Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ATHANASIOS RANTOS
presentate il 22 febbraio 2022[1]

Cause riunite C-14/21 e C-15/21

Sea Watch eV
contro
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Capitaneria di Porto di Palermo (C-14/21)
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (C-15/21)

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Trasporti marittimi – Attività di ricerca e salvataggio in mare – Regime applicabile alle navi – Direttiva 2009/16/CE – Poteri di controllo dello Stato di approdo – Articolo 3 – Ambito di applicazione – Articolo 11 – Condizioni per un'ispezione supplementare – Articolo 13 – Ispezione più dettagliata – Portata dei poteri di controllo – Articolo 19 – Fermo delle navi»

I. Introduzione

1. Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale sono state proposte dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia) nell'ambito di due controversie che vedono contrapposti la Sea Watch eV al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Italia) nonché alla Capitaneria di Porto di Palermo (Italia), nel primo procedimento, e alla Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (Italia), nel secondo procedimento, in merito a due provvedimenti di fermo emessi da ciascuna di dette capitanerie a carico, rispettivamente, delle navi denominate *Sea Watch 4* e *Sea Watch 3* (in prosieguo: le «navi di cui trattasi»).

2. Le questioni pregiudiziali riguardano, in sostanza, la portata dei poteri di controllo dello Stato di approdo, in forza della direttiva 2009/16/CE[2] e delle altre norme internazionali applicabili, su navi private che esercitano, in modo sistematico ed esclusivo, attività di ricerca e salvataggio di persone che si trovano in situazione di pericolo o di emergenza in mare (in prosieguo: l'«attività

[1] Lingua originale: il francese.

[2] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GU 2009, L 131, pag. 57, e rettifica in GU 2013, L 32, pag. 23), come modificata dalla direttiva 2013/38/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013 (GU 2013, L 218, pag. 1), dai regolamenti (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013 (GU 2013, L 330, pag. 1), e 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015 (GU 2015, L 23, pag. 55), nonché dalla direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017 (GU 2017, L 315, pag. 61) (in prosieguo, la «direttiva 2009/16»).

di ricerca e salvataggio in mare»). La Corte è chiamata, più in particolare, a precisare l'ambito di applicazione della direttiva 2009/16, la frequenza e l'intensità dei controlli, nonché il fondamento dei provvedimenti di fermo.

3. La difficoltà principale che presentano le cause in esame risulta dall'assenza di una normativa internazionale o europea che disciplini l'esercizio sistematico dell'attività di ricerca e salvataggio in mare da parte di soggetti privati [3], attività che si è notevolmente espansa nel corso degli ultimi anni, tenuto conto delle carenze delle organizzazioni statali e internazionali di fronte alla situazione sempre più critica riguardante la sicurezza delle persone che attraversano il Mar Mediterraneo a bordo di imbarcazioni di fortuna.

4. Finora, i legislatori internazionale ed europeo si sono astenuti dal colmare tale lacuna e dal prendere direttamente posizione di fronte a detto fenomeno [4], la cui importanza è dimostrata attualmente dal fatto che le navi private che svolgono in modo sistematico l'attività di ricerca e salvataggio in mare cooperano, in realtà, con i sistemi statali di ricerca e salvataggio in mare [5]. L'assenza di norme specifiche relative a tale prassi, tuttavia, è propizia al manifestarsi di situazioni ambigue, nelle quali la presenza di navi private che esercitano regolarmente l'attività di ricerca e salvataggio in mare può sfociare nell'aggiramento delle norme sull'ingresso nel territorio dell'Unione e persino incoraggiare tale tipo di attività. Faccio tuttavia notare, da subito, che le presenti cause non vertono sull'attività di ricerca e salvataggio in sé, ma riguardano uno stadio distinto e successivo a quest'ultima, vale a dire l'attività di ispezione delle navi dopo lo sbarco dei «naufraghi».

[3] L'unica normativa riguardante le navi private e quindi il loro gestore è la direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (GU 2002, L 328, pag. 17) (v., a tale riguardo, Dumas, P., «L'obligation de prêter assistance aux personnes en détresse en mer au prisme du droit de l'Union», *Revue des affaires européennes*, 12/2019, pagg. da 305 a 327). Per contro, le norme relative all'attività di ricerca e salvataggio in mare nell'ambito delle operazioni di sorveglianza delle frontiere condotte dagli Stati membri alle loro frontiere marittime esterne sono previste dal regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU 2014, L 189, pag. 93). Inoltre, gli unici testi convenzionali esistenti si riferiscono al salvataggio in mare in situazioni che presentano elementi essenziali, vale a dire il carattere «accidentale» ed «eccezionale» di tale salvataggio. Tali disposizioni devono essere nondimeno interpretate e applicate nel modo più ampio consentito dalla loro formulazione e dal loro contesto giuridico, senza, tuttavia, spingersi oltre.

[4] L'unica «normativa» dell'Unione europea che si occupa esplicitamente di tale questione è, per quanto mi risulta, la raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione, del 23 settembre 2020, sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso (GU 2020, L 317, pag. 23), la quale non ha, per sua natura, carattere vincolante, e si limita quindi ad enunciare un obbligo di cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri interessati.

[5] Ad esempio, le organizzazioni che gestiscono dette navi devono cooperare con i centri di coordinamento dei soccorsi in mare degli Stati membri costieri, che impartiscono loro istruzioni per quanto riguarda le possibilità di sbarco e di trasbordo delle persone soccorse nello Stato membro interessato.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. La direttiva 2009/16[6] riguarda il controllo delle navi da parte dello Stato di approdo. Il considerando 6 di tale direttiva è formulato come segue:

«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. Affidandosi eventualmente ad organismi riconosciuti, lo Stato di bandiera garantisce pienamente la completezza e l'efficacia delle ispezioni e delle visite di controllo effettuate per rilasciare i relativi certificati. È di competenza della compagnia della nave mantenerne le condizioni e le dotazioni, dopo la visita di controllo, per conformarsi ai requisiti stabiliti dalle convenzioni ad essa applicabili. Tuttavia, in vari Stati di bandiera l'attuazione e l'applicazione delle norme internazionali sono risultate gravemente carenti. È pertanto necessario, come seconda linea difensiva contro il trasporto marittimo inferiore alle norme, che il controllo della conformità alle norme internazionali in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo sia garantito anche dallo Stato di approdo, pur riconoscendo che le ispezioni di controllo da parte dello Stato di approdo non costituiscono una visita di controllo e che le relative schede non sono certificati di navigabilità».

6. L'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Ambito di applicazione», così recita:

«1. La presente direttiva si applica 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.

(...)

Il presente articolo non pregiudica i diritti di intervento che uno Stato membro può far valere in forza delle pertinenti convenzioni.

(...)

4. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva i pescherecci, le navi da guerra, i macchinari navali ausiliari, le imbarcazioni in legno di costruzione rudimentale, le navi di Stato usate per scopi non commerciali e le imbarcazioni da diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali.

(...)».

[6] La direttiva 2009/16 è stata adottata sulla base dell'articolo 80, paragrafo 2, CE [divenuto articolo 100, paragrafo 2, TFUE], allo scopo di novellare la direttiva 95/21/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo (GU 1995, L 157, pag. 1), che era stata oggetto di numerose modifiche successivamente alla sua adozione, e di rafforzare i meccanismi da essa istituiti. La direttiva 2009/16 fa parte di un insieme di atti di diritto derivato dell'Unione adottati lo stesso giorno, che comprende anche la direttiva 2009/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera (GU 2009, L 131, pag. 132); la 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 (GU 2009, L 131, pag. 47), nonché il regolamento (CE) n. 391/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativo alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi (GU 2009, L 131, pag. 11).

7. L'articolo 11 della medesima direttiva, intitolato «Frequenza delle ispezioni», prevede quanto segue:

«Le navi che fanno scalo nei porti o negli ancoraggi [dell'Unione] sono sottoposte a ispezioni periodiche o a ispezioni supplementari come segue:

a) le navi sono sottoposte a ispezioni periodiche ad intervalli di tempo prestabiliti a seconda del rispettivo profilo di rischio (...);

b) le navi sono sottoposte a ispezioni supplementari, indipendentemente dal periodo intercorso dalla loro ultima ispezione periodica, come segue:

– l'autorità competente assicura che siano sottoposte ad ispezione le navi alle quali si applicano i fattori di priorità assoluta enumerati nell'allegato I, parte II, punto 2A,

– si possono sottoporre ad ispezione le navi alle quali si applicano i fattori imprevisti enumerati nell'allegato I, parte II, punto 2B. La decisione di effettuare una tale ispezione supplementare è lasciata alla valutazione professionale dell'autorità competente».

8. Ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2009/16, intitolato «Ispezioni iniziali e ispezioni dettagliate»:

«Gli Stati membri provvedono affinché le navi selezionate ai fini dell'ispezione ai sensi dell'articolo 12 o dell'articolo 14 bis 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 [dell'Unione] e alle convenzioni in materia di sicurezza;

(...)

c) a verificare che siano soddisfacenti le condizioni generali della nave, compresi gli aspetti igienici della stessa, la sala macchine e gli alloggi;

(...)

3) Si procede ad un'ispezione più dettagliata che comprende un'ulteriore verifica della conformità ai requisiti operativi di bordo se, a seguito dell'ispezione di cui al punto 1, 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.

Sussistono "fondati motivi" se l'ispettore trova prove concrete che, secondo il suo parere professionale, giustificano un'ispezione più dettagliata della nave, delle relative dotazioni o dell'equipaggio.

L'allegato V contiene esempi di "fondati motivi"».

9. L'articolo 19 di tale direttiva, intitolato «Correzioni e fermo», così dispone:

«1. L'autorità competente si accerta che tutte le carenze confermate o rivelate dall'ispezione siano corrette secondo le convenzioni.

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 o che sia interrotto lo svolgimento dell'operazione durante la quale emergono le carenze. Il provvedimento di fermo o di interruzione di un'operazione 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 o l'operazione può essere ripresa senza rischi per la sicurezza e la salute dei passeggeri o dell'equipaggio, senza pericoli per le altre navi o senza rappresentare una minaccia irragionevole per l'ambiente marino.

(...)

6. Qualora si proceda ad un fermo, l'autorità competente informa immediatamente per iscritto, e accludendo il rapporto di ispezione, l'amministrazione dello Stato di bandiera o, quando ciò non sia possibile, il console o, in sua assenza, la più vicina rappresentanza diplomatica di tale Stato in merito a tutte le circostanze che hanno reso necessario l'intervento. Sono inoltre informati gli ispettori nominati o gli organismi riconosciuti responsabili del rilascio dei certificati di classificazione o dei certificati obbligatori conformemente alle convenzioni, se del caso. (...)

(...)».

10. L'allegato I a detta direttiva, intitolato «Elementi del sistema comunitario di ispezione da parte dello Stato di approdo», contiene una parte II, la cui sezione 2, intitolata «Ispezioni supplementari», comprende un punto 2B, intitolato «Fattori imprevisti», così formulato:

«Le navi alle quali si applicano i seguenti fattori imprevisti possono essere sottoposte ad ispezione indipendentemente dal periodo intercorso dalla loro ultima ispezione periodica. La decisione di effettuare tale ispezione supplementare è lasciata alla valutazione professionale dell'autorità competente.

(...)

– Navi che sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente.

– (...)».

11. L'allegato V alla medesima direttiva, intitolato «Esempi di "fondati motivi"», indica, nell'elenco dei «fondati motivi per un'ispezione dettagliata» (parte A), i seguenti esempi:

«1. Navi contemplate nell'allegato I, [parte II,] punti 2A e 2B.

(…)

3 Rilevamento di imprecisioni durante l'esame dei certificati e di altra documentazione.

(…)».

B. Diritto italiano

12. La direttiva 2009/16 è stata recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo del 24 marzo 2011, n. 53 – Attuazione della direttiva [2009/16] recante le norme internazionali per la sicurezza della 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 [7].

III. Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

13. La Sea Watch è un'organizzazione umanitaria senza scopo di lucro con sede a Berlino (Germania) che, secondo il suo statuto, ha per oggetto segnatamente l'attività di ricerca e salvataggio in mare ed esercita tale attività nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo per mezzo di navi di cui essa è al contempo proprietaria e gestrice. Fra tali imbarcazioni figurano, in particolare, le navi di cui trattasi, che battono bandiera tedesca e sono state certificate da un organismo riconosciuto di classificazione e certificazione, stabilito in Germania (in prosieguo: l'«organismo di certificazione»), quali «navi da carico generale – polivalenti» [8].

14. Durante l'estate del 2020, dopo aver effettuato alcune operazioni di salvataggio nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo e dopo aver sbarcato le persone salvate in mare nei porti di Palermo (Italia) e di Porto Empedocle (Italia), conformemente all'autorizzazione e alle istruzioni delle autorità italiane, le navi di cui trattasi sono state oggetto di procedure di pulizia e disinfezione e, successivamente, di ispezioni a bordo da parte, rispettivamente, delle capitanerie di porto di tali due città, e segnatamente di ispezioni più dettagliate, ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2009/16 [9].

15. Tali ispezioni più dettagliate erano fondate sull'esistenza di un «fattore di priorità assoluta», ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2009/16 [10], relativo alla circostanza che le navi di cui trattasi erano impiegate nell'attività di ricerca e salvataggio in mare, pur non essendo certificate per tale servizio, e avevano raccolto a bordo un numero di persone ampiamente superiore a quello corrispondente ai certificati di sicurezza di tali navi.

16. Secondo le autorità italiane, dette ispezioni più dettagliate hanno rivelato una serie di carenze tecniche e operative rispetto alle disposizioni della normativa dell'Unione e delle convenzioni internazionali applicabili [11], alcune delle quali dovevano essere considerate, individualmente o congiuntamente, come causa di un rischio manifesto per la sicurezza, la salute o l'ambiente e caratterizzate da una gravità tale da giustificare il fermo di dette navi, ai sensi dell'articolo 19

7 GURI n. 96, del 27 aprile 2011, pag. 1; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 53/2011».

8 Come è stato confermato in udienza, le navi di cui trattasi battevano bandiera dei Paesi Bassi fino alla fine del 2019 e, poiché le autorità dei Paesi Bassi competenti intendevano modificarne la classificazione su richiesta delle autorità italiane, esse sono state successivamente registrate in Germania.

9 Come recepito dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 53/2011.

10 Come recepito dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 53/2011.

11 Il giudice del rinvio fa riferimento, in particolare, all'articolo I, lettera b), della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, conclusa a Londra il 1º novembre 1974 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1185, n. 18961, pag. 3; in prosieguo: la «Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare»), e al punto 1.3.1 dell'allegato alla risoluzione A.1138(31), intitolata «Procedures of Port State Control, 2019», dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) (in prosieguo: la «risoluzione dell'IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo»).

della direttiva 2009/16 [12]. Le due capitanerie interessate hanno pertanto disposto il fermo delle navi di cui trattasi. Successivamente, la Sea Watch ha posto fine ad alcune di tali irregolarità, ritenendo, nel contempo, che le irregolarità rimanenti (in prosieguo: le «irregolarità in questione» [13]) non fossero dimostrate.

17. A seguito del fermo delle navi di cui trattasi, la Sea Watch ha proposto, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, giudice del rinvio, due ricorsi volti all'annullamento dei provvedimenti di fermo di dette navi, dei rapporti ispettivi che avevano preceduto tali provvedimenti e di «ogni altro atto antecedente, connesso o conseguente». A sostegno dei suoi ricorsi, essa ha affermato, in sostanza, che le capitanerie da cui provengono tali misure avrebbero violato i poteri attribuiti allo Stato di approdo, quali risultano dalla direttiva 2009/16, interpretata alla luce del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale applicabile.

18. Il giudice del rinvio rileva, in generale, che sussiste disaccordo in merito all'esistenza delle irregolarità in questione non solo tra le parti nei procedimenti principali, ma anche tra le autorità interessate dello Stato di approdo (Italia) e dello Stato di bandiera (Germania) [14], e che le controversie di cui ai procedimenti principali sollevano questioni di diritto complesse, nuove e particolarmente importanti, le quali riguardano in particolare il contesto e il regime giuridici applicabili alle navi gestite da organizzazioni non governative a scopo umanitario al fine di procedere, in modo voluto e non meramente accidentale, all'attività di ricerca e salvataggio in mare. Ciò precisato, detto giudice si interroga, in sostanza, da un lato, sull'applicabilità della direttiva 2009/16 alle navi di cui trattasi e, dall'altro, sulle condizioni e sui fondamenti dei poteri di controllo e di fermo dello Stato di approdo.

19. In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha deciso, in ciascuno dei due procedimenti principali, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, formulate in termini identici nelle due cause:

«1) a) Si chiede alla Corte se l'ambito di applicazione della direttiva [2009/16] ricomprenda – e quindi se il PSC [Port State Control, controllo delle navi da parte dello Stato di approdo] possa essere svolto anche nei confronti di – una nave classificata come cargo dall'ente di classificazione dello Stato di bandiera ma che in concreto svolga esclusivamente e sistematicamente un'attività non commerciale, quale è l'attività cd. SAR [search and rescue, ricerca e salvataggio] (come svolta da [Sea Watch] e [dalle navi di cui trattasi] sulla base del proprio Statuto).

b) Nel caso in cui (…) la Corte ritenga che (…) siano ricomprese nell'ambito applicativo della direttiva [2009/16] anche le navi [che non svolgono in concreto attività commerciale], si chiede ulteriormente alla Corte se osta alla direttiva in tal senso interpretata una normativa come quella nazionale di cui all'articolo 3 del [decreto legislativo] n. 53/2011,

[12] Come recepito dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 53/2011.

[13] Tali irregolarità si riferiscono, in sostanza, al fatto che, anzitutto, le navi di cui trattasi non sarebbero certificate per accogliere a bordo e trasportare diverse centinaia di persone, come hanno fatto sistematicamente nel corso dell'estate del 2020; inoltre, tali navi non sarebbero dotate di attrezzature tecniche adeguate per svolgere attività del genere, benché esse siano in realtà destinate a queste ultime ed effettivamente utilizzate ai fini esclusivi delle stesse (in particolare, gli impianti di trattamento delle acque reflue di cui esse sono dotate sarebbero dimensionati, rispettivamente, per 22 o per 30 persone e non per diverse centinaia di persone, e sui ponti sarebbero stati installati servizi igienici e docce aggiuntivi, con scarico diretto in mare); infine, le operazioni di salvataggio effettuate dai membri dell'equipaggio non sarebbero contabilizzate nelle loro ore di lavoro.

[14] Tuttavia, in udienza, il governo italiano ha precisato che, a seguito di contatti successivi tra le autorità italiane e tedesche, queste ultime hanno imposto alla Sea Watch, in qualità di armatore, di effettuare le riparazioni necessarie per rimediare a dette irregolarità. La Sea Watch ha affermato di aver effettuato modifiche per conformarsi a tali prescrizioni, benché queste ultime siano state impartite al di fuori di qualsiasi contesto normativo, per evitare il rischio di ulteriori fermi.

che ha recepito l'articolo 3 [di tale direttiva], che, invece, espressamente, al comma 1 [dell'articolo 3 del decreto legislativo citato], individua l'ambito di applicazione del PSC limitandolo alle sole navi utilizzate a fini commerciali, escludendo non solo le imbarcazioni da diporto ma anche le navi cargo che non svolgono in concreto – e quindi non sono utilizzate per – attività commerciale.

c) Si chiede, infine, alla Corte se possa, invece, fondatamente ritenersi che rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva, nella parte in cui ricomprende anche le navi passeggeri, a seguito delle modifiche apportate nel 2017, le navi cargo che sistematicamente svolgono attività [di ricerca e salvataggio] di persone in pericolo in mare, equiparando, in tal modo, il trasporto delle persone soccorse in mare in quanto in pericolo di vita al trasporto di passeggeri.

2) Si chiede alla Corte se la circostanza di avere la nave trasportato un numero di persone di gran lunga superiore a quello riportato nel certificato degli equipaggiamenti di sicurezza, sebbene all'esito di attività [di ricerca e salvataggio] o, comunque, di possedere un certificato degli equipaggiamenti di sicurezza riferito a un numero di persone di gran lunga inferiore rispetto a quelle effettivamente trasportate, possa legittimamente rientrare nel fattore di priorità assoluta di cui all'allegato I, parte II, punto 2A o nel fattore imprevisto di cui all'allegato I, parte II, punto 2B, richiamati dall'articolo 11 della direttiva [2009/16].

3) Si chiede alla Corte se il potere di ispezione PSC del tipo più dettagliata di cui all'articolo 13 della direttiva [2009/16] sulle navi battenti bandiera di Stati membri possa e/o debba ricomprendere anche il potere di verificare quale sia in concreto l'attività effettivamente svolta da parte della nave, indipendentemente dall'attività per la quale le siano stati rilasciati da parte dello Stato di bandiera e del relativo ente di classificazione il certificato di classe e i conseguenti certificati di sicurezza, e, conseguentemente, il potere di verificare il possesso da parte della predetta nave delle certificazioni e, in generale, dei requisiti e/o prescrizioni previsti dalle norme adottate a livello internazionale in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo e, in caso di risposta positiva, se il predetto potere sia esercitabile anche nei confronti di una nave che svolga in concreto in modo sistematico attività [di ricerca e salvataggio].

4) a) Si chiede alla Corte di Giustizia come debba essere interpretat[o l'articolo I], lett[era] b), della Convenzione [per la salvaguardia della vita umana in mare] – che è espressamente richiamata nell'articolo 2 della direttiva [2009/16] e di cui, pertanto, occorre garantire un'interpretazione [in diritto dell'Unione] omogenea ai fini e in sede di PSC – nella parte in cui dispone che "b. I Governi contraenti s'impegnano a emanare tutte le leggi, tutti i decreti, ordini e regolamenti e a prendere tutte le altre disposizioni necessarie per dare alla Convenzione la sua piena e intera applicazione, allo scopo di garantire che, dal punto di vista della sicurezza umana, una nave sia idonea al servizio al quale è destinata"; in particolare se, con riferimento al giudizio di idoneità della nave al servizio [al] quale è destinata[,] che gli Stati di approdo sono tenuti a formulare tramite le ispezioni PSC, ci si debba limitare ad assumere quale esclusivo parametro di verifica le prescrizioni imposte sulla base della classificazione e delle pertinenti certificazioni di sicurezza possedute, acquisite sulla base dell'attività astrattamente dichiarata oppure se possa, invece, aversi riguardo anche al servizio a cui la nave è concretamente adibita.

b) Si chiede, pertanto, alla Corte di [g]iustizia se, anche con riferimento al richiamato parametro internazionale, sussista in capo alle autorità amministrative degli Stati di approdo il potere di verificare non solo la rispondenza degli equipaggiamenti e dotazioni di bordo alle prescrizioni previste dalle certificazioni rilasciat[e] da parte dello Stato di bandiera e discendenti dall'astratta classificazione della nave, ma anche il potere di valutare la conformità delle certificazioni e dei relativi equipaggiamenti e dotazioni di bordo di cui è dotata e in possesso la nave in funzione della concreta attività svolta, estranea e diversa rispetto a quella indicata nella certificazione di classificazione.

c) Medesime considerazioni devono svolgersi per il punto 1.3.1 [dell'allegato] della risoluzione [dell'IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo], nella parte in cui dispone che "Under the provisions of the relevant conventions set out in section 1.2 above, the Administration (i.e. the Government of the flag State) is responsible for promulgating laws and regulations and for taking all other steps which may be necessary to give the relevant conventions full and complete effect so as to ensure that, from the point of view of safety of life and pollution prevention, a ship is fit for the service for which it is intended and seafarers are qualified and fit for their duties.)".

5) a) Si chiede, infine, alla Corte di giustizia, ove si affermasse la sussistenza di un potere dello [S]tato di approdo di verificare il possesso delle certificazioni e dei requisiti e/o prescrizioni sulla base dell'attività alla quale la nave è destinata in concreto[,] se lo Stato di approdo che ha effettuato l'ispezione PSC possa richiedere il possesso di certificazioni e requisiti e/o prescrizioni di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento marittimo, ulteriori rispetto a quelli posseduti e relativi all'attività concretamente svolta, segnatamente nel caso che ci occupa all'attività [di ricerca e salvataggio], al fine di evitare il fermo della nave;

b) in caso di risposta positiva al punto [a)], se la richiesta del possesso di certificazioni e requisiti e/o prescrizioni ulteriori rispetto a quelli posseduti e relativi all'attività concretamente svolta, segnatamente nel caso che ci occupa all'attività [di ricerca e salvataggio], possa essere effettuata, al fine di evitare il fermo della nave, soltanto nel caso in cui sussista un quadro giuridico internazionale e/o [dell'Unione] chiaro e affidabile in ordine alla classificazione dell'attività [di ricerca e salvataggio] e ai relativi certificazioni e requisiti e/o prescrizioni di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento marittimo;

c) in caso di risposta negativa al punto [b)], se la richiesta del possesso di certificazioni e requisiti e/o prescrizioni ulteriori rispetto a quelli posseduti e relativi all'attività concretamente svolta, segnatamente nel caso che ci occupa all'attività [di ricerca e salvataggio], debba essere effettuata sulla base della normativa nazionale dello Stato di bandiera e/o in quella dello Stato di approdo e se, ai predetti fini, sia necessaria una normativa di rango primario o se sia idonea anche una normativa di rango secondario o anche solo una disciplina amministrativa di carattere generale;

d) in caso di risposta positiva al punto [c)], se sia onere dello Stato di approdo indicare in sede di ispezione PSC, in modo puntuale e specifico, sulla base di quale normativa nazionale (individuata ai sensi del punto [c)]) di rango legislativo, regolamentare o rinvenibile in un atto amministrativo di carattere generale debbano essere individuati i requisiti e/o le prescrizioni tecniche di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento marittimo che la

nave sottoposta a ispezione PSC deve soddisfare per svolgere l'attività [di ricerca e salvataggio] e quali attività di correzione/rettifica siano esattamente richieste per assicurare il rispetto della richiamata normativa;

e) in caso di mancanza di una normativa dello Stato di approdo e/o dello Stato di bandiera di rango legislativo, regolamentare o rinvenibile in un atto amministrativo di carattere generale, se l'amministrazione dello Stato di approdo possa indicare, per il caso concreto, i requisiti e/o le prescrizioni tecniche di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento marittimo e di tutela della vita e del lavoro a bordo che la nave sottoposta a ispezione PSC deve soddisfare per svolgere l'attività [di ricerca e salvataggio];

f) in caso di risposta negativa ai punti [d)] ed [e)], se l'attività [di ricerca e salvataggio], in mancanza di indicazioni specifiche dello Stato di bandiera in tale ambito, possa ritenersi medio tempore autorizzata e quindi non suscettibile di inibizione tramite l'adozione del provvedimento di fermo ove la nave sottoposta a ispezione PSC soddisfi i requisiti e/o le prescrizioni di cui sopra di altra categoria (segnatamente di nave cargo), di cui lo Stato di bandiera ha confermato la sussistenza anche in concreto».

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

20. Nelle sue decisioni di rinvio, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha chiesto alla Corte di sottoporre le presenti cause al procedimento accelerato previsto all'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte.

21. Con decisione del presidente della Corte del 2 febbraio 2021, tali cause sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento e, con ordinanza del presidente della Corte del 25 febbraio 2021, quest'ultimo ha respinto la domanda di procedimento accelerato, dichiarando al contempo che le particolari circostanze di tali cause ne giustificavano il trattamento in via prioritaria da parte della Corte, in applicazione dell'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

22. Hanno presentato osservazioni scritte la Sea Watch, i governi italiano, spagnolo e norvegese nonché la Commissione europea. Tali parti hanno inoltre presentato osservazioni orali all'udienza di discussione, tenutasi il 30 novembre 2021.

V. Analisi

23. Le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio riguardano l'ambito di applicazione della direttiva 2009/16 (A) e la portata dei poteri di controllo dello Stato di approdo, per quanto concerne, anzitutto, le condizioni richieste per un'ispezione dettagliata supplementare in forza dell'articolo 11 di tale direttiva (B), inoltre, la portata dei poteri di ispezione, in forza tanto dell'articolo 13 di detta direttiva quanto della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare e della risoluzione dell'IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo (C), e, infine, le condizioni per il fermo di una nave in forza dell'articolo 19 della medesima direttiva (D).

A. Sulla prima questione pregiudiziale (ambito di applicazione della direttiva 2009/16)

24. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2009/16 si applichi a navi che, pur essendo state classificate e certificate come navi da carico, sono gestite, in modo esclusivo e sistematico, ai fini dell'attività di ricerca e salvataggio in mare (lettera a) e, eventualmente, se l'attività di tali navi possa rientrare nell'ambito di applicazione di tale direttiva in quanto attività equiparata a quella di trasporto passeggeri (lettera c). In caso affermativo, tale giudice chiede se l'articolo 3 del decreto legislativo n. 53/2011, che recepisce l'articolo 3 di detta direttiva limitando il suo ambito di applicazione alle sole navi utilizzate a fini commerciali, sia compatibile con la direttiva stessa (lettera b).

25. Detto giudice reputa che la direttiva 2009/16 debba essere interpretata nel senso che essa non si applica a navi come quelle di cui trattasi, cosicché queste ultime non possono costituire oggetto di un'ispezione effettuata sulla base di tale direttiva.

26. In primo luogo, contrariamente al giudice del rinvio, ritengo che la direttiva 2009/16 si applichi a navi del tipo di quelle di cui trattasi che, pur essendo state registrate come «navi da carico polivalenti», esercitano l'attività di ricerca e salvataggio in mare.

27. Infatti, da una parte, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/16 prevede che quest'ultima si applica 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*. Orbene, le navi di cui trattasi sono registrate quali «navi» [15]. Inoltre, è evidente, a mio avviso, che tali navi effettuano un'attività che comporta segnatamente il movimento di persone dalla nave verso il porto e che esse, pertanto, esercitano un'«attività di interfaccia nave/porto» [16], poiché il fatto che tale attività non sia esercitata a ritmi regolari o prevedibili non incide sulla definizione in questione.

28. D'altra parte, l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2009/16 prevede che siano escluse dall'ambito di applicazione di quest'ultima, in particolare, le *navi di Stato usate per scopi non commerciali* e le *imbarcazioni da diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali*. Orbene, benché sia vero che le navi di cui trattasi sono usate per scopi non commerciali, come le due categorie di navi summenzionate, esse non possono essere equiparate, per questa sola ragione, a «navi di Stato» o a «imbarcazioni da diporto».

29. A tale riguardo, osservo, anzitutto, che, anche se dette navi, de facto, contribuiscono a garantire i compiti di ricerca e salvataggio in mare che, in linea di principio, competono alle autorità pubbliche dello Stato costiero e sono, in una certa misura, tenute a cooperare con il sistema di coordinamento delle attività di ricerca e salvataggio in mare [17], esse non costituiscono navi «di Stato» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2009/16. D'altronde, ritengo che detta deroga sia legata non già alla natura di interesse pubblico dell'attività esercitata, bensì alla completa immunità giurisdizionale nei riguardi di qualunque Stato che non sia lo Stato di

[15] A questo proposito, l'articolo 2, punto 5, della direttiva 2009/16 precisa che la nozione di «nave», ai fini di quest'ultima, comprende «qualsiasi nave per il trasporto marittimo battente bandiera diversa da quella dello Stato di approdo, cui si applicano una o più delle convenzioni».

[16] A tale riguardo, l'articolo 2, punti 5 e 6, della direttiva 2009/16 precisa che la nozione di «interfaccia nave/porto» si riferisce alle «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 o dalla nave».

[17] Ricordo che, conformemente a una prassi consolidata nel corso degli ultimi anni, gli sbarchi effettuati a seguito delle operazioni di salvataggio di cui al procedimento principale sono stati autorizzati dal Ministero dell'Interno (Italia) e coordinati dall'Italian Maritime Rescue Coordination Centre (Centro italiano di coordinamento dei salvataggi in mare).

bandiera, garantita segnatamente dall'articolo 96 della Convenzione sul diritto del mare [18] alle «navi di proprietà o al servizio di uno Stato, e da questo impiegate esclusivamente per servizi governativi non commerciali».

30. Inoltre, le navi di cui trattasi non possono costituire «imbarcazioni da diporto», essendo registrate quali navi da carico polivalenti ed essendo destinate a un'attività certamente lodevole, ma non di tipo ricreativo, sportivo o similare.

31. Infine, ritengo che l'esclusione esplicita di dette due categorie di navi, che esercitano un'attività non commerciale, non possa costituire un'indicazione supplementare del fatto che il legislatore dell'Unione abbia voluto escludere dall'ambito di applicazione della direttiva 2009/16 l'intera categoria delle navi che non svolgono attività di natura commerciale. Al contrario, sono dell'avviso che la menzione di due deroghe ben specifiche riguardanti navi usate per scopi non commerciali (vale a dire le navi di Stato e le imbarcazioni da diporto) confermi piuttosto che detto legislatore ha voluto limitare l'eccezione in questione a tali due categorie.

32. Pertanto, alla luce del testo dell'articolo 3, paragrafi 1 e 4, di tale direttiva, occorre constatare che le navi usate per scopi non commerciali rientrano nell'ambito di applicazione materiale di detta direttiva, ad eccezione delle due categorie summenzionate.

33. Tale constatazione è confermata, a mio avviso, dall'interpretazione teleologica della direttiva 2009/16 la quale, ai sensi dell'articolo 1 e del considerando 4 della stessa, mira a contribuire a ridurre drasticamente il trasporto marittimo effettuato mediante navi non in regola con le norme, che navigano nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri, al fine, in particolare, di *migliorare la sicurezza, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo*. Orbene, il fatto che le navi di cui trattasi esercitino in modo sistematico l'attività di ricerca e salvataggio in mare, per scopi non commerciali, non può, di per sé, sottrarre tali navi ai poteri dello Stato di approdo, segnatamente per quanto riguarda i controlli della conformità alle norme internazionali relative alla sicurezza, alla prevenzione dell'inquinamento e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo. Non si può escludere in linea di principio, ad esempio, che dette navi possano generare problemi relativi alla sicurezza, all'inquinamento e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo, tenuto conto del modo in cui esse sono utilizzate [19]. Una siffatta deroga sarebbe contraria, d'altronde, all'obiettivo dichiarato di tale direttiva, tenuto conto del fatto che navi che esercitano un'attività identica o similare, a scopo di lucro, le quali presentano per loro natura lo stesso pericolo per la sicurezza, l'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, sarebbero soggette agli obblighi previsti da detta direttiva.

34. Peraltro, contrariamente alle affermazioni della Sea Watch, non ritengo che le attività di ricerca e salvataggio in mare non possano, in quanto attività di natura non commerciale, essere contemplate da un atto legislativo dell'Unione, come la direttiva 2009/16, adottato sulla base dell'articolo 80, paragrafo 2, CE (divenuto articolo 100, paragrafo 2, TFUE). Infatti, tale disposizione prevede, in sostanza, che il legislatore dell'Unione possa stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea, e non opera alcuna distinzione tra attività

[18] Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, conclusa a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (*Recueil des traités des Nations unies*, voll. 1833, 1834 e 1835, pag. 3; in prosieguo: la «Convenzione sul diritto del mare»). Tale convenzione è entrata in vigore il 16 novembre 1994. La sua conclusione è stata approvata a nome della Comunità europea con decisione 98/392/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998 (GU 1998, L 179, pag. 1).

[19] Peraltro, come ha rilevato il governo italiano nelle sue osservazioni scritte, le categorie escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2009/16 non devono la propria esclusione al fatto di comportare rischi minori rispetto alle navi a cui si applica tale direttiva. Ciascuna delle categorie escluse rinviene in fonti specifiche dell'ordinamento giuridico dell'Unione e internazionale le ragioni particolari della disapplicazione, nei loro confronti, della normativa di cui trattasi.

commerciale e non commerciale. Del resto, la direttiva 2009/16, adottata sulla base di detta disposizione, riguarda non già direttamente l'attività delle navi alle quali si applica, bensì le condizioni di navigazione e, più precisamente, i poteri di controllo dello Stato di approdo a tale riguardo.

35. Per quanto riguarda, infine, la possibilità, menzionata dal giudice del rinvio, di applicare la direttiva 2009/16 alle navi di cui trattasi per il fatto che la loro attività può essere equiparata a quella di trasporto passeggeri, ritengo che, tenuto conto del fatto che la citata direttiva riguarda tali navi indipendentemente dalla loro classificazione secondo la legislazione dello Stato di bandiera, l'equiparazione di tale attività a quella di trasporto passeggeri non sia necessaria né rilevante ai fini della possibilità di applicare detta direttiva alle navi in questione [20].

36. In secondo luogo, per quanto riguarda la compatibilità dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 53/2011 con il diritto dell'Unione, nella misura in cui tale disposizione sembra limitare l'applicazione della direttiva 2009/16 alle sole navi che esercitano un'attività commerciale, rilevo che detta direttiva adotta un approccio armonizzato volto a garantire il rispetto effettivo delle norme internazionali in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi che transitano in acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri e che utilizzano i loro porti [21], allo scopo di contribuire a ridurre drasticamente il trasporto marittimo effettuato mediante navi non in regola con le norme, che navighino in tali acque [22]. Ritengo, pertanto, che detta direttiva non lasci agli Stati membri alcun margine di discrezionalità che consenta loro di limitare il suo ambito di applicazione alle sole navi che esercitano un'attività commerciale.

37. Ciò precisato, è compito del giudice del rinvio verificare se l'articolo 3 del decreto legislativo n. 53/2011 restringa, in linea di principio, l'ambito di applicazione della direttiva 2009/16 e, in caso affermativo, valutare se sia possibile dare a tale disposizione un'interpretazione conforme all'articolo 3 di tale direttiva o, in caso contrario, trarre le conseguenze dell'incompatibilità parziale di detta disposizione con il diritto dell'Unione, eventualmente disapplicando quest'ultima [23].

38. Propongo dunque di rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che la direttiva 2009/16 si applica a navi che, pur essendo classificate e certificate come «navi da carico polivalenti» dallo Stato di bandiera, esercitano in modo esclusivo e sistematico l'attività di ricerca e salvataggio in mare e che spetta al giudice del rinvio trarne tutte le conseguenze quanto all'interpretazione e all'applicazione della normativa nazionale di trasposizione di tale direttiva.

[20] In ogni caso, aggiungo che qualsiasi questione relativa alla classificazione di tali navi, quale effettuata dall'organismo di certificazione, rientra nella giurisdizione dello Stato di bandiera e non è rilevante per quanto riguarda i poteri dello Stato di approdo in forza della direttiva 2009/16. Inoltre, come ha osservato il governo spagnolo, dubito che l'attività di ricerca e salvataggio in mare possa essere equiparata a quella di trasporto passeggeri, date le differenti caratteristiche di quest'ultima quali, in particolare, l'assoluta prevedibilità del servizio (fornito a un numero di persone ben identificate, secondo itinerari e condizioni prestabiliti) e la sua natura contrattuale.

[21] V., in particolare, considerando 7 della direttiva 2009/16 e punto 12 della raccomandazione 2020/1365, che fanno riferimento a navi «adeguatamente (...) equipaggiate».

[22] V., in particolare, articolo 1 della direttiva 2009/16.

[23] Sentenza del 29 luglio 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

B. Sulla seconda questione pregiudiziale (condizioni per un'ispezione supplementare ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2009/16)

39. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la circostanza di aver trasportato, nel corso delle operazioni di salvataggio all'origine delle misure di cui al procedimento principale, un numero di persone superiore al numero massimo di persone che possono essere trasportate dalle navi di cui trattasi in base ai loro certificati di sicurezza possa costituire un «fattore di priorità assoluta» o un «fattore imprevisto», ai sensi dell'allegato I, parte II, punti 2A e 2B, alla direttiva 2009/16, e più precisamente il fattore imprevisto consistente nel fatto che le «navi [di cui trattasi] sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente» [24], che giustificherebbe che tali navi siano oggetto di un'ispezione supplementare fondata sull'articolo 11 di tale direttiva.

40. Detto giudice ritiene che, sebbene il salvataggio delle persone in mare e l'eventuale inadeguatezza delle certificazioni di sicurezza, rilasciate dallo Stato di bandiera, rispetto al numero di persone effettivamente a bordo non costituiscano né «fattori di priorità assoluta» né «fattori imprevisti» ai sensi delle disposizioni summenzionate, la differenza e l'inadeguatezza manifeste tra le persone che possono essere trasportate secondo i certificati e le persone effettivamente trasportate durante le operazioni di salvataggio potrebbero, invece, essere qualificate come «fattore imprevisto».

41. A tale riguardo, rilevo che dal considerando 6 della direttiva 2009/16 risulta che, sebbene sia 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, il controllo della conformità a tali norme dovrebbe essere garantito anche dallo Stato di approdo come seconda linea difensiva contro il trasporto marittimo non in regola con dette norme, pur riconoscendo che le ispezioni di controllo da parte di quest'ultimo non costituiscono una visita di controllo (ai fini del rilascio dei certificati) e che le relative schede non sono certificati di navigabilità [25].

42. Ai sensi dell'articolo 11 di tale direttiva, le navi sono sottoposte a ispezioni supplementari, da parte dello Stato di approdo, solo in presenza di «fattori di priorità assoluta» o di «fattori imprevisti» elencati, rispettivamente e tassativamente, nell'allegato I, parte II, punti 2A e 2B, a quest'ultima [26]. Tra i fattori imprevisti figura quello, menzionato dal giudice del rinvio, delle «navi che sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente», in merito al quale detto giudice palesa difficoltà di interpretazione.

[24] Tale giudice precisa che, sebbene, nei moduli relativi ai rapporti di ispezione, l'amministrazione italiana abbia qualificato tale circostanza come «fattore di priorità assoluta» ai sensi dell'allegato I, parte II, punto 2A, alla direttiva 2009/16 e non come «fattore imprevisto» ai sensi dell'allegato I, parte II, punto 2B, alla stessa, ciò è dovuto al fatto che tali moduli non comprendono una parte specificamente destinata all'indicazione dei fattori imprevisti e che occorre quindi considerare che, nella parte in cui tali moduli indicano il «fattore di priorità assoluta», essi si riferiscano genericamente alle condizioni necessarie per procedere all'ispezione supplementare di cui all'articolo 11 della direttiva 2009/16.

[25] Il legislatore dell'Unione tiene conto, a tale riguardo, del memorandum d'intesa di Parigi relativo al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo, firmato a Parigi il 26 gennaio 1982, il quale enuncia, nei suoi considerando quarto e quinto, che la responsabilità dell'applicazione efficace delle norme stabilite negli atti internazionali incombe principalmente alle autorità dello Stato di bandiera, aggiungendo tuttavia che gli Stati di approdo devono adottare misure efficaci per impedire la gestione di navi non conformi alle norme internazionali.

[26] Per quanto riguarda la differenza tra i due fattori, i «fattori imprevisti» sono generalmente meno gravi o rappresentano una gravità meno evidente, sono connessi a problemi di natura simile, quali infrazioni alle norme vigenti, anomalie, denunce e precedenti fermi (v. Pimm, M., «VIII. Commentary on Directive 2009/16/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on Port State Control», *EU Maritime Transport Law*, 03/2016, pag. 872). Inoltre, dall'articolo 11, lettera b), della direttiva 2009/16 risulta che, in presenza di fattori di priorità assoluta, l'ispezione supplementare sembra obbligatoria mentre, in caso di fattori imprevisti, la decisione di procedere a una siffatta ispezione rientra nel potere discrezionale dell'autorità competente.

43. A tale riguardo, mi sembra evidente che una nave che trasporta sistematicamente un numero di persone superiore al numero massimo trasportabile in base ai suoi certificati può rappresentare, in determinate circostanze, un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente. Una simile circostanza può costituire, in linea di principio, un «fattore imprevisto», ai sensi dell'allegato I, parte II, punto 2B, alla direttiva 2009/16, e giustificare un'«ispezione supplementare», ai sensi dell'articolo 11 di tale direttiva.

44. Occorre tuttavia procedere a una verifica di fatto, caso per caso, che incombe al giudice nazionale, il quale non può limitarsi ad una constatazione formale della differenza tra il numero delle persone trasportate e quello delle persone il cui trasporto è autorizzato secondo i certificati [27], ma deve valutare in concreto i rischi di un siffatto comportamento [28].

45. Inoltre, va rilevato che tale situazione può talvolta costituire, come avviene nel caso di specie, la conseguenza diretta e necessaria di un trasporto effettuato al fine di adempiere all'obbligo di salvataggio in mare che incombe al comandante della nave in forza del diritto internazionale consuetudinario e che è sancito, in particolare, all'articolo 98 della Convenzione sul diritto del mare [29] (in prosieguo: l'«obbligo di salvataggio in mare»). Infatti, il diritto consuetudinario del mare esonera le navi, nella misura in cui adempiono a tale obbligo, dalle prescrizioni imposte sulla base della classificazione della nave [30]. In circostanze del genere, il semplice fatto che la nave abbia trasportato un numero di persone modicamente superiore alla sua capacità massima non può essere considerato, di per sé, un «fattore imprevisto» ai sensi dell'articolo 11 e dell'allegato I, parte II, punto 2B, alla direttiva 2009/16 [31].

46. Ciò detto, non si può escludere, in linea di principio, che, pur adempiendo all'obbligo di salvataggio in mare, le navi possano essere gestite, nel caso concreto, in modo da rappresentare un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, il che può costituire un «fattore imprevisto» ai sensi dell'articolo 11 e dell'allegato I, parte II, punto 2B, alla direttiva 2009/16. Ciò può avvenire, in particolare, qualora si dimostri che una nave viola sistematicamente, con la sua attività predominante, disposizioni inerenti alla sicurezza delle navi, indipendentemente dalle norme

[27] Infatti, il rispetto delle condizioni previste dai certificati di sicurezza di una nave, e più in particolare la condizione relativa al numero di persone trasportate a bordo, rientra nella competenza dello Stato di bandiera. Lo stesso vale per quanto riguarda l'adeguatezza, in abstracto, del certificato rilasciato per l'esercizio dell'attività alla quale sono destinate le navi, questione che rimane di competenza dello Stato di bandiera.

[28] Mi sembra particolarmente difficile dimostrare che una nave autorizzata a trasportare, ad esempio, un centinaio di persone possa costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente qualora trasporti qualche persona in più. La situazione è diversa qualora una nave che, in linea di principio, non è destinata al trasporto di persone e per la quale i certificati di sicurezza prevedono un massimo di 30 persone a bordo in qualità di membri del suo equipaggio, come nel caso di specie, imbarchi, ad esempio, circa 400 persone.

[29] Tale disposizione, intitolata «Obbligo di prestare soccorso», al paragrafo 1 è così formulata: «Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; (...)».

[30] A questo proposito, ricordo, anzitutto, che l'articolo IV, lettera b), della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, menzionata all'articolo 2, punto 1, lettera b), della direttiva 2009/16, prevede che le persone che si trovano a bordo di una nave a causa, in particolare, dell'obbligo imposto al comandante di trasportare i naufraghi, non debbano essere prese in considerazione quando si tratta di verificare l'applicazione alla nave di una qualsivoglia prescrizione di tale convenzione; inoltre, che gli allegati alla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, firmata a Londra il 2 novembre 1973, come integrata dal protocollo del 17 febbraio 1978, anch'essa menzionata all'articolo 2, punto 1, lettera c), di tale direttiva, prevedono eccezioni al regime degli scarichi in mare nel caso in cui ciò sia indispensabile per la salvaguardia della vita umana in mare e, infine, che la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, parimenti menzionata all'articolo 2, punto 1, lettera i), di detta direttiva, prevede il diritto del comandante di esigere dai marittimi l'estensione dell'orario di lavoro oltre i limiti convenzionali quando ciò sia necessario per fornire assistenza ad altre navi o a persone in difficoltà in mare.

[31] Il giudice del rinvio ha giustamente escluso che le giustificazioni fornite dalle autorità nazionali competenti possano costituire «fattori di priorità assoluta», ai sensi dell'articolo 11 e dell'allegato I, parte II, punto 2A, alla direttiva 2009/16. Infatti, nessuno dei motivi addotti da tali autorità corrisponde alle fattispecie elencate tassativamente a titolo di «fattori di priorità assoluta».

relative alla loro classificazione [32]. Spetta in definitiva alle autorità nazionali competenti dimostrare che, nel caso di specie, le navi di cui trattasi sono state gestite in modo tale da rappresentare un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, e ciò al di fuori delle attività strettamente necessarie all'adempimento dell'obbligo di salvataggio in mare.

47. Propongo dunque di rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 11 e l'allegato I, parte II, punti 2A e 2B, della direttiva 2009/16, letti alla luce dell'obbligo di salvataggio in mare richiamato segnatamente all'articolo 98 della Convenzione sul diritto del mare, devono essere interpretati nel senso che il semplice fatto che una nave abbia trasportato, a seguito di operazioni di salvataggio in mare, un numero di persone superiore alla capacità massima, quale indicata nel certificato di sicurezza dell'armamento, non può essere considerato, di per sé, un «fattore di priorità assoluta» o un «fattore imprevisto» che, rispettivamente, imponga o giustifichi ispezioni supplementari ai sensi di dette disposizioni. Tuttavia, non si può escludere che, in linea di principio, il trasporto sistematico di un numero di persone ampiamente superiore alle capacità della nave possa nuocere a quest'ultima in modo da comportare un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, che potrebbe costituire un «fattore imprevisto» ai sensi di dette disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

C. Sulla terza e sulla quarta questione pregiudiziale [portata dei poteri di ispezione in forza dell'articolo 13 della direttiva 2009/16, dell'articolo I, lettera b), della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, e del punto 1.3.1 dell'allegato alla risoluzione dell'IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo]

48. Con la terza e la quarta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 13 della direttiva 2009/16, da una parte, o l'articolo I, lettera b), della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare e il punto 1.3.1 dell'allegato alla risoluzione dell'IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo, dall'altra, consentano allo Stato di approdo di verificare che una nave disponga dei certificati necessari e rispetti le norme internazionali in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo che riguardano l'attività effettivamente svolta da tale nave, nella fattispecie quella di ricerca e salvataggio in mare, indipendentemente dall'attività per la quale essa è stata classificata [33].

49. Tale giudice ritiene che il controllo esercitato dallo Stato di approdo non possa rimettere in discussione il controllo effettuato e le decisioni adottate nello Stato di bandiera e constata, da una parte, che né le convenzioni internazionali, né il diritto dell'Unione o il diritto italiano o tedesco prevedono condizioni precise per le navi private che svolgano in maniera sistematica l'attività di

[32] Per quanto riguarda le irregolarità in questione, potrebbe essere questo il caso, ad esempio, delle infrazioni relative agli impianti aggiuntivi che scaricano acque reflue direttamente in mare.

[33] Più in particolare, mi sembra che la quarta questione pregiudiziale, riguardante l'applicazione degli atti convenzionali citati, sia accessoria alla terza, riguardante l'applicazione dell'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16, nel senso che, con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, nell'impossibilità, per lo Stato di approdo, di poter controllare il rispetto dei requisiti applicabili riguardo all'attività effettiva di tale nave ai sensi di detta direttiva, un simile potere possa nondimeno fondarsi su uno degli atti convenzionali menzionati.

ricerca e salvataggio in mare [34] e, dall'altra, che le convenzioni internazionali derogano esplicitamente ai requisiti imposti, se del caso, in funzione della classificazione della nave, in considerazione dell'obiettivo di salvataggio in mare [35].

50. Ai sensi dell'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16, un'ispezione più dettagliata, come quelle oggetto dei procedimenti principali, comprende «un'ulteriore verifica della conformità ai requisiti operativi di bordo» e ad essa si procede se, a seguito di un'ispezione iniziale, 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 [36]. L'allegato V a tale direttiva fornisce esempi di «fondati motivi» [37].

51. Per quanto rileva nel caso di specie, le ispezioni più dettagliate ai sensi dell'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16 erano fondate, secondo la decisione di rinvio, sul «fondato motivo» menzionato all'allegato V, parte A, punto 3), a tale direttiva, vale a dire il «[r]ilevamento di imprecisioni durante l'esame dei certificati e di altra documentazione», nella fattispecie, durante l'esame del certificato di sicurezza previsto alla regola 9 del capitolo XI-2 della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare [38]. Inoltre, il governo italiano rileva, nelle sue osservazioni scritte, che il potere di effettuare le ispezioni più dettagliate di cui al procedimento principale era fondato, in particolare, sulla regola 19 del capitolo I dell'allegato a tale convenzione [39].

[34] L'assenza, nel diritto internazionale o nel diritto dell'Unione, di simili condizioni sarebbe confermata dalla raccomandazione 2020/1365, quando essa afferma, al considerando 12, che 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. In caso contrario, secondo detto giudice, non vi sarebbe alcun motivo per invocare l'ordine pubblico a tal fine.

[35] Inoltre, secondo detto giudice, quando gli atti convenzionali menzionati prevedono che i governi contraenti si impegnino, in sostanza, ad adottare tutte 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'idoneità al servizio al quale la nave è destinata deve essere intesa in un senso astratto, in considerazione del tipo di nave secondo la sua classificazione, e non in senso concreto, riguardo al tipo specifico di attività effettivamente svolte, dato che, nel caso contrario, sarebbe stato usato un termine come «utilizzata» o un termine simile. Esso riconosce tuttavia che il ricorso al termine «destinata» si presta anche ad un'interpretazione secondo la quale la destinazione potrebbe fare riferimento non già alle caratteristiche intrinseche della nave né all'utilizzo per il quale servono tali caratteristiche, ma anche all'obiettivo al quale la nave è effettivamente destinata dal suo armatore.

[36] Tale disposizione precisa che simili «fondati motivi» sussistono se l'ispettore lo ritiene giustificato secondo il suo parere professionale.

[37] Inoltre, ritengo che, dal momento che l'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16, rinvia ai pertinenti requisiti di una *convenzione* in materia, tra cui la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, menzionata all'articolo 2 di detta direttiva, esso debba essere interpretato alla luce, segnatamente, dell'articolo I, lettera b), di tale convenzione. Infatti, anche se l'Unione non è parte contraente di detta convenzione (tutti gli Stati membri, invece, ne sono firmatari), la Corte può tenere conto delle disposizioni di quest'ultima in sede di interpretazione di un atto giuridico di diritto derivato (v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2008, Intertanko e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punti da 47 a 52).

[38] La regola 9 del capitolo XI-2 della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare prevede un controllo limitato relativo alla validità dei certificati menzionati al punto 1.1 di tale regola e, in particolare, del certificato internazionale di sicurezza. Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che le ispezioni più dettagliate erano state disposte con la motivazione che i moduli per la trasmissione di informazioni in materia di sicurezza, preliminari all'arrivo delle navi in porto, erano stati compilati in modo scorretto, poiché mancava segnatamente il numero della società, l'ubicazione delle navi nel momento in cui la dichiarazione era stata redatta, l'autorità di emissione dei certificati internazionali di sicurezza nonché la data di scadenza di tali certificati. Inoltre, sarebbe stato dichiarato che i risultati dei piani di sicurezza delle navi erano stati approvati, mentre ciò non era ancora avvenuto.

[39] La regola 19 del capitolo I della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, che riguarda il controllo dei certificati della nave, precisa, alla lettera b), che tali certificati, se sono validi, sono accettati a meno che sussistano motivi evidenti per ritenere che le condizioni della nave o del suo armamento non corrispondano sostanzialmente alle indicazioni di uno dei certificati o che la nave e il suo armamento non siano conformi alle disposizioni della regola 11, lettere a) e b), di detto capitolo. Ai sensi della regola 11, lettera a), del medesimo capitolo, le condizioni della nave e del suo armamento devono essere mantenute conformi alle prescrizioni della convenzione in modo che la nave possa navigare senza pericolo per la nave o per le persone a bordo. Per contro, la regola 11, lettera b), del capitolo I della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare non è rilevante nel caso di specie, poiché essa riguarda il divieto di apportare modifiche dopo un'ispezione effettuata secondo le regole da 7 a 10 di tale capitolo.

52. Orbene, benché l'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16, stabilisca il contesto nel quale è consentita un'ispezione più dettagliata, esso non precisa chiaramente i limiti di tale ispezione. Si tratta dunque di stabilire se l'«ulteriore verifica della conformità ai requisiti operativi di bordo» si limiti ai soli requisiti applicabili sulla base della classificazione della nave o riguardi anche i requisiti applicabili all'attività concretamente esercitata dalla nave.

53. Al fine di determinare la portata del controllo da parte dello Stato di approdo ai sensi di tale disposizione, occorre a mio avviso rilevare, da un lato, che quest'ultima conferisce un potere di controllo che supera necessariamente quello dell'«ispezione iniziale» prevista all'articolo 13, punto 1, di tale direttiva, il quale riguarda, in sostanza, i certificati e le condizioni generali della nave e, dall'altro, che tale controllo ha per oggetto di verificare la conformità ai «pertinenti requisiti di una convenzione». Un simile controllo non può quindi limitarsi ai soli requisiti di natura formale previsti dai certificati relativi alla classificazione della nave da parte dell'ente di certificazione, ma riguarda piuttosto la conformità di tale nave a tutte le norme internazionali convenzionali applicabili in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo, tenendo conto delle condizioni reali della nave e del suo equipaggiamento nonché delle attività effettivamente esercitate da quest'ultima, soprattutto se esse differiscono da quelle collegate alla sua classificazione [40].

54. È quindi possibile concludere, in linea di principio, che, come osserva il governo italiano, la circostanza che una nave non sia utilizzata in conformità alle sue certificazioni può costituire una violazione delle prescrizioni relative alle procedure operative a bordo di tale nave e comportare, in particolare, un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, cosa che spetta all'amministrazione competente dimostrare, sulla base delle norme applicabili all'attività cui detta nave è effettivamente destinata.

55. Ciò posto, occorre tuttavia precisare, come fa il giudice del rinvio, che non esiste, nel diritto dell'Unione o nel diritto internazionale, una classificazione delle navi che svolgono attività di ricerca e salvataggio in mare [41]. Pertanto, in assenza di una siffatta classificazione, non si può concludere che la mera classificazione delle navi di cui trattasi quali «navi da carico generale – polivalenti» costituisca di per sé un «fondato motivo» per ritenere che le condizioni della nave, delle relative dotazioni o dell'equipaggio sostanzialmente non soddisfino i «pertinenti requisiti di una convenzione», ai sensi dell'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16, a meno che l'utilizzo sistematico di tale nave violi le norme relative alla sua classificazione [42].

56. Propongo dunque di rispondere alla terza questione pregiudiziale dichiarando che il potere dello Stato di approdo di procedere a un'ispezione più dettagliata, conformemente all'articolo 13 della direttiva 2009/16, di una nave battente bandiera di uno Stato membro include quello di

[40] Inoltre, ritengo che tale conclusione non sia rimessa in discussione dall'interpretazione dell'articolo 13, punto 1, della direttiva 2009/16 alla luce dell'articolo I, lettera b), della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, nonché del punto 1.3.1 dell'allegato alla risoluzione dell'IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo. Infatti, tali disposizioni, nella parte in cui prevedono la possibilità di controllare che la nave sia «idonea al servizio al quale è destinata», possono essere interpretate nel senso che qualsiasi valutazione relativa all'idoneità della nave deve essere effettuata tenendo conto del servizio effettivamente garantito da quest'ultima, nonché dei regolamenti pertinenti.

[41] Peraltro, tale classificazione non sembra neanche esistere nel diritto tedesco o italiano.

[42] Confesso di avere difficoltà ad accettare che il trasporto di persone in pericolo possa essere assimilato, in una certa misura, al trasporto di «carichi», pur riconoscendo che sia necessario evitare di mettere in discussione la classificazione delle navi di cui trattasi, come effettuata dall'ente di certificazione dello Stato di bandiera. Peraltro, nel caso in cui lo Stato di approdo non sia d'accordo sulla classificazione di una nave, la Convenzione sul diritto del mare prevede una procedura di denuncia, mediante la quale 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 di bandiera, il quale è tenuto ad aprire un'inchiesta a tale riguardo e, se vi è luogo a procedere, deve intraprendere le azioni necessarie per sanare la situazione (v. articolo 94, paragrafo 6, di tale convenzione). Tale approccio è conforme a quello seguito al punto 1.3.3 dell'allegato alla risoluzione dell'IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo.

verificare che tale nave rispetti le prescrizioni in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo applicabili alle attività alle quali la nave è effettivamente destinata, tenendo conto al contempo delle attività per le quali essa è stata classificata.

D. Sulla quinta questione pregiudiziale (possibilità di fermo di una nave in forza dell'articolo 19 della direttiva 2009/16 a causa dell'esercizio di un'attività diversa da quella corrispondente alla certificazione)

57. Con la sua quinta questione, il giudice del rinvio desidera anzitutto sapere, in sostanza, se le autorità dello Stato di approdo siano legittimate a richiedere il possesso di certificazioni e il rispetto di requisiti o prescrizioni in materia di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento marittimo relativi alle attività effettivamente svolte da una nave, nella fattispecie quelle di ricerca e salvataggio in mare, al fine di evitare il fermo di quest'ultima (lettera a) e, in caso affermativo, se tali certificazioni e tali requisiti o prescrizioni possano essere richiesti soltanto nel caso in cui sussista un quadro giuridico internazionale, o dell'Unione, chiaro e affidabile in ordine alla classificazione delle attività di ricerca e salvataggio in mare nonché alle relative certificazioni, requisiti o prescrizioni (lettera b) o, al contrario, se tali certificazioni, requisiti o prescrizioni debbano essere richiesti sulla base della normativa nazionale dello Stato di bandiera o dello Stato di approdo e se, ai predetti fini, sia necessaria una normativa di rango primario o derivato o se sia sufficiente una disciplina amministrativa di carattere generale (lettera c).

58. Inoltre, tale giudice solleva la questione se sia onere dello Stato di approdo indicare, in sede di ispezione, sulla base di quale normativa nazionale (legislativa, regolamentare o amministrativa) debbano essere determinati i requisiti o le prescrizioni imposti e quali correzioni o rettifiche siano richieste per assicurare il rispetto di detta normativa (lettera d) e se, in caso di assenza di una simile normativa, l'amministrazione dello Stato di approdo possa indicare, per il caso concreto, i requisiti che la nave sottoposta a ispezione deve soddisfare (lettera e).

59. Infine, detto giudice chiede se, in assenza di una siffatta normativa e in mancanza di indicazioni specifiche dello Stato di bandiera, le attività di ricerca e salvataggio possano ritenersi autorizzate (e quindi non suscettibili di inibizione tramite l'adozione di un provvedimento di fermo) ove la nave soddisfi i requisiti o le prescrizioni di un'altra categoria, di cui lo Stato di bandiera ha confermato la sussistenza in concreto (lettera f).

60. In via preliminare, va rilevato che, in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2009/16, l'autorità competente si accerta che tutte le carenze confermate o rivelate dall'ispezione siano corrette secondo le convenzioni e, a norma dell'articolo 19, paragrafo 2, di tale direttiva, qualora le carenze confermate o rivelate dall'ispezione rappresentino un evidente pericolo, segnatamente per la sicurezza, l'autorità competente dello Stato di approdo si accerta che la nave sia sottoposta a fermo.

61. Come risulta dalle risposte proposte alle questioni pregiudiziali precedenti, lo Stato di approdo, ai sensi dell'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16, può assicurare il rispetto delle convenzioni internazionali e della normativa dell'Unione applicabili in materia di sicurezza marittima, protezione dell'ambiente marino e condizioni di vita e di lavoro a bordo, tenendo conto delle attività effettivamente esercitate dalla nave, purché un simile controllo non pregiudichi le competenze dello Stato di bandiera per quanto riguarda la classificazione della nave, né l'adempimento dell'obbligo di salvataggio in mare.

62. Pertanto, il semplice fatto che una nave eserciti l'attività di ricerca e salvataggio in mare in modo sistematico non esonera tale nave dal rispetto delle prescrizioni ad essa applicabili in forza del diritto internazionale o del diritto dell'Unione, e non impedisce che detta nave sia oggetto di provvedimenti di fermo in forza dell'articolo 19 di detta direttiva qualora violi tali norme. In altri termini, sebbene, come rileva il giudice del rinvio, le navi siano escluse dall'applicazione delle norme internazionali in materia di sicurezza della navigazione e di protezione dell'ambiente marino nella misura in cui effettuino missioni specifiche di salvataggio in mare, esse non sono esonerate da qualsiasi altra norma applicabile alle navi sulla base delle prescrizioni del diritto internazionale, tenuto conto dell'attività effettivamente svolta.

63. Propongo dunque di rispondere alla quinta questione pregiudiziale dichiarando, anzitutto, che la direttiva 2009/16 deve essere interpretata nel senso che le autorità dello Stato di approdo sono legittimate a richiedere il possesso di certificazioni e il rispetto di requisiti o prescrizioni in materia di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento marittimo, relativi alle attività per le quali una nave è classificata, nonché qualsiasi altra certificazione, requisito o prescrizione fondata sul contesto normativo internazionale o dell'Unione [43].

64. Inoltre, ritengo che tale direttiva debba essere interpretata nel senso che lo Stato di approdo è tenuto ad indicare, in sede di ispezione, sulla base di quale normativa debbano essere determinati i requisiti o le prescrizioni la cui violazione è rilevata e quali correzioni o rettifiche siano richieste per garantire il rispetto di tale normativa.

65. Infine, sono dell'avviso che detta direttiva debba essere interpretata nel senso che una nave che esercita in modo sistematico l'attività di ricerca e salvataggio in mare non va considerata, in quanto tale, immune da provvedimenti di fermo qualora violi prescrizioni ad essa applicabili in forza del diritto internazionale o del diritto dell'Unione, fatto salvo l'obbligo di salvataggio in mare [44].

VI. Conclusione

66. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia) nel modo seguente:

1) La direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, come modificata dalla direttiva 2013/38/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, dai regolamenti (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, e 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, nonché dalla direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, si applica a navi che, pur essendo classificate e certificate come «navi da carico polivalenti» dallo Stato di bandiera, esercitano in

[43] Qualora, invece, la nave non soddisfi le condizioni richieste sulla base della normativa dello Stato di bandiera o dello Stato di approdo o quest'ultimo non sia d'accordo sulla classificazione di una nave, esso può (o piuttosto deve) informarne lo Stato di bandiera e cooperare con quest'ultimo per trovare una soluzione alle carenze rilevate.

[44] Mi permetto, a questo punto, un'ultima osservazione. La vita umana e il suo salvataggio è, ovviamente, il valore prevalente (su qualsiasi altra considerazione). Tuttavia, il «dovere del Buon Samaritano» non è esente da obblighi. Ad esempio, per quanto ciò possa avere un interesse, è ben vero che il Buon Samaritano del Testamento ha salvato la persona in pericolo senza esitazione. Tuttavia, egli l'ha trasportata in un luogo sicuro (una locanda) a proprie spese, con il mezzo di trasporto più sicuro (il proprio asino), si è preso cura di tale persona senza trasferire tale onere su altri e ha dato il proprio denaro al locandiere affinché si prendesse nel frattempo cura di lei, promettendogli che «ciò che spenderai in più, te lo renderò al mio ritorno». I confronti, talvolta, sono difficili...

modo esclusivo l'attività di ricerca e salvataggio in mare. Spetta al giudice del rinvio trarre tutte le conseguenze quanto all'interpretazione e all'applicazione della normativa nazionale di trasposizione di tale direttiva.

2) L'articolo 11 e l'allegato I, parte II, punti 2A e 2B, della direttiva 2009/16, letti alla luce dell'obbligo di salvataggio in mare, che incombe al comandante della nave in forza del diritto internazionale consuetudinario e che è richiamato segnatamente all'articolo 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, conclusa a Montego Bay il 10 dicembre 1982, devono essere interpretati nel senso che il fatto che una nave abbia trasportato, a seguito di operazioni di salvataggio in mare, un numero di persone superiore alla sua capacità massima, quale indicata nel certificato di sicurezza dell'armamento, non può essere considerato, di per sé, un «fattore di priorità assoluta» o un «fattore imprevisto» che, rispettivamente, imponga o giustifichi ispezioni supplementari ai sensi di dette disposizioni. Tuttavia, non si può escludere che, in linea di principio, il trasporto sistematico di un numero di persone ampiamente superiore alle capacità della nave possa nuocere a quest'ultima in modo da comportare un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, che potrebbe costituire un «fattore imprevisto» ai sensi di dette disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

3) Il potere dello Stato di approdo di procedere a un'ispezione più dettagliata, conformemente all'articolo 13 della direttiva 2009/16, di una nave battente bandiera di uno Stato membro include quello di verificare che tale nave rispetti le prescrizioni in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo applicabili alle attività alle quali la nave è effettivamente destinata, tenendo conto al contempo delle attività per le quali essa è stata classificata.

4) a) La direttiva 2009/16, quale modificata dalla direttiva 2013/38, dai regolamenti n. 1257/2013 e 2015/757, nonché dalla direttiva 2017/2110, deve essere interpretata nel senso che le autorità dello Stato di approdo sono legittimate a richiedere il possesso di certificazioni e il rispetto di requisiti o prescrizioni in materia di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento marittimo, relativi alle attività per le quali una nave è classificata, nonché qualsiasi altra certificazione, requisito o prescrizione fondata sul contesto normativo internazionale o dell'Unione.

   b) Tale direttiva deve essere interpretata nel senso che lo Stato di approdo è tenuto ad indicare, in sede di ispezione, sulla base di quale normativa debbano essere determinati i requisiti o le prescrizioni la cui violazione è rilevata e quali correzioni o rettifiche siano richieste per garantire il rispetto di tale normativa.

   c) Detta direttiva deve essere interpretata nel senso che una nave che esercita in modo sistematico l'attività di ricerca e salvataggio in mare non va considerata, in quanto tale, immune da provvedimenti di fermo qualora violi prescrizioni ad essa applicabili in forza del diritto internazionale o del diritto dell'Unione, fatto salvo l'obbligo di salvataggio in mare.