



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 706 del 2006, proposto da: Abdel Naby Hussein Mabrouk Aly, rappresentato e difeso dagli avv.ti Renato Ambrosio, Stefano Bertone, Stefano Comodo e Mario Alberto Quaglia, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Genova, via Roma 3/9;

contro

R.I.Na. S.p.a., in persona del legale rappresentante "pro tempore", rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Damonte, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Genova, via Corsica 10/4;

Ministerio de Economia y Finanzas, Autoridad Maritima de Panama';

nei confronti di

Tirrenia di Navigazione S.p.a., in persona del legale rappresentante "pro tempore", rappresentata e difesa dagli avv.ti Emilio Balletti e Salvatore Capezzuto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Carlo Cardillo in Genova, p.zza della Vittoria 12/28;

Pacific Sunlight Marine Incorporated, in persona del legale rappresentante "pro tempore", rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Mozzati, Pietro Calandri ed Enrico Salvatico, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Genova, via Corsica, 2/11;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

dell'atto di diniego del 30/6/2006 e notificato al ricorrente in data 5/7/2006, da parte di R.I.N.A. SPA con il quale è stato definitivamente negato l'accesso, richiesto dal ricorrente con istanza 25/5/2006, a documentazione inerente il traghetto denominato "Al Salam Boccaccio '98", nonché per la declaratoria del diritto del ricorrente a detto accesso e per il conseguente ordine al soggetto indicato di esibire la documentazione richiesta predetta.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della R.I.Na. Spa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Tirrenia di Navigazione Spa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Pacific Sunlight Marine Inc.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 28/06/2007 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso "ex" art. 25 l. n. 241/90, notificato il 3 e depositato il 4 agosto 2006, il cittadino egiziano Abdel Naby Hussein Mabrouk Aly esponeva di aver chiesto alla R.I.Na. (Registro Italiano Navale) S.p.a. il rilascio in copia di una serie di documenti (certificati, registri, piani, elaborati tecnici) relativi al traghetto denominato "Al Salam Boccaccio '98", nel cui naufragio – avvenuto nelle acque internazionali del Mar Rosso durante la notte fra il 2 ed il 3 febbraio 2006 – era deceduta sua moglie Ibtesam Salah Alwan, unitamente a più di mille persone. La richiesta, inoltrata il 25 maggio 2006 e motivata con la necessità di ricostruire sotto il profilo tecnico le cause dell'affondamento, in vista delle eventuali iniziative da intraprendere nei confronti dei responsabili del disastro, era stata tuttavia disattesa con atto, nel quale la società R.I.Na. aveva negato di essere tenuta agli obblighi di esibizione sanciti dalla normativa italiana in materia di accesso agli atti amministrativi, invocata dal richiedente.

Avverso il diniego di accesso, e per il suo annullamento, il ricorrente intimava dinanzi a questo tribunale, la R.I.Na. S.p.a. nonché, in veste di controinteressata, la Tirrenia di Navigazione S.p.a. (proprietaria fino al 1999 del natante affondato), per ivi sentir accertare il proprio diritto ad accedere ai documenti elencati nell'istanza del 25 maggio 2006.

Costituitesi in giudizio le società intimate, le quali resistevano alla domanda, all'udienza camerale del 19 ottobre 2006 il ricorrente chiedeva ed otteneva un differimento della controversia allo scopo di estendere il contraddittorio alla società panamense Pacific Sunlight Marine Inc., proprietaria del traghetto "Al Salam Boccaccio" al momento del sinistro, ed anche alla Repubblica di Panama.

A seguito di ulteriori rinvii disposti sull'accordo delle parti onde perfezionare l'integrazione del contraddittorio, con controricorso depositato il 27 giugno 2007 si costituiva in giudizio la predetta Pacific Sunlight Marine Inc., la quale concludeva affinché il ricorso venisse dichiarato inammissibile, irricevibile, improcedibile e comunque infondato.

La causa veniva discussa e trattenuta per la decisione all'udienza del 28 giugno 2007, preceduta dal deposito di documenti e memorie difensive.

DIRITTO

1. La domanda ha per oggetto l'accertamento del diritto del ricorrente ad ottenere dalla R.I.Na. S.p.a. l'ostensione di una serie di atti, certificazioni e documenti tecnici relativi alla nave-traghetto "Al Salam Boccaccio '98", ceduta nel 1999 dall'armatore italiano Tirrenia di Navigazione S.p.a. alla società panamense Pacific Sunlight Marine Inc. e tragicamente naufragata nelle acque internazionali del Mar Rosso nel febbraio 2006. Posto che la richiesta di accesso si riferisce a documenti formati durante l'intera vita dell'imbarcazione, la legittimazione passiva della resistente R.I.Na. discende dall'aver essa svolto attività di classificazione, certificazione e verifica tecnica della nave sia prima (quale ente tecnico riconosciuto dall'amministrazione italiana), che dopo (quale ente incaricato dalla Repubblica di Panama) il cambio di bandiera.

1.1. Preliminarmente, la controinteressata Tirrenia S.p.a. eccepisce la nullità del ricorso introduttivo del giudizio per difetto di valida procura alle liti. Ad avviso del collegio, l'eccezione deve essere tuttavia disattesa sulla scorta delle osservazioni – convincenti e non confutate dalle controparti – formulate dalla difesa del ricorrente con riguardo alle possibili varianti della traslitterazione in caratteri latini dei nomi arabi ed all'accertata coincidenza, in arabo, fra appellativo del soggetto nel cui interesse il ricorso risulta proposto e appellativo del soggetto nel nome del

quale è stata rilasciata la procura (si veda il parere del dott. Parolin, doc. n. 15 di parte ricorrente).

Va del pari disattesa l'eccezione di inammissibilità per mancata integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati. Se la Tirrenia S.p.a., certamente controinteressata in quanto proprietaria della nave "Boccaccio" fino all'aprile del 1999, è stata ritualmente intimata al momento dell'instaurazione del giudizio, in corso di causa il contraddittorio è stato esteso alla società panamense Pacific Sunlight Marine Inc., acquirente della nave dalla Tirrenia ed ancora proprietaria della stessa all'epoca del naufragio. La lite è stata inoltre estesa allo Stato di Panama, in persona del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ed all'Autorità Marittima panamense, mentre non possono considerarsi contraddittori necessari le autorità italiane, in capo alle quali non è configurabile alcun interesse a partecipare al procedimento.

1.2. Dal canto suo, la resistente R.I.Na. eccepisce l'inammissibilità del ricorso affermando che il presente giudizio avrebbe oggetto identico a quello proposto dal ricorrente nei confronti della Tirrenia S.p.a. dinanzi a T.A.R. Campania – Napoli, conclusosi con declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse. Al riguardo, è sufficiente osservare che l'identità dei due giudizi è esclusa dalla circostanza che, nell'uno e nell'altro, sono differenti i destinatari delle richieste di accesso rimaste inevase e, conseguentemente, i legittimati passivi della domanda (non potendosi identificare il titolare passivo dell'accesso con l'eventuale controinteressato all'accesso medesimo); ne deriva altresì che la rinuncia all'azione nei confronti di un soggetto non costituisce condotta univoca, da cui desumere l'acquiescenza al diniego frapposto da altro soggetto sia pure con riferimento ai medesimi documenti, e ciò vale a maggior ragione laddove, come nel caso in esame, tale coincidenza non possa dirsi integrale.

2. Nel merito, il ricorrente ha dichiarato di rinunciare al capo di domanda relativo alla documentazione fornitagli da R.I.Na. S.p.a. in corso di causa ed appartenente tutta al periodo anteriore al passaggio di proprietà della nave "Boccaccio" dalla Tirrenia S.p.a. alla Pacific Sunlight Marine Inc.; insiste invece per il rilascio dei documenti elencati nella memoria difensiva depositata il 14 giugno 2007. Di contro, la società resistente sostiene di aver rilasciato all'interessato tutta la documentazione riferibile al periodo in cui la nave batteva bandiera italiana, e nega di essere tenuta a consegnare quella formata successivamente al passaggio sotto la bandiera panamense, in relazione alla quale deduce l'insussistenza della giurisdizione italiana e l'inapplicabilità della disciplina nazionale sull'accesso ai documenti amministrativi. Il difetto di giurisdizione è parimenti eccepito dalla controinteressata Pacific Sunlight Marine Inc. per il periodo successivo all'aprile

1999, sul presupposto che l'attività di certificazione svolta da R.I.Na. a partire da quella data sarebbe direttamente imputabile alla Repubblica di Panama.

2.1 La soluzione delle questioni sollevate dalle parti impone di chiarire quale sia, attraverso una pur sintetica ricostruzione della vigente disciplina nazionale e sovranazionale, il ruolo e la funzione degli organismi esercenti – come R.I.Na. S.p.a. – l'attività di classificazione e certificazione delle navi, e la rilevanza di tale attività nei rapporti fra gli Stati. Con riferimento a tale ultimo aspetto, va innanzitutto precisato che il concetto di “nazionalità” della nave, inteso quale collegamento che si crea fra la nave ed un determinato Stato a seguito della immatricolazione della prima nei registri del secondo, costituisce il presupposto in forza del quale lo Stato di bandiera può in linea di principio pretendere che gli altri Stati si astengano da interferenze nella vita di bordo. Il diritto internazionale pretende, peraltro, che il collegamento fra nave e Stato di bandiera sia non solo formale, ma effettivo (c.d. “genuine link”), nel senso che lo Stato deve essere in grado di esercitare in controllo effettivo sulla nave: si pensi alle Convenzioni di Ginevra sull'Alto Mare e di Montego Bay sul Diritto del Mare, le quali rimettono agli Stati di bandiera l'adozione di una serie di misure di contenuto tecnico, amministrativo e sociale occorrenti per garantire la sicurezza in mare delle proprie navi, con particolare riferimento alla costruzione ed armamento della nave ed alla sua capacità di navigare.

La giurisdizione ed il controllo esercitati dallo Stato della bandiera non escludono, tuttavia, che in ambito internazionale una cospicua serie di poteri sulla nave siano riconosciuti agli Stati costieri, in funzione di tutela delle comunità ivi stanziate, ma anche di interessi diffusi di carattere generale, non sempre adeguatamente salvaguardati dagli Stati di appartenenza della nave. L'esigenza di raggiungere un efficiente equilibrio fra le due sfere di controllo si riflette nella ricca produzione di norme di matrice convenzionale, soprattutto in materia di sicurezza della navigazione e di prevenzione dell'inquinamento ambientale, ad opera di conferenze fra Stati indette fin dalla prima metà del 1900. A far data dalla sua istituzione, nel 1959, è stata poi l'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) – istituto specializzato delle Nazioni Unite – a farsi promotrice della predisposizione di convenzioni volte a regolamentare la navigazione marittima ed i problemi ad essa connessi. Fra queste, vanno ricordati in primo luogo la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) del 1974 ed il relativo Protocollo del 1978, con le successive modifiche, che disciplinano fra l'altro: l'ispezione ed il controllo delle navi, nonché il rilascio da parte degli Stati di bandiera delle certificazioni – riconosciute dagli altri Stati contraenti e munite nei confronti di questi ultimi della medesima efficacia delle certificazioni da essi stessi rilasciate – attestanti il possesso dei requisiti di sicurezza previsti dalla Convenzione stessa, con possibilità di affidare le ispezioni, le visite ed il rilascio dei

certificati ad enti riconosciuti dallo Stato di bandiera, il quale rimane comunque garante della correttezza dell'operato di tali organismi; i controlli all'interno dei porti da parte degli Stati costieri; i requisiti degli organismi delegati dagli Stati di bandiera all'esecuzione delle visite di controllo, delle ispezioni e del rilascio di certificazioni, che debbono rispondere alle linee guida adottate dall'IMO con la risoluzione A.739(18) del novembre 1993; i controlli rinforzati sulle petroliere e la possibilità per gli Stati costieri di effettuare controlli sulle navi battenti bandiera straniera quando vi siano evidenti ragioni di ritenere che il capitano o l'equipaggio non abbiano conoscenza delle procedure essenziali di sicurezza a bordo (si vedano in particolare il cap. I della Convenzione, con le modifiche apportate dal Protocollo del 1978 che, incrementando i controlli da parte degli Stati costieri, ha dato attuazione alle misure adottate dalla Conferenza internazionale del '76 - '77 sulla sicurezza delle petroliere e sulla prevenzione dell'inquinamento, ed il nuovo cap. XI-1 della Convenzione, entrato in vigore il 1 gennaio 1996).

In tema di controlli sulle navi e di rilascio – con reciproco riconoscimento di validità ed efficacia ad opera degli Stati contraenti – di certificazioni ad opera di soggetti a ciò autorizzati dagli Stati di bandiera, possono ancora essere ricordate la Convenzione sulle linee di carico del 1966 (LL66) e quella per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL) del 1973, le quali, al pari della sopra menzionata SOLAS, realizzano il bilanciamento dei contrapposti interessi di Stati di bandiera e Stati costieri attraverso il mantenimento in capo ai primi delle attività di certificazione e la contestuale attribuzione ai secondi del potere di controllare il possesso di valide certificazioni ed il rispetto delle prescrizioni imposte, con facoltà, in caso contrario, di impedire la ripresa della navigazione.

2.2. La generalizzata possibilità per gli Stati di bandiera, responsabili del rilascio dei certificati di sicurezza a mente delle suddette Convenzioni, di delegare tale attività ad organismi tecnici all'uopo autorizzati, ha fatto sorgere il problema di stabilire i requisiti minimi occorrenti perché tali organismi possano considerarsi affidabili secondo parametri condivisi dalla comunità internazionale. La questione, affrontata in prima battuta dall'IMO con la risoluzione A.739(18), recante linee guida per il rilascio delle autorizzazioni agli organismi di certificazione che agiscono per conto degli Stati di bandiera, ha trovato ulteriore ed autonoma definizione in seno all'Unione europea con l'approvazione della Direttiva 94/57/CE, relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime, e adottata nell'ottica di una politica comune della sicurezza e della prevenzione dell'inquinamento in mare volta alla rigorosa applicazione delle convenzioni, dei codici e delle risoluzioni internazionali, perseguendo al contempo l'obiettivo della libera prestazione dei servizi (così il Preambolo). La Direttiva, che detta i criteri minimi generali e specifici richiesti agli

organismi riconosciuti dagli Stati membri ai fini del controllo e del rilascio delle certificazioni relativamente a navi battenti la propria bandiera, è stata peraltro successivamente integrata, quanto ai criteri generali, dalla Direttiva 97/58/CE, a sua volta emanata in adeguamento alla sopravvenuta risoluzione IMO A.789(19).

2.3. L'Italia, che aveva già ratificato tutte le principali Convenzioni adottate in sede IMO, ha dato attuazione alla normativa di fonte comunitaria con il D.Lgs. n. 314/98, modificato ed integrato – a seguito dell'apertura di una procedura di infrazione – dal successivo D.Lgs. n. 169/00. Si è così registrato il superamento della disciplina interna dettata, in tema di visita, classificazione e certificazione delle navi, dal risalente D.Lgs. C.p.S. n. 340/47, in forza del quale lo Stato italiano aveva nel corso del tempo delegato una serie di proprie funzioni relative alla classificazione ed accertamento tecnico al Registro Italiano Navale, antico istituto di classificazione già elevato in ente morale con R.D. n. 731/10, quindi destinatario di un primo inquadramento organico mediante R.D.L. n. 1513/36. Giova per inciso osservare che il citato decreto n. 340/47, artt. 1 e 3, nell'autorizzare il Registro Italiano Navale ad effettuare la visita, la classificazione, il collaudo delle navi, al contempo prevedeva che anche altri istituti potessero venire autorizzati alla classificazione e rendersi affidatari delle operazioni o funzioni attinenti all'accertamento e al controllo delle condizioni di navigabilità, all'assegnazione della linea di massimo carico, alla stazzatura, alla sicurezza delle navi mercantili e della vita umana in mare, alla prevenzione ed estinzione degli incendi a bordo, e, in genere, al controllo tecnico sulle costruzioni navali e all'esercizio della navigazione.

Sotto quest'ultimo aspetto, il D.Lgs. n. 314/98 non presenta dunque contenuti di assoluta novità laddove, in ossequio alle regole comunitarie sulla concorrenza e la libera circolazione dei servizi, riconosce a tutte le società di classificazione o ad altri enti privati in possesso dei requisiti richiesti la possibilità di svolgere – previa autorizzazione – le attività di cui si discute. L'importanza del provvedimento risiede, piuttosto, nella codificazione dei criteri, elencati nell'allegato 3, che presiedono al riconoscimento degli organismi operanti per conto dell'amministrazione italiana nelle attività di ispezioni e controllo finalizzate alla certificazione delle navi, ovvero nel rilascio di certificazioni, fermo restando che la disciplina in esame si riferisce unicamente alle misure da adottare dall'amministrazione italiana in relazione a navi battenti bandiera italiana (si vedano gli artt. 1, 2 e 14 del decreto), come del resto le Convenzioni internazionali dalle quali trae spunto la Direttiva comunitaria nella cui attuazione il decreto, come detto, è stato emanato.

Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 314/98, il Registro Italiano Navale, quale ente già autorizzato all'esercizio della classificazione ed alle operazioni di stazzatura, continua peraltro ad operare in base alle proprie disposizioni statutarie e con i

propri mezzi patrimoniali e finanziari, salvo l'onere di adottare entro sei mesi un nuovo statuto "per disciplinare il proprio ordinamento in relazione alle finalità di salvaguardia della vita umana dei beni e dell'ambiente, svolgendo o promuovendo, nell'osservanza delle normative nazionali, comunitarie e internazionali, attività di verifica, di controllo, di certificazione e di ricerca riguardo ai materiali, ai progetti, alle tecnologie, ai prodotti e alle installazioni del settore marittimo e degli altri settori produttivi, anche in adempimento di compiti affidati da amministrazioni o altra autorità"; la norma prevede inoltre che, nell'adottare il nuovo statuto, il Registro Italiano Navale "assicura la rappresentatività nei suoi organi dei settori interessati e la flessibilità di azione, la snellezza di procedure e la rapidità di decisione e di intervento, anche promuovendo la costituzione di organismi associativi o societari o partecipando ad essi, allo scopo di operare nel modo più idoneo e con la maggiore efficacia in regime di concorrenza". In forza della richiamata disposizione, il nuovo statuto dell'ente è stato approvato con decreto del 18 maggio 1999 e contestuale costituzione della R.I.Na. S.p.a., odierna resistente, quale "braccio operativo" del Registro Italiano Navale, costituito in fondazione di diritto privato.

3. Le coordinate interpretative ricavabili dall'evoluzione della normativa internazionale, comunitaria ed interna sono a questo punto sufficientemente dettagliate perché possa farsene discendere la soluzione della controversia all'attenzione del collegio.

3.1. La nave "Boccaccio", lo si è più volte ripetuto, è stata di proprietà della società italiana Tirrenia di navigazione ed ha battuto bandiera italiana fino al mese di aprile del 1999. La quasi totalità della documentazione oggetto dell'istanza di accesso, e riferibile a tale periodo, è stata in effetti già consegnata dalla R.I.Na. al ricorrente, il quale chiede ancora che gli siano consegnati in copia: a) il "software" per analizzare la stabilità e copia dei "database" per le varie riprogettazioni; b) le informazioni complete relative allo scafo ed ai compartimenti in relazione alla forma, permeabilità e punti di falla sotto la linea di galleggiamento, in forma di disegni dettagliati; c) la documentazione sulla stabilità; d) la documentazione relativa ai calcoli della linea di carico; e) la portata attesa dello "spraying" e dello scarico dell'acqua dal ponte "garage" dopo le modifiche del 1991; f) i diagrammi e della potenza di pompaggio in relazione ai "ballast". Si tratta di documenti tecnici, la cui disponibilità da parte della società resistente è astrattamente giustificabile, se si considera che il Registro Italiano Navale – in virtù del rinvio fatto dall'art. 3 lett. f) della legge n. 616/62 all'art. 3 del D.Lgs. C.p.S. n. 340/47, ed ai sensi del D.M. 10 giugno 1947 e degli artt. 138, 166, 167 e 168 del codice della navigazione – riveste la qualità di ente tecnico preposto alla stazzatura, alla classificazione, alle visite ed ispezioni per l'accertamento e il controllo delle condizioni di navigabilità, nonché all'assegnazione della linea di massimo carico (bordo libero).

Ora, non è discutibile che le attività suddette sono state svolte dal Registro Navale prima, e poi da R.I.Na. S.p.a., in qualità di enti (strumentali) autorizzati in Italia allo svolgimento di pubbliche funzioni vere e proprie (rilascio di certificazioni), nonché di altre funzioni connotate da evidenti profili di pubblico interesse poiché consistenti in opera di ausilio tecnico di cui le amministrazioni competenti si avvalgono per i propri fini istituzionali. Ne consegue che la resistente ricade appieno nella nozione di “pubblica amministrazione” fatta propria dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/90 in tema di accesso ai documenti amministrativi, in quanto soggetto di diritto privato esercente un’attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale (e comunitario); con l’ulteriore conseguenza della sicura soggezione all’accesso preteso dal ricorrente con riferimento alla documentazione anteriore all’aprile 1999, ed ancora contesa. A tale proposito, rileva il collegio che le difese svolte da R.I.Na. con la memoria depositata il 27 giugno 2007 contengono un implicito riconoscimento in ordine all’esistenza in formato digitale dei dati utilizzati per la progettazione della nave e per il calcolo della stabilità, anche a seguito della trasformazione del 1991: la rappresentazione digitale dei dati in questione (non anche, evidentemente, il “software” di calcolo) rientra senz’altro nella definizione di documento ostensibile, e deve essere pertanto messa a disposizione del ricorrente. Quanto ai disegni e documenti elencati “sub” b), e) ed f), essi sembrano coincidere con quelli già consegnati al ricorrente, né costui ha specificato, come sarebbe stato suo onere, le ragioni della pretesa inadeguatezza della documentazione sino ad ora ricevuta. Non vi è, infine, motivo di dubitare dell’affermazione di R.I.Na. S.p.a. sulla mancata conservazione dei calcoli della linea di carico, che appaiono peraltro riproducibili sulla base dei dati a disposizione dell’interessato.

3.2. Non può essere invece accolta la domanda avente ad oggetto i documenti formati da R.I.Na. S.p.a. dopo il passaggio della nave “Boccaccio” sotto la bandiera della Repubblica di Panama e l’acquisto della nuova denominazione di “Al Salam Boccaccio ‘98”.

Il 20 gennaio 1998 è intervenuto fra Registro Italiano Navale e il Ministero delle Finanze e del Tesoro di Panama un accordo ufficiale (“Official agreement”), in atti, per la delega al primo – organismo riconosciuto secondo la normativa internazionale – del servizio di visita e rilascio di certificazioni tecniche relativamente alle navi iscritte nei registri della Repubblica di Panama, con lo specifico incarico di accertare la rispondenza delle navi battenti bandiera panamense ai requisiti previsti dagli accordi internazionali ratificati dallo Stato di Panama e di rilasciare i relativi certificati, oltre che di cooperare con gli Stati costieri ai fini dei controlli ad essi riservati; ai sensi dell’accordo in esame, i servizi prestati ed i certificati rilasciati dal Registro si considerano prestati o rilasciati dallo

stesso Stato di Panama, a condizione che R.I.Na. rispetti le previsioni di cui all'allegato 1 della risoluzione IMO A.739(18).

L'attività di classificazione e certificazione svolta da R.I.Na. sulla nave "Al Salam Boccaccio '98", comprensiva dei preliminari accertamenti tecnici, si iscrive dunque nel quadro della convenzione predetta e dei poteri di ispezione e certificazione delegati a R.I.Na. dallo Stato di bandiera, il quale sul piano internazionale rimane responsabile della sicurezza delle proprie navi e risponde dell'eventuale inaffidabilità degli organismi cui abbia inteso delegare le proprie prerogative di controllo e certificazione. In questa ottica, nell'attività della resistente non può che ravvisarsi una manifestazione della potestà o capacità pubblicistica di un'amministrazione statale straniera, ciò che rende l'ente irriducibile alla nozione di pubblica amministrazione passibile di accesso agli atti secondo la legge nazionale italiana: in altri termini, se non vi è dubbio che R.I.Na. S.p.a. sia così qualificabile quando agisce per lo Stato italiano o in suo ausilio, lo stesso non può dirsi quando essa spenda la propria attività nel diretto interesse di altri Stati, in relazione alla cui attività non sussistono del resto quelle esigenze di rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, e buon andamento cui la disciplina interna sull'accesso presiede.

Nella medesima prospettiva, deve ricordarsi ancora una volta che lo Stato di bandiera ha il primario interesse di assicurarsi ed assicurare alla comunità internazionale la sicurezza delle proprie navi, e che a tale interesse risponde – sotto il profilo dell'amministrazione attiva – il rilascio delle certificazioni di sicurezza delle proprie navi attraverso organi interni o mediante affidamento ad organismi riconosciuti; lo speculare interesse degli altri Stati, e segnatamente di quelli costieri, al rispetto delle norme sovranazionali di sicurezza marittima è invece garantito – sempre sotto il profilo dell'amministrazione attiva – dai penetranti poteri di controllo che sono ad essi attribuiti sul naviglio straniero in ordine alle certificazioni possedute ed alle condizioni generali della nave (si vedano ad esempio, oltre alle Convenzioni IMO, la Direttiva comunitaria 95/21/CE in materia di controlli delle navi da parte degli Stati di approdo, con le modifiche apportate dalla Direttiva 98/25/CE). L'esistenza di poteri di controllo e la circostanza che, in determinate ipotesi, la mancanza di certificazioni rilasciate da organismi riconosciuti possa determinare il fermo della nave, ovvero la priorità in caso di ispezione (artt. 5 e 9-bis della citata Direttiva 95/21/CE), non equivale tuttavia ad affermare che l'attività amministrativa sottostante al rilascio di quei certificati sia in qualche modo riferibile allo Stato costiero: per quest'ultimo, la rilevanza delle certificazioni non presuppone alcun rapporto funzionale con l'organismo certificatore del quale lo Stato di bandiera si sia eventualmente avvalso, ma è un portato della medesima normativa che, annettendo efficacia a tali certificazioni in un determinato contesto internazionale o sovranazionale, obbliga

poi ciascuno degli Stati suoi destinatari ad accettare i certificati emessi da altri Stati ed a assegnare ad essi la medesima efficacia che ai propri (cfr. ad esempio la regola 17 della Convenzione SOLAS 74).

3.3. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'incontestata rilevanza ai fini della legge italiana e/o comunitaria delle certificazioni rilasciate da R.I.Na. S.p.a. per conto della Repubblica di Panama non rende per ciò solo l'organismo certificatore equiparabile ad un soggetto esercente attività di interesse pubblico secondo il diritto italiano, ed in contrario non vale sostenere che l'attività di certificazione definirebbe anche le funzioni dell'amministrazione marittima italiana, la quale svolgerebbe le proprie funzioni di tutela di interessi di rilievo costituzionale anche servendosi delle certificazioni prodotte da R.I.Na.. Certamente le regole comuni in materia di sicurezza della navigazione marittima soddisfano interessi diffusi nella comunità internazionale, ed è in virtù di tali interessi che i singoli Stati membri della comunità promuovono l'adozione di regole siffatte e vi aderiscono; ma questo non significa che l'attività amministrativa di certificazione delle navi – dove l'attributo "amministrativa" indica l'imputabilità ad una pubblica amministrazione, a prescindere dal regime pubblicistico o privatistico degli atti realizzati – compiuta da ciascuno Stato membro in ossequio a quelle regole si traduca in attività istituzionale riferibile a tutti gli altri Stati, o di volta in volta agli Stati costieri con i quali lo Stato membro venga in contatto.

Seguendo l'impostazione del ricorrente, dovrebbe ad esempio concludersi che anche l'attività di controllo sulle navi battenti bandiera straniera operata da ciascuno Stato costiero costituisca attività amministrativa in qualche misura appartenente anche agli altri Stati costieri, il che non può evidentemente essere sostenuto. Deve allora tenersi conto che l'interesse di ciascuno Stato al rispetto delle regole in questione – nel caso dell'Italia senz'altro involgente profili di rango costituzionale – prende forma nell'attività politica e amministrativa di adesione, attuazione ed ottemperanza alle norme comuni (si ricorda che l'esercizio dei controlli sulle navi forma oggetto di un onere degli Stati costieri, oltre che di una prerogativa), ma anche nel riconoscimento di pari efficacia all'altrui attività amministrativa, ed in particolare nel riconoscimento di validità ed efficacia alle certificazioni rilasciate da altri Stati in conformità alle regole comuni, le quale facoltizzano esse stesse il ricorso ad organismi esterni adeguatamente qualificati: ed è proprio dal reciproco riconoscimento che discende la rilevanza delle certificazioni al di fuori dello Stato di rilascio, non occorrendo pertanto ipotizzare una sorta di concorso dello Stato di bandiera, o degli organismi esterni di cui questo si sia avvalso, nell'amministrazione attiva degli Stati costieri.

Nello specifico, in definitiva, l'unico criterio di collegamento tra le certificazioni e documentazioni relative alla nave "Al Salam Boccaccio" e l'Italia viene ad essere

costituito dalla nazionalità dell'ente di classificazione, elemento del tutto occasionale e inidoneo, per le ragioni esposte, a rendere l'attività prestata da R.I.Na. S.p.a. su mandato dello Stato di Panama pur latamente espressiva del perseguimento di finalità istituzionali proprie di una pubblica amministrazione che non sia quella dello Stato mandante. Né la conclusione è scalfita dal fatto che R.I.Na. goda di riconoscimento ed autorizzazione da parte dello Stato italiano ai sensi del D.Lgs. n. 314/98, giacché l'attività di certificazione da essa prestata per conto di altri Stati si fonda sul riconoscimento che da questi, e non dall'Italia, abbia ricevuto in conformità alle Convenzioni internazionali; mentre, ancora una volta, la validità ed efficacia in Italia dei certificati emessi da R.I.Na. su incarico di altri Stati dipende dalle clausole di reciproco riconoscimento presenti nelle Convenzioni stesse, oltre che da eventuali accordi o trattati bilaterali: nel caso di Panama, il riferimento è al Trattato di amicizia, commercio e navigazione concluso il 7 ottobre 1965 e ratificato dall'Italia con legge n. 308/68, il cui art. 25 prevede il reciproco riconoscimento dei certificati di stazza, anch'esso compreso fra i certificati che R.I.Na. è autorizzata ad emettere per conto della Repubblica centroamericana (si veda l'appendice 1 dell'accordo Panama – R.I.Na.).

4. Escluso, dunque, che R.I.Na. S.p.a. abbia agito per il periodo successivo all'aprile del 1999 (anche) in veste di "pubblica amministrazione" ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/90, la domanda di accesso proposta dal ricorrente risulta infondata (il collegio non ritiene che la domanda dia luogo ad una questione di giurisdizione, nel momento in cui lo stesso ricorrente non nega che R.I.Na. abbia agito per conto della Repubblica panamense, ma tenta di accreditare la tesi della diretta riferibilità dell'attività della società resistente anche allo Stato italiano). Quanto al periodo precedente, parzialmente cessata la materia del contendere, la società resistente deve essere condannata a consegnare al ricorrente in formato digitale i dati relativi alla progettazione e riprogettazione della nave e per il calcolo della stabilità, anche a seguito della trasformazione avvenuta nel 1991.

La reciproca soccombenza e la peculiarità della fattispecie giustificano la compensazione delle spese processuali fra tutte le parti in causa.

P.Q.M.

Dichiara cessata la materia del contendere con riferimento alla documentazione consegnata da R.I.Na. S.p.a. al ricorrente in corso di causa;

condanna R.I.Na. S.p.a. a consegnare al ricorrente i restanti documenti, meglio specificati in parte motiva;

respinge la domanda relativamente agli atti e documenti formati e detenuti da R.I.Na. in seguito all'acquisto della nave "Boccaccio" da parte della

controinteressata Pacific Sunlight Marine Inc. ed al passaggio della nave stessa sotto la bandiera panamense;

dichiara integralmente compensate le spese del giudizio fra tutte le parti in causa.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 28/06/2007 con l'intervento dei signori:

Renato Vivenzio, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/09/2007

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE