

## Caso Sea-Watch: la Corte di giustizia UE pone limiti alla prassi dei fermi amministrativi

Benedetta Minucci (Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea - Università degli Studi di Napoli "Parthenope") – 22 novembre 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti all'origine della controversia. – 3. L'ambito di applicazione della direttiva 2009/16/CE. – 4. Osservazioni preliminari. – 5. Le questioni pregiudiziali. – 6. Il principio di leale cooperazione. – 7. Brevi riflessioni conclusive.

1. Con una lunga sentenza del 1° agosto 2022, nelle cause riunite [C-14/21](#) e [C-15/21](#), la Corte di giustizia dell'Unione europea, riunita in Grande Sezione, ha segnato un importante punto fermo sulla delimitazione delle competenze dello Stato di approdo e dello Stato di bandiera sulle imbarcazioni che effettuano, come attività principale, operazioni di salvataggio in mare.

La decisione che qui si commenta è indubbiamente di massimo interesse sotto diversi profili.

Il primo, di più immediata evidenza, è legato alla delicatezza della materia considerata e all'attenzione che i nostri media, seppur ad intermittenza, rivolgono al tema dei soccorsi in mare. E ciò, tanto più, a seguito del decreto interministeriale del 4 novembre 2022, adottato dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Difesa e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, con il quale si rischia di innescare una retromarcia nella tutela dei migranti e nel rispetto degli obblighi umanitari.

Difatti, con tale decreto si pretende di riservare lo sbarco alle sole persone che versino in condizioni emergenziali e in precarie condizioni di salute; a tutte le altre persone, invece, viene assicurata la mera assistenza occorrente per l'uscita dalle acque territoriali; e ciò, si pone decisamente in contrasto con il divieto di respingimento collettivo, sancito in molteplici regole di rango internazionale, europeo e nazionale (v. in dottrina C. FAVILLI, *La stagione dei porti semichiusi: ammissione selettiva, respingimenti collettivi e responsabilità dello Stato di bandiera*, in *Questione giustizia*, nn. 2/3, 2022).

In secondo luogo, la sentenza assume rilievo poiché, per la prima volta è stata oggetto di interpretazione la [direttiva 2009/16/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai controlli che lo Stato di approdo deve svolgere sui natanti battenti una bandiera diversa dalla propria.<sup>1</sup>

Ancora, in virtù del fatto che la Corte si discosta, almeno in parte, dalle conclusioni dell'avvocato generale Rantos, formulate lo scorso 22 febbraio e

che, tale circostanza, si registra piuttosto raramente nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

2. Occorre brevemente ricordare che la *querelle*, posta all'attenzione prima del TAR Sicilia e poi della Corte di giustizia, ha origine nell'estate del 2020, quando la *Sea-Watch 3* e la *Sea-Watch 4* – due delle navi dell'organizzazione umanitaria senza scopo di lucro, *Sea-Watch*, che ha sede legale in Berlino e svolge, in modo sistematico, attività di ricerca e soccorso (attività c.d. SAR) – dopo aver effettuato salvataggi di diverse centinaia di persone nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo e, dopo aver sbarcato le persone soccorse nei porti di Palermo e di Porto Empedocle, sono sottoposte a pulizia e a disinfezione, nonché a ispezioni dettagliate.

Le Capitanerie di porto competenti hanno poi ordinato il fermo dalla navigazione, in seguito all'emersione di una serie di irregolarità tecniche ed operative, ritenute pericolose per la sicurezza, la salute e l'ambiente.

Dal canto suo, la *Sea-Watch* ha corretto un certo numero di tali carenze ma non quelle che, a suo avviso, non sono state dimostrate dalle autorità italiane, con particolare riguardo alla classificazione e alle certificazioni in possesso delle due navi. Va infatti ricordato che queste erano classificate come “navi da carico” dall'ente di classificazione dello Stato di bandiera.

Permanendo il fermo, la *Sea-Watch* ha proposto, dunque, due ricorsi dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per l'annullamento dei provvedimenti di fermo, e di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, sostenendo che le Capitanerie avrebbero violato i poteri di cui dispongono le autorità dello Stato di approdo, quali risultano dalla direttiva 2009/16, interpretata alla luce del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale applicabile (per un'analisi più approfondita ci permettiamo di rinviare a B. MINUCCI, [Il fermo amministrativo della nave Sea-Watch 4 al vaglio della Corte di giustizia](#), in questo *Blog*, 15 dicembre 2021).

3. Nutrendo dubbi sull'interpretazione della citata direttiva e delle convenzioni internazionali in materia di diritto marittimo ed in considerazione di un panorama normativo tanto articolato, il TAR Sicilia ha ritenuto che la soluzione delle controversie nei procedimenti principali imponesse di adire in via pregiudiziale la Corte di giustizia. Pertanto, ha interrogato il giudice dell'Unione, in primo luogo, in merito all'ambito di applicazione della direttiva, al fine di comprendere se le navi utilizzate sistematicamente da un'organizzazione umanitaria per un'attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare siano (o meno) soggette alla stessa.

In secondo luogo, e a seguito della definizione in senso positivo della prima questione, il giudice del rinvio ha sollevato una serie di interrogativi relativi alle condizioni e all'estensione dei poteri di controllo, ispezione e fermo da parte dello Stato di approdo.

Orbene, quanto alla prima problematica, nell'ordinanza, il giudice del rinvio dubitava che la direttiva si applicasse a navi che, pur riconosciute come “navi da carico” dall'ente di classificazione dello Stato di bandiera, dunque da

destinare a scopi commerciali, siano di fatto utilizzate per attività di soccorso umanitario.

Per sua parte la Corte di giustizia, peraltro in linea con quanto rilevato dall'avvocato generale, afferma che la direttiva 2009/16 è applicabile a qualsiasi nave che, al pari di quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, si trovi in un porto, in un ancoraggio o nelle acque soggetti alla giurisdizione di uno Stato membro e batta bandiera di un altro Stato membro o di uno Stato terzo, e sempre che non ricada in una delle categorie tassativamente escluse ed elencate all'articolo 3, paragrafo 4, di tale direttiva (secondo il quale sono esclusi dall'ambito di applicazione di quest'ultima 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). Tra l'altro, il fatto che l'attività effettiva della nave di cui trattasi non coincida con quella per la quale è stata classificata e certificata nel proprio Stato di bandiera è irrilevante ai fini dell'applicabilità di detta direttiva.

Tale interpretazione, del resto, è conforme all'obiettivo perseguito da tale atto che consiste nel migliorare l'osservanza delle norme di diritto internazionale e della legislazione dell'Unione relative alla sicurezza marittima, alla tutela dell'ambiente marino e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo, definendo criteri comuni per il controllo delle navi da parte dello Stato di approdo e armonizzando le procedure di ispezione e di fermo. Di conseguenza, la direttiva in tal senso interpretata osta a che una normativa, come quella nazionale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 53/2011, di recepimento della stessa, limiti la sua applicabilità alle sole navi impiegate a fini commerciali.

Dunque, provando a definire e ad archiviare tale prima e fondamentale questione, è sicuramente auspicabile un intervento del legislatore italiano che modifichi la norma interna divenuta incompatibile; e ciò soprattutto nella prospettiva di rispettare il principio del primato del diritto dell'Unione (v. L. PALADINI, *La Corte di giustizia dell'UE e l'obbligo internazionale di soccorso in mare: sul caso del fermo delle navi della Sea Watch eV*, in *DPCE online*, n. 3, 2022, p. 1683 ss.).

**4.** Le questioni dalla seconda alla quinta vertono sulle condizioni di attuazione del sistema di controllo, ispezione e fermo nei confronti delle navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo e, più specificamente, delle navi private di soccorso umanitario. Per la risoluzione delle stesse, tuttavia, risulta necessario premettere una serie di considerazioni aventi ad oggetto le numerose convenzioni internazionali, alla luce delle quali le disposizioni di diritto derivato dell'Unione devono essere interpretate.

*In primis* rileva la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (d'ora in avanti SOLAS), conclusa a Londra nel 1960, della quale sono parti tutti gli Stati membri dell'Unione, ma non già l'Unione stessa. Nondimeno, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che, laddove l'Unione non sia parte di una convenzione internazionale, di essa si

può senz'altro tener conto, nell'ipotesi in cui – come nel caso di specie – tutti gli Stati membri l'abbiano sottoscritta. Più in particolare, ai sensi di tale Convenzione, l'avvenuta attività di salvataggio in mare si traduce in una posizione di vantaggio da parte della nave soccorritrice, la quale non è soggetta alla pedissequa osservanza degli *standard* di sicurezza. Infatti, l'articolo IV della SOLAS, rubricato "Casi di forza maggiore", dispone che, ai fini dei requisiti di sicurezza, non devono essere computate le persone che si trovano a bordo di una nave per causa di forza maggiore o in conseguenza dell'obbligo imposto al comandante di trasportare naufraghi o altre persone. Da ciò discende che né lo Stato costiero e né, del resto, lo Stato di bandiera possono esercitare i loro rispettivi poteri di controllo del rispetto delle norme di sicurezza in mare.

Nel prosieguo, la Corte si sofferma sulla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, la cd. UNCLOS, firmata dall'Unione, che di conseguenza ne risulta vincolata; le sue disposizioni formano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tale Convenzione sancisce, per gli aspetti che qui rilevano, l'obbligo fondamentale di prestare soccorso alle persone in pericolo o in difficoltà in mare, nella misura in cui sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri. Per di più, ogni Stato costiero è tenuto a promuovere la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea.

In sostanza, quanto premesso consente alla Corte di giustizia di assumere tali pertinenti convenzioni nel settore del diritto internazionale del mare quali fonti utili ai fini dell'interpretazione della direttiva 2009/16 (sul tema, v. S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Torino, 2019).

5. Ciò posto, è in riferimento alla seconda questione pregiudiziale che la Corte di giustizia dell'Unione europea sembra porre requisiti assai più stringenti – perlomeno rispetto alle conclusioni motivate dell'avvocato generale – nel delineare le condizioni in presenza delle quali lo Stato di approdo possa condurre un'ispezione supplementare nei confronti delle navi impegnate sistematicamente in un'attività di ricerca e soccorso.

Oggetto specifico di interpretazione è l'articolo 11, lettera b), della direttiva in esame, il quale impone agli Stati di approdo di sottoporre le navi che fanno scalo nei porti o negli ancoraggi comunitari ad ispezioni periodiche e ad ispezioni supplementari nel caso in cui queste presentino uno dei "fattori di priorità assoluta" o dei "fattori imprevisti" previsti dalla direttiva (v. allegato I, parte II, punti 2A e 2B).

Più nello specifico, si tratta di chiarire se l'utilizzo di navi da carico, ai fini di un'attività di soccorso, possa essere considerato sufficiente per l'inizio di tali forme di controllo, in ragione del fatto che esse trasportano un numero di persone sproporzionato rispetto alle loro capacità effettive.

Per la Grande Sezione, in assenza di indicazioni che consentano di collegare tale circostanza a un “fattore di priorità assoluta”, la situazione oggetto di analisi può rientrare esclusivamente nell’ambito di un “fattore imprevisto” dovuto, in particolare, alla gestione insicura della nave e alla mancanza di adeguati equipaggiamenti di sicurezza (allegato I, parte II, punto 2 B, nono trattino, relativo al fatto che tali navi sarebbero state “gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l’ambiente”).

Nondimeno, come precisato dalla Corte, la manifesta sproporzione tra la capacità di trasporto di tali navi e il numero di persone effettivamente soccorse non è, di per sé sola, sufficiente a legittimare una simile ispezione. Invero, la decisione adottata dallo Stato di approdo deve comunque essere motivata e, nel merito, giustificata sia in diritto sia in fatto. In effetti, un controllo di tale portata deve fondarsi su indizi seri, in grado di dimostrare l’esistenza di un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l’ambiente. Tra l’altro, tali ispezioni supplementari possono essere effettuate solo dopo aver completato tutte le operazioni relative al trasbordo o allo sbarco delle persone alle quali i comandanti hanno deciso di prestare soccorso.

Ebbene, per la prima volta, il giudice dell’Unione giunge ad indebolire espressamente uno dei capisaldi della motivazione con cui le Capitanerie di Porto avevano ordinato il fermo amministrativo delle navi *Sea-Watch* 3 e 4, cercando di porre un freno alle ispezioni e ai fermi pretestuosi e sgretolando la legittimità degli stessi in assenza di indizi seri e motivati.

Ma non è tutto. Con la terza e la quarta questione, la Corte di giustizia provvede ulteriormente a limitare i poteri delle autorità degli Stati di approdo sulle navi private di assistenza umanitaria (v. F. DE VITTOR, *Questioni di interpretazione e applicazione delle convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 2021, p. 103 ss.). In tale ottica, la Grande Sezione interpreta l’articolo 13 della direttiva 2009/16 in modo da non consentire loro di richiedere il possesso di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o imporre loro il rispetto dei requisiti e delle prescrizioni applicabili ad altre classificazioni. Una simile possibilità si tradurrebbe nella violazione del riparto di competenze tra lo Stato costiero e lo Stato di bandiera previsto dalla direttiva e sarebbe contraria non soltanto alle norme pertinenti di diritto internazionale, ma anche alla stessa direttiva. Infatti, un controllo del genere equivarrebbe a rimettere in discussione il modo in cui lo Stato di bandiera ha esercitato la propria competenza in materia di concessione della propria nazionalità alle navi, nonché di classificazione e di certificazione di queste ultime.

Per contro, lo Stato di approdo ha il diritto, per dimostrare l’esistenza di indizi seri di un pericolo imminente, di tenere conto della differenza tra la certificazione di una nave e il suo utilizzo sistematico ed effettivo. Spetta tuttavia allo Stato in questione addurre elementi giuridici e fattuali circostanziati idonei a dimostrare le ragioni per le quali tale circostanza comporti, da sola o con altri elementi, un pericolo concreto.

6. Il quinto e ultimo quesito, forse il più interessante, vede la Corte discostarsi di gran lunga dal percorso argomentativo seguito dall'avvocato generale Rantos.

Sebbene non sembri il caso di soffermarsi sulle conclusioni (per la cui disamina sia consentito rinviare a B. MINUCCI, *Caso Sea-Watch: il fermo delle navi potrebbe essere giustificato dal diritto dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 28 marzo 2022), preme rimarcare la divergenza rispetto ad esse, dell'analisi condotta dalla Corte.

Con l'ultima domanda, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 19 della direttiva 2009/16 debba essere interpretato nel senso che lo Stato di approdo possa subordinare il mancato fermo delle navi sistematicamente usate per il soccorso in mare o la revoca di siffatto fermo a due condizioni alternative. La prima è che tali navi dispongano di certificati idonei all'attività effettivamente e regolarmente svolta e rispettino le prescrizioni corrispondenti; la seconda è che le navi in questione eseguano le azioni correttive richieste in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo.

La risoluzione di tale ultima questione rappresenta, probabilmente, la principale svolta della vicenda, in quanto il giudice dell'Unione giunge a delimitare nettamente i presupposti che legittimano l'adozione del fermo dalla navigazione e fa, inoltre, leva sulla necessità di un bilanciamento e di un equilibrio tra le competenze e i poteri degli Stati.

Anzitutto, l'eventuale fermo permetterebbe allo Stato di approdo di andare oltre quello che, invece, è soltanto un controllo di secondo grado. Ne consegue che un simile provvedimento può essere adottato soltanto qualora le carenze rilevate rappresentino un *evidente* pericolo o rischio futuro e, da sole o nel complesso, siano idonee a rendere la nave insicura.

In secondo luogo, quanto alle azioni correttive che tali autorità possono imporre, le norme di diritto internazionale nel cui ambito la direttiva 2009/16 si inserisce, ostano a che tale atto derivato sia interpretato nel senso che lo Stato di approdo possa imporre alle navi soggette alla sua giurisdizione il possesso di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o l'osservanza delle prescrizioni applicabili alle navi rientranti in una classificazione diversa da quella disposta dalle autorità di quest'ultimo Stato. Da ciò discende che lo Stato di approdo non può subordinare il mancato fermo o la sua revoca a simili condizioni.

A ciò si aggiunga che azioni correttive, sebbene possibili, devono essere non solo idonee e necessarie a correggere le carenze che rappresentano un evidente pericolo, ma anche proporzionate a tal fine. Ed in ogni caso, l'imposizione di simili correzioni deve, ad avviso della Corte, rappresentare l'*extrema ratio*. Difatti, lo Stato di approdo deve preventivamente informare per iscritto lo Stato di bandiera in merito alle circostanze e alle ragioni che hanno determinato l'ispezione e il fermo di una nave battente la sua bandiera, comunicandogli i verbali redatti.

In altre parole, lo Stato costiero dovrebbe intraprendere un dialogo con lo Stato di bandiera e dare avvio ad un'efficace fase di collaborazione. Gli stessi

devono adoperarsi per raggiungere una posizione concordata sulle azioni che ciascuno di loro deve attuare. Trattasi di un rapporto di scambio reciproco che è ulteriormente rafforzato se calato nel diritto dell'Unione europea e letto alla luce del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che obbliga gli Stati membri a rispettarsi e assistersi reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati e al quale la Corte fa espresso riferimento nelle ultime battute della sua decisione.

7. Provando a tirare le fila sul caso sottoposto all'attenzione della Grande Sezione, la sentenza – a cui i tribunali italiani dovranno dare esecuzione per non incorrere in procedure di infrazione – potrebbe diventare un precedente storico a cui appellarsi in episodi come questi, che si verificano con ancora troppa frequenza. Non a caso, a partire dal 2020, la misura del fermo amministrativo è diventata lo strumento ordinario di contrasto delle attività di ricerca e soccorso che le navi delle ONG tentano ancora di svolgere nelle acque internazionali del Mediterraneo centrale. E le notizie più recenti sono ben lontane da far sperare in un cambio di rotta imminente. Da ultimo, un'ennesima nave (Geo Barents) è rimasta bloccata nel porto di Catania in seguito ad un ordine interministeriale, firmato dal ministro delle Infrastrutture, che ha obbligato il comandante della stessa, per diversi giorni, a non far sbarcare i naufraghi salvati nel corso della missione.

Certo è che, con tale pronuncia della Corte di giustizia, non sarà più possibile bloccare le navi di ONG sulla base di contestazioni formali non fondate su valide argomentazioni giuridiche. In particolare, considerando le norme fondamentali del diritto internazionale del mare ed interpretando le pertinenti disposizioni della direttiva 2009/16, per la prima volta è stato definito e riequilibrato il riparto tra le competenze degli Stati di bandiera e quelle degli Stati di approdo, chiarendo con fermezza come i poteri di questi ultimi non siano affatto illimitati. Ed è stata sottolineata l'indispensabilità di presupposti e condizioni ben precisi ai fini dell'adozione di provvedimenti di fermo.

In attesa, dunque, che il governo italiano prenda provvedimenti idonei a rispettare l'obbligo di ricerca e di salvataggio che prevale su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare, bisogna apprezzare il giusto equilibrio raggiunto dalla Corte di giustizia che sembra non dimenticare che le imbarcazioni private, ad oggi, costituiscono la principale risorsa per prevenire e per contenere i decessi nel Mediterraneo, pur in un sostanziale rispetto dei parametri di sicurezza.