima ispezione periodica, ma solo nei confronti di navi che presentino "fattori di priorità assoluta" (All.I, pt II, 2A). (...). Gli stessi stati hanno inoltre la facoltà di porre in essere ispezioni supplementari in caso di "fattori imprevisti" (All.I, pt II, 2B).

5. Vedi nota 4

6. L'art. 13 della Direttiva 2009/16 prevede che: "gli Stati membri provvedono affinché le navi selezionate (...) siano sottoposte a un'ispezione iniziale o a un'ispezione più dettagliata come segue:

1. Al momento di ogni ispezione iniziale di una nave,

l'autorità competente si accerta che l'ispettore provveda almeno: a) a controllare i certificati (...), che devono essere conservati a bordo conformemente alla normativa marittima comunitaria e alle convenzioni in materia di sicurezza (...); c) a verificare che siano soddisfacenti le condizioni generali della nave (...)

3. Si procede ad un'ispezione più dettagliata (...) se, a seguito delle ispezioni di cui al punto1, sussistono fondati motivi per ritenere che le condizioni della nave, delle relative dotazioni o dell'equipaggio sostanzialmente non soddisfino i pertinenti requisiti di una convenzione. (...)

7. L'art. 19 Direttiva 2009/16 prevede che: (...).2. In caso di carenze che rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, l'autorità competente dello Stato di approdo nel quale è ispezionata la nave si accerta che questa sia sottoposta a fermo (...). Il provvedimento di fermo (...) non è revocato fino a quando non sia stato eliminato il pericolo o fino a che l'autorità stabilisca che, a determinate condizioni, la nave può riprendere il mare (...)

che lo Stato di approdo è autorizzato ad imporre nell'ipotesi in cui l'ispezione riveli carenze aventi le caratteristiche di cui sopra, devono essere adeguate, necessarie e proporzionate, e dunque idonee all'eliminazione del pericolo per la sicurezza e la salute dei passeggeri o dell'equipaggio, per le altre navi e per l'ambiente marino.

Con la pronuncia in oggetto la Corte di Giustizia esprime dunque una posizione favorevole alla rimozione degli ostacoli amministrativi allo svolgimento delle attività di ricerca e salvataggio da parte di organizzazioni umanitarie, ponendo limiti all'esercizio dei poteri di ispezione e fermo delle autorità dello Stato di approdo, che sono da considerarsi vincolate al rispetto delle Convenzioni internazionali in materia, stante la priorità da attribuirsi al salvataggio delle persone in mare.

09.08.2020

StudioLegaleMordiglia

StudioLegale | Mordiglia

Genova

Via XX Settembre 14/17
16121 Genova
tel +39 010 586841
fax +39 010 532729/562998

Milano

Via Agnello 6/1
20121 Milano
tel +39 02 36576390
fax +39 02 36576391

Venezia

San Polo 720
30125 Venezia
tel +39 041 2412865
fax +39 041 5223788