

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

1° agosto 2022

"Rinvio pregiudiziale - Attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, condotta da un'organizzazione non governativa (ONG) a scopo umanitario - Regime applicabile alle navi - Direttiva 2009/16/CE - Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare - Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare - Competenze e poteri spettanti, rispettivamente, allo Stato di bandiera e allo Stato di approdo - Ispezione e fermo delle navi"

Nelle cause riunite C-14/21 e C-15/21,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia), con ordinanze del 23 dicembre 2020, pervenute in cancelleria l'8 gennaio 2021, nei procedimenti

S.W.V.

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (C-14/21 e C-15/21),

Capitaneria di porto di Palermo (C-14/21),

Capitaneria di porto di Porto Empedocle (C-15/21),

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele e J. Passer (relatore), presidenti di sezione, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, N. Wahl e D. Gratsias, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: C. Di Bella, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 novembre 2021,

considerate le osservazioni presentate:

- per la S.W.V., da C.L. Cecchini, G. Crescini, L. Gennari, E. Mordiglia e A. Mozzati, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da L. D'Ascia e A. Jacoangeli, avvocati dello Stato;
- per il governo spagnolo, da L. Aguilera Ruiz, in qualità di agente;
- per il governo norvegese, da V. Hauan, L.-M. Moen Jünge e K. Moe Winther, in qualità di agenti,
- per la Commissione europea, da A. Bouquet, C. Cattabriga e S.L. Kalèda, in qualità di agenti;

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 febbraio 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione della direttiva 2009/16/CE 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 rettifiche in GU 2013, L 32, pag. 23 e GU 2014, L 360, pag. 111), come modificata 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"), nonché 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").

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie che vedono la S.W.V. contrapposta, da un lato, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Italia) nonché alla Capitaneria di porto di Palermo (Italia), e, dall'altro, allo stesso ministero nonché alla Capitaneria di porto di Porto Empedocle (Italia), in merito a provvedimenti di fermo, adottati da ciascuna di dette Capitanerie e riguardanti, rispettivamente, le navi denominate "S.W. 4" e "S.W. 3".

Contesto normativo

Diritto internazionale

Convenzione sul diritto del mare

3 La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, conclusa a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1833, 1834 e 1835, pag. 3; in prosieguo: la "convenzione sul diritto del mare"), 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).

4 La parte II della convenzione sul diritto del mare, rubricata "Mare territoriale e zona contigua", comprende gli articoli da 2 a 33 di quest'ultima.

5 L'articolo 2 di tale convenzione, rubricato "Regime giuridico del mare territoriale, dello spazio aereo soprastante il mare territoriale, del relativo fondo marino e del suo sottosuolo", al paragrafo 1 stabilisce quanto segue:

"La sovranità dello Stato costiero si estende, al di là del suo territorio e delle sue acque interne e, nel caso di uno Stato-arcipelago, delle sue acque arcipelagiche, a una fascia adiacente di mare, denominata mare territoriale".

6 L'articolo 17 di tale convenzione, rubricato "Diritto di passaggio inoffensivo", recita così:

"Alle condizioni della presente Convenzione, le navi di tutti gli Stati, costieri o privi di litorale, godono del diritto di passaggio inoffensivo attraverso il mare territoriale".

7 L'articolo 18 della stessa convenzione, rubricato "Significato del termine "passaggio"", prevede quanto segue:

"1. Per "passaggio" si intende la navigazione nel mare territoriale allo scopo di:

a) attraversarlo senza entrare nelle acque interne né fare scalo in una rada o installazione portuale situata al di fuori delle acque interne; o

a) dirigersi verso le acque interne o uscirne, oppure fare scalo in una rada o installazione portuale.

2. Il passaggio deve essere continuo e rapido. Il passaggio consente tuttavia la fermata e l'ancoraggio, ma soltanto se questi costituiscono eventi ordinari di navigazione o sono resi necessari da forza maggiore o da condizioni di difficoltà, oppure sono finalizzati a prestare soccorso a persone, navi o aeromobili in pericolo o in difficoltà".

8 L'articolo 19 della convenzione sul diritto del mare, rubricato "Significato dell'espressione "passaggio inoffensivo"", ai paragrafi 1 e 2 stabilisce che il passaggio di una nave straniera è inoffensivo fintanto che non arreca pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero e che tale passaggio è considerato pregiudizievole per uno di tali elementi se, nel mare territoriale, la nave è impegnata in una serie di attività determinate. Ai sensi del paragrafo 2, lettera g) di tale articolo, tra tali attività rientrano il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero.

9 L'articolo 21 di tale convenzione, rubricato "Leggi e regolamenti dello Stato costiero relativi al passaggio inoffensivo", recita come segue:

"1. Lo Stato costiero può emanare leggi e regolamenti, conformemente alle disposizioni della presente Convenzione e ad altre norme del diritto internazionale, relativamente al passaggio inoffensivo attraverso il proprio mare territoriale, in merito a tutte o a una qualsiasi delle seguenti materie:

a) sicurezza della navigazione (...)

(...)

h) prevenzione di violazioni delle leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione dello Stato costiero.

2. Tali leggi e regolamenti non debbono interessare la progettazione, la costruzione, l'armamento o l'allestimento di navi straniere a meno che non diano attuazione a regolamenti o norme internazionali generalmente accettate.

(...)

4. Le navi straniere che esercitano il diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale si attengono a tali leggi e regolamenti (...)"

10 L'articolo 24 di detta convenzione, rubricato "Obblighi dello Stato costiero", al paragrafo 1 così dispone:

"Lo Stato costiero non deve ostacolare il passaggio inoffensivo delle navi straniere attraverso il mare territoriale, salvo nei casi previsti dalla presente Convenzione. In particolare, nell'applicazione della presente Convenzione o di ogni altra legge o regolamento adottati conformemente a essa, lo Stato costiero non deve:

a) imporre alle navi straniere obblighi che abbiano l'effetto pratico di impedire o limitare il diritto di passaggio inoffensivo;

oppure

b) esercitare discriminazioni di diritto o di fatto contro navi di qualunque Stato o contro navi adibite al trasporto di materiali diretti o provenienti da un qualunque Stato o per conto di esso".

11 La parte VII della convenzione sul diritto del mare, rubricata "Alto mare", comprende gli articoli da 86 a 120 della stessa.

12 Ai sensi dell'articolo 86 di tale convenzione, rubricato "Ambito di applicazione della presente parte":

"Le disposizioni della presente parte si applicano a tutte le aree marine non incluse nella zona economica esclusiva, nel mare territoriale o nelle acque interne di uno Stato, o nelle acque arcipelagiche di uno Stato-arcipelago. (...)".

13 L'articolo 91 di detta convenzione, rubricato "Nazionalità delle navi", così recita:

"1. Ogni Stato stabilisce le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, dell'immatricolazione nel suo territorio, del diritto di battere la sua bandiera. Le navi hanno la nazionalità dello Stato di cui sono autorizzate a battere bandiera. (...)

2. Ogni Stato rilascia alle navi alle quali ha concesso il diritto di battere la sua bandiera, i relativi documenti".

14 L'articolo 92 della stessa convenzione, rubricato "Posizione giuridica delle navi", al paragrafo 1 dispone quanto segue:

"Le navi battono bandiera di un solo Stato e, salvo casi eccezionali specificamente previsti da trattati internazionali o dalla presente Convenzione, nell'alto mare sono sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva. (...)"

15 L'articolo 94 della convenzione sul diritto del mare, rubricato "Obblighi dello Stato di bandiera", recita nel modo seguente:

"1. Ogni Stato esercita efficacemente la propria giurisdizione e il proprio controllo su questioni di carattere amministrativo, tecnico e sociale sulle navi che battono la sua bandiera.

2. In particolare ogni Stato:

a) tiene un registro delle navi che contenga i nomi e le caratteristiche delle navi che battono la sua bandiera, ad esclusione di quelle che, in virtù di norme internazionali generalmente accettate, per effetto delle loro modeste dimensioni ne sono esenti; e

b) esercita la propria giurisdizione conformemente alla propria legislazione, su tutte le navi che battono la sua bandiera, e sui rispettivi comandanti, ufficiali ed equipaggi, in relazione alle questioni di ordine amministrativo, tecnico e sociale di pertinenza delle navi.

3. Ogni Stato adotta, per le navi che battono la sua bandiera, tutte le misure necessarie a salvaguardare la sicurezza in mare, con particolare riferimento a:

a) costruzione, attrezzature e navigabilità delle navi;

b) composizione, condizioni di lavoro e addestramento degli equipaggi, tenendo conto degli appropriati strumenti internazionali;

(...)

4. Tali misure includono le norme necessarie a garantire che:

a) ogni nave, prima dell'immatricolazione e dopo, a intervalli opportuni, sia ispezionata da un ispettore marittimo qualificato, (...)

(...)

c) il comandante, gli ufficiali e, nella misura appropriata, i membri dell'equipaggio conoscano perfettamente e abbiano l'ordine di rispettare le pertinenti norme internazionali relative alla salvaguardia della vita umana in mare (...)

5. Nell'adottare le misure di cui ai paragrafi 3 e 4, ogni Stato è tenuto sia ad attenersi alle norme, alle procedure e alle pratiche internazionali generalmente accettate, sia ad assumere qualsiasi iniziativa che si renda necessaria per garantirne l'osservanza.

6. 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. Nel ricevere la denuncia, lo Stato di bandiera apre un'inchiesta e, se vi è luogo a procedere, intraprende le azioni necessarie per sanare la situazione.

(...)"

16 L'articolo 98 di tale convenzione, rubricato "Obbligo di prestare soccorso", così recita:

"1. 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 è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa;

(...)

2. Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali".

Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare

17 La convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare è entrata in vigore il 25 maggio 1980. L'Unione europea non è parte di tale convenzione, ma tutti gli Stati membri lo sono.

18 L'articolo I della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, rubricato "Obblighi generali derivanti dalla Convenzione", prevede quanto segue:

"a) I Governi contraenti si impegnano a dare effetto alle disposizioni della presente Convenzione e del suo Allegato, che fa parte integrante della presente Convenzione. Ogni riferimento alla presente Convenzione implica, contemporaneamente, il riferimento all'Allegato.

b) I Governi contraenti si impegnano a emanare tutte le leggi, tutti i decreti, ordini e regolamenti ed a prendere tutte le altre disposizioni necessarie per dare alla Convenzione la sua piena ed intera applicazione, al fine di garantire che, dal punto di vista della sicurezza della vita umana, una nave sia idonea al servizio al quale è destinata".

19 L'articolo II di tale convenzione, rubricato "Campo di applicazione", recita nel modo seguente:

"La presente Convenzione si applica alle navi che sono autorizzate a battere bandiera di uno Stato il cui Governo è Parte contraente".

20 L'articolo IV di detta convenzione, rubricato "Casi di forza maggiore", alla lettera b) prevede quanto segue:

"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, non devono essere computate, allorché si tratti di verificare l'applicazione alla nave di una qualsiasi disposizione della presente Convenzione"

21 Le parti della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare hanno concluso a Londra, l'11 novembre 1988, un protocollo relativo a tale convenzione, che ne costituisce parte integrante. Tale protocollo, entrato in vigore il 3 febbraio 2000, contiene a sua volta un allegato che ne costituisce parte integrante e che comprende quattordici capitoli che stabiliscono un'ampia serie di regole relative alla costruzione, all'equipaggiamento e alla gestione delle navi a cui si applica detta convenzione.

22 Il capitolo I, parte B, di tale allegato contiene, in particolare, le seguenti regole:

"Regola 11

Mantenimento delle condizioni dopo la visita

a) Lo stato della nave e del suo armamento deve essere mantenuto in conformità con le prescrizioni delle presenti regole in modo tale che la sicurezza della nave rimanga soddisfacente sotto tutti i punti di vista e che la nave possa mettersi in mare senza pericolo per essa stessa o per le persone a bordo.

(...)

Regola 17

Accettazione dei certificati

I certificati rilasciati a nome di un Governo contraente devono essere accettati dagli altri Governi contraenti a tutti gli effetti della presente Convenzione. Essi devono essere considerati, da parte degli altri Governi contraenti, come aventi lo stesso valore dei certificati da essi rilasciati.

(...)

Regola 19

Controllo

a) Ogni nave è sottoposta, nel porto di un altro Governo contraente, al controllo di funzionari debitamente autorizzati da questo Governo nella misura in cui tale controllo ha come obiettivo di verificare che i certificati (...) sono in corso di validità.

b) Questi certificati, se sono in corso di validità, debbono essere accettati a meno che non esistano buone ragioni di ritenere che le condizioni della nave oppure del suo armamento non corrispondono sostanzialmente alle indicazioni di uno qualunque di questi certificati oppure che la nave ed il suo armamento non soddisfano alle disposizioni delle regole 11 a) e 11b).

c) Nelle circostanze enunciate [alla lettera] b) (...), il funzionario che esercita il controllo deve adottare i provvedimenti necessari per assicurare che la nave non salpi prima di essere in grado di mettersi in mare oppure che lasci il porto per recarsi nel cantiere adeguato di riparazione, senza pericolo per la nave stessa o per le persone a bordo.

(...)"

Convenzione sulla ricerca e il salvataggio marittimo

23 La Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo, conclusa ad Amburgo il 27 aprile 1979 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1405, n. 23489, pag. 133; in prosieguo: la "convenzione sulla ricerca e il salvataggio marittimo"), è entrata in vigore il 22 giugno 1985. L'Unione non è parte di tale convenzione. Solo alcuni Stati membri, tra cui la Repubblica federale di Germania e la Repubblica italiana, lo sono.

Risoluzione dell'IMO sul controllo dello Stato di approdo

24 Il 4 dicembre 2019, l'assemblea dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) ha adottato la risoluzione A.1138(31), intitolata "Procedure di controllo da parte dello Stato di approdo, 2019" (in prosieguo: la "risoluzione IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo"), alla quale è accluso un allegato dallo stesso titolo.

25 Il capo 1 di tale allegato, rubricato "Disposizioni generali", contiene un punto 1.3, rubricato "Introduzione", che recita nel modo seguente:

"1.3.1 In base alle disposizioni delle convenzioni pertinenti menzionate nella precedente sezione 1.2, l'amministrazione (ossia il governo dello Stato di bandiera) è responsabile della promulgazione delle leggi e dei regolamenti e dell'adozione di tutte le altre misure che possono essere necessarie per dare alle convenzioni pertinenti effetto pieno e completo in modo da garantire che, dal punto di vista della sicurezza della vita e della prevenzione dell'inquinamento, una nave sia idonea al servizio a cui è destinata e che i marittimi siano qualificati e idonei ai loro compiti.

(...)

1.3.3 Le procedure di controllo descritte di seguito devono essere considerate complementari alle misure nazionali adottate dalle amministrazioni dello Stato di bandiera in territorio nazionale e all'estero e mirano a fornire un approccio comune e uniforme all'esecuzione delle misure di ispezione e controllo adottate dallo Stato di approdo in caso di riscontro di gravi carenze. Tali procedure sono inoltre finalizzate a fornire assistenza alle amministrazioni dello Stato di bandiera per garantire l'osservanza delle disposizioni delle convenzioni, per proteggere la sicurezza degli equipaggi, dei passeggeri e delle navi, nonché per assicurare la prevenzione dell'inquinamento".

Diritto dell'Unione

Direttiva 2009/16

26 La direttiva 2009/16 è stata adottata sulla base dell'articolo 80, paragrafo 2, CE (divenuto articolo 100, paragrafo 2, TFUE), allo scopo di procedere alla novellazione della 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 ha subito diverse modificazioni successivamente alla sua adozione, nonché di rafforzare le procedure da essa istituite.

27 I considerando da 2 a 4, 6, 7, 11, 23 e 34 della direttiva 2009/16 recitano come segue:

"(2) La Comunità è seriamente preoccupata per il numero di sinistri marittimi e l'inquinamento dei mari e delle coste degli Stati membri.

(3) La Comunità si preoccupa anche delle condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi.

(4) È possibile migliorare efficacemente la sicurezza, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo riducendo drasticamente la presenza nelle acque comunitarie di navi inferiori alle norme, applicando rigidamente le convenzioni, i codici e le risoluzioni internazionali.

(...)

(6) 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.

(7) Un approccio armonizzato all'efficace applicazione di tali norme internazionali da parte degli Stati membri nei confronti delle navi che transitano in acque soggette alla loro giurisdizione e che utilizzano i loro porti dovrebbe evitare distorsioni della concorrenza.

(...)

(11) Un sistema efficiente di controllo da parte dello Stato di approdo dovrebbe cercare di garantire l'ispezione regolare di tutte le navi che fanno scalo nei porti e negli ancoraggi della Comunità. (...)

(...)

(23) La mancata osservanza delle disposizioni delle convenzioni in materia dovrebbe essere corretta. Le navi per le quali è necessaria un'azione correttiva dovrebbero essere fermate, se le carenze osservate rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, fintanto che queste non siano state corrette.

(...)

(34) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire la riduzione del trasporto marittimo inferiore alle norme nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri attraverso un miglioramento del sistema comunitario di ispezion[e] delle navi per il trasporto marittimo e la predisposizione di mezzi di intervento preventivo nel settore dell'inquinamento marino, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle sue dimensioni e dei suoi effetti, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà (...).

28 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2009/16, rubricato "Obiettivo":

"La presente direttiva ha l'obiettivo di contribuire a ridurre drasticamente il trasporto marittimo inferiore alle norme nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri:

a) migliorando l'osservanza della legislazione internazionale e comunitaria pertinente in materia di sicurezza marittima, tutela dell'ambiente marino e condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi battenti tutte le bandiere;

b) definendo criteri comuni per il controllo delle navi da parte dello Stato di approdo e armonizzando le procedure di ispezione e fermo (...)

c) applicando all'interno della Comunità un sistema di controllo da parte dello Stato di approdo basato su ispezioni effettuate all'interno della Comunità (...), che punti ad ispezionare tutte le navi con una frequenza legata al profilo di rischio, per cui le navi che presentano un rischio più elevato siano sottoposte ad ispezioni più dettagliate con maggiore frequenza".

29 L'articolo 2 di tale direttiva prevede quanto segue:

"Ai fini della presente direttiva s'intende per:

1) "convenzioni" le seguenti convenzioni, con i relativi protocolli e emendamenti, nonché connessi codici vincolanti, nella loro versione aggiornata:

(...)

b) convenzione (...) per la salvaguardia della vita umana in mare (...);

(...)

5) "nave" qualsiasi nave per il trasporto marittimo battente bandiera diversa da quella dello Stato di approdo, cui si applicano una o più delle convenzioni;

6) "interfaccia nave/porto" le interazioni che hanno luogo quando una nave è direttamente ed immediatamente interessata da attività che comportano il movimento di persone o di merci o la fornitura di servizi portuali verso la nave o dalla nave;

7) "nave ancorata" una nave in porto o in un'altra zona soggetta alla giurisdizione di un porto ma non ormeggiata, che effettua un'attività di interfaccia nave/porto;

(...)

12) "ispezione più dettagliata" l'ispezione durante la quale la nave, le relative dotazioni e l'equipaggio sono sottoposti interamente o, se necessario, parzialmente ad un esame accurato nei casi specificati all'articolo 13, paragrafo 3, concernente la costruzione della nave, le relative dotazioni, l'equipaggio, le condizioni di vita e di lavoro e il rispetto delle procedure operative di bordo;

(...)

15) "fermo" il divieto ufficiale per una nave di prendere il mare a causa di carenze individuate che, da sole o nel complesso, rendono la nave insicura;

(...)

20) "certificato obbligatorio" certificato rilasciato direttamente o a nome di uno Stato di bandiera in conformità delle convenzioni;

21) "certificato di classificazione" documento che conferma la conformità alla [convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare];

(...)"

30 L'articolo 3 di detta direttiva, rubricato "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.

(...)

L'ispezione di una nave eseguita da uno Stato membro in acque soggette alla sua giurisdizione diverse da quelle di un porto (...) è considerata tale ai fini della presente direttiva.

(...)

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.

(...)"

31 L'articolo 4 della stessa direttiva, rubricato "Poteri di ispezione", stabilisce al paragrafo 1 che "[g]li Stati membri adottano tutte le misure necessarie per poter svolgere legalmente le ispezioni previste dalla presente direttiva a bordo di navi straniere, in conformità del diritto internazionale".

32 L'articolo 11 della direttiva 2009/16, rubricato "Frequenza delle ispezioni", prevede quanto segue:

"Le navi che fanno scalo nei porti o negli ancoraggi comunitari 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".

33 Ai sensi dell'articolo 12 di tale direttiva, rubricato "Selezione delle navi ai fini dell'ispezione":

"L'autorità competente provvede affinché le navi siano selezionate ai fini dell'ispezione in base al profilo di rischio (...) e quando emergono fattori di priorità assoluta o imprevisti conformemente all'allegato I, parte II, punti 2A e 2B. (...)

(...)"

34 L'articolo 13 di detta direttiva, rubricato "Ispezioni iniziali e ispezioni dettagliate", prevede quanto segue:

"Gli Stati membri provvedono affinché le navi selezionate ai fini dell'ispezione ai sensi dell'articolo 12 (...) siano sottoposte a un'ispezione iniziale o a un'ispezione più dettagliata come segue:

1) al momento di ogni ispezione iniziale di una nave, l'autorità competente si accerta che l'ispettore provveda almeno:

a) a controllare i certificati (...), che devono essere conservati a bordo conformemente alla normativa marittima comunitaria e alle convenzioni in materia di sicurezza;

(...)

c) a verificare che siano soddisfacenti le condizioni generali della nave, 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".

35 L'articolo 19 della stessa direttiva, rubricato "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.

(...)

3. Nell'esercizio del suo potere discrezionale nel valutare l'opportunità di sottoporre una nave a fermo, l'ispettore applica i criteri stabiliti nell'allegato X.

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. (...)

(...)"

36 L'articolo 21 della direttiva 2009/16, rubricato "Seguito dato a ispezioni e fermi", prevede quanto segue:

"1. Se le carenze di cui all'articolo 19, paragrafo 2, non possono essere corrette nel porto in cui è avvenuta l'ispezione, l'autorità competente dello Stato membro interessato può consentire alla nave di raggiungere senza indebito ritardo il cantiere navale idoneo più vicino al porto di fermo, scelto dal comandante e dalle autorità interessate, dove può essere dato il necessario seguito al provvedimento purché siano rispettate le condizioni stabilite dall'autorità competente dello Stato di bandiera e approvate da detto Stato membro. Dette condizioni assicurano che la nave possa riprendere il mare 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.

(...)

3. Nei casi indicati al paragrafo 1, l'autorità competente dello Stato membro in cui si trova il porto nel quale è avvenuta l'ispezione informa l'autorità competente dello Stato in cui è situato il cantiere di riparazione, i soggetti menzionati all'articolo 19, paragrafo 6, e ogni altra autorità pertinente in merito alle condizioni necessarie per la navigazione.

L'autorità competente dello Stato membro destinatario della notifica comunica all'autorità notificante le azioni intraprese in merito.

4. Gli Stati membri provvedono affinché sia rifiutato l'accesso a qualsiasi porto o ancoraggio all'interno della Comunità alle navi di cui al paragrafo 1 che prendono il mare:

a) senza rispettare le condizioni stabilite dall'autorità competente dello Stato membro del porto di ispezione;
o

b) che rifiutano di ottemperare ai requisiti applicabili delle convenzioni non recandosi nel cantiere navale previsto.

Siffatto rifiuto rimane in vigore finché il proprietario o l'armatore non dimostri sufficientemente all'autorità competente dello Stato membro in cui sono state constatate le carenze che la nave è perfettamente conforme ai pertinenti requisiti delle convenzioni.

5. Nei casi indicati al paragrafo 4, lettera a), l'autorità competente dello Stato membro in cui sono state constatate le carenze della nave informa immediatamente le autorità competenti di tutti gli altri Stati membri.

Nei casi indicati al paragrafo 4, lettera b), l'autorità competente dello Stato membro in cui si trova il cantiere navale informa immediatamente le autorità competenti di tutti gli altri Stati membri.

Prima di negare l'accesso, lo Stato membro può chiedere di consultarsi con l'amministrazione dello Stato di bandiera della nave in questione.

6. In deroga alle disposizioni del paragrafo 4, l'accesso ad un porto o ancoraggio specifico può essere consentito dall'autorità competente del relativo Stato di approdo in casi di forza maggiore o per motivi primari di sicurezza ovvero per diminuire o ridurre al minimo il rischio di inquinamento o per correggere carenze, a condizione che il proprietario, l'armatore o il comandante della nave abbiano adottato provvedimenti adeguati a garantire un accesso sicuro che soddisfino l'autorità competente di tale Stato membro".

37 L'allegato I a tale direttiva, rubricato "Elementi del sistema comunitario di ispezione da parte dello Stato di approdo", contiene le seguenti disposizioni:

"(...)

II. Ispezione delle navi

1. Ispezioni periodiche

(...)

2. Ispezioni supplementari

Le navi alle quali si applicano i seguenti fattori di priorità assoluta o imprevisti sono sottoposte ad ispezione indipendentemente dal periodo intercorso dalla loro ultima ispezione periodica. La decisione sulla necessità di effettuare un'ispezione supplementare sulla scorta di fattori imprevisti è tuttavia lasciata alla valutazione professionale dell'ispettore.

2A. Fattori di priorità assoluta

Le navi alle quali si applicano i seguenti fattori di priorità assoluta sono sottoposte ad ispezione indipendentemente dal periodo intercorso dalla loro ultima ispezione periodica.

- Navi che sono state sospese o ritirate dalla loro classe per ragioni di sicurezza dopo l'ultima ispezione effettuata nella Comunità (...).

- Navi che sono state oggetto di segnalazione o notifica da parte di un altro Stato membro.

- Navi che non possono essere identificate nella banca dati sulle ispezioni[.]

- [N]avi che:
 - sono state coinvolte in collisioni o si sono arenate o incagliate durante l'avvicinamento al porto,

 - sono state oggetto di un'accusa di presunta violazione delle norme sullo scarico di sostanze o effluenti pericolosi, oppure

 - hanno eseguito manovre errate o pericolose, non rispettando le misure adottate dall'IMO in materia o le pratiche e procedure per la sicurezza della navigazione.

2B. Fattori imprevisti

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 con certificati rilasciati da un organismo precedentemente riconosciuto il cui riconoscimento è stato ritirato dopo l'ultima ispezione effettuata nella Comunità (...)

- Navi che, su segnalazione di piloti o autorità o enti portuali, risultano avere anomalie apparenti tali da non permettere loro di navigare in condizioni di sicurezza o che costituiscono un rischio per l'ambiente (...)

- Navi che non si sono attenute ai requisiti di notifica pertinenti (...)

- Navi che sono state oggetto di rapporto o di un esposto, incluso un esposto a terra, da parte del comandante, di un membro dell'equipaggio o di persone o organismi aventi un interesse legittimo alla sicurezza di esercizio della nave, alle condizioni di vita e di lavoro a bordo o alla prevenzione dell'inquinamento, a meno che lo Stato membro in questione ritenga che il rapporto o l'esposto siano manifestamente infondati.

- Navi che in precedenza sono state sottoposte a fermo oltre tre mesi prima.

- Navi per le quali sono segnalate carenze non corrette, (...)

- Navi per le quali sono segnalati problemi relativi al tipo di carico, in particolare carichi nocivi o pericolosi.

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

- Navi per le quali sono giunte da fonte attendibile informazioni secondo cui i parametri di rischio non corrispondono a quelli registrati, con la conseguenza che il livello di rischio risulta maggiore.

(...)"

38 L'allegato V a tale direttiva, rubricato "Esempi di "fondati motivi"", prevede, al punto A.1, che gli "[e]sempi di fondati motivi per un'ispezione dettagliata" includono le "[n]avi contemplate nell'allegato I, punti 2A e 2B".

39 L'allegato X a tale direttiva, rubricato "Criteri per il fermo di una nave", recita nel modo seguente:

"Per stabilire se le carenze rilevate durante un'ispezione giustificano il fermo della nave, l'ispettore deve conformarsi ai criteri menzionati nei punti 1 e 2 in appresso.

Nel punto 3 è riportato un elenco di carenze che possono di per sé giustificare il fermo della nave (cfr. articolo 19, paragrafo 3).

(...)

1. Criteri principali

Nell'esprimere il suo giudizio professionale sull'opportunità di sottoporre una nave a fermo, l'ispettore deve attenersi ai seguenti criteri.

(...)

La nave deve essere sottoposta a fermo se le carenze sono sufficientemente gravi da giustificare il fatto che l'ispettore ritorni sulla nave stessa per verificare che vi sia stato posto rimedio prima che essa salpi.

La necessità che l'ispettore ritorni sulla nave qualifica la gravità delle carenze. Tuttavia ciò non impone tale obbligo in ogni caso. Ciò implica che l'autorità deve verificare in un modo o nell'altro, preferibilmente mediante un'ulteriore visita, che si sia posto rimedio alle carenze prima della partenza.

2. Applicazione dei criteri principali

Nel decidere se le carenze riscontrate in una nave sono sufficientemente gravi da giustificare il fermo, l'ispettore deve porsi i seguenti quesiti:

(...)

Durante l'ispezione l'ispettore deve inoltre verificare se, nel corso di tutto il successivo viaggio, la nave e/o l'equipaggio siano in grado di:

3. navigare in maniera sicura

(...)

8. abbandonare la nave velocemente e in maniera sicura e effettuare salvataggi, se necessario;

9. prevenire l'inquinamento dell'ambiente;

(...)

13. provvedere affinché vi siano condizioni di sicurezza e di igiene a bordo;

(...)

Se la risposta a uno di questi quesiti è negativa, tenuto conto di tutte le carenze riscontrate, è assolutamente necessario prendere in considerazione il fermo della nave. Anche una combinazione di carenze di tipo meno grave può dar luogo al fermo della nave.

3. Per agevolare l'ispettore nell'applicazione dei presenti orientamenti, segue un elenco di carenze, in base alle diverse convenzioni e/o codici, che, per la loro gravità, possono giustificare il fermo della nave. L'elenco non vuole essere completo.

(...)

3.2 Ambito di pertinenza della [convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare]

(...)

5. Mancanza, capacità insufficiente o serio deterioramento dei mezzi collettivi e individuali di salvataggio.

(...)

3.10. Ambito di pertinenza della [convenzione sul lavoro marittimo del 2006]

(...)

8. Le condizioni a bordo presentano un chiaro rischio per l'incolumità, la salute o la sicurezza dei marittimi.

9. La non conformità costituisce una violazione grave o ripetuta delle prescrizioni della [convenzione sul lavoro marittimo del 2006] (inclusi i diritti dei marittimi) relative alle condizioni di vita e di lavoro dei marittimi a bordo della nave, quale previsto dal certificato di lavoro marittimo della nave e dalla dichiarazione di conformità del lavoro marittimo.

(...)"

Raccomandazione del 23 settembre 2020

40 Il 23 settembre 2020 la Commissione europea ha adottato la raccomandazione (UE) 2020/1365 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; in prosieguo: la "raccomandazione del 23 settembre 2020").

41 I considerando da 1 a 8, 11, 12, 15, 16 e 18 di tale raccomandazione illustrano le ragioni della sua adozione. In primo luogo, la Commissione afferma che il contesto di crisi migratoria attraversato dall'Unione a partire dal 2014 e, più specificamente, il fortissimo aumento del numero di persone che cercano di attraversare il Mediterraneo a bordo di imbarcazioni non idonee per fuggire dal proprio Stato d'origine e trovare rifugio in Europa, ha portato diverse organizzazioni non governative (ONG) che gestiscono navi a dedicarsi a una complessa attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, al fine di prestare loro assistenza. In secondo luogo, la Commissione osserva, in sostanza, che tale attività, se da un lato può essere intesa alla luce dell'obbligo, sancito dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale, a carico degli Stati membri di prestare assistenza a tali persone, dall'altro richiede un coordinamento e una cooperazione rafforzati tanto tra tali ONG e gli Stati membri, quanto tra questi ultimi, siano essi lo Stato di bandiera delle navi utilizzate, lo Stato di approdo in cui le persone soccorse sono o possono essere sbarcate, o lo Stato ospitante di dette persone. In terzo e ultimo luogo, la Commissione ritiene, in sostanza, che occorra, fatti salvi gli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione, definire un quadro adeguato a tale attività, in particolare per salvaguardare la sicurezza in mare delle persone soccorse e degli equipaggi che le soccorrono, e che tale progetto comporti l'istituzione di un gruppo di contatto che consenta agli Stati membri di cooperare, coordinarsi e sviluppare migliori pratiche, in consultazione con tutti i portatori di interessi.

42 Alla luce di tali elementi, la suddetta raccomandazione invita gli Stati membri, in sostanza, ad aumentare la loro cooperazione in relazione all'attività privata di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà

in mare, in particolare istituendo, insieme alla Commissione e in collaborazione con i portatori di interessi, un gruppo di contatto in tale settore.

Diritto italiano

43 La direttiva 2009/16 è stata recepita nell'ordinamento italiano mediante il decreto legislativo del 24 marzo 2011, n. 53 - Attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (GURI n. 96, del 27 aprile 2011; in prosieguo: il "decreto legislativo n. 53/2011").

44 L'articolo 3 del decreto legislativo n. 53/2001 è così formulato:

"1. Il presente decreto si applica alle navi e alle unità da diporto utilizzate a fini commerciali di bandiera non italiana ed ai relativi equipaggi che fanno scalo o ancoraggio in un porto nazionale per effettuare attività proprie dell'interfaccia nave/porto. L'ispezione di una nave eseguita in acque soggette alla giurisdizione nazionale è considerata, ai fini del presente decreto, equivalente a quella svolta nell'ambito di un porto.

(...)

5. Il presente decreto non si applica alle navi da pesca, alle navi da guerra, alle navi ausiliarie, alle imbarcazioni in legno di costruzione rudimentale, alle navi dello Stato utilizzate a fini non commerciali ed alle unità da diporto non adibite a traffici commerciali".

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

45 La S.W. è un'organizzazione umanitaria senza scopo di lucro con sede a B. (G.). Il suo statuto stabilisce che essa ha per oggetto, in particolare, il soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare e la manutenzione e la gestione di navi e velivoli ai fini di tale soccorso. Conformemente a tale oggetto, essa esercita attività di ricerca e soccorso di persone nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo mediante navi di cui è nel contempo proprietaria e gestore. Tra tali navi ne figurano due, denominate "S.W. 3" e "S.W. 4", che battono bandiera tedesca e sono state certificate da un organismo di classificazione e di certificazione con sede in G. come "nave da carico generale - polivalente".

46 Nell'estate del 2020, la S.W. 3 e la S.W. 4 hanno lasciato a turno il porto di Burriana (Spagna) e hanno proceduto al soccorso di diverse centinaia di persone in pericolo o in difficoltà nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo. I rispettivi comandanti di tali navi sono stati poi informati dall'Italian Maritime Rescue Coordination Centre (Centro italiano di coordinamento dei soccorsi in mare), con sede a Roma (Italia), che il Ministero dell'Interno (Italia) aveva autorizzato lo sbarco e il trasbordo delle persone interessate in navi situate nel porto di Palermo, per quanto riguarda la S.W. 4, e nel porto di Porto Empedocle, per quanto

riguarda la S.W. 3. Esse hanno quindi ricevuto istruzioni nel senso di dirigere le loro navi verso tali porti e di procedere a tali operazioni.

47 Una volta effettuate dette operazioni, il Ministro della Salute (Italia) ha ordinato alla S.W. 4 e alla S.W. 3 di rimanere all'ancora presso i porti in questione ai fini, in un primo tempo, di isolamento fiduciario degli equipaggi per prevenire la diffusione della pandemia di COVID-19 e, in un secondo tempo, di pulizia, disinfezione e certificazione sanitaria.

48 Al termine delle procedure di pulizia e disinfezione, la Capitaneria di porto di Palermo e quella di Porto Empedocle hanno effettuato ispezioni a bordo, ai sensi del decreto legislativo n. 53/2011, poi hanno ordinato il fermo, rispettivamente, della S.W. 4 e della S.W. 3. Come risulta dai verbali redatti per tali ispezioni, e dai conseguenti provvedimenti di fermo, tali capitanerie hanno stabilito, in primo luogo, che le navi erano "destinat[e] al soccorso dei migranti in mare mentre invece non [erano] certificat[e] per l'attività prevista". In secondo luogo, hanno individuato più di venti "carenze tecniche e operative" con riferimento alle disposizioni della normativa dell'Unione e delle convenzioni internazionali applicabili, nove delle quali dovevano essere considerate, "singolarmente o insieme, (...) chiaramente pericolose per la sicurezza, la salute o l'ambiente" e di tale gravità da giustificare il fermo di dette navi, in conformità all'articolo 19 della direttiva 2009/16.

49 Successivamente, la S.W. ha corretto un certo numero di tali carenze. Per contro, essa ritiene che le rimanenti carenze non siano dimostrate. Tali carenze si riferiscono in sostanza, innanzitutto, al fatto che, secondo le Capitanerie di porto di Palermo e di Porto Empedocle, la S.W. 4 e la S.W. 3 non sono certificate per imbarcare e trasportare diverse centinaia di persone, come hanno fatto nell'estate del 2020. Inoltre, tali due navi non sarebbero munite di dotazioni tecniche adatte allo svolgimento di siffatte attività, benché in realtà le navi siano destinate e vengano effettivamente utilizzate esclusivamente ai fini di tali attività. In particolare, gli impianti di trattamento delle acque reflue e le dotazioni di soccorso di cui sono dotate sarebbero progettati, rispettivamente, per 22 o 30 persone, non già 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 soccorso effettuate dai membri dell'equipaggio non sarebbero state computate nell'orario di lavoro.

50 La S.W. ha proposto due ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia), con i quali chiede l'annullamento dei provvedimenti di fermo della S.W. 4 e della S.W. 3, dei verbali di ispezione che hanno preceduto tali provvedimenti e di "ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente" (in prosieguo: i "provvedimenti di cui trattasi nei procedimenti principali"). A sostegno dei suoi ricorsi essa afferma, in primo luogo, che le capitanerie da cui provengono tali provvedimenti avrebbero violato i poteri dello Stato di approdo, quali risulterebbero dalla direttiva 2009/16 interpretata alla luce del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale applicabile e, in particolare, del principio del reciproco riconoscimento tra gli Stati dei certificati rilasciati dagli Stati di bandiera, svolgendo ispezioni che avrebbero avuto l'obiettivo o il risultato di rimettere in discussione la classificazione e la certificazione delle navi S.W. 4 e S.W. 3 effettuate dalle competenti autorità tedesche. In secondo luogo, tali ispezioni sarebbero state effettuate ancorché non fossero soddisfatte le condizioni procedurali e sostanziali per il loro svolgimento, quali previste dalla direttiva 2009/16. In terzo luogo, dette ispezioni costituirebbero in realtà un pretesto per

raggiungere l'obiettivo di vanificare le operazioni di ricerca e soccorso organizzate dalla S.W. nel Mar Mediterraneo. In quarto luogo, e in ogni caso, le carenze addotte, peraltro in modo generico, dalle capitanerie in questione non giustificerebbero l'adozione dei provvedimenti di fermo delle due navi interessate.

51 Inoltre, la S.W. ha corredato i propri ricorsi di domande di provvedimenti provvisori, al fine dell'adozione di misure cautelari, di cui essa ha sostenuto la necessità deducendo l'esistenza di un rischio di danno grave e irreparabile, ai sensi delle disposizioni del diritto italiano applicabili in materia.

52 Nelle sue domande di pronuncia pregiudiziale, proposte rispettivamente nell'ambito del procedimento relativo alla S.W. 4 (causa C-14/21) e di quello relativo alla S.W. 3 (causa C-15/21), il giudice del rinvio rileva, in particolare, che dagli elementi contenuti nei rispettivi fascicoli di tali procedimenti emerge che l'esistenza delle rimanenti carenze, di cui trattasi nei procedimenti principali, è oggetto di prese di posizione divergenti da parte non solo delle parti di detti procedimenti, ma anche delle autorità interessate in Italia, Stato di approdo, e in Germania, Stato di bandiera. Infatti, secondo il giudice del rinvio, le autorità italiane ritengono, in sostanza, che tali irregolarità siano accertate e che debbano essere corrette, mentre le autorità tedesche propendono per la conclusione che, sulla base della corretta interpretazione delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione e del diritto internazionale pubblico, non sussista alcuna carenza e che, pertanto, la situazione non richieda alcuna attività da parte della S.W. per porvi rimedio.

53 Alla luce di tale situazione, il giudice del rinvio ritiene che la soluzione delle controversie nei procedimenti principali imponga di adire la Corte in via pregiudiziale al fine di chiarire il regime giuridico applicabile alle navi gestite da organizzazioni non governative a fini umanitari, come la S.W., allo scopo di svolgere attività sistematiche di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare.

54 In particolare, il giudice del rinvio si interroga, in primo luogo, sull'ambito di applicazione della direttiva 2009/16 e, più specificamente, sulla questione se l'articolo 3 di quest'ultima debba essere interpretato, alla luce del suo tenore letterale, dell'impianto sistematico di tale direttiva e degli obiettivi da essa perseguiti, nel senso che esso include o meno le navi che, pur essendo state formalmente classificate e certificate, da un organismo autorizzato dallo Stato di bandiera e riconosciuto a livello dell'Unione, come "navi da carico" destinate a essere utilizzate per scopi commerciali, sono in pratica destinate e adibite, in modo esclusivo e sistematico, a un'attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare.

55 Su tale questione, il giudice del rinvio riferisce di essere incline a ritenere che la direttiva 2009/16 debba essere interpretata, alla luce dell'articolo 3, paragrafo 4, dei suoi considerando da 2 a 4 e 6, nonché del contesto in cui si collocano tale disposizione e tali considerando, nel senso che essa non si applica a navi, come la S.W. 4 e la S.W. 3, utilizzate per scopi non commerciali quali le attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, fatto salvo il caso in cui tali navi possano essere equiparate a navi passeggeri. Secondo tale interpretazione, dette navi non possono essere sottoposte a ispezioni, che sarebbero eseguite ai sensi degli articoli da 11 a 13 di detta direttiva. Il giudice del rinvio, tuttavia, ipotizza che possa essere adottata anche un'interpretazione opposta di tale direttiva, in particolare alla luce del suo articolo 3, paragrafo 1. Se così fosse, il giudice del rinvio sottolinea che occorrerebbe tuttavia chiedersi se il

decreto legislativo n. 53/2011, adottato dalla Repubblica italiana al fine di recepire la direttiva 2009/16 nel proprio ordinamento interno, sia conforme a detta direttiva.

56 In secondo luogo, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la manifesta sproporzione tra la capacità massima di trasporto di 22 o di 30 persone delle navi S.W. 4 e S.W. 3 stabilita nei rispettivi certificati e le centinaia di persone effettivamente trasportate da queste ultime nelle operazioni di soccorso che hanno dato luogo ai provvedimenti di cui trattasi nei procedimenti principali possa costituire un "fattore di priorità assoluta" o un "fattore imprevisto", ai sensi dell'allegato I, parte II, punti 2A e 2B, della direttiva 2009/16, che giustifichi lo svolgimento di un'ispezione supplementare di tali navi in base all'articolo 11 di detta direttiva.

57 Il giudice del rinvio ritiene che tale manifesta sproporzione costituisca un "fattore imprevisto" e, più specificamente, un caso di gestione di navi "[che costituiscono] un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente". A tal proposito, rileva innanzitutto che l'obbligo, a carico dei comandanti delle navi, di prestare soccorso a qualsiasi persona in pericolo o in difficoltà in mare, quale sancito dall'articolo 98 della convenzione sul diritto del mare e ribadito dalla convenzione sulla ricerca e il salvataggio marittimo, è imposto, ai sensi di tali convenzioni internazionali, solo qualora possa essere adempiuto senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri interessati. Da ciò il giudice del rinvio deduce poi che l'imbarco in una determinata nave di un numero di persone che appare manifestamente sproporzionato rispetto alla sua capacità di imbarco e alle sue dotazioni, quali indicati nei vari certificati della nave o risultanti da questi ultimi, e alla consistenza numerica dell'equipaggio, può comportare rischi siffatti. Conclude infine che, nel caso in cui tale imbarco sia la conseguenza di un'attività esclusiva e sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, esercitata mediante navi i cui certificati attestano che esse non sono idonee a tale attività, si può ravvisare l'esistenza di una situazione di pericolo nella gestione della nave che giustifica l'organizzazione di un'ispezione supplementare ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2009/16.

58 In terzo luogo, il giudice del rinvio mira a stabilire, in maniera generale, l'estensione e la portata dei poteri esercitabili dallo Stato di approdo nell'ambito dell'ispezione dettagliata di una nave di cui quest'ultimo non è lo Stato di bandiera, effettuata ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2009/16. Più precisamente, il giudice del rinvio si chiede se tali poteri includano la facoltà di verificare che, indipendentemente dalle attività per le quali tale nave sia stata classificata e certificata dalle autorità competenti dello Stato di bandiera, essa rispetti, qualora eserciti in pratica un'attività diversa consistente nella ricerca e nel soccorso, in modo esclusivo e sistematico, di persone in pericolo o in difficoltà in mare, le prescrizioni applicabili in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo, quali risultano dal diritto derivato dell'Unione e/o dal diritto internazionale marittimo consuetudinario o convenzionale.

59 A tal proposito, il giudice del rinvio afferma innanzitutto che, a suo avviso, l'articolo 13 della direttiva 2009/16 deve essere inteso, alla luce del suo tenore letterale, nel senso che esso consente allo Stato di approdo di effettuare ispezioni che non si limitino alla verifica formale della presenza a bordo di tutti i certificati richiesti, ma comprendano anche un controllo sostanziale dello stato effettivo della nave interessata. Sottolinea poi che tale controllo sostanziale deve tuttavia essere eseguito, alla luce della formulazione di tale articolo e dell'impianto sistematico della direttiva 2009/16, quale chiarito in particolare dal suo considerando 6 e dalle convenzioni internazionali applicabili, in relazione alla classificazione e alla certificazione effettuate dallo Stato di bandiera, e quindi essere finalizzato a verificare esclusivamente che le

condizioni effettive della nave interessata siano conformi alle prescrizioni applicabili alle attività per le quali è stata classificata e certificata da tale Stato. Infatti, un simile controllo avrebbe luogo soltanto "in seconda linea" e non potrebbe quindi rimettere in discussione, per il suo scopo o i suoi effetti, il controllo e le decisioni intervenuti "in prima linea" nello Stato di bandiera, il che avverrebbe se si consentisse allo Stato di approdo di sottoporre a fermo una nave con la motivazione che essa non rispetta prescrizioni diverse da quelle corrispondenti all'attività per la quale è stata certificata. Infine, pur ammettendo che una siffatta interpretazione del diritto derivato dell'Unione possa dare adito a frodi, il giudice del rinvio osserva, in sostanza, che l'attività di ricerca e soccorso di persone, di cui trattasi nel procedimento principale, non ha natura fraudolenta in quanto, sotto un primo profilo, è conforme allo scopo perseguito dalla S.W., sotto un secondo profilo, è nota alle competenti autorità tedesche e italiane e, sotto un terzo profilo, è riconosciuta in linea di principio, come dimostrerebbe la raccomandazione del 23 settembre 2020.

60 In quarto luogo, il giudice del rinvio mira a chiarire se, in assenza del potere, per lo Stato di approdo, di effettuare, ai sensi della direttiva 2009/16, controlli sul rispetto, da parte di una determinata nave, delle prescrizioni applicabili in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita e di lavoro a bordo, alla luce dell'attività effettiva di tale nave, un potere siffatto possa fondarsi sull'articolo I, lettera b), della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, contemplata all'articolo 2 di tale direttiva, che impone ai governi contraenti di adottare le misure necessarie per "garantire che, dal punto di vista della salvaguardia della vita umana, una nave sia idonea al servizio al quale è destinata", o sul punto 1.3.1 dell'allegato alla risoluzione IMO sul controllo da parte dello Stato di approdo.

61 In quinto e ultimo luogo, il giudice del rinvio si chiede, da un lato, in che misura e in che modo le autorità dello Stato di approdo siano legittimate a imporre a una nave, certificata dallo Stato di bandiera come nave da carico, di dotarsi di ulteriore certificazione per svolgere attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, nonché di rispettare le prescrizioni applicabili a tale attività o che consentano di esercitarla in condizioni idonee a salvaguardare la sicurezza in mare. Dall'altro lato, il giudice del rinvio si chiede se tali autorità siano autorizzate a sottoporre a fermo una nave siffatta ai sensi dell'articolo 19 della direttiva 2009/16 fino al suo adeguamento a tali prescrizioni.

62 In relazione all'insieme di tali interrogativi il giudice del rinvio osserva, sotto un primo aspetto, che la raccomandazione del 23 settembre 2020 sottolinea l'importanza attribuita dall'Unione al rispetto delle prescrizioni applicabili in materia di sicurezza da parte delle navi destinate all'attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà nel Mar Mediterraneo. Sotto un secondo aspetto, il giudice del rinvio ritiene che non esista tuttavia alcuna normativa internazionale o dell'Unione chiaramente applicabile e realmente adeguata alle navi destinate in modo esclusivo e sistematico a tale attività. Sotto un terzo aspetto, esso considera in sostanza che, in assenza di una classificazione e di una certificazione idonee, lo Stato di approdo non possa imporre a tali navi il possesso di certificati diversi da quelli rilasciati alle stesse dallo Stato di bandiera né l'osservanza di prescrizioni diverse da quelle corrispondenti a tali certificati.

63 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 pur essendo riferite, nella causa C-14/21, alla nave S.W. 4 e, nella causa C-15/21, alla nave S.W. 3:

"1) a) Si chiede alla Corte se l'ambito di applicazione della direttiva 2009/16 ricomprenda - e quindi se [l'ispezione delle navi da parte dello Stato di approdo] possa essere svolta 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 [S.W. e dalle navi S.W. 4 e S.W. 3] 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, 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 [dell'ispezione da parte dello Stato di approdo] 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 [2009/16], nella parte in cui ricomprende anche le navi passeggeri, a seguito delle modifiche apportate [alla direttiva 2009/16] nel 2017, le navi cargo che sistematicamente svolgono attività cd. SAR 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 cd. SAR 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 [spettante allo Stato di approdo] di ispezione (...) 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 cd. SAR.

4) a) Si chiede alla Corte di Giustizia come debba essere interpretat[o] [l'articolo 1], 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 [di diritto dell'Unione] omogenea ai fini e in sede di [ispezione da parte dello Stato di approdo] - 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 [a] quale è destinata[,] che gli Stati di approdo sono tenuti a formulare tramite le ispezioni (...), 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 Giustizia 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 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". ["In base alle disposizioni delle convenzioni pertinenti menzionate nella precedente sezione 1.2, l'amministrazione (ossia il governo dello Stato di bandiera) è responsabile della promulgazione delle leggi e dei regolamenti e dell'adozione di tutte le altre misure che possono essere necessarie per dare alle convenzioni pertinenti effetto pieno e completo in modo da garantire che, dal punto di vista della sicurezza della vita e della prevenzione dell'inquinamento, una nave sia idonea al servizio a cui è destinata e che i marittimi siano qualificati e idonei ai loro compiti".]

5) a) Si chiede, infine, alla Corte di giustizia, ove si affermasse la sussistenza di un potere dello Stato 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 (...) 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 cd. SAR, 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 cd. SAR, 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 cd. SAR 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 cd. SAR, 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 (...), 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 (...) deve soddisfare per svolgere l'attività cd. SAR 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 [da parte di tale Stato] deve soddisfare per svolgere l'attività cd. SAR.

f) in caso di risposta negativa ai punti [d]) e [e]), se l'attività cd. SAR, 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 [da parte dello Stato di approdo] 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".

Procedimento dinanzi alla Corte

64 Con decisione del presidente della Corte del 2 febbraio 2021, le cause C-14/21 e C-15/21 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della decisione della Corte.

65 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 dall'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte. A sostegno di tale domanda, esso ha fatto riferimento, in primo luogo, alla significativa importanza, in particolare durante la stagione estiva, delle attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà nel Mar Mediterraneo, effettuate da organizzazioni umanitarie mediante navi come quelle di

cui trattasi nei procedimenti principali, in secondo luogo, alla circostanza che, alla data di presentazione delle domande di pronuncia pregiudiziale all'origine delle presenti cause, molte di tali navi erano oggetto di provvedimenti di fermo in porti italiani e, in terzo luogo, all'esistenza di ricorsi pendenti dinanzi ai giudici amministrativi italiani avverso alcuni di tali provvedimenti.

66 Con ordinanza del 25 febbraio 2021, S.W. (C-14/21 e C-15/21, EU:C:2021:149), il presidente della Corte ha respinto tali domande con la motivazione che le circostanze dedotte a sostegno delle medesime non giustificavano, di per sé, la trattazione delle presenti cause con tale procedimento accelerato, fatta salva la possibilità, per il giudice del rinvio, di adottare, ove occorra, i provvedimenti provvisori necessari a garantire la piena efficacia delle decisioni che esso è chiamato a pronunciare nei procedimenti principali.

67 Il presidente della Corte ha tuttavia stabilito che le particolari circostanze di tali cause giustificavano che la Corte le trattasse in via prioritaria, ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

68 Con la prima questione, vertente sull'ambito di applicazione della direttiva 2009/16, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se tale direttiva debba essere interpretata nel senso che essa è applicabile a navi che, pur essendo classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera, sono in pratica utilizzate sistematicamente da un'organizzazione umanitaria per un'attività non commerciale di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare (in prosieguo: le "navi private di soccorso umanitario"). In caso di risposta affermativa, tale giudice si chiede altresì se detta direttiva debba essere interpretata nel senso che essa osta a che una normativa nazionale che ne assicura la trasposizione nel diritto interno limiti la sua applicabilità alle sole navi utilizzate a fini commerciali.

69 A tal riguardo occorre rilevare, in primo luogo, che l'articolo 3 della direttiva 2009/16 delimita l'ambito di applicazione di quest'ultima, in via generale e fatte salve le disposizioni speciali relative a talune categorie di navi, facendo riferimento a due serie cumulative di criteri riguardanti, la prima, le navi alle quali è applicabile tale direttiva e, la seconda, le situazioni in cui detta direttiva è applicabile a tali navi.

70 Per quanto riguarda, da un lato, le navi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/16, l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, di quest'ultima prevede che essa si applichi "alle navi" e l'articolo 2, punto 5, di tale direttiva definisce il termine "nave" come qualsiasi nave per il trasporto marittimo che, sotto un primo aspetto, rientra nell'ambito di applicazione di una o più convenzioni internazionali di cui al punto 1 di tale articolo 2 e che, sotto un secondo aspetto, batte bandiera diversa da quella dello Stato di approdo.

71 L'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2009/16 dispone, tuttavia, che 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.

72 Dato che le diverse categorie di navi così escluse costituiscono altrettante eccezioni alla regola generale enunciata all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2009/16, esse devono essere considerate di natura tassativa ed interpretate restrittivamente.

73 Ne consegue, in particolare, che i termini "navi di Stato usate per scopi non commerciali" e "imbarcazioni da diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali", di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2009/16, non possono essere intesi nel senso che essi includerebbero, per analogia, navi che, al pari di quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, sarebbero in pratica utilizzate a fini "non commerciali" o non dedicate "ad operazioni commerciali" senza essere purtuttavia "navi di Stato" o "imbarcazioni da diporto" ai sensi di tale disposizione.

74 Qualora la nave interessata non rientri in una delle categorie tassativamente escluse, in forza dell'articolo 3, paragrafo 4 della direttiva 2009/16, dall'ambito di applicazione di tale direttiva, 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, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni. È altresì irrilevante che l'attività effettiva di una siffatta nave sia commerciale o non commerciale. Infine, è irrilevante che il trasporto di persone alle quali è stato prestato soccorso in mare, come quello conseguente all'attività sistematica di ricerca e soccorso di cui trattasi nei procedimenti principali, sia o meno assimilabile a un'attività di trasporto di passeggeri.

75 Per quanto riguarda, dall'altro lato, le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/16, l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, di quest'ultima precisa che essa si applica, in particolare, 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". Come risulta dall'articolo 2, punto 6, di tale direttiva, una siffatta attività comprende qualsiasi forma di interazione che ha luogo quando una simile nave è direttamente e immediatamente interessata da attività che comportano il movimento di persone o di merci o la fornitura di servizi portuali.

76 Tuttavia, la direttiva 2009/16 non è applicabile soltanto in tale situazione, come si evince dal suo articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, che si riferisce alla possibilità, per uno Stato membro, di effettuare l'ispezione di una nave che si trova nelle acque soggette alla sua giurisdizione.

77 Dai punti da 69 a 76 della presente sentenza risulta quindi che la direttiva 2009/16 deve essere interpretata nel senso che essa 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, senza ricadere in una delle eccezioni elencate all'articolo 3, paragrafo 4, di tale direttiva (in prosieguo: le "navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo").

78 Tale interpretazione dei termini della direttiva 2009/16 è conforme all'obiettivo perseguito da tale direttiva che consiste, come si evince dal suo articolo 1, 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, mediante un sistema di controllo, ispezione e fermo basato su criteri comuni e su una procedura uniforme applicabile, fatte salve le eccezioni espressamente previste dal legislatore dell'Unione, a tutte le navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo.

79 Detta interpretazione è del resto coerente con l'articolo 80, paragrafo 2, CE, divenuto articolo 100, paragrafo 2, TFUE, che costituisce la base giuridica della direttiva 2009/16. Infatti, tale disposizione consente al legislatore dell'Unione di adottare norme generali volte al miglioramento della sicurezza del trasporto marittimo e, pertanto, della navigazione marittima (v., in tal senso, sentenza del 23 ottobre 2007, Commissione/Consiglio, C-440/05, EU:C:2007:625, punti 58 e 59 nonché giurisprudenza ivi citata), senza che queste ultime debbano essere limitate alle sole navi destinate o utilizzate in pratica a fini commerciali.

80 Alla luce di tutti questi elementi, occorre osservare che, qualora siano soddisfatte le condizioni contemplate al punto 77 della presente sentenza, la direttiva 2009/16 è applicabile a navi private di soccorso umanitario.

81 In secondo luogo, risulta chiaramente dalla direttiva 2009/16 che rientrano nell'ambito di applicazione del sistema di controllo, ispezione e fermo previsto dagli articoli da 11 a 13 e 19 di quest'ultima tutte le navi di cui al suo articolo 3, paragrafo 1.

82 Di conseguenza, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che gli Stati membri sono tenuti ad adottare, conformemente alla direttiva 2009/16, al fine di adeguare il loro diritto interno a tale direttiva, devono prevedere che l'ambito di applicazione di tale sistema includa tutte queste navi, ivi comprese quelle di cui al punto 80 della presente sentenza, in quanto detta direttiva osta a che siffatte disposizioni limitino la loro applicabilità alle sole navi utilizzate a fini commerciali.

83 Tenuto conto degli interrogativi formulati dal giudice del rinvio ed esposti ai punti 55 e 68 della presente sentenza, occorre aggiungere che, come risulta dalla giurisprudenza costante della Corte, il principio del primato del diritto dell'Unione impone a tutte le istituzioni degli Stati membri di conferire piena efficacia a tale diritto e, più specificamente, ai giudici nazionali di interpretare, nella più ampia misura possibile, il loro diritto interno in modo conforme a detto diritto. Tale principio esige che venga preso in considerazione il diritto interno e che vengano applicati i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia dell'atto dell'Unione di cui trattasi in una data fattispecie e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, P., C-573/17, EU:C:2019:530, punti 53, 54, 57 e 77).

84 Tuttavia, detto principio è soggetto ad alcuni limiti. In particolare, esso non può porsi a fondamento di un'interpretazione contra legem del diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, P., C-573/17, EU:C:2019:530, punti 74 e 76 nonché giurisprudenza ivi citata).

85 Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio interpretare, nella più ampia misura possibile, la normativa nazionale di recepimento delle disposizioni che stabiliscono l'ambito di applicazione della direttiva 2009/16 e, in particolare, del sistema di controllo, ispezione e fermo previsto dagli articoli da 11 a 13 e 19 di tale direttiva in modo conforme a tali disposizioni, tenendo conto del diritto interno e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, il che è stato ritenuto possibile da alcuni degli interessati che hanno partecipato al procedimento dinanzi alla Corte.

86 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che la direttiva 2009/16 deve essere interpretata nel senso che:

- essa è applicabile a navi che, pur essendo classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera, sono in pratica utilizzate sistematicamente da un'organizzazione umanitaria per un'attività non commerciale di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare e

- essa osta a che una normativa nazionale che assicura la trasposizione di tale direttiva nel diritto interno limiti la sua applicabilità alle sole navi utilizzate a fini commerciali.

Sulle questioni dalla seconda alla quinta

Osservazioni preliminari

87 Le questioni dalla seconda alla quinta vertono sulle condizioni di attuazione del sistema di controllo, ispezione e fermo previsto dagli articoli da 11 a 13 e 19 della direttiva 2009/16 nei confronti delle navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo e, più specificamente, delle navi private di soccorso umanitario.

88 Tale direttiva ha lo scopo, come rilevato al punto 78 della presente sentenza, di 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.

89 A tal fine, detta direttiva mira, più specificamente, a consentire all'Unione e agli Stati membri di verificare che le navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo rispettino le disposizioni delle convenzioni internazionali elencate all'articolo 2, punto 1, della medesima. Tra queste ultime figura la convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, della quale sono parti tutti gli Stati membri dell'Unione, ma non già l'Unione, come rilevato al punto 17 della presente sentenza.

90 A tal proposito si deve ricordare, da un lato, che, anche se l'Unione non è parte di una convenzione internazionale e anche se quindi quest'ultima non la vincola, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che si può tener conto di tale convenzione, ai fini dell'interpretazione di disposizioni di diritto derivato dell'Unione che rientrano nel suo ambito di applicazione, nell'ipotesi in cui tutti gli Stati membri siano parti di detta convenzione (sentenze del 3 giugno 2008, I. e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punti da 47 a 52; del 23 gennaio 2014, M. e Compagnia N.O., C-537/11, EU:C:2014:19, punto 45, nonché dell'11 luglio 2018, B.Q.S., C-15/17, EU:C:2018:557, punto 45).

91 Nel caso di specie, in sede di interpretazione della direttiva 2009/16 occorre tener conto della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, di cui tutti gli Stati membri sono parti. Infatti, tale direttiva esprime la scelta, effettuata dal legislatore dell'Unione, di migliorare l'osservanza delle disposizioni di tale convenzione all'interno de l'Unione, benché quest'ultima non ne sia parte. Inoltre, l'obiettivo, ricordato al punto 89 della presente sentenza, che il legislatore dell'Unione ha perseguito adottando detta direttiva si è tradotto, in sostanza, nell'inserimento, in taluni suoi allegati, di una parte delle regole contenute nel protocollo relativo a detta convenzione.

92 Dall'altro lato, dalla giurisprudenza costante della Corte risulta che le disposizioni di diritto derivato dell'Unione devono essere interpretate, quanto più possibile, in conformità sia alle convenzioni internazionali che vincolano l'Unione sia alle norme e ai principi pertinenti del diritto internazionale generale, nel cui rispetto l'Unione è tenuta ad esercitare le proprie competenze in sede di adozione di siffatte disposizioni (v., in tal senso, sentenze del 3 settembre 2008, K. e A.B.I. Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 291, nonché del 27 febbraio 2018, W.S. Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punti da 43 a 47).

93 Nel caso di specie, la direttiva 2009/16 deve essere interpretata, alla luce del suo obiettivo e del suo contenuto, tenendo conto non solo della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, ma anche della convenzione sul diritto del mare.

94 Infatti, come rilevato al punto 3 della presente sentenza, la convenzione sul diritto del mare è stata conclusa dall'Unione, cosicché essa vincola l'Unione e le sue disposizioni formano parte integrante dell'ordinamento giuridico di quest'ultima. Peraltro, tale convenzione prevale, all'interno di detto ordinamento giuridico, sugli atti di diritto derivato dell'Unione, dimodoché questi ultimi devono essere interpretati, per quanto possibile, conformemente alle disposizioni della convenzione di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze del 30 maggio 2006, Commissione/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, punto 82; del 3 giugno 2008, I. e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punti 42 e 53, nonché dell'11 luglio 2018, B.Q.S., C-15/17, EU:C:2018:557, punto 44).

95 A tal riguardo, ai fini della risposta da dare alle questioni dalla seconda alla quinta risultano rilevanti due serie di considerazioni.

96 In primo luogo, scopo principale della convenzione sul diritto del mare è quello di codificare e sviluppare norme di diritto internazionale generale relative alla pacifica cooperazione della comunità internazionale nell'ambito dell'attività di esplorazione, utilizzo e sfruttamento degli spazi marittimi. A tal fine, la convenzione sul diritto del mare stabilisce il regime giuridico delle diverse zone marittime da essa individuate, le quali comprendono, in particolare, il mare territoriale e l'alto mare, fissando i limiti materiali e territoriali dei diritti sovrani e della giurisdizione esercitata dagli Stati nelle diverse zone marittime (v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2008, I. e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punti 55, 57 e 58).

97 Tale regime giuridico mira a stabilire un giusto equilibrio tra i rispettivi interessi, potenzialmente contrapposti, degli Stati nella loro qualità di Stati costieri e di Stati di bandiera (v., in particolare, sentenze del 3 giugno 2008, I. e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punto 58, nonché dell'11 luglio 2018, B.Q.S., C-15/17, EU:C:2018:557, punto 63).

98 Tale giusto equilibrio è caratterizzato, da un lato, dalla competenza esclusiva riconosciuta ad ogni Stato, conformemente all'articolo 91 della convenzione sul diritto del mare, di stabilire le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, dell'immatricolazione nel suo territorio e del diritto di battere la sua bandiera. L'esercizio di tale competenza si realizza, in particolare, mediante la classificazione e certificazione, da parte dello Stato di bandiera oppure da parte di un organismo autorizzato a tal fine, delle navi battenti bandiera dello stesso, a seguito di verifica della conformità di tali navi a tutte le prescrizioni previste dalle convenzioni internazionali applicabili (v., in tal senso, sentenze del 3 giugno 2008, I. e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punto 59, nonché del 7 maggio 2020, Rina, C-641/18, EU:C:2020:349, punti 43, 44 e 46).

99 Ogni Stato esercita, poi, conformemente all'articolo 92 della convenzione sul diritto del mare, una giurisdizione esclusiva sulle navi che battono la sua bandiera e si trovano in alto mare. Da ciò derivano, per lo Stato di bandiera, taluni obblighi che, come risulta dall'articolo 94, paragrafi da 1 a 3, di tale convenzione, comprendono quelli di esercitare effettivamente la propria giurisdizione e il proprio controllo su dette navi nonché di adottare tutte le misure necessarie a salvaguardare la sicurezza in mare, in particolare per quanto riguarda le attrezzature, la navigabilità, l'addestramento e le condizioni di lavoro. Inoltre, lo Stato di bandiera deve, ai sensi del paragrafo 4 di tale articolo, garantire, in particolare, che il comandante, gli ufficiali e, nella misura appropriata, l'equipaggio conoscano e rispettino le pertinenti norme internazionali relative alla salvaguardia della vita umana in mare.

100 Ne consegue, in particolare, che una nave è soggetta, in alto mare, alla giurisdizione esclusiva e alla legge dello Stato di bandiera (sentenze del 24 novembre 1992, Poulsen e Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punto 22, nonché del 25 febbraio 2016, Stroumpoulis e a., C-292/14, EU:C:2016:116, punto 59), in particolare per quanto riguarda la sicurezza in mare e la salvaguardia della vita umana in mare. Più in generale, una nave che si trova in una zona marittima diversa dall'alto mare rimane soggetta, in tale zona, alla giurisdizione dello Stato di bandiera (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2018, D.N., C-683/16, EU:C:2018:433, punti 53 e 54), pur potendo essere sottoposta a controlli da parte dello Stato che esercita la propria sovranità o la propria giurisdizione su tale zona, nei limiti delle competenze e dei poteri di quest'ultimo.

101 Il giusto equilibrio tra i rispettivi interessi degli Stati costieri e degli Stati di bandiera è caratterizzato, dall'altro lato, dal fatto che la sovranità di ogni Stato costiero si estende, come risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, della convenzione sul diritto del mare, al di là del suo territorio, compresi i suoi porti, e delle sue acque interne (sentenze del 24 novembre 1992, Poulsen e Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punto 28, nonché del 25 febbraio 2016, Stroumpoulis e a., C-292/14, EU:C:2016:116, punto 59), alla zona di mare adiacente al suo territorio, denominata "mare territoriale".

102 La nozione di "Stato costiero", ai sensi della convenzione sul diritto del mare, coincide in parte con quella di "Stato di approdo", ai sensi della direttiva 2009/16, la quale, pur non essendo formalmente definita da tale direttiva, riguarda, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, commi primo, quinto e sesto, di quest'ultima, ogni Stato membro dell'Unione che disponga di un porto marittimo o di un porto fluviale.

103 La sovranità di cui dispone lo Stato costiero sul suo mare territoriale lascia tuttavia impregiudicato l'obbligo, imposto a tale Stato dall'articolo 24, paragrafo 1, della convenzione sul diritto del mare, di non ostacolare, salvo nei casi previsti da tale convenzione, il diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere attraverso il suo mare territoriale, che deve essere inteso in particolare, ai sensi degli articoli 17 e 18 di detta convenzione, come il diritto di navigare in tale mare al fine di dirigersi nelle acque interne dello Stato costiero oppure fare scalo in uno dei suoi porti o uscire da detto porto, da dette acque o da detto mare (v., in tal senso, sentenza del 24 novembre 1992, Poulsen e Diva Navigation, C 286/90, EU:C:1992:453, punto 25).

104 Ciò premesso, lo Stato costiero dispone del potere di emanare, ai sensi dell'articolo 21, paragrafi 1 e 4, della convenzione sul diritto del mare, leggi e regolamenti relativi al passaggio inoffensivo delle navi straniere attraverso il suo mare territoriale, e in particolare alla sicurezza della navigazione, che devono essere rispettati dalle navi che effettuano tale passaggio. Inoltre, per essere considerato "inoffensivo", detto passaggio deve corrispondere alle caratteristiche enunciate all'articolo 19 di tale convenzione.

105 In secondo luogo, nella parte VII relativa all'alto mare, la convenzione sul diritto del mare sancisce, all'articolo 98, paragrafo 1, un "obbligo di prestare soccorso" che trova la sua fonte nel diritto consuetudinario del mare, in forza del quale ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera presti soccorso alle persone in pericolo o in difficoltà in mare, nella misura in cui gli sia possibile adempiere a ciò senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri e si possa ragionevolmente aspettare da lui una tale iniziativa (in prosieguo: l'"obbligo di soccorso marittimo"). Inoltre, come precisato da tale convenzione all'articolo 18, paragrafo 2, la circostanza che una nave abbia prestato soccorso a dette persone può comportare il passaggio di tale nave attraverso il mare territoriale di uno Stato costiero, ivi compresi la fermata o l'ancoraggio in una siffatta zona, se necessari.

106 Ne consegue che l'attuazione di tale obbligo di soccorso marittimo produce conseguenze giuridiche sui poteri rispettivi degli Stati di bandiera e degli Stati costieri in materia di controllo dell'osservanza delle norme di sicurezza in mare, quali precisati ai punti 99, 100, 103 e 104 della presente sentenza.

107 A tal proposito, conformemente a quanto rilevato ai punti 90 e 91 della presente sentenza, occorre tener conto, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2009/16, dell'articolo IV, lettera b), della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, secondo il quale 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, non devono essere computate, allorché si tratta di verificare l'applicazione alla nave di una qualsiasi disposizione di tale convenzione.

108 Da ciò discende che, nel caso in cui il comandante di una nave battente bandiera di uno Stato contraente della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare abbia dato attuazione all'obbligo di soccorso marittimo di cui al punto 105 della presente sentenza, né lo Stato costiero che sia anch'esso contraente di tale convenzione né, del resto, lo Stato di bandiera possono esercitare i loro rispettivi poteri di controllo del rispetto delle norme di sicurezza in mare, quali precisati ai punti 99, 100, 103 e 104 della presente sentenza, al fine di verificare se la presenza a bordo di dette persone comporti per la nave in questione una violazione di una qualsiasi disposizione di detta convenzione.

109 È alla luce di tali considerazioni che occorre rispondere alle questioni dalla seconda alla quinta del giudice del rinvio.

Sulla seconda questione

110 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11, lettera b), della direttiva 2009/16, in combinato disposto con l'allegato I, parte II, di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che l'utilizzo di navi da carico ai fini di un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare può essere considerato un fattore che giustifichi che dette navi siano sottoposte a ispezione supplementare, in ragione del fatto che detto utilizzo implica che tali navi trasportino un numero di persone sproporzionato rispetto alle loro capacità di trasporto, quali risultano dalla loro classificazione e dai loro certificati di attrezzatura.

111 Come sottolineato ai punti 78 e 81 della presente sentenza, l'articolo 11 della direttiva 2009/16 forma parte integrante di un sistema generale di controllo, ispezione e fermo che può essere applicato, salvo eccezioni, a tutte le navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo, allo scopo di 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.

112 A tal fine, detto articolo, in combinato disposto con l'articolo 12 della direttiva 2009/16, impone agli Stati membri che rivestono la qualità di Stato di approdo di sottoporre siffatte navi sia ad ispezioni periodiche, che devono essere organizzate a intervalli di tempo prestabiliti a seconda del rispettivo profilo di rischio, sia ad ispezioni supplementari, indipendentemente dal periodo intercorso dalla loro ultima ispezione periodica. Detto articolo 11 precisa altresì, alla lettera b), che tali Stati membri sono tenuti ad effettuare ispezioni supplementari nei confronti delle navi che presentano uno dei "fattori di priorità assoluta" enumerati nell'allegato I, parte II, punto 2A, a tale direttiva e che essi hanno la facoltà di sottoporre a ispezione quelle a cui si applica uno dei "fattori imprevisti" enumerati nell'allegato I, parte II, punto 2B, a detta direttiva.

113 Nel caso di specie, dalla motivazione delle decisioni di rinvio, sintetizzata ai punti 48, 56 e 57 della presente sentenza, risulta che, pur ritenendo che le navi di cui trattasi nei procedimenti principali fossero "destinat[e] al soccorso ai migranti in mare mentre invece non [erano] certificate per l'attività prevista", le autorità competenti hanno, in definitiva, stabilito l'esistenza di un insieme di carenze delle quali alcune dovevano essere considerate, "singolarmente o insieme, (...) chiaramente pericolose per la sicurezza, la salute o l'ambiente". Risulta altresì da tale motivazione che, secondo il giudice del rinvio, tali carenze si riferiscono, nel loro insieme, alla manifesta sproporzione tra la capacità di trasporto di persone di tali navi, prevista nei loro corrispondenti certificati, e il numero di persone effettivamente trasportate nelle operazioni di soccorso all'origine delle controversie di cui ai procedimenti principali.

114 In assenza di indicazioni, nelle decisioni di rinvio, che consentano di collegare tale situazione a un "fattore di priorità assoluta" ai sensi del punto 2A della parte II dell'allegato I alla direttiva 2009/16, quali l'esistenza di un provvedimento di sospensione o di declassamento per ragioni di sicurezza, di una segnalazione, di una notifica o di un'accusa di presunta violazione delle norme sullo scarico di sostanze o effluenti pericolosi, tale situazione può rientrare solo nell'ambito di un "fattore imprevisto" ai sensi della parte II, punto 2B, di tale allegato. Inoltre, dalle ordinanze di rinvio non risulta che le autorità italiane abbiano adottato i provvedimenti di cui trattasi nei procedimenti principali a seguito di una segnalazione, di un verbale o di un esposto riguardanti la sicurezza della navigazione, l'ambiente marino, le condizioni di vita e di lavoro a bordo, oppure in considerazione del fatto che le navi della S.W. siano già state sottoposte a fermo oltre tre mesi prima oppure sulla base di informazioni da fonte attendibile secondo cui i parametri di rischio di tali navi non corrispondano a quelli registrati, con la conseguenza che il loro livello di rischio risulti maggiore. Tenuto conto di tali circostanze, una situazione siffatta sembra, nel caso di specie, esaminabile soltanto alla luce del "fattore imprevisto" relativo al fatto che tali navi sarebbero state "gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente", ai sensi del nono trattino di tale punto 2B, il quale è del resto quello evidenziato dal giudice del rinvio nelle sue ordinanze di rinvio.

115 Al fine di stabilire se così possa essere nel caso di specie, occorre, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, interpretare tale disposizione tenendo conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del contesto in cui si inserisce e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenze del 7 giugno 2005, VEMW e a., C-17/03, EU:C:2005:362, punto 41, nonché del 21 gennaio 2021, Germania/E.R., C-471/18 P, EU:C:2021:48, punto 81).

116 A tal riguardo, si deve rilevare, in primo luogo, che dalla formulazione stessa dell'allegato I, parte II, punto 2B, nono trattino, alla direttiva 2009/16 risulta che il fattore imprevisto contemplato da tale disposizione può essere preso in considerazione, in un determinato caso, solo se è accertato che una nave è stata gestita in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente.

117 Orbene, tenuto conto del contesto giuridico in cui si inserisce tale disposizione, l'utilizzo di navi da carico ai fini di un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare non può essere considerato un fattore imprevisto ai sensi di detto trattino, che consenta allo Stato di approdo di effettuare un'ispezione supplementare, in ragione del solo fatto che detto utilizzo implica che tali navi

trasportino un numero di persone sproporzionato rispetto alle proprie capacità quali risultanti dalle loro classificazioni e certificazioni, e a prescindere da qualsiasi altra circostanza.

118 Infatti, un'interpretazione simile contrasterebbe con le disposizioni della convenzione sul diritto del mare, in quanto sarebbe idonea ad ostacolare l'attuazione effettiva dell'obbligo di soccorso marittimo sancito dall'articolo 98 di tale convenzione. Inoltre, essa non sarebbe conforme all'articolo IV, lettera b), della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare.

119 Per contro, la formulazione dell'articolo 11, lettera b), della direttiva 2009/16, in combinato disposto con l'allegato I, parte II, punto 2B, non osta, in considerazione della genericità dei suoi termini, alla possibilità di ritenere, a seconda delle circostanze del caso, che le navi che esercitano un'attività sistematica di ricerca e soccorso e che si trovano in un porto o in acque soggette alla giurisdizione di uno Stato membro, dopo che esse sono entrate in tali acque e dopo che sono state completate tutte le operazioni di trasbordo o di sbarco delle persone alle quali i rispettivi comandanti hanno deciso di prestare soccorso in una situazione di pericolo o di difficoltà in mare, siano "state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente", come ha sottolineato l'avvocato generale nei paragrafi 43 e 46 delle sue conclusioni. A tal riguardo, si deve rilevare che, precisando che la decisione di effettuare un'ispezione supplementare "è lasciata alla valutazione professionale dell'autorità competente", gli articoli 11 e 13 nonché l'allegato I, parte II, di detta direttiva conferiscono all'autorità competente dello Stato membro interessato un ampio margine di discrezionalità per stabilire se tali circostanze siano idonee a costituire un "fattore imprevisto" che giustifichi una siffatta ispezione.

120 Tuttavia, la decisione adottata da tale autorità deve comunque essere motivata e, nel merito, giustificata sia in diritto sia in fatto. Per essere così giustificata, tale decisione 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, alla luce delle prescrizioni pertinenti di diritto internazionale e di diritto dell'Unione, tenuto conto delle condizioni in cui si è svolta la gestione di cui trattasi. Nel caso di specie spetta al giudice del rinvio controllare il rispetto di tali prescrizioni. Tra gli elementi che possono essere presi in considerazione ai fini di tale controllo figurano, sotto un primo profilo, l'attività per la quale la nave in questione viene utilizzata in pratica, sotto un secondo profilo, l'eventuale differenza tra tale attività e quella per la quale tale nave è certificata ed equipaggiata, sotto un terzo profilo, la frequenza con la quale è svolta tale attività e, sotto un quarto profilo, le dotazioni di detta nave rispetto al numero previsto, ma anche effettivo, di persone a bordo.

121 Per quanto riguarda quest'ultimo elemento, occorre rilevare che la chiara insufficienza delle dotazioni di sicurezza o di soccorso presenti nella nave interessata rispetto al numero di persone che tale nave può trovarsi a soccorrere nell'ambito di un'attività sistematica di ricerca e soccorso può assumere una rilevanza decisiva, di per sé sola, al fine di valutare se detta nave sia stata gestita in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente. Per contro, la rilevanza da attribuire, sia individualmente sia globalmente, ad accertamenti quali l'insufficienza degli impianti di trattamento delle acque reflue, la presenza di servizi igienici e docce aggiuntivi con scarico diretto in mare o l'omesso computo delle operazioni di soccorso nell'orario di lavoro dell'equipaggio può essere maggiore o minore in ciascun caso di specie. Infatti, tale rilevanza può variare a seconda, in particolare, della frequenza dell'attività effettiva della nave di cui trattasi nonché dell'ampiezza della differenza tra il numero di persone effettivamente trasportate nelle operazioni

di ricerca e soccorso in mare e il numero di persone che tale nave può imbarcare conformemente alle certificazioni rilasciate dallo Stato di bandiera.

122 In secondo luogo, dal contesto giuridico in cui si inserisce l'articolo 11, lettera b), e il punto 2B della parte II dell'allegato I alla direttiva 2009/16 emerge che il controllo di una siffatta gestione e l'ispezione della nave interessata da parte dello Stato di approdo sono, in una simile situazione, idonee a contribuire al rispetto effettivo delle prescrizioni delle norme di diritto internazionale pertinenti.

123 Infatti, da un lato, dalla regola 11, lettera a), contenuta nel capitolo I, parte B, dell'allegato al protocollo relativo alla convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare risulta che una nave, dopo essere stata visitata, classificata e certificata sotto il controllo dello Stato di bandiera, deve essere mantenuta, sotto ogni punto di vista, in condizioni idonee a garantire che essa rimanga "atta a prendere il mare senza pericoli per se stessa e per le persone imbarcate". Inoltre, dalla regola 19, lettere a) e b), dello stesso capitolo risulta che tale idoneità fa parte degli elementi che lo Stato di approdo è autorizzato a controllare quando una nave si trova in uno dei suoi porti, qualora sussistano fondati motivi per ritenere che detta idoneità non sia garantita. Infine, più in generale, l'articolo I, lettera b), di detta convenzione impone alle parti di quest'ultima di prendere tutte le disposizioni necessarie "al fine di garantire che, dal punto di vista della sicurezza della vita umana, una nave sia idonea al servizio al quale è destinata".

124 Dall'altro lato, come ricordato al punto 107 della presente sentenza, dall'articolo IV, lettera b), della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare risulta che, in quanto tale, la presenza di persone a bordo di una nave per causa di forza maggiore o per l'attuazione, da parte del comandante di tale nave, dell'obbligo di soccorso marittimo imposto allo stesso non può essere presa in considerazione ai fini della verifica dell'osservanza da parte di tale nave delle prescrizioni di detta convenzione. Tuttavia, ciò non toglie che, ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, della convenzione sul diritto del mare, tale obbligo deve essere adempiuto, come sottolineato al punto 105 di detta sentenza, "nella misura in cui (...) sia possibile (...) senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri".

125 In terzo e ultimo luogo, l'interpretazione di cui ai punti da 119 a 124 della presente sentenza è coerente con l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2009/16, quale precisato ai punti 78, 88 e 89 di tale sentenza, in quanto è proprio tale obiettivo ad avere indotto il legislatore dell'Unione ad assegnare agli Stati membri, che agiscono in qualità di Stati di approdo, la responsabilità di garantire una "seconda linea difensiva" nei confronti delle "navi inferiori alle norme", in aggiunta alla responsabilità "principale" degli Stati di bandiera in tale materia, come risulta dal considerando 6 della direttiva.

126 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 11, lettera b), della direttiva 2009/16, in combinato disposto con l'allegato I, parte II, a tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che lo Stato di approdo può sottoporre a un'ispezione supplementare le navi che esercitano un'attività sistematica di ricerca e soccorso e che si trovano in uno dei suoi porti o in acque soggette alla sua giurisdizione, dopo che esse sono entrate in tali acque e dopo che sono state completate tutte le operazioni di trasbordo o di sbarco delle persone alle quali i rispettivi comandanti hanno deciso di prestare soccorso, qualora tale Stato abbia accertato, sulla base di elementi giuridici e fattuali

circostanziati, che esistevano indizi seri tali da dimostrare un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente, tenuto conto delle condizioni di gestione di tali navi.

Sulle questioni terza e quarta

127 Con la terza e la quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 13 della direttiva 2009/16 debba essere interpretato nel senso che, in occasione di ispezioni dettagliate organizzate ai sensi di tale articolo, lo Stato di approdo può, da un lato, tenere conto del fatto che navi classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera sono, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare e, dall'altro, imporre che venga provato che tali navi dispongono di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettino prescrizioni applicabili a una diversa classificazione.

128 A tal proposito, l'articolo 13 della direttiva 2009/16 impone agli Stati membri di provvedere affinché le navi selezionate ai fini dell'ispezione ai sensi dell'articolo 12 di tale direttiva siano sottoposte a un'ispezione iniziale o a un'ispezione dettagliata. Detto articolo 13 precisa, al punto 1, che l'ispezione iniziale di una nave deve prefiggersi almeno di controllare i certificati che devono essere conservati a bordo conformemente al diritto dell'Unione e alle convenzioni internazionali in materia di sicurezza, nonché di verificare che siano soddisfacenti le condizioni generali della nave di cui trattasi. Tale articolo prevede altresì, al punto 3, che si debba procedere ad un'ispezione più dettagliata che comprende un'ulteriore verifica della conformità della nave ai requisiti operativi di bordo se, a seguito dell'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". Lo stesso articolo rinvia infine, per quanto riguarda gli esempi di fondati motivi del genere, all'allegato V a detta direttiva.

129 Tale allegato V include in particolare, nell'elenco di esempi di fondati motivi per un'ispezione dettagliata, le "navi contemplate nell'allegato I, punti 2A e 2B", della direttiva 2009/16, vale a dire quelle caratterizzate dalla presenza di uno dei fattori di priorità assoluta o dei fattori imprevisi menzionati, rispettivamente, al punto 2A e al punto 2B.

130 Tenuto conto di tali disposizioni, occorre rilevare, in primo luogo, che il potere di organizzare un'ispezione dettagliata, previsto all'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16, concretizza l'obbligo o la facoltà degli Stati membri che rivestono la qualità di Stati di approdo di effettuare, ai sensi degli articoli 11 e 12 di tale direttiva, l'ispezione supplementare delle navi soggette alla loro giurisdizione, nelle situazioni contemplate al punto 112 della presente sentenza. Come ogni ispezione supplementare, una siffatta ispezione dettagliata può quindi essere organizzata, per quanto riguarda le navi private di soccorso umanitario destinate a un'attività sistematica di ricerca e soccorso, solo a conclusione delle operazioni decise dal comandante della nave interessata, come rilevato al punto 119 di tale sentenza.

131 In secondo luogo, dalla chiara formulazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/16 risulta che l'esercizio di tale potere di ispezione dettagliata presuppone, da un lato, che lo Stato di approdo abbia effettuato un'ispezione iniziale ai sensi del punto 1 di tale articolo e, dall'altro, che, a seguito di quest'ultima, esso abbia

ritenuto che sussistessero "fondati motivi per ritenere che le condizioni della nave, delle relative dotazioni o dell'equipaggio sostanzialmente non soddisf[acessero] i pertinenti requisiti di una convenzione". Come risulta dal punto 114 della presente sentenza, rientra in siffatti motivi la circostanza che una nave sia stata gestita in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente.

132 Ne consegue che l'ispezione dettagliata di una nave mira necessariamente a consentire allo Stato di approdo di eseguire un controllo di tale nave che è al contempo più ampio e più approfondito di quello effettuato nell'ambito dell'ispezione iniziale. Come risulta dall'articolo 13, punto 3, della direttiva 2009/16, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 12, di tale direttiva, che definisce l'"ispezione più dettagliata", tale controllo può quindi riguardare "la costruzione della nave, le relative dotazioni, l'equipaggio, le condizioni di vita e di lavoro e il rispetto delle procedure operative di bordo".

133 Da ciò discende che, nel caso in cui venga organizzata un'ispezione dettagliata in quanto sussistono fondati motivi per ritenere che una nave sia "stata gestita in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente", tutti questi elementi possono essere presi in considerazione dallo Stato di approdo al fine di valutare l'esistenza di un siffatto pericolo, alla luce delle prescrizioni delle convenzioni internazionali applicabili.

134 Come rilevato ai punti 120 e 121 della presente sentenza, detti elementi includono l'attività per la quale la nave interessata viene utilizzata in pratica, l'eventuale differenza tra tale attività e quella per la quale tale nave è stata certificata ed equipaggiata, la frequenza con cui è svolta detta attività e le conseguenze che ne derivano in ordine alle condizioni di gestione della nave, alla luce, in particolare, della dotazione di cui è provvista quest'ultima.

135 Di conseguenza, si può tener conto, in particolare, della circostanza che determinate navi sono, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, pur essendo state classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera. Spetta tuttavia allo Stato di approdo addurre elementi giuridici e fattuali circostanziati idonei a dimostrare le ragioni per le quali tale circostanza comporta, da sola o con altri elementi, un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente.

136 In terzo e ultimo luogo, gli elementi concernenti il contesto e le finalità esposti ai punti da 123 a 125 della presente sentenza dimostrano che una siffatta interpretazione è conforme alle norme di diritto internazionale nel cui ambito la direttiva 2009/16 si colloca e di cui mira a rafforzare l'efficacia.

137 Invero, il fatto di subordinare il controllo effettuabile dallo Stato di approdo alla sussistenza di fondati motivi per ritenere che una nave o la sua dotazione non rispetti la regola secondo la quale una nave deve essere mantenuta, sotto ogni punto di vista, in condizioni idonee a garantire che essa rimanga atta a prendere il mare senza pericoli per se stessa e per le persone imbarcate, è conforme alle norme di diritto internazionale che disciplinano il riparto di competenze tra tale Stato e lo Stato di bandiera.

138 Per contro, un controllo che violi tale riparto di competenze, come la richiesta da parte dello Stato di approdo che le navi sottoposte a un'ispezione dettagliata dispongano di certificati diversi da quelli rilasciati ad esse dallo Stato di bandiera o che rispettino tutte le prescrizioni applicabili alle navi rientranti in una diversa classificazione, sarebbe contrario non soltanto alle norme pertinenti di diritto internazionale, come risulta dai punti da 98 a 100 della presente sentenza, ma anche alla direttiva 2009/16. Infatti, un controllo del genere equivarrebbe, in definitiva, a rimettere in discussione il modo in cui lo Stato di bandiera ha esercitato la propria competenza in materia di concessione della propria nazionalità alle navi, nonché di classificazione e di certificazione di queste ultime.

139 Sulla base di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza e alla quarta questione dichiarando che l'articolo 13 della direttiva 2009/16 deve essere interpretato nel senso che, in occasione di ispezioni dettagliate organizzate ai sensi di tale articolo, lo Stato di approdo può tenere conto del fatto che navi classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera sono, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, nell'ambito di un controllo diretto a valutare, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, l'esistenza di un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, alla luce delle condizioni di gestione di tali navi. Per contro, lo Stato di approdo non può imporre che venga provato che tali navi dispongono di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettano tutte le prescrizioni applicabili a una diversa classificazione.

Sulla quinta questione

140 Con la quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 19 della direttiva 2009/16 debba essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui sia accertato che navi utilizzate, in pratica, per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, pur essendo state classificate e certificate come navi da carico da parte di uno Stato membro che riveste la qualità di Stato di bandiera, sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, lo Stato membro che riveste la qualità di Stato di approdo può subordinare il mancato fermo di tali navi o la revoca di siffatto fermo alla condizione che queste ultime dispongano di certificati idonei a tale attività e rispettino le prescrizioni corrispondenti o, in mancanza, alla condizione che esse eseguano determinate azioni correttive in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo.

141 A tal proposito si deve, in primo luogo, rilevare che, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2009/16, l'autorità competente dello Stato di approdo si accerta che tutte le carenze confermate o rivelate dall'ispezione che essa ha effettuato siano corrette secondo le convenzioni internazionali.

142 Tale articolo stabilisce altresì, al paragrafo 2, che, nel caso in cui siffatte carenze rappresentino un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, tale autorità si accerta che la nave interessata sia sottoposta a fermo o che sia interrotto lo svolgimento dell'operazione durante la quale emergono tali carenze, aggiungendo che 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 detta autorità stabilisca che, a determinate

condizioni, tale 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 e senza rappresentare una minaccia irragionevole per l'ambiente marino.

143 Detto articolo dispone inoltre, al paragrafo 3, che, nell'esercizio del suo potere discrezionale nel valutare l'opportunità di sottoporre, o meno, una nave a fermo, l'autorità competente dello Stato di approdo applica i criteri stabiliti nell'allegato X. Tale allegato precisa, al punto 2, che un siffatto esercizio impone di verificare, in particolare, se, nel corso di tutto il successivo viaggio, sia possibile "abbandonare la nave velocemente e in maniera sicura e effettuare salvataggi, se necessario", "prevenire l'inquinamento dell'ambiente" e "provvedere affinché vi siano condizioni di sicurezza e di igiene a bordo". Inoltre, detto allegato include nell'elenco non tassativo di carenze che possono di per sé giustificare il fermo della nave interessata, in particolare, la "mancanza, [la] capacità insufficiente o [il] serio deterioramento dei mezzi collettivi e individuali di salvataggio", nonché l'inosservanza grave o ripetuta delle condizioni di vita e di lavoro dei marittimi a bordo.

144 Risulta chiaramente dal tenore letterale e dall'impianto sistematico di tali diverse disposizioni che, sebbene lo Stato di approdo sia tenuto ad accertarsi che tutte le carenze confermate o rivelate da un'ispezione effettuata ai sensi degli articoli da 11 a 13 della direttiva 2009/16, in particolare quelle relative alle dotazioni di sicurezza a bordo, siano corrette secondo le convenzioni internazionali di cui tale direttiva mira a rafforzare l'efficacia, esso può, per contro, sottoporre a fermo una nave solo qualora siffatte carenze rappresentino un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente.

145 Da ciò discende altresì che un simile provvedimento di fermo non può essere revocato fino a quando non sia stato eliminato qualsiasi pericolo o fino a che l'autorità competente dello Stato di approdo stabilisca che, nel rispetto delle condizioni che ritenga necessario imporre, la nave interessata può riprendere il mare o l'operatività può essere ripresa senza rischi per la sicurezza e la salute dei passeggeri o dell'equipaggio, senza pericoli per le altre navi e senza minaccia irragionevole per l'ambiente marino.

146 Tale interpretazione risulta anche dalla nozione di "fermo", quale definita all'articolo 2, punto 15, della direttiva 2009/16, che precisa che con tale termine si intende il divieto ufficiale per una nave di prendere il mare a causa di carenze che, da sole o nel complesso, rendono la nave insicura, e dal considerando 23 di tale direttiva, secondo il quale "[l]e navi per le quali è necessaria un'azione correttiva dovrebbero essere fermate, se le carenze osservate rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, fintanto che queste non siano state corrette".

147 Ne consegue che un fermo del genere non può essere disposto per la sola motivazione che un'ispezione effettuata ai sensi degli articoli da 11 a 13 della direttiva 2009/16 ha consentito allo Stato di approdo di accertare, con precisione, che una nave era stata gestita in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente. Infatti, occorre altresì che tale Stato accerti, in un determinato caso, da un lato, che un siffatto pericolo o rischio futuro sia evidente e, dall'altro, che le carenze all'origine di quest'ultimo, da sole o nel complesso, rendono la nave insicura.

148 Quest'ultima prescrizione deve anch'essa essere interpretata alla luce della regola ricordata ai punti 123, 124 e 137 della presente sentenza, secondo la quale le navi devono essere atte al servizio al quale sono destinate, dal punto di vista della sicurezza in mare, nonché a prendere il mare senza pericoli per esse stesse o per le persone imbarcate. Essa deve quindi essere intesa nel senso che rinvia non già ad un'impossibilità assoluta per la nave di navigare bensì, in senso più ampio, all'impossibilità, per tale nave, di navigare, tenuto conto in particolare della sua attività dichiarata nonché della sua attività effettiva, in condizioni idonee a garantire la sicurezza in mare per le persone, le cose e l'ambiente. Tale situazione corrisponde, del resto, a quella in cui la regola 19, lettera c), del capitolo I, parte B, dell'allegato al protocollo relativo alla convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare autorizza lo Stato nel cui porto si trova una nave ad adottare le misure necessarie affinché quest'ultima non navighi. La direttiva 2009/16 riprende quindi, in sostanza, su tale punto, detta regola.

149 Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio verificare che le prescrizioni contemplate ai due punti precedenti siano state rispettate dalle autorità competenti dello Stato di approdo in sede di adozione dei provvedimenti di fermo delle navi di cui trattasi nei procedimenti principali.

150 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le azioni correttive che tali autorità sono autorizzate a imporre nel caso in cui abbiano accertato l'esistenza di carenze che rappresentano un pericolo o un rischio evidente per la sicurezza, la salute o l'ambiente e che, da sole o nel complesso, rendono la nave interessata insicura, si deve innanzitutto ricordare che le norme di diritto internazionale nel cui ambito la direttiva 2009/16 si inserisce e la cui efficacia essa mira a garantire ostano a che tale direttiva sia interpretata nel senso che lo Stato membro il quale, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, riveste la qualità di Stato di approdo può imporre alle navi soggette alla sua giurisdizione il possesso di certificati diversi da quelli rilasciati alle stesse dallo Stato di bandiera o l'osservanza di tutte le prescrizioni applicabili alle navi rientranti in una classificazione diversa dalla propria, come illustrato al punto 138 della presente sentenza.

151 Da ciò discende che lo Stato di approdo non può subordinare il mancato fermo di tali navi o la revoca di siffatto fermo a simili condizioni.

152 Ciò precisato, occorre poi rilevare che l'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2009/16, letto alla luce del considerando 23 di tale direttiva, consente allo Stato di approdo di adottare le azioni correttive che ritenga necessarie, alla cui attuazione è subordinata la possibilità, per la nave sottoposta a fermo, di riprendere il mare o lo svolgimento delle sue operazioni. Da detta disposizione discende inoltre che tali azioni correttive devono mirare a garantire che la nave possa riprendere il mare o lo svolgimento delle sue operazioni senza rappresentare un pericolo per la sicurezza e la salute dei passeggeri o dell'equipaggio, un pericolo per le altre navi e una minaccia irragionevole per l'ambiente marino.

153 Le azioni correttive che possono quindi essere adottate in un determinato caso dipendono necessariamente dalle circostanze fattuali e dalle ragioni giuridiche che hanno giustificato le ispezioni supplementari e dettagliate nonché il fermo della nave interessata. Tuttavia, le azioni correttive devono, in

ogni caso, essere non solo idonee e necessarie a correggere le carenze che rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, che rendono la nave insicura e che hanno giustificato detto fermo, ma anche proporzionate a tal fine, circostanza che spetta all'autorità competente accertare, sotto il controllo del giudice nazionale competente, tenendo conto, in particolare, delle considerazioni esposte al punto 121 della presente sentenza.

154 Infine, risulta tanto dall'articolo 19, paragrafo 6, della direttiva 2009/16 che dall'articolo 21, paragrafi 1, 3 e 5, di tale direttiva e dalle norme di diritto internazionale alla luce delle quali tali disposizioni devono essere interpretate che, prima di stabilire le azioni correttive che esso intende imporre, lo Stato di approdo deve 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 l'unico o i diversi verbali redatti a seguito di tale ispezione. Tale prescrizione si applica indipendentemente dallo Stato di bandiera e quindi indipendentemente dalla questione se si tratti di un altro Stato membro o di uno Stato terzo.

155 Infatti, come risulta chiaramente dall'articolo 94, paragrafo 6, della convenzione sul diritto del mare, qualunque Stato che abbia fondati motivi per ritenere che su una nave non siano stati esercitati la giurisdizione e i controlli opportuni, può denunciare tali omissioni allo Stato di bandiera, al quale spetta, una volta ricevuta la denuncia e nell'ambito delle proprie competenze e poteri, aprire un'inchiesta e, se vi è luogo a procedere, intraprendere le azioni necessarie per sanare la situazione. Tale disposizione implica che lo Stato di bandiera prenda, nei confronti delle navi battenti la sua bandiera, tutte le misure necessarie per proteggere gli interessi dello Stato costiero da cui proviene la denuncia (v., in tal senso, sentenze del 3 giugno 2008, I. e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punto 62, nonché del 26 novembre 2014, Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, punto 63).

156 Inoltre, nei rapporti tra Stati membri, si deve tener conto del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che obbliga gli Stati membri, in generale e quindi, in particolare, nell'ambito delle situazioni disciplinate dalla direttiva 2009/16, a rispettarsi e assistersi reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati, ad adottare ogni misura atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi conseguenti, in particolare, agli atti delle istituzioni dell'Unione, nonché ad astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

157 Alla luce di tale principio, gli Stati membri sono tenuti a concertarsi nonché a cooperare lealmente nell'esercizio dei loro rispettivi poteri di controllo, in modo tale che gli obblighi della direttiva 2009/16 siano rispettati dallo Stato competente preservandone l'effetto utile. Pertanto, occorre rilevare che, nel caso in cui la nave ispezionata e sottoposta a fermo batta bandiera di uno Stato membro diverso dallo Stato di approdo, quest'ultimo, che è il solo competente, nell'ambito del sistema istituito dalla direttiva 2009/16, ad adottare azioni correttive alle condizioni enunciate ai punti da 150 a 153 della presente sentenza, deve, nell'esercizio di tale competenza, rispettare la classificazione e le certificazioni concesse dallo Stato di bandiera. Dal canto suo, lo Stato di bandiera deve tener conto delle ragioni che hanno indotto lo Stato di approdo a ispezionare e poi a sottoporre a fermo tale nave, e assisterlo nella ricerca delle azioni correttive più adeguate a correggere le carenze riscontrate nonché a far fronte ai pericoli o ai rischi evidenti che ne derivano. Questi due Stati membri devono inoltre adoperarsi entrambi per raggiungere una posizione concordata sulle azioni che ciascuno di loro deve adottare, nell'ambito dei loro rispettivi poteri, nonché sull'attuazione di tali azioni.

158 Tali diverse prescrizioni rivestono un'importanza ancora maggiore in quanto, allo stato attuale del diritto dell'Unione, non esistono disposizioni che disciplinino specificamente l'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare di cui trattasi nel procedimento principale.

159 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quinta questione dichiarando che l'articolo 19 della direttiva 2009/16 deve essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui sia accertato che navi utilizzate, in pratica, per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, pur essendo state classificate e certificate come navi da carico da parte di uno Stato membro che riveste la qualità di Stato di bandiera, sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, lo Stato membro che riveste la qualità di Stato di approdo non può subordinare il mancato fermo di tali navi o la revoca di siffatto fermo alla condizione che queste ultime dispongano di certificati idonei a tale attività e rispettino tutte le prescrizioni corrispondenti. Per contro, tale Stato può imporre azioni correttive determinate in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo, purché tali azioni correttive siano giustificate dall'esistenza di carenze che rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente e che comportano l'impossibilità di navigare in condizioni idonee a garantire la sicurezza in mare. Siffatte azioni correttive devono altresì essere adeguate, necessarie e proporzionate a tal fine. Inoltre, la loro adozione e la loro attuazione da parte dello Stato di approdo devono essere oggetto di una leale cooperazione con lo Stato di bandiera, nel rispetto dei poteri rispettivi di tali due Stati.

Sulle spese

160 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

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 (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, deve essere interpretata nel senso che:

- essa è applicabile a navi che, pur essendo classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera, sono in pratica utilizzate sistematicamente da un'organizzazione umanitaria per un'attività non commerciale di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare e
- essa osta a che una normativa nazionale che assicura la trasposizione di tale direttiva nel diritto interno limiti la sua applicabilità alle sole navi utilizzate a fini commerciali.

2) L'articolo 11, lettera b), della direttiva 2009/16, come modificata dalla direttiva 2017/2110, in combinato disposto con l'allegato I, parte II, a tale direttiva come modificata, deve essere interpretato nel senso che lo Stato di approdo può sottoporre a un'ispezione supplementare le navi che esercitano un'attività sistematica di ricerca e soccorso e che si trovano in uno dei suoi porti o in acque soggette alla sua giurisdizione, dopo che

esse sono entrate in tali acque e dopo che sono state completate tutte le operazioni di trasbordo o di sbarco delle persone alle quali i rispettivi comandanti hanno deciso di prestare soccorso, qualora tale Stato abbia accertato, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, che esistevano indizi seri tali da dimostrare un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente, tenuto conto delle condizioni di gestione di tali navi.

3) L'articolo 13 della direttiva 2009/16, come modificata dalla direttiva 2017/2110, deve essere interpretato nel senso che, in occasione di ispezioni dettagliate organizzate ai sensi di tale articolo, lo Stato di approdo può tenere conto del fatto che navi classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera sono, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, nell'ambito di un controllo diretto a valutare, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, l'esistenza di un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, alla luce delle condizioni di gestione di tali navi. Per contro, lo Stato di approdo non può imporre che venga provato che tali navi dispongono di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettano tutte le prescrizioni applicabili a una diversa classificazione.

4) L'articolo 19 della direttiva 2009/16, come modificata dalla direttiva 2017/2110, deve essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui sia accertato che navi utilizzate, in pratica, per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, pur essendo state classificate e certificate come navi da carico da parte di uno Stato membro che riveste la qualità di Stato di bandiera, sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, lo Stato membro che riveste la qualità di Stato di approdo non può subordinare il mancato fermo di tali navi o la revoca di siffatto fermo alla condizione che queste ultime dispongano di certificati idonei a tale attività e rispettino tutte le prescrizioni corrispondenti. Per contro, tale Stato può imporre azioni correttive determinate in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo, purché tali azioni correttive siano giustificate dall'esistenza di carenze che rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente e che comportano l'impossibilità di navigare in condizioni idonee a garantire la sicurezza in mare. Siffatte azioni correttive devono altresì essere adeguate, necessarie e proporzionate a tal fine. Inoltre, la loro adozione e la loro attuazione da parte dello Stato di approdo devono essere oggetto di una leale cooperazione con lo Stato di bandiera, nel rispetto dei poteri rispettivi di tali due Stati.

Conclusione

Lenaerts

Bay Larsen

Arabadjiev

Prechal

Regan

Jarukaitis

Jääskinen

Ziemele

Passer

Biltgen

Xuereb

Piçarra

Rossi

Wahl

Gratsias

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° agosto 2022.