

Pubblicato il 17/10/2024

N. 08318/2024REG.PROV.COLL.

N. 01231/2022 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1231 del 2022, proposto da Sea Eye E.V., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Mozzati e Enrico Mordiglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e Capitaneria di Porto di Olbia, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) n. 757/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e della Capitaneria di Porto di Olbia;

Viste le memorie delle parti,

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2024 il Cons. Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Bertolin in dichiarata delega dell'avvocato Mozzati e l'avvocato dello Stato Nardo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Associazione Sea Eye E.V. (in seguito anche solo Associazione o Sea Eye o appellante), organizzazione non governativa tedesca impegnata in operazioni di osservazione e monitoraggio nel mare Mediterraneo centrale, proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna avverso il provvedimento denominato *'notice of detention for the master'* (avviso di fermo al Comandante) n. 2/2020 del 9.10.2020, e i relativi atti allegati, con il quale la Capitaneria di Porto di Olbia – Ufficio Locale PSC, aveva disposto il fermo della nave 'Alan Kurdi' di proprietà dell'Associazione ricorrente, e battente bandiera tedesca, utilizzata dall'Associazione per perseguire i propri fini statutari.

Detta nave, in base al 'certificato di classe' era destinata a 'Servizi speciali, in navigazione internazionale fino a 100 miglia dalla costa'.

La suddetta nave, dopo aver soccorso al largo della Libia tre imbarcazioni con a bordo circa n. 133 persone che si trovavano in pericolo di vita, si era rivolta agli Stati costieri più vicini alla posizione in cui erano avvenuti i soccorsi, venendo indirizzata dal Centro di coordinamento del soccorso marittimo di Roma verso il porto di Olbia dove i profughi soccorsi venivano fatti sbarcare in data 24.9.2020.

Il provvedimento di fermo veniva emesso a seguito dell'ispezione di PSC (*'Port State Control'*, controllo dello Stato di approdo) effettuata in data 9.10.2020 dalla Capitaneria del Porto di Olbia nel corso della quale erano state riscontrate una serie di irregolarità di natura tecnica e operativa elencate nell'accluso rapporto ispettivo.

La ricorrente formulava dinanzi al T.A.R. per la Sardegna una istanza cautelare sostenendo che il provvedimento di fermo:

a) impediva l'utilizzo della nave, con conseguente impossibilità per l'Associazione di espletare l'attività di osservazione e di monitoraggio del flusso dei migranti nel Mediterraneo Centrale;

b) determinava anche un grave danno patrimoniale all'Associazione (che traeva le risorse per il proprio sostentamento da donazioni volontarie), tenuto conto delle ingenti spese portuali connesse al fermo della nave.

L'Associazione, paventando danni gravi derivanti dal persistere del fermo della nave, chiedeva di essere autorizzata al trasferimento della nave 'Alan Kurdi' al fine di recarsi presso il porto spagnolo nel quale aveva dichiarato di voler andare per gli adeguamenti necessari al ripristino in condizioni di sicurezza della sua attività di navigazione.

Il T.A.R., con ordinanza n. 80 del 2021, accoglieva l'istanza di sospensiva formulata dall'Associazione ritenendo opportuno *'consentire alla nave Alan Kurdi di lasciare le acque territoriali italiane all'unico fine di recarsi presso il porto spagnolo nel quale ha dichiarato di volersi recare per gli adeguamenti necessari al ripristino in condizioni di sicurezza della sua attività di navigazione'*.

L'Associazione effettuava talune lavorazioni sull'imbarcazione onde rimuovere le carenze indicate dalla Capitaneria di Porto di Olbia, in occasione del sopralluogo del 9.10.2020.

L'Associazione, nel corso del giudizio, tenuto conto che il T.A.R. per la Sicilia, con ordinanze nn. 2974 e 2994 del 2020, aveva disposto la rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 TFUE di numerose pregiudiziali di interpretazione della direttiva 2009/16/CE, chiedeva al T.A.R. adito, ai sensi degli artt. 295 c.p.c. e 79 c.p.a., la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia.

2. Il T.A.R. per la Sardegna, con sentenza n. 757 del 2021, dichiarava l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, assumendo che con l'ordinanza cautelare n. 80 del 2021 il Tribunale, in accoglimento delle istanze dei legali dell'Associazione, aveva consentito alla nave 'Alan Kurdi' di lasciare le

acque territoriali italiane al fine di recarsi presso il porto spagnolo, nel quale aveva dichiarato di voler andare per gli adeguamenti necessari al ripristino in condizioni di sicurezza della sua attività di navigazione.

Il Tribunale evidenziava che dalla nota n. 105840 del 2 settembre 2021, depositata dall'Avvocatura dello Stato in data 4 settembre 2021, unitamente al rapporto di ispezione, la nave 'Alan Kurdi' dopo i predetti interventi di adeguamento, era stata sottoposta a re-ispezione nel porto di Augusta il 1 settembre 2021, dal quale risultava che tutte le carenze rilevate in occasione dell'ispezione svolta ad Olbia il 9 ottobre 2020 erano state rettificate.

Il Collegio di prima istanza concludeva che: *“in ragione di quanto sopra deve ritenersi venuto meno l'interesse al ricorso da parte della ricorrente che nessuna utilità potrebbe conseguire dall'eventuale sentenza di accoglimento del ricorso neppure sotto il profilo risarcitorio, tenuto conto che l'immediata adozione del provvedimento cautelare ha scongiurato il prodursi dei paventati danni derivanti dal fermo nave; che pertanto non merita accoglimento l'istanza – proposta dalla ricorrente nell'imminenza dell'udienza di trattazione – di sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello incardinato presso il T.A.R. Sicilia (che su analoga questione ha disposto la rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 TFUE di numerose questioni pregiudiziali di interpretazione della direttiva 2009/16/CE, cause riunite C – 14/21 e C – 15/21)”*.

3. L'Associazione ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, sollevando le seguenti doglianze: *“1. Difetto ed erroneità della motivazione della sentenza impugnata. Omessa pronuncia. Travisamento dei fatti, illogicità, contraddittorietà”*. L'appellante sostiene che a seguito della erronea dichiarazione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, il T.A.R. non avrebbe esaminato le censure dedotte con il ricorso introduttivo, che, ai fini dell'esame, vengono riproposte in questa sede.

4. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Capitaneria di Porto di Olbia si sono costituiti in giudizio, concludendo per il rigetto del gravame.

5. Le parti con memorie hanno precisato le proprie difese.

6. All'udienza del 20 giugno 2024, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

7. Con il primo mezzo, l'Associazione deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto l'improcedibilità del ricorso per difetto di interesse alla decisione della causa nel merito, laddove, al contrario, l'Associazione ha un concreto interesse alla definizione del giudizio per varie ragioni. L'appellante riferisce che l'eventuale riconoscimento dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati potrebbe determinare la sussistenza dei presupposti per formulare domande risarcitorie in relazione all'illegittimità del fermo e al periodo nell'ambito del quale il provvedimento ha prodotto i suoi effetti. L'ordinanza cautelare è, infatti, intervenuta ad oltre sette mesi dal provvedimento di fermo, che ha comportato il blocco della nave con ingenti spese strettamente legate al fermo dell'imbarcazione nel porto, e ai costi sostenuti mensilmente senza la possibilità di utilizzo.

Inoltre, a parere dell'esponente, sarebbe errata l'affermazione del T.A.R. laddove respinge *“l'istanza – proposta dalla ricorrente nell'imminenza dell'udienza di trattazione – di sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello incardinato presso il T.A.R. Sicilia (che su analoga questione ha disposto la rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 TFUE di numerose questioni pregiudiziali di interpretazione della direttiva 2009/16/CE cause riunite C – 14/21 e C – 15/21)”*, atteso che la ricorrente non ha mai chiesto la sospensione del processo in attesa delle conclusioni di analoghe cause incardinate al T.A.R. per la Sicilia, ma la sospensione del giudizio ex artt. 295 c.p.c. e 79 c.p.a. tenuto conto della pendenza innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di un giudizio (cause riunite C – 14/21 e C – 15/21) che ha investito questioni la cui soluzione risulta determinante per l'esito della controversia.

L'Associazione, inoltre, osserva che, ai fini della valutazione della permanenza dell'interesse, non potrebbe assumere rilievo il fatto che dopo la proposizione dell'impugnativa, e al solo fine di ridurre il pregiudizio derivante dal provvedimento di fermo, abbia rimosso le carenze indicate dalla Capitaneria di Porto di Olbia, in quanto tale circostanza non costituisce in alcun modo acquiescenza all'atto impugnato e non esclude la sussistenza dell'interesse alla decisione della causa nel merito.

7.1. La critica è fondata.

Questo Consiglio di Stato, con sentenza n. 8 del 2022 dell'Adunanza Plenaria ha affermato che:
"l'accertamento dell'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a. richiede la sola dichiarazione della parte di avervi interesse ai fini risarcitori mentre non è necessario specificare gli elementi costitutivi della domanda risarcitoria né è necessario proporla nello stesso giudizio di impugnazione".

L'appellante, con memoria, rammenta di avere, nel corso del giudizio di primo grado, espressamente dichiarato che sussisteva *'un concreto interesse alla definizione del merito del ricorso anche in considerazione del fatto che l'eventuale riconoscimento dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati potrebbe determinare la sussistenza dei presupposti per formulare domande risarcitorie in relazione all'illegittimità del fermo'*.

Tale dichiarazione è stata resa con memoria del 12.10.2021, depositata in data 13.10.2021.

In disparte la tempestività della memoria (che comunque non è stata contestata), la dichiarazione di interesse ai fini di una eventuale domanda risarcitoria è stata espressa, potendo la stessa essere resa anche in udienza, nella fase di discussione della causa.

Il Collegio ritiene, altresì, fondata la critica riferita alla pronuncia di rigetto della sospensione del processo in ragione della pendenza del giudizio dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea delle cause riunite C – 14/21 e C – 15/21 su questioni analoghe a quella per cui si procede, atteso che nella specie ricorre l'ipotesi di *'sospensione impropria'* nel processo.

L'Adunanza Plenaria, con sentenza n. 4 del 22 marzo del 2024, ha chiarito la natura, il perimetro, le regole e i limiti della c.d. *'sospensione impropria'* nel processo amministrativo, affermando, *inter alia*, il seguente principio di diritto:

(a) Nel processo amministrativo la sospensione del processo è disciplinata – ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a. – dal codice di procedura civile, dalle altre leggi e dal diritto dell'Unione europea; a sua volta il c.p.c., come interpretato dal diritto vivente della Corte di cassazione, nella lettura datane dalla Corte costituzionale, non contempla la sospensione del processo per ragioni di opportunità;

(b) la c.d. sospensione impropria 'in senso lato' del processo ossia disposta, in un dato giudizio, nelle more della soluzione, in un diverso giudizio, di un incidente di costituzionalità, o di una pregiudiziale eurounitaria, o di una rimessione all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato avente carattere pregiudiziale anche nel giudizio de quo, costituisce, al pari della c.d. sospensione dell'art. 295 c.p.c., per la definizione di una questione avente carattere 'pregiudiziale', avuto riguardo alla portata 'normativa' delle decisioni della Corte costituzionale e della CGUE, e al valore di precedente parzialmente vincolante alle pronunce dell'Adunanza Plenaria;

(c) la sospensione impropria 'in senso lato' va adottata previo contraddittorio ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. e solo se le parti o almeno una di esse non chiedano di poter interloquire davanti alla Corte costituzionale, la CGUE, la Plenaria, nel qual caso va disposta una nuova rimessione (con conseguente sospensione impropria 'in senso stretto' nelle prime due ipotesi);

(d) un effetto equivalente a quello sub (c) può essere conseguito mediante una sospensione sull'accordo delle parti ex art. 296 c.p.c.; una sospensione ai sensi dell'art. 296 c.p.c. è inoltre adottabile allorché la questione rilevante nel giudizio de quo sia analoga, ma non identica, a quella già pendente davanti alla Corte costituzionale, la CGUE, la Plenaria; in ogni caso, la sospensione ex art. 296 c.p.c. va disposta nel rispetto dei relativi presupposti normativi, tenendo conto che il termine massimo di durata della sospensione, ivi previsto, non è né perentorio né elemento indefettibile della fattispecie, e va modulato caso per caso sulla scorta di una valutazione prognostica circa il tempo necessario per la definizione della questione pregiudiziale pendente in diverso giudizio;

(e) le esigenze di economia processuale e di ragionevole durata del processo, sottese alla c.d. sospensione impropria 'in senso lato' possono essere soddisfatte, oltre che con la sospensione ex art. 295 c.p.c. (o 296 c.p.c.), anche a mezzo del rinvio all'udienza a data fissa (o eccezionalmente a data da destinarsi) o della cancellazione della causa dal ruolo, nel rigoroso rispetto dei relativi presupposti normativi'.

Nella specie, il T.A.R., a fronte della richiesta di sospensione del giudizio ex artt. 295 c.p.c. e 79 c.p.a. proposta dalla ricorrente in ragione della pendenza dinanzi alla CGUE di questioni la cui soluzione sarebbe risultata determinante per l'esito della controversia, ha omesso di pronunciarsi, di fatto respingendo l'istanza sul presupposto di una non corretta interpretazione della domanda spiegata dall'Associazione. Invero, la Commissione Europea, nell'ambito del giudizio presso la Corte di Giustizia C – 14/21 e C – 15/21, ha proposto alla Corte di rispondere ai quesiti sollevati dal T.A.R. Sicilia come segue: “ *Gli articoli 13 e 19 della direttiva 2009/16, in combinato disposto con l'articolo 98 della Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare, devono essere interpretati nel senso che l'autorità di controllo dello Stato di approdo non può esigere il rispetto di criteri e/o requisiti diversi da quelli stabiliti dalle convenzioni internazionali e dal diritto dell'Unione applicabili. In particolare, l'autorità di controllo dello Stato di approdo non può sostituirsi all'autorità dello Stato di bandiera nel fissare le condizioni in base alle quali una nave battente bandiera di quest'ultimo può effettuare operazioni di ricerca e salvataggio e non può impedire a tale nave, qualunque sia la sua classificazione, di effettuare operazioni di salvataggio, anche se tale attività può comportare un numero di persone a bordo superiore al numero normalmente previsto e per il quale sono disponibili dotazioni di salvataggio*”. Appare all'evidenza la rilevanza della soluzione poi offerta dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 1 agosto 2022, resa nell'ambito del suindicato giudizio, con riferimento alle questioni trattate nel presente procedimento.

In definitiva, sulla base dei rilievi espressi, il mezzo va accolto e la sentenza impugnata va riformata con riferimento alla pronuncia di improcedibilità del ricorso per difetto di interesse, ravvisandosi un interesse concreto ed attuale dell'Associazione ricorrente alla pronuncia giudiziale pertanto, il Collegio deve esaminare nel merito le critiche prospettate con il ricorso introduttivo, ritenute implicitamente inammissibili dal Giudice di prima istanza, stante la declaratoria di improcedibilità del ricorso.

8. Prima di esaminare il merito, si premette che il provvedimento impugnato è stato depositato dalle parti in lingua inglese e non risulta al Collegio, in assenza di deduzioni e produzioni di parte, se ne esista o meno un originale in lingua italiana. Il Collegio considera, in linea di principio, che nello Stato italiano la lingua ufficiale della pubblica amministrazione è quella italiana, fatti salvi i casi di tutela di talune minoranze linguistiche che abitano in Italia, caso che qui non ricorre. Ciò non toglie che il destinatario di un provvedimento emesso da una Amministrazione italiana possa avere diritto, se la legge così prevede, a ricevere il provvedimento tradotto in una lingua conosciuta dal destinatario, ma in siffatta ipotesi l'originale del provvedimento è in lingua italiana, poi tradotto nella lingua conosciuta dal destinatario. Inoltre, ai sensi dell'art. 122 c.p.c., la lingua del processo, da intendersi come la lingua degli atti processuali di parte e del giudice, è la lingua italiana, anche in tal caso fatte salve specifiche eccezioni normate, che qui non ricorrono. Le parti, nei loro scritti difensivi, hanno fatto riferimento al testo inglese del provvedimento e di altri documenti, corredandolo di una traduzione non ufficiale in italiano. Può pertanto dirsi rispettato dalle parti

l'onere di redigere gli atti processuali in lingua italiana. Quanto alla formulazione del provvedimento amministrativo in lingua inglese, in disparte il rilievo già svolto, che avrebbe dovuto esserci un originale in lingua italiana, ai sensi dell'art. 123 c.p.c. il giudice ha facoltà, non obbligo, di nominare un traduttore. Nel caso di specie, per ragioni di economia processuale, e in assenza di contestazioni tra le parti (con riferimento al processo civile e tributario, cfr. Corte Cass. n. 23381 del 2022; id. n. 24980 del 2020; id. 12525 del 2015), il Collegio prende atto che l'atto impugnato è redatto in lingua inglese e, essendo in grado di comprenderlo, non dispone adempimenti istruttori per conseguire una traduzione certificata. Poiché la lingua ufficiale delle sentenze del Consiglio di Stato, rese in nome del Popolo italiano, è quella italiana, il Collegio, nel fare riferimento al contenuto del provvedimento impugnato, ove rilevante, ne indicherà, oltre che il testo in originale, una traduzione non ufficiale in italiano (Cass. civ., I, n. 22651 del 2021). Tanto è disposto senza pregiudizio per futuri giudizi in cui, in una simile situazione, potrebbe rendersi necessario esigere una traduzione in lingua italiana di atti prodotti in lingua straniera ovvero il deposito del provvedimento amministrativo in originale in lingua italiana.

9. Nel presente paragrafo si riportano i titoli dei motivi di ricorso e una sintesi del loro contenuto.

9.1. Con il primo mezzo, si denuncia: *'Violazione artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 21 e 34, Trattato sull'Unione Europea; artt. 1, 2, 10, 20, 21, 67, 77, 78, 80 e 197, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; artt. 10, 11 e 117 Cost.; art. 5 Convenzione di Ginevra del 29.4.1958; artt. 2, 91, 94, 98, 217 e 300, Convenzione UNCLOS 10/12/1982 e legge n. 689/1994; Cap. I, regole 12 e 17 e Cap. V, regola 33, Convenzione SOLAS 1/11/1974 e legge n. 313/1980; art. 5 e Regole 3, 9, e 11 dell'allegato IV e Regole 7 e 10 dell'allegato V della Convenzione Marpol 73/78 e legge n. 662/1980; artt. 1, 2, 3, 4, 10, 11, 12, 17, 19 e allegato X, direttiva 2009/16/CE; artt. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 21, 22 e allegato 11, d.lgs. n. 53/2011; artt. 1 e seguenti Paris Mou del 26/1/1982; art. 1 e seguenti Direttiva 2008/106/UE; art. 3, legge n. 241/1990. Violazione principio di proporzionalità. Difetto di istruttoria e di motivazione. Ingiustizia grave e manifesta. Sviamento'*.

9.2. Con il secondo motivo, si denuncia: *'Violazione artt.1, 2, 3, 4,5, 6, 21 e 34, Trattato sull'Unione Europea; artt. 1, 2, 10, 20, 21, 67, 77, 78, 80 e 197, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; artt. 10, 11 e 117 Cost.; art. 5 Convenzione di Ginevra del 29/4/1958; artt.2, 91, 94, 98, 217 e 300, Convenzione UNCLOS 10/12/1982 e legge n. 689/1994; Cap. I, regole 12 e 17 e Cap. V, Regola 33, Convenzione SOLAS 1/11/1974 e legge n. 313/1980; art. 5 e Regole 3, 9 e 11 dell'allegato IV e Regole 7 e 10 dell'allegato V della Convenzione Marpol 73/78 e legge n. 662/1980; art. 2 e Regola A2.3. della Convenzione sul lavoro marittimo MLC del 23.2.2006; artt. 1, 2, 3, 4, 10, 11, 12, 13, 17, 19 e allegati V e X, direttiva 2009/16/CE; artt. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 16, 21, 22 e allegati III e XI, dlgs. n. 53/2011; artt. 1 e seguenti Paris Mou del 26/1/1982; artt. 1 e seguenti direttiva 2008/106/UE; art. 3, legge n. 241/1990. Violazione principio di proporzionalità. Difetto di istruttoria e di motivazione. Ingiustizia grave e manifesta'*.

9.3. Con la terza censura, si denuncia: *'Violazione artt.1, 2, 3, 4, 10, 11, 12, 17, 19 e allegato C, direttiva 2009/16/CE; artt.1, 2, 4, 6, 7, 8, 21, 22 e allegato 11, d.lgs. n. 53/2011; artt. 1 e seguenti Paris Mou del 26/1/1982; artt. 1 e seguenti, direttiva 2008/106/UE; art. 3, legge n. 241/1990. Violazione principio di proporzionalità. Difetto di istruttoria e di motivazione. Ingiustizia grave e manifesta. Sviamento'*.

9.4. Con il quarto mezzo, si denuncia: *'Violazione artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 21 e 34, Trattato sull'Unione europea; artt. 1, 2, 10, 20, 21, 67, 77, 78, 80 e 197, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; artt. 10 e 11 Cost.; art. 5 Convenzione di Ginevra del 29/4/1958; artt. 2, 91, 94, 98, 217 e 300, Convenzione UNCLOS 10/12/1982 e legge n. 689/1994; art. IV b; Cap. I, regole 8, 12 e 17, Cap. II, regole 22 e 26, Cap. III, regole 20 e 37, Cap. V, regola 33, Convenzione SOLAS 1/11/1974 e legge n. 313/1980; Regole 3, 9 e 11 dell'allegato IV e regole 7 e 10 dell'allegato V della Convenzione Marpol 73/78 e legge n. 662/1980; Cap. I, regolate I/4 e Cap. VIII della Convenzione STCW 1978 e s.m.i. nonché del Codice sull'addestramento, certificazione e tenuta della guardia dei marittimi; istruzioni PSCC 52/2019/12, numero 2.3.9 e 49/2016/14, numero 2.2.2.4; art. 48, Germany Maritime Labour Act (Seear – beitsgesetz); artt. 1, 2, 3, 4, 10, 11, 12, 17, 19 e allegato X,*

direttiva 2009/16/CE; artt. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 21, 22 e allegati III e XI, d.lgs. n. 53/2011; par. 2.1.e 3.1 dell'allegato alla Convenzione SAR del 27/4/1979 e legge n. 147/1989; artt. 1 e seguenti Paris Mou del 26/11/1982; artt. 1 e seguenti Direttiva 2008/106/UE; art. 3, legge n. 241/1990. Violazione principio di proporzionalità. Difetto di istruttoria e di motivazione. Ingiustizia grave e manifesta. Sviamento'.

9.5. Con la quinta doglianza, si denuncia: *'Violazione artt. 1, 2, 3, 4, 10, 11, 12, 17, 19 e allegato C, direttiva 2009/16/CE; artt. 1, 2, 4, 6, 7, 8, 21, 22 e allegato 11, d.lgs. n. 53/2011; artt. 1 e seguenti Paris Mou del 26/11/1982; art. 3, legge n. 241/1990. Violazione principio di proporzionalità. Difetto di istruttoria e di motivazione. Ingiustizia grave e manifesta. Sviamento'.*

9.6. In sintesi, l'appellante, nel contestare il provvedimento di fermo della nave 'Alan Kurdi', ha evidenziato che la normativa nazionale e quella europea non ammettono, né consentono allo Stato di approdo di svolgere, in sede di visite ispettive, verifiche e controlli tali da permettere, agli ispettori, di 'disapplicare', se non modificare e/o riqualificare la classificazione della nave, vanificando o ponendo nel nulla la certificazione rilasciata dallo Stato di bandiera.

Anche nell'ipotesi in cui lo Stato di approdo intervenga per garantire la sicurezza della nave, in situazioni eccezionali, siffatto intervento non può spingersi fino al punto di ricertificare e/o riqualificare la nave e di disporre il fermo in attesa dell'eventuale rispetto dei nuovi requisiti riferiti ad un ipotetica certificazione, soprattutto nel caso in cui la nuova categoria in cui si intenda o si voglia riqualificare la nave (nella fattispecie, *search & rescue*, ricerca e soccorso) sia inesistente o sia dai contorni ancora indefiniti. Quello che potrebbe fare lo Stato di approdo, secondo le norme internazionali, è di segnalare la situazione allo Stato di bandiera, il quale è invece tenuto a svolgere un'adeguata istruttoria e ad adottare i pertinenti rimedi.

Secondo l'appellante, nella fattispecie, non sussisterebbero nemmeno i presupposti per l'attivazione di una ispezione supplementare del tipo più dettagliato ai sensi della direttiva 2009/16 e del d.lgs. n. 53/2011, in quanto la normativa europea stabilirebbe un metodo obiettivo per individuare le navi da sottoporre ad ispezione, prevedendo che l'Autorità competenti degli Stati costieri selezionino le imbarcazioni secondo una valutazione sul 'profilo di rischio', basata sulla combinazione di diversi parametri, di carattere generico e di carattere storico.

Nella specie, l'Associazione riferisce che la 'Alan Kurdi' batte bandiera tedesca, ossia di uno Stato aderente alle principali convenzioni internazionali ed inserito nella '*white list*' predisposta dall'Organizzazione del Memorandum di Parigi all'undicesimo posto, ed è in possesso di tutti i certificati emessi dall'organismo riconosciuto dallo Stato di bandiera, pertanto alla data del 9.10.2020 non presentava rischi tali da rendere necessaria una ispezione.

La ricorrente deduce che, in occasione del PSC eseguito nel settembre 2020 in Spagna, le autorità non avevano ritenuto che vi fossero carenze tali da giustificare il fermo della nave, e tenendo conto dell'allegato 8 del Memorandum di Parigi, la nave, classificata a rischio *standard* non avrebbe potuto essere ispezionata prima dei 10 – 12 mesi dal PSC svolto in Spagna.

Conclude, pertanto, per il difetto di motivazione del provvedimento impugnato, perché non sarebbero state specificate le ragioni che hanno indotto l'Autorità a disattendere gli esiti dell'ispezione precedente effettuata dallo Stato spagnolo, ed a trascurare le risultanze del controllo effettuate dall'Ente di Classificazione (Rina Service s.p.a.), oltre a contestare le certificazioni dello Stato di bandiera.

L'Associazione denuncia l'illegittimità del provvedimento di fermo non essendo corretta l'asserzione riferita ai membri dell'equipaggio i quali dispongono della necessaria competenza professionale per svolgere i compiti affidati, conformemente a quanto richiesto dalla Direttiva 2008/106/CE e dal Codice STCW

(*Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*, standard di addestramento, certificazione e tenuta della guardia per i marittimi).

Inoltre, ad avviso dell'esponente, il Comandante della 'Alan Kurdi' rispetterebbe tutte le Convenzioni internazionali relative alla sicurezza della nave, alla prevenzione dell'inquinamento e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo, ferme restando, ovviamente, le eccezioni previste per le operazioni di salvataggio in mare. Quanto all'affermazione '*other deficiencies which, individually or together, are clearly hazardous to safety, health or environment*' (altre mancanze che individualmente o insieme sono chiaramente rischiose per la sicurezza, la salute o l'ambiente), si tratterebbe di una dichiarazione generica e perplessa che non consentirebbe di comprendere quali siano i profili che la Capitaneria di Porto ha ritenuto idonei a giustificare l'adozione di un atto così limitativo della sfera giuridica dell'Associazione.

Alcune irregolarità riscontrate sono state comunque eliminate ad eccezione di quelle contrassegnate ai codici 14402, 99101, 11129, 04108 e 01308, nel '*report of inspection in accordance with the Paris memorandum of understanding on port state control*' (rapporto di ispezione secondo il memorandum di Parigi sul controllo dello Stato di approdo), in quanto trattasi di rilievi che non possono essere risolti con riparazioni tecniche, e non trovano giustificazione in norme di diritto nazionale e internazionale, e comunque non sono idonee a giustificare il provvedimento di fermo.

Nel caso di specie, l'Associazione riferisce che, dall'esame del rapporto di *Follow – up* redatto dal Rina Service s.p.a. (società responsabile della classificazione e certificazione della nave), all'esito di una approfondita ispezione effettuata dal 25.11 e 14.12.2020, si evincerebbe che quasi tutte le carenze segnalate nel *report* 9.10.2020 e poste a giustificazione del fermo della nave, sono state corrette dall'armatore, mentre le altre sono sostanzialmente non pertinenti in quanto, come riconosciuto dalla autorità di bandiera (*BG Verkehr*), la nave è dotata delle necessarie certificazioni e comunque la situazione riscontrata il 9.10.2020 nel porto di Olbia è scaturita da un evento eccezionale (il salvataggio in mare di 133 persone e la successiva permanenza delle stesse a bordo della nave).

10. Le suddette censure vanno esaminate congiuntamente, in quanto attinenti a profili connessi.

Esse sono fondate.

10.1. Va premesso, che la Sea Eye è una organizzazione non governativa tedesca che si occupa di tutela dei diritti umani fondamentali ed è impegnata attivamente in operazioni di osservazione e monitoraggio nel mare Mediterraneo centrale, ed in alcune occasioni ha svolto operazioni di *search & rescue* (ricerca e salvataggio) di persone in mare.

Per perseguire i fini statutari, l'Associazione utilizza la nave 'Alan Kurdi' battente bandiera tedesca, dotata delle certificazioni rilasciate dallo Stato tedesco, ed in possesso dei requisiti fissati dalle Convenzioni internazionali in tema di sicurezza della navigazione e protezione dell'ambiente, come riconosciuto dallo Stato di bandiera.

In data 19.9.2020, la 'Alan Kurdi' è intervenuta a soccorrere al largo della Libia tre imbarcazioni con a bordo complessivamente n. 133 persone in pericolo di vita, rivolgendosi successivamente agli Stati costieri più vicini alla posizione in cui erano avvenuti i soccorsi per consentire uno sbarco ai naufraghi. I naufraghi sono stati fatti sbarcare nel porto di Olbia dal Centro di coordinamento del soccorso marittimo in data 24.9.2020.

Ciò premesso, nel corso dell'ispezione del 9.10.2020, come denunciato dall'appellante, l'Amministrazione non si è limitata a verificare, come avrebbe dovuto, la conformità della struttura della nave e dell'equipaggiamento alle certificazioni rilasciate dallo Stato di bandiera, ma ha svolto una ulteriore attività valutativa contestando la classificazione della nave 'Alan Kurdi' effettuata dallo Stato tedesco, sostenendo che è una nave destinata al servizio di ricerca e soccorso (c.d. SAR) per la quale non è stata certificata.

Si legge infatti sia nel *'report of inspection in accordance with the Paris memorandum of understanding on port state control'* (rapporto di ispezione secondo il memorandum di Parigi sul controllo dello Stato di approdo), che nel *'report of inspection in accordance with EU legislation'* (rapporto di ispezione secondo la legislazione dell'Unione europea), allegati al provvedimento di fermo del 9.10.2020, che *"The ship is engaged in assisting migrants at sea while it is not certified for the intended service (search and rescue). According to the national 'Ship Safety Construction and Equipment Certificate' the ship is equipped for carrying 20 persons while it has recovered on board 133 persons (the ship recovered on board 133 persons on 19/9/2020"* ["l'imbarcazione è impegnata nell'assistenza di migranti in mare mentre non è certificata per tale servizio (ricerca e soccorso). Secondo il "certificato di sicurezza nella costruzione ed equipaggiamento di imbarcazioni posseduto dall'imbarcazione, essa è equipaggiata per il trasporto di venti persone mentre ha recuperato a bordo 133 persone (ha recuperato a bordo 133 persone il 19 settembre 2020)"].

10.2. Diversamente da quanto sostenuto dalle Amministrazioni appellate nei propri scritti difensivi, tenuto conto del quadro normativo di riferimento, pur sussistendo il diritto di effettuare una ispezione PSC, gli esiti della stessa e il relativo provvedimento di fermo non sono conformi alle normative internazionali e nazionali vigenti.

Ciò che viene contestato all'Associazione, in occasione dell'ispezione supplementare avvenuta ad Olbia il 9.10.2020, è che la nave 'Alan Kurdi' svolgeva a tutti gli effetti un servizio di ricerca e soccorso per il quale non risultava essere certificata, avendo mezzi di salvataggio autorizzati per venti persone e un'organizzazione di bordo per un numero complessivo di equipaggio, con qualifiche che non potevano rispondere a situazioni di emergenza. Inoltre, il Comandante della nave non conosceva i requisiti di stabilità della propria nave, e vi era il rischio di inquinamento marittimo, atteso che l'impianto di trattamento delle acque reflue non era adeguato al numero di persone sistematicamente presenti a bordo.

Il Collegio ritiene che gli esiti accertativi della ispezione supplementare non possono essere considerati idonei ad adeguatamente supportare il provvedimento di fermo della nave 'Alan Kurdi', dovendosi ravvisare una interferenza della Capitaneria di Porto di Olbia nelle competenze proprie delle Amministrazioni dello Stato di bandiera. Ciò anche in ragione del fatto che si ravvisa un difetto di motivazione del provvedimento impugnato, non essendo state specificate le ragioni che hanno indotto l'Autorità a disattendere gli esiti dell'ispezione precedente effettuata dallo Stato spagnolo, ed a trascurare le risultanze del controllo effettuate dall'Ente di Classificazione (Rina Service s.p.a.).

L'art. 94 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare conclusa a Montego Bay il 10.12.1982 (c.d. Convenzione UNCLOS), infatti, domanda la competenza e la responsabilità dei controlli sulle navi allo Stato di bandiera.

In particolare, l'art. 94, par. 6 della suddetta Convenzione, stabilisce che se uno Stato ha fondati motivi per ritenere che non siano stati esercitati giurisdizione e controlli adeguati su una nave può denunciare i fatti allo Stato di bandiera. Dopo aver ricevuto tale rapporto, lo Stato di bandiera deve indagare sulla questione e, se del caso, intraprendere qualsiasi azione necessaria per porre rimedio alla situazione.

La Convenzione SOLAS (Capitolo I, Regola 17) e la Convenzione di Ginevra del 29/4/1958 sull'Alto mare (art. 5) dispongono il reciproco riconoscimento delle certificazioni da parte degli Stati firmatari.

In particolare, la Convenzione consente un potere sussidiario dello Stato di approdo che può adottare misure per assicurare che la nave lasci gli ormeggi in sicurezza, e soprattutto deve informare lo Stato di bandiera, nonché l'Organizzazione consultiva marittima intergovernativa di un qualsiasi intervento effettuato.

La direttiva 2009/16 al Considerando n. 6 dispone che le attività di rilascio delle certificazioni e le connesse competenze sulle ispezioni e i controlli spettano allo Stato bandiera, tuttavia, nell'ipotesi in cui l'attuazione e

l'applicazione delle norme internazionali risulti gravemente carente, le attività di controllo possono essere garantite 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'*.

Dalle norme invocate emerge chiaramente che lo Stato di approdo può certamente effettuare ispezioni e verifiche laddove si rilevi una situazione di pericolo, ma tali ispezioni e controllo non possono pervenire alla misura di riqualificazione della nave, ciò in quanto lo Stato di bandiera, oltre all'obbligo di garantire alla comunità internazionale la sicurezza delle navi inserite nel registro nazionale, è responsabile del rilascio delle certificazioni di sicurezza, sicché lo Stato di approdo può esercitare solo poteri sussidiari di controllo delle navi straniere in ordine al possesso delle necessarie certificazioni e alle condizioni generali dell'imbarcazione.

10.3. Sulla base del suddetto quadro normativo si è espressa, con la sentenza del 1 agosto 2022, la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (nell'ambito delle cause riunite C – 14/21 e C – 15/21 *Sea Watch E.V.*), che ha esaminato le numerose questioni pregiudiziali di interpretazione della direttiva 2009/16/CE sul *'controllo da parte dello Stato di approdo'* proposte dal T.A.R. per la Sicilia, con le ordinanze di rimessione nn. 2974 e 2994 del 2020 sopra richiamate.

In primo luogo, la Corte di Giustizia giunge alla conclusione che la direttiva 2009/16/CE è applicabile alle navi private che provvedono al soccorso in mare, seppure classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera (come quella di specie).

Infatti, l'art. 3 della direttiva, che ne delimita l'ambito di applicazione, indica che essa si applica a qualsiasi nave destinata al trasporto marittimo, che batta bandiera diversa da quella dello Stato di approdo e che sia soggetta a una, o a più pertinenti convenzioni internazionali, ad eccezione, dei 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 di diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali. Quindi, nell'elenco tassativo di natanti esclusi dall'ambito di applicazione non sono comprese le navi private che svolgono un'attività di soccorso in mare come la nave *'Alan Kurdi'*, sebbene il loro utilizzo effettivo non coincida con quello di classificazione e certificazione da parte dello Stato di bandiera.

La sentenza della Corte UE ha precisato che gli Stati esercitano una giurisdizione esclusiva sulle navi che si trovano in alto mare e battono la loro bandiera, discendendo gli obblighi di controllo e l'obbligo di adottare le misure necessarie a garantire la sicurezza marittima e la salvaguardia della vita in mare, la cui responsabilità, sul piano operativo, grava poi sul comandante della nave e sugli ufficiali oltre che, in minor misura, sull'equipaggio.

La decisione della CGUE ha ribadito la preminenza del diritto internazionale del mare e della salvaguardia della vita in mare e l'obbligo degli Stati di non ostacolare le attività di *search and rescue*. In questa prospettiva, la Corte ha precisato che il numero di persone soccorse a bordo non conta ai fini della convenzione SOLAS e che lo Stato di approdo non può richiedere alle imbarcazioni certificazioni diverse da quelle la cui validità è stata confermata dallo Stato di bandiera.

In sostanza, l'avvenuta attività di soccorso in mare determina una diversa valutazione dell'osservanza degli *standard* di sicurezza da parte della nave soccorritrice.

Infatti, la SOLAS 74 prevede che le persone imbarcate, poiché salvate in mare, non debbano essere computate nella verifica dell'applicazione, da parte del natante interessato, delle norme sulla sicurezza della navigazione.

La Corte UE ha stabilito che la direttiva 2009/16/CE deve essere letta insieme ai principi del diritto internazionale, compreso il dovere di salvataggio (art. 98 UNCLOS); pertanto le persone soccorse non devono essere prese in considerazione quando è necessario verificare l'applicazione alla nave di qualsiasi

disposizione della convenzione SOLAS, e quando il Capitano adempie all'obbligo di salvataggio, né lo Stato del porto di approdo né lo Stato di bandiera possono esercitare poteri di controllo per il fatto che la nave trasporta le persone salvate.

La pronuncia della Corte di Giustizia è rilevante ai fini della risoluzione della presente controversia, in quanto precisa che la direttiva 2009/16/CE deve essere interpretata nel senso che il potere di controllo allo Stato di approdo va esercitato in maniera proporzionale ai principi della Convenzioni e, nelle ipotesi in cui, come nella specie, vi sia una 'sistematica attività di soccorso' la direttiva va applicata secondo precisi criteri e secondo limiti definiti.

In primo luogo, con riferimento al potere di ispezione, esso non è giustificato nel suo esercizio dal solo fatto che la nave abbia a bordo un numero di persone superiore a quello consentito dalle certificazioni. Lo Stato di approdo può ispezionare le navi private umanitarie solo in presenza di chiari e accertati elementi fattuali e giuridici che dimostrano la sussistenza di un grave pericolo per la sicurezza della navigazione.

Pertanto, da tale precisazione, emerge la necessità che lo Stato di approdo sia tenuto ad un obbligo di motivazione preventivo circa l'esercizio del potere di controllo e di ispezione idoneo a chiarire le ragioni di grave pericolo per sicurezza della navigazione che si intendono accertare mediante l'attività di verifica. La sentenza al § 120 stabilisce che *'la decisione adottata da tale autorità deve comunque essere motivata e, nel merito, giustificata sia in diritto sia in fatto'*, dunque deve fondarsi sulle prescrizioni di diritto internazionale e di diritto dell'UE applicabili, nonché su elementi che dimostrino, in base alle condizioni del natante, l'esistenza di un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo e l'ambiente (sentenza § 126).

Nella specie, sulla base dell'interpretazione offerta dalla sentenza della CGUE del 1 agosto 2022, le motivazioni che hanno determinato l'Amministrazione ad emettere il provvedimento di fermo della nave 'Alan Kurdi' sono fortemente depotenziate e prive di supporto probatorio.

Infatti, un'altra questione affrontata dalla Corte riguarda la classificazione delle navi che svolgono attività di soccorso in mare quali 'navi da carico', quanto alla rilevanza, ai fini dell'avvio di una ispezione dettagliata, della mancata corrispondenza tra le attività effettivamente svolte e quelle previste da tale classificazione.

Rilevanza che potrebbe indurre le autorità nazionali dello Stato di approdo a domandare a tali navi dei certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o, comunque, il rispetto di prescrizioni applicabili ad una classificazione diversa da quella posseduta.

Come è effettivamente accaduto nella vicenda in esame.

La Corte UE rammenta, a tale riguardo, che, ai sensi dell'art. 23 della direttiva 2009/16/CE, le ispezioni dettagliate sono avviate se, a seguito di una ispezione iniziale, si rende necessario procedere a una ulteriore verifica della conformità della nave agli *standard* di sicurezza marittima.

Ebbene, una ispezione dettagliata può essere tenuta su navi private che prestano soccorso umanitario dopo lo sbarco delle persone salvate, poiché tale forma di controllo è tesa a verificare se il natante sia stato gestito in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente. In questo, le autorità nazionali sono tenute all'obbligo di dimostrare, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati e idonei, la sussistenza di detto pericolo, dunque, sostanzialmente, il presupposto dell'eventuale provvedimento di fermo dalla navigazione.

Con riferimento al fermo della navigazione, l'interpretazione della direttiva 2009/16/CE si orienta sulle norme di diritto internazionale che disciplinano il riparto di competenze tra lo Stato di approdo e lo Stato di bandiera subordinando i poteri di controllo e di fermo, da parte del primo Stato, alla sussistenza di fondati motivi per cui ritenere che una nave non possa riprendere il mare in modo sicuro.

Un controllo che violi tale riparto di competenze, che si concretizzi nella richiesta di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o il rispetto delle prescrizioni previste da una classificazione diversa, sarebbe contrario alle pertinenti norme di diritto internazionale, oltre che alla stessa direttiva 2009/16/CE poiché equivarrebbe a mettere in discussione il modo in cui lo Stato di bandiera ha esercitato la propria competenza in materia di concessione della sua nazionalità alle navi, nonché di loro classificazione e certificazione.

La CGUE afferma, pertanto, che l'art. 13 della direttiva 2009/16/CE deve essere interpretato nel senso che, in occasione di ispezioni dettagliate, lo Stato di approdo può tenere conto della differenza tra la classificazione di una nave e il suo utilizzo effettivo, con specifico riguardo all'attività di soccorso in mare, al fine di valutare l'esistenza di un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati e alla luce delle condizioni di gestione di tali navi.

Ma non può imporre che venga provato che tale nave disponga di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che essa rispetti le prescrizioni corrispondenti ad una diversa classificazione.

Con riferimento al potere di fermo, la Corte di Giustizia precisa che non si tratta di una sanzione automatica, ma di una misura adottabile al solo scopo di impedire di salpare a una nave che si trova nella impossibilità di navigare in sicurezza.

Nel valutare la necessità di disporre il fermo, lo Stato di approdo deve applicare i criteri stabiliti nell'allegato X alla direttiva 2009/16/CE che riguardano, sostanzialmente, le condizioni alle quali può riprendere la navigazione sicura. In altre parole, il fermo della navigazione non può essere disposto soltanto sulla base dell'accertata gestione pericolosa del natante, poiché il pericolo o il rischio incombente deve essere 'evidente' e suscettibile di rendere la nave effettivamente insicura.

L'uso non sicuro di una nave per una situazione già consumata (come nella specie il trasporto eccezionale di n. 133 persone soccorse in mare in pericolo di vita) e, quindi, eccezionale non è sufficiente per l'adozione di un provvedimento, essendo necessario che il pericolo sia futuro e che sussistano carenze della nave idonee a rendere la stessa non sicura.

Il provvedimento di fermo in ogni caso non può essere basato sulla mancanza di certificazioni diverse da quelle rilasciate dallo Stato di bandiera e deve rispettare il principio di proporzionalità.

10.4. Il Collegio, sulla base dei rilievi espressi dalla sentenza della CGUE del 1 agosto 2022, ritiene che il provvedimento di fermo disposto in data 9.10.2020 dalla Capitaneria del Porto di Olbia sia illegittimo, stante un evidente difetto motivazionale, non essendo stati chiariti nel provvedimento i presupposti di cui agli artt. 19 della Direttiva 2009/16/CE 22 del d.lgs. n. 53/2011, atteso che le criticità rilevate hanno riguardato una situazione emergenziale scaturita dal soccorso in mare di n. 133 persone in pericolo di vita, pertanto non sono emersi 'evidenti gravi pericoli' per la navigazione, la sicurezza delle persone imbarcate e l'ambiente marino.

Né alcuna delle irregolarità riscontrate in sede di ispezione può essere ritenuto tale da compromettere la validità dei certificati di sicurezza e classificazione rilasciati dallo Stato di bandiera (Germania).

Inoltre, come precisato dalla CGUE nella sentenza citata, la direttiva 2009/16/CE non consente che lo Stato di approdo possa imporre alle navi soggette alla giurisdizione di un altro Stato il possesso di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o l'osservanza di prescrizioni relative ad una diversa classificazione, pena la violazione del riparto di competenze tra Stato di bandiera e Stato di approdo.

In particolare, con riferimento alla specifica contestazione dell'impianto di depurazione (e quindi del paventato pericolo di inquinamento marittimo), la CGUE ha precisato che, per la sanatoria delle gravi carenze che lo Stato di approdo può imporre per la ripresa della navigazione, le misure correttive devono

essere proporzionate e commisurate al caso specifico, poiché elementi di valutazione quali l'insufficienza di impianti di trattamento delle acque reflue, o la presenza di servizi igienici e docce aggiuntivi con scarico in mare, rilevano diversamente di caso in caso e possono dipendere sia dalla frequenza dell'uso del natante, sia dalla pressione cui esso è sottoposto quando vi è un sovraccarico di persone trasportate.

L'Amministrazione non ha tenuto conto di quanto prevede la direttiva 2009/16/CE, secondo cui lo Stato di approdo deve informare delle riscontrate carenze lo Stato di bandiera, il quale, a sua volta, deve aprire una inchiesta e, eventualmente, intraprendere le azioni necessarie per sanare la situazione di difformità agli *standard* di sicurezza, ma ha disposto immediatamente il fermo della nave.

Né può rappresentare una valida ragione per disporre il provvedimento di fermo, il fatto che l'equipaggio abbia superato le ore massime di lavoro, tenuto conto che comunque la priorità di salvare vite umane in mare ha costituito un evento eccezionale, che ha determinato un impegno emergenziale con l'impiego di forza lavoro non preventivabile.

Parimenti la contestazione n. 9, codice 11129, che ha riguardato un eccessivo numero di giubbotti e zattere di salvataggio, non può essere ritenuta una violazione della Convenzione SOLAS, rappresentando invece la prova che le dotazioni minime per la sicurezza dell'equipaggio sono state rispettate. Quanto alla contestazione n. 10, codice 04108, relativa al 'ruolo di appello', l'Associazione ricorrente ha precisato che a seguito del PSC di Palermo del 5.5.2020 ha provveduto a predisporre un nuovo 'ruolo di appello' che è stato sottoposto all'Ente di Classificazione (Rina service s.p.a.) per la valutazione, che si è conclusa positivamente.

11. In definitiva, in ragione dei rilievi espressi, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso introduttivo proposto dalla Sea Eye E.V. e disposto l'annullamento del provvedimento denominato '*notice of detention for the master*' (avviso di fermo al Comandante) n. 2/2020 del 9/10/2020, con il quale la Capitaneria di Porto di Olbia, Ufficio Locale PSC, ha disposto il fermo della nave 'Alan Kurdi' di proprietà dell'Associazione, nonché dei documenti allo stesso allegati.

12. Al fine del regolamento delle spese di lite, il Collegio ritiene che debba tenersi in debita considerazione l'assenza di colpa dell'Amministrazione nel caso di specie. Merita riportare una parte dell'esordio delle conclusioni dell'Avvocato Generale dinanzi alla Grande Sezione della CGUE, il quale osserva: "La difficoltà principale che presentano le cause in esame risulta dall'assenza di una normativa internazionale o europea che disciplini l'esercizio sistematico dell'attività di ricerca e salvataggio in mare da parte di soggetti privati, attività che si è notevolmente espansa nel corso degli ultimi anni, tenuto conto delle carenze delle organizzazioni statali e internazionali di fronte alla situazione sempre più critica riguardante la sicurezza delle persone che attraversano il Mar Mediterraneo a bordo di imbarcazioni di fortuna" (conclusioni motivate, §3).

Un quadro di riferimento normativo poco delineato e il fatto che, al momento della emissione del provvedimento di fermo impugnato, non erano stati ancora forniti i chiarimenti che la Corte di Giustizia ha offerto con la pronuncia del 1 agosto 2022 citata, rendono evidente l'assenza di colpa dell'Amministrazione.

In conclusione, la complessità delle questioni trattate e l'incertezza del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite del doppio grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso introduttivo proposto dalla Sea Eye E.V.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE

Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO