



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Comparato

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO PRIVATO E DEL LAVORO
INDIRIZZO DIRITTO INTERNAZIONALE "ALBERICO GENTILI"
CICLO XXII

IL PORTO CIVILE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Direttrice : Ch.ma Prof.ssa Manuela Mantovani

Coordinatore : Ch.ma Prof.ssa Alessandra Pietrobon

Supervisore : Ch.ma Prof.ssa Maria Laura Picchio Forlati

Dottorando : Marco Casagrande

Nell'esaminare la disciplina del porto civile nel diritto internazionale e dell'Unione europea, la tesi parte necessariamente dalla spiccata evoluzione da cui è stato interessato negli ultimi decenni, appunto, il porto civile. Quest'ultimo non solo ha subito mutamenti radicali nei suoi sistemi di governance, ma ha assunto un ruolo strategico nell'economia globalizzata mondiale. Dopo i disastri petroliferi che hanno interessato l'Europa a partire dagli anni '70, inoltre, il porto civile è stato progressivamente valorizzato come luogo di controllo ed enforcement degli standard marittimi. Infine, dopo l'11 settembre 2001 ci si è resi conto che il porto civile è l'unico luogo in cui sia possibile controllare il traffico dei container. Questi ultimi, infatti, sono concepiti per attraversare il porto rimanendo sigillati, e sono potenzialmente un mezzo ideale per il contrabbando di merci vietate, anche a scopo terroristico. Questa rinnovata importanza dei porti ha condotto alla stipula dei Memorandum d'intesa regionali sul port State control, e all'adozione del Codice ISPS sulla port and ship security. Questi strumenti internazionali e i relativi atti di recepimento nel diritto dell'Unione europea, peraltro, non sono sufficienti a bilanciare la scarsità, eterogeneità e frammentarietà delle norme internazionali ed europee sul porto civile, ambito a lungo trascurato per una varietà di fattori: la risalente scomparsa della factory coloniali, la località dei cluster marittimo-portuali e la persistente riluttanza di questi ultimi a dialogare con contesti extraportuali anche nazionali, men che meno sovranazionali o internazionali.

* * *

This thesis examines the regulation of civilian seaports in international and EU law, unavoidably starting from the marked evolution that civilian seaports have had in the last decades. Civilian seaports have seen radical changes in their governance models, while at the same time assuming a strategic role in the world globalized economy. After the maritime oil pollution disasters which happened in Europe in the 1970s, moreover, civilian seaports have been more and more exploited as a place to enforce maritime standards. Finally, after September 11th, 2001 attacks, it was realized that civilian seaports are the only places where container traffic can be controlled. Containers are made to pass through seaports while remaining sealed. Therefore, they are an ideal means to smuggle forbidden goods, even for terrorist purposes. This increased relevance of seaports led to the conclusion of regional Memorandums of Understanding on port State control, as well as to the adoption of the ISPS Code on port and ship security. These international instruments and the corresponding EU law implementation acts, however, are unable to balance the scarceness, heterogeneity and fragmentation of international and EU norms about civilian seaports, a field which was long neglected for various reasons: the vanishing long time ago of colonial 'factories' and the localist attitude of maritime-portual clusters. These clusters are still unwilling to interact with non-portual communities and institutions, even national ones, let alone supranational or international ones.

IL PORTO CIVILE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

INTRODUZIONE

Sezione prima – Il porto civile: funzionamento e *governance*.

- 1. Porto civile, trasporto di merci e organizzazioni dei lavoratori portuali.* p. 10
- 2. Porto civile, containerizzazione e terminalisti.* p. 12
- 3. Ripensamento del ruolo del porto civile dopo i ripetuti disastri petroliferi.* p. 15

Sezione seconda – Opportunità di un'indagine giuridica sul porto civile.

- 4. Importanza del porto civile nella prassi internazionale contemporanea.* p. 20
- 5. Scarsa attenzione al porto civile nella tradizione giuridica internazionalistica.* p. 22
- 6. Opportunità di concentrare l'indagine sul porto civile rispetto al porto militare.* p. 25
- 7. Metodo e ordine della trattazione.* p. 27

PARTE PRIMA

PROFILI GENERALI

CAPITOLO PRIMO

IL PORTO CIVILE NELLA PROSPETTIVA STORICA

- 8. Le factory coloniali.* p. 30
- 9. Il porto di Tangeri.* p. 32
- 10. Porti e Guerra fredda: la Dichiarazione di San José e la Convenzione di Mar del Plata.* p. 35

CAPITOLO SECONDO

IL PORTO CIVILE NEL DIRITTO DEL MARE

- 11. Il ruolo del porto civile nella delimitazione delle acque interne.* p. 39
- 12. Il porto artificiale in alto mare.* p. 45
- 13. Il diritto di accesso al porto.* p. 48
- 14. Jurisdiction, enforcement e controllo dello Stato del porto.* p. 50
- 15. Inquinamento marittimo e porto civile.* p. 54

CAPITOLO TERZO

IL PORTO CIVILE

NEL DIRITTO DEI CONFLITTI ARMATI

16. *Il porto civile nel diritto della guerra e della neutralità marittima.* p. 60
17. *Regime giuridico internazionale delle acque e delle installazioni logistico-portuali serventi le medesime.* p. 63
18. *La prassi relativa al canale di Suez.* p. 66
19. *Diverso atteggiarsi della prassi in occasione della crisi di Cuba del 1962.* p. 70

CAPITOLO QUARTO

IL PORTO CIVILE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

20. *La fase progressista: la sentenza sul porto di Genova.* p. 76
21. *La fase di ripiegamento.* p. 80
22. *Analisi dell'evoluzione della prassi europea nel settore portuale.* p. 83
23. *Possibili scenari futuri.* p. 85

CAPITOLO QUINTO

IL PORTO CIVILE

NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL COMMERCIO

24. *Diritto d'accesso alle infrastrutture portuali per gli Stati diversi da quello costiero.* p. 92
25. *Infrastrutture portuali e trasporto multimodale.* p. 97
26. *I commitment sui servizi portuali assunti dagli Stati membri dell'OMC.* p. 101
27. *Giurisprudenza degli organi OMC sul porto civile.* p. 103
28. *Il Codice di condotta sulle liner conference adottato dall'UNCTAD.* p. 107
29. *Collocazione da dare ai c.d. "contratti internazionalizzati".* p. 113

CAPITOLO SESTO

IL RILIEVO DI COMITY E SOFT LAW INTERNAZIONALE PER IL PORTO CIVILE

30. *Comity e soft law.* p. 118
31. *Le circolari e gli altri atti d'indirizzo IMO.* p. 122
32. *Gli standard ISO.* p. 125
33. *Prassi di comity e soft law relative al cluster marittimo-portuale.* p. 128

PARTE SECONDA

PROBLEMI SPECIFICI

CAPITOLO SETTIMO

IL CONTROLLO DELLO STATO DEL PORTO

34. *Il Memorandum d'intesa di Parigi.* p. 133
35. *Altri Memorandum d'intesa regionali.* p. 137
36. *Ruolo degli enti e operatori portuali nell'espletamento del controllo dello Stato del porto.* p. 142

CAPITOLO OTTAVO

LA PORT SECURITY

37. *Port security e "guerra al terrorismo".* p. 149
38. *Port security e organizzazione del porto civile.* p. 151
39. *Esame del caso Dubai Ports World e critica della prassi seguita dagli Stati Uniti al riguardo.* p. 158

CAPITOLO NONO

IL LAVORO PORTUALE

40. *Gli standard ILO relativi al lavoro portuale.* p. 164
41. *La fase di transizione nel modello gestorio portuale: il caso del Pireo.* p. 169
42. *Lavoro portuale prestato in Italia e diritto internazionale privato.* p. 175
43. *Il lavoro portuale in regime di autoproduzione.* p. 181

CONCLUSIONI

- 44. Eterogeneità e frammentarietà della disciplina internazionale ed europea relativa al porto civile.* p. 185
- 45. Il porto civile tra innovazione, retaggi della tradizione e sovranità nazionale.* p. 188
- 46. Inopportunità di un ritorno al modello monopolistico statale e proposta di un modello transitorio di gestione.* p. 190
- 47. Un possibile modello definitivo di gestione: dal porto al sistema portuale.* p. 191
- 48. L'attuazione dei modelli di gestione proposti fra diritto interno, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea.* p. 193

BIBLIOGRAFIA, P. 196

ATTI E DOCUMENTI, P. 207

ABBREVIAZIONI BIBLIOGRAFICHE, P. 228

ACRONIMI, P. 232

INTRODUZIONE

Sezione prima – Il porto civile: funzionamento e *governance*.

1. Porto civile, trasporto di merci e organizzazioni dei lavoratori portuali. 2. Porto civile, containerizzazione e terminalisti. 3. Ripensamento del ruolo del porto civile dopo i ripetuti disastri petroliferi.

1. Il porto civile moderno nacque in Gran Bretagna a partire dal XVIII secolo. Uno dei principali simboli dell'Impero Britannico, in parte visibile ancor oggi, sono infatti i *Docks* di Londra, costruiti dalle Compagnie delle Indie occidentali e, rispettivamente, orientali nel XIX secolo.

Proprio i *Docks* di Londra furono teatro di uno dei primi scioperi della storia, nel 1889. Fino agli anni '70 del XX secolo, infatti, ovunque vi fosse un porto si formava una comunità altamente coesa di lavoratori portuali specializzati, che si organizzavano in rigide gerarchie interne, rese necessarie dall'elevato rischio di quel particolare lavoro. Collettivamente, i lavoratori di ogni porto hanno sempre rappresentato un gruppo agguerrito nel difendere i propri interessi comuni contro committenti, datori di lavoro e, eventualmente, istituzioni statali.

Proprio per questo, in molti Stati i rapporti fra Autorità pubblica e lavoratori portuali sono stati tradizionalmente attribuiti alla competenza di istituzioni particolarmente forti, tipicamente la Marina militare. L'attribuzione a quest'ultima delle competenze amministrative sui porti venne codificata in Francia da Napoleone, ed è un modello che si rinvia costantemente ancora oggi nei Paesi di *civil law*¹. In molti

¹ Il modello seguito ancora oggi in Francia è quello delle Prefetture marittime (una della Manica, una dell'Atlantico e una del Mediterraneo): v. *Décret* 2004-112 del 6 febbraio 2004, in JORF 7 febbraio 2004, n. 32. Il Prefetto marittimo, definito "*le représentant de l'Etat en mer*" (art. 1 *Décret* cit.), è sempre un ufficiale della *Marine nationale*, la Marina militare

casi, la Marina militare si rivelò inadatta ad assicurare un'efficiente gestione del porto e un'adeguata manutenzione delle infrastrutture terrestri del medesimo. Ad essa vennero pertanto affiancati ulteriori enti pubblici con competenze più specificamente portuali e gestorie².

Nei Paesi di *common law* enti portuali, per molti versi analoghi a quelli che si limitavano ad affiancare le Marine militari nei Paesi di *civil law*, gestivano e gestiscono i porti in relativa autonomia, con interferenze molto minori da parte della Marina militare e di altre autorità pubbliche in genere: si possono citare a tal proposito le *port authority* statunitensi, i *port trust* britannici o i *conservator's office* indiani.

Per capire quali autonomia venga talvolta riconosciuta agli enti di gestione portuale nei Paesi di *common law*, si può citare il caso della *Port Authority of New York & New Jersey*, istituita con intesa interstatale nel 1834³. L'*Authority* gestisce, oltre a cinque importanti *terminal* marittimi, cinque aeroporti (fra cui i due aeroporti internazionali di New York), quattro ponti, due gallerie e tre stazioni di autocorriere, oltre a possedere un proprio Corpo di polizia di oltre milleseicento unità.

I Paesi di *civil law* e di *common law*, tuttavia, avevano in comune l'organizzazione del lavoro portuale, autogestito in regime di monopolio di fatto (e spesso anche di diritto⁴) dalle organizzazioni dei lavoratori portuali.

francese (art. 5 *Décret* cit.). Il modello francese è in qualche misura contraddittorio, in quanto, da una parte, conferisce alla Prefettura marittima una competenza territoriale limitata alle acque, tanto che essa si arresta alla linea di bassa marea (art. 1 *Décret* cit.); dall'altra parte, conferisce al Prefetto marittimo competenze, seppure solo "*de coordination et d'information*", con riferimento alle coste (art. 4 *Décret* cit.). In questo il modello francese non è seguito nella sua integralità nemmeno dai pochi Stati che mantengono una Prefettura navale (Argentina e Paraguay). L'attribuzione alla Marina militare di competenze amministrative sui porti, tuttavia, è una costante nei Paesi di *civil law*.

² Ne sono un esempio gli Enti portuali italiani, di cui all'art. 2 della Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (su cui *infra*, sub par. 20), soppressi dall'art. 20 della medesima Legge.

³ V. ora parr. 32:1-1 ss. *New Jersey Code*, edizione 2009, consultabile sulla banca dati law.justia.com/codes/new-jersey/2009/.

⁴ Il Italia, ad esempio, era lo stesso Codice della navigazione (emanato con Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327) a vietare l'utilizzo, in ambito portuale, di lavoratori non facenti parte delle organizzazioni dei portuali (art. 108 c.n. , abrogato dalla Legge 84/94 cit.). Nei Paesi anglosassoni si utilizzavano invece i cosiddetti "*closed shop agreements*", che vietavano l'impiego nel porto di lavoratori non iscritti alle confederazioni sindacali dei portuali.

2. Il porto civile è per sua natura un ambito connotato da elementi di transnazionalità. Il porto, infatti, per la sua stessa funzione accoglie navi battenti bandiera straniera, passeggeri stranieri, merci movimentate per conto di società straniere. Non casualmente, l'ambito portuale assorbiva un tempo una parte consistente dei servizi prestati dalle reti consolari⁵.

Fino agli anni '70 del secolo scorso, tuttavia, a questi elementi di transnazionalità facevano da contraltare elementi altrettanto, se non più forti, di località. Come si è visto, infatti, ogni porto civile era operato da maestranze locali, connotate da un forte radicamento nel territorio e da un forte *ethos* di gruppo.

Il lavoro portuale era incarnato dalla figura dello scaricatore (*longshoreman*⁶), caratterizzata da una conoscenza specifica della conformazione delle banchine del singolo porto. Questa conoscenza si traduceva, sul piano culturale, in un forte senso di attaccamento al porto, e in una forte solidarietà reciproca fra scaricatori dello stesso porto, organizzati in sindacati, corporazioni e organizzazioni analoghe.

Dette organizzazioni assumevano, nella prassi, una duplice funzione: quella di tutelare gli interessi dei loro membri, e quella di attestare l'effettiva idoneità tecnica dei loro membri ad operare sulle banchine di quel porto. Erano le organizzazioni dei portuali, pertanto, a selezionare gli aspiranti scaricatori di porto e a curarne la formazione, assumendo un ruolo simile a quello delle antiche corporazioni medievali.

Questo forte legame fra porto e organizzazioni dei portuali locali ha subito una brusca scossa a partire dagli anni '70 del secolo scorso, con l'affermarsi della containerizzazione e del trasporto multimodale. Il modello del trasporto multimodale postula che la merce sia caricata, già nel luogo di produzione o in prossimità del

⁵ Cfr., con particolare ma non esclusivo riferimento al Servizio consolare britannico, *Changes in the organization of the Foreign and Diplomatic Service*, in BYIL, 1920-1921, p. 103.

⁶ Da non confondere con lo *stevedore*, tipologia di scaricatore di porto che non opera sulle banchine, ma sui ponti delle navi.

medesimo, su un *container* ISO, un cassone metallico che può contenere approssimativamente trenta tonnellate di merce di qualunque tipologia. Il *container* viene sigillato e caricato prima sul rimorchio di un camion, poi su un vagone ferroviario, infine su una nave portacontainer. Una volta che la nave è arrivata al porto di destinazione, il *container* viene nuovamente caricato su un vagone ferroviario e poi sul rimorchio di un camion, che provvede alla consegna della merce al destinatario⁷.

Il vantaggio del trasporto multimodale non è solo quello di eliminare la necessità di ridisporre la merce nei vari passaggi dall'una all'altra modalità di trasporto (su gomma, ferroviario, marittimo). Un ulteriore fattore, altrettanto importante, è quello della standardizzazione del *container*. In qualunque parte del mondo, qualunque compagnia di trasporto, qualunque interporto ferroviario, qualunque banchina portuale sarà in grado di gestire il *container* ISO senza difficoltà e senza bisogno di personale particolarmente qualificato.

Il trasporto multimodale ha ridotto grandemente il valore del *know how* degli scaricatori di porto: sempre più spesso, allo scaricamento delle merci provvede addirittura lo stesso personale marittimo imbarcato sulle navi (c.d. "autoassistenza" o "autoproduzione")⁸.

L'affermarsi della containerizzazione ha fatto venir meno progressivamente il potere contrattuale delle organizzazioni dei portuali – un tempo fortissimo – e prevalere quello latente degli operatori marittimi, che sono generalmente grandi multinazionali. Le multinazionali marittime hanno pertanto rafforzato la loro attività di *terminal operator*, assumendo direttamente la gestione di porti in tutto il mondo.

⁷ Naturalmente, il modello può avere delle varianti. In Italia, ad esempio, prevale il modello del trasporto bimodale o combinato, che non prevede il trasporto ferroviario.

⁸ Prassi ormai comune in ambito portuale, e anzi sistematica nel settore dei trasporti portuali eccezionali: **S. Bologna**, *Le multinazionali del mare*, Egea, Milano, 2010, pp. 207 ss.

L'attività di terminalista è talvolta svolta da una compagnia di navigazione, talvolta da una società specializzata (c.d. "terminalista puro").

Ultimamente hanno fatto il loro prepotente ingresso sul mercato dei servizi portuali anche i c.d. "terminalisti sovrani", enti pubblici costituiti da Stati per gestire i propri porti e che, col tempo, hanno investito i loro ricavi assumendo in gestione porti stranieri.

A medio termine, la containerizzazione ha avuto – anzi sta avendo, in quando il processo non può dirsi ancora concluso – due conseguenze di rilievo: il venir meno dell'influenza delle organizzazioni dei portuali, che sono state progressivamente esautorate dalla gestione portuale e in alcuni casi sciolte; l'esportazione, nei Paesi di *civil law*, del modello anglosassone di amministrazione portuale, basato sulla supervisione di un'Autorità portuale (variamente denominata). Quest'ultima raramente provvede in modo diretto alla gestione operativa del porto, per la quale si avvale di terminalisti.

I terminalisti, come si è accennato, sono un numero ridotto di grandi multinazionali ed enti pubblici operanti in regime di oligopolio, che gestiscono i porti avvalendosi di manovalanza scarsamente qualificata e spesso straniera rispetto allo Stato (territoriale) del porto.

A livello mondiale, i terminalisti egemoni sono precisamente: la *Hutchinson Whampoa Limited*, società di Hong Kong costituita nel 1863⁹; la *A.P. Moller-Maersk* (APM), società danese costituita all'inizio del XX secolo; la *China Ocean Shipping Company* (COSCO), ente pubblico cinese istituito nel 1960¹⁰; la *Port of Singapore Authority* (PSA), ente pubblico di Singapore istituito nel 1964; la *Dubai Ports World*, ente pubblico degli Emirati Arabi Uniti, istituito nel 2005.

⁹ Come *Hong Kong and Whampoa Dock*.

¹⁰ L'ente fa tuttavia risalire le sue origini alla *Chinese-Polish Joint Stock Shipping Company* (CHIPOLBROK), costituita nel 1950.

I rapporti fra terminalista e Autorità portuale sono regolamentati in modo diverso nei vari ordinamenti nazionali. L'Autorità portuale, innanzitutto, può essere *landholder* o *non landholder*. L'Autorità portuale è *landholder* quando essa stessa mantiene la proprietà (o l'amministrazione per conto di altro ente pubblico) delle infrastrutture portuali, gestite operativamente dal terminalista. L'Autorità portuale è *non landholder* quando le infrastrutture portuali vengono cedute in piena proprietà al terminalista, e l'Autorità portuale mantiene esclusivamente poteri regolatori, di supervisione e di controllo.

Sul versante del terminalista, esso può essere ammesso ad operare nel porto come terminalista in senso stretto o come gestore unico. Nel primo caso esso consegue la proprietà o la gestione di un solo terminale, nel secondo dell'intero porto, o di un'intera area portuale.

3. Sempre a partire dagli anni '70 del secolo scorso, il porto civile venne influenzato, in modo più indiretto ma altrettanto rilevante, dalle ripercussioni di alcuni gravi sinistri marittimi.

Il 16 marzo 1978 si consumò al largo delle coste francesi il disastro dell'Amoco Cadiz. L'Amoco Cadiz era una superpetroliera battente bandiera liberiana. In quell'occasione, era stata presa a nolo dalla compagnia petrolifera americana *Standard Oil* per trasportare un carico, appunto, di petrolio, che doveva essere consegnato alla *Royal-Dutch Shell* al porto di Le Havre. Mentre costeggiava la Francia, a causa di avverse condizioni meteorologiche, la nave subì la rottura del timone. La Amoco Cadiz venne raggiunta da un rimorchiatore francese, ma il suo comandante non autorizzò il traino per evitare che l'armatore dovesse pagare i gravosi diritti di recupero. Nel frattempo, la nave venne spinta dal vento contro gli scogli della costa

francese, spezzandosi in due e riversando in mare duecentotrentamila tonnellate di petrolio greggio e tremila di gasolio.

Al caso Amoco Cadiz seguirono i casi Erika e Prestige. L'Erika era una petroliera battente bandiera italiana che nel 1999 naufragò nel Golfo di Biscaglia. La Prestige era una petroliera battente bandiera delle Bahamas che nel 2002 naufragò al largo della Galizia. In entrambi i casi, i danni ambientali furono estremamente gravi. Questa catena di gravi incidenti indusse progressivamente le Istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri a interrogarsi sugli *standard* internazionali di costruzione e manutenzione delle navi ma, soprattutto, sull'*enforcement* di questi ultimi. Responsabile del rispetto di questi *standard* è, innanzitutto, lo Stato della bandiera della nave¹¹, ossia lo Stato nel cui registro nautico la nave è immatricolata¹².

In pratica, tuttavia, il controllo dello Stato della bandiera si esplicherà prevalentemente nelle sue acque territoriali e (soprattutto) nei suoi porti¹³. Non avranno altra scelta rispetto a quest'ultima, poi, Stati privi di consistenti Marine militari. A rendere poco effettivo il controllo dello Stato della bandiera fuori dalle sue

¹¹ Art. 94, par. 3 della Convenzione di Montego Bay, *United Nations Convention on the law of the sea*, Montego Bay, 10 dicembre 1982, in UNTS, Vol. 1833, 1994, pp. 3 ss.: "Every State shall take such measures for ships flying its flag to ensure safety at sea with regard, inter alia, to: (a) the construction, equipment and seaworthiness of ships; (b) the manning of ships, labour conditions and the training of crews, taking into account the applicable international instruments; (c) the use of signals, the maintenance of communications and the prevention of collisions".

¹² *Ibi*, art. 94, par. 2, lett. a). Affinché la nazionalità della nave sia opponibile ai soggetti internazionali diversi dallo Stato della bandiera occorre che la nave issi effettivamente la bandiera, in modo ininterrotto dalla partenza all'attracco e senza issare anche la bandiera di un altro Stato.

¹³ E' difficilissimo rinvenire dati statistici sul numero di ispezioni eseguite da uno Stato sulle navi battenti la sua bandiera fuori dai suoi porti, anche perché le ispezioni svolte dallo Stato della bandiera vengono classificate come *flag State inspections* ovunque siano effettuate. A conferma di ciò, la *International Chamber of Shipping – International Shipping Federation* misura la *performance* di uno Stato nell'esercizio del *flag State control* utilizzando i dati raccolti dagli Stati, nell'esercizio del controllo dello Stato del porto, sulle navi battenti bandiera dello Stato di cui si misura la *performance* (v. *infra*, parr. 34 ss.): *Shipping industry guidelines on flag State performance*, II Ed., Maritime International Secretariat Services Limited, Londra, 2006. Inoltre, la *Maritime and Coastguard Agency* britannica ammette di ispezionare fuori dai porti britannici esclusivamente le navi da pesca e non quelle mercantili (v. sito ufficiale della MCA, http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/newsandpublications/mcga prosecutions/mcga-dops_inspec_newsroom-detentions.htm).

acque contribuisce la circostanza che tutti gli Stati, compresi quelli privi di costa, hanno diritto di tenere un registro nautico, pur senza in concreto dotarsi dei mezzi per controllare effettivamente le proprie navi, per mancanza di risorse o di volontà politica¹⁴.

Vi sono infatti Stati che, per motivi essenzialmente fiscali, tengono i cosiddetti "registri di comodo": consentono, cioè, l'immatricolazione di navi nei propri registri nautici in assenza di qualunque *jurisdictional link* con le medesime. Nella lista dei registri di comodo compilata dalla *International Transport Workers' Federation*, una federazione transnazionale di sindacati che raggruppa anche le organizzazioni rappresentative dei portuali e dei marittimi, figurano trentadue Stati¹⁵: per lo più piccoli paradisi fiscali, ma anche Paesi industrializzati¹⁶ che hanno introdotto, accanto al registro nautico tradizionale, un registro nautico internazionale sostanzialmente di comodo¹⁷.

¹⁴ Scorrendo i registri portuali internazionali, non è raro trovare navi di grosse dimensioni battenti bandiera di Stati che non appaiono *prima facie* in grado di assicurare *standard* elevati di qualità e controllo. A titolo di esempio si citano: la Aseman, n.ident. IMO 8720474, cargo di 220x70 m, battente bandiera somala; la Repulse Bay, n.ident. IMO 7506596, cargo di 99x17 m, battente bandiera tanzanese; la Altair, n.ident. IMO 8943416, cargo di m 108x15, battente bandiera della Sierra Leone. Fonte: soc. Vesseltracker.com GmbH, Amburgo, Germania.

¹⁵ Antigua e Barbuda, Antille Olandesi, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Bolivia, Burma/Myanmar, Cambogia, Cipro, Corea del Nord, Francia, Georgia, Germania, Giamaica, Gibilterra, Guinea Equatoriale, Honduras, Isole Cayman, Isole Comore, Isole Marshall, Libano, Liberia, Malta, Mauritius, Mongolia, Panama, Saint Vincent, Sao Tome and Principe, Sri Lanka, Tonga, Vanuatu.

¹⁶ Alcuni dei paradisi fiscali che figurano nella *black list* dell'ITWF, peraltro, non sono Stati indipendenti ma territori oltremare di Paesi industrializzati: oltre alle Antille Olandesi, le Isole Bermuda (Gran Bretagna), Gibilterra (Gran Bretagna), le Isole Cayman (Gran Bretagna) e le Isole Marshall (Stati Uniti).

¹⁷ Non tutti i registri nautici internazionali possono essere definiti "di comodo": alcuni si limitano ad attenuare il requisito del legame effettivo tra nave e Stato di immatricolazione senza tuttavia eliderlo del tutto. In questi casi, funzione dei registri internazionali non è tanto attrarre armatori stranieri allo scopo di incassare i diritti di registrazione, ma offrire regimi fiscali più favorevoli agli armatori nazionali. Un esempio è offerto dal Registro nautico internazionale italiano, istituito con art. 1, Decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 30. Nel Registro nautico internazionale possono essere iscritte, oltre alle navi di proprietà di cittadini o persone giuridiche italiane, anche le navi di proprietà di cittadini europei o persone giuridiche di altri Stati membri dell'Unione europea. L'iscrizione di navi di proprietà di cittadini o persone giuridiche extracomunitarie è consentita solo alle condizioni previste dall'art. 143, co. 1, lett. b) del Codice della navigazione. L'art. 143, co. 1, lett. b) del Codice richiede: l'esercizio della nave per mezzo di una sede amministrativa sita in territorio

Fattori tecnici e politici, pertanto, contribuiscono a depotenziare il controllo dello Stato della bandiera. A quest'ultimo, peraltro, dovrebbero fare da contraltare il controllo dello Stato costiero e il controllo dello Stato del porto.

Disciplinato dagli articoli 21 e 25 della Convenzione di Montego Bay, il controllo dello Stato costiero si esercita sulle navi che praticano il transito inoffensivo nelle acque territoriali di quello Stato. Il transito inoffensivo è quello condotto in modo pacifico, spedito e ininterrotto, quindi senza fermarsi in un porto¹⁸. Il controllo dello Stato costiero consiste nella facoltà di quello Stato di adottare tutte le misure necessarie per assicurare: la sicurezza della navigazione, la protezione delle installazioni, della segnaletica marittima, dei cavi marittimi e delle condotte forzate; la protezione della flora e della fauna marittima e dell'ambiente (marittimo e non); il rispetto della disciplina applicabile in materia di pesca, ambiente, dogana, fisco, immigrazione o sanità; l'effettuazione della ricerca scientifica e dei sondaggi marittimi.

Il controllo dello Stato costiero, tuttavia, è uno strumento poco utile. Innanzitutto, una nave straniera impegnata nel transito inoffensivo può essere ispezionata dallo Stato costiero esclusivamente se vi è il legittimo sospetto (*clear ground*) che essa stia violando degli *standard* marittimi internazionali¹⁹: sospetto difficile da formare con riferimento a una nave in transito. Vi è poi il problema pratico

italiano, da parte di una persona fisica o giuridica europea domiciliata in territorio italiano. Detta persona fisica o giuridica deve essere illimitatamente responsabile in relazione all'esercizio della nave, secondo le norme previste dal Codice della navigazione per l'armatore. Si segnala che, per contrastare la prassi dei registri di comodo almeno a livello europeo, era stata in passato presa in esame la possibilità di istituire un registro navale europeo: v. Parlamento europeo, punto 3 *Parere della Commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo destinato alla Commissione per la pesca sul ruolo delle bandiere ombra nel settore della pesca*, Doc. 2000/2302(INI), adottato il 15 ottobre 2001; sulle competenze dell'Unione europea in materia marittima, v. **L. Forlati Picchio**, *La difesa dell'armamento marittimo nazionale sul mercato dei noli: profili giuridici*, in RDIPP, 1988, pp. 401 ss.

¹⁸ Art. 18 Convenzione di Montego Bay.

¹⁹ *Ibi*, art. 220.

di assicurare un pattugliamento delle coste, senza dire che l'abbordaggio di una nave straniera in mare è un atto invasivo, contrario alla *comity* internazionale e marittima²⁰.

In ultima analisi, lo strumento di gran lunga più efficace per verificare il rispetto degli *standard* internazionali da parte della navi è il controllo dello Stato del porto. Il controllo dello Stato del porto si esercita nei confronti delle navi straniere entrate in un porto di detto Stato. Teoricamente, il controllo dello Stato del porto non pone nella generalità dei casi problemi giuridici, né pratici. Tuttavia, esso è meramente facoltativo per lo Stato del porto, e si scontra con consolidate prassi di *comity*²¹, che predicano la non interferenza dello Stato del porto nei confronti delle navi battenti bandiera straniera.

Furono proprio le indagini seguite ai casi Erika e Prestige a mettere in luce il lassismo con cui veniva esercitato, ancora nei primi anni '90, il controllo dello Stato del porto: risultò infatti che le ispezioni erano rare, e comunque estremamente timide²².

Dopo i casi Amoco Cadiz, Erika e Prestige vennero dunque adottati, prima in Europa poi negli altri continenti, accordi internazionali regionali finalizzati a superare questa prassi e a rendere il diligente esercizio del controllo dello Stato del porto contenuto di un obbligo e non più una mera facoltà.

A questi accordi verrà dedicato più oltre un apposito capitolo²³. Quel che preme di sottolineare sin d'ora è come il porto, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, abbia ricevuto una nuova considerazione come luogo privilegiato di applicazione degli *standard* marittimi internazionali.

²⁰ V. *infra*, parr. 30 ss.

²¹ Cfr. *infra*, parr. 14, 33.

²² V., anche per il caso Erika, **P. Garcia**, "Nunca más !": How current European environmental liability and compensation regimes are addressing the Prestige oil spill of 2002, in UPJIEL, 2004, pp. 1395 ss.

²³ Parr. 34 ss.

Sezione seconda – Opportunità di un'indagine giuridica sul porto

civile.

4. Importanza del porto civile nella prassi internazionale contemporanea. 5. Scarsa attenzione al porto civile nella tradizione giuridica internazionalistica. 6. Opportunità di concentrare l'indagine sul porto civile rispetto al porto militare. 7. Metodo e ordine della trattazione.

4. Attualmente il mercato mondiale dei servizi portuali è dominato in modo oligopolistico da un numero estremamente ridotto di terminalisti. E' proprio questo elemento di internazionalizzazione sul piano gestorio e non più della sola utenza a caratterizzare l'ambito portuale moderno rispetto a quello pre-anni '70 del secolo scorso. L'internazionalizzazione dell'ambito portuale moderno ha puntualmente innescato una prassi internazionale significativa.

Un primo filone di questa prassi, proprio soprattutto degli Stati di antica tradizione portuale come quelli europei, è connesso alla transizione dal vecchio al nuovo modello di porto. Questa transizione non è stata esente da tensioni sociali, e si è generalmente tradotta in manifestazioni di ostilità, da parte dei lavoratori portuali inquadrati nelle vecchie organizzazioni, per i terminalisti stranieri. A tal proposito si esaminerà il caso emblematico del porto greco del Pireo²⁴.

Un secondo filone di prassi si incentra sulla *port security*, un problema venuto alla ribalta nell'ambito della c.d. "guerra al terrorismo", pur essendo in realtà latente nel modello stesso di trasporto multimodale. Quest'ultimo, infatti, è stato soprattutto nei decenni passati un forte volano per l'economia globale, tanto da essere

²⁴ *Infra*, par. 41.

comunemente definito "la cinghia di trasmissione della globalizzazione". D'altra parte, però, proprio la quantità immensa di merce che si riesce a trasportare via *container*, e il modello concettuale secondo cui il *container* dovrebbe restare sigillato dalla partenza alla destinazione, rendono difficilissimo ispezionare la merce in transito nei porti²⁵. Questo rende il *container* il mezzo più adatto per trasportare illegalmente ordigni esplosivi o armi, ma anche droga, merci di contrabbando, ecc.

La questione della *port security* è venuta alla ribalta nel 2006 con il caso *Dubai Ports World*, terminalista sovrano degli Emirati Arabi Uniti che era destinato a subentrare a un terminalista britannico nella gestione di importanti porti sulla costa americana. La *Dubai Ports World*, tuttavia, fu indotta a rinunciare ai suoi diritti sui porti statunitensi dall'atteggiamento del Congresso degli Stati Uniti, che considerava la gestione di porti americani da parte di un terminalista arabo pericolosa per la sicurezza nazionale. Nonostante la difesa della Casa Bianca, le pressioni del Congresso indussero infine la *Dubai Ports World* a rinunciare ai suoi diritti concessori.

La decisione assunta dalla *Dubai Ports World* ha suscitato parecchio scalpore. Fu considerato ingeneroso, innanzitutto, il trattamento riservato a un ente pubblico degli Emirati Arabi Uniti, Stato alleato degli Stati Uniti nella guerra al terrorismo: sotto questo profilo l'Amministrazione Bush criticò aspramente l'atteggiamento del Congresso. Molti osservatori, poi, si interrogarono sulle possibili ricadute dissuasive di investimenti stranieri.

Anche questo secondo filone della prassi appare importante e meritevole di disamina, soprattutto in quanto il caso *Dubai Ports World* si colloca nel solco di una più ampia direttrice della politica interna ed estera statunitense.

Infatti gli Stati Uniti, e in particolare il Ministero per la sicurezza interna (*Department of Homeland Security*) istituito dopo l'11 settembre 2001, hanno lanciato

²⁵ La percentuale dei *container* ispezionati non supera il cinque per cento: **C. Caryl**, *The box is king*, Newsweek International, aprile 2006.

la *Container Security Initiative* (CSI), il cui obiettivo è far sì che ogni singolo *container* in ingresso negli Stati Uniti sia ispezionato mediante tecnologie di irraggiamento. Obiettivo ultimo della CSI è far sì che questa ispezione avvenga non già nel porto statunitense in cui il *container* viene scaricato, ma nel porto di origine. L'intervenuta ispezione dovrebbe essere certificata da un funzionario del Ministero della sicurezza interna distaccato, appunto, nel porto straniero di partenza del *container*²⁶.

Se accolte, le richieste statunitensi avrebbero un impatto notevole sul modello gestionale del porto civile moderno, a prescindere dall'eventuale invio di funzionari statunitensi nei porti stranieri: il solo irraggiamento di ogni singolo *container*, infatti, causerebbe gravi problemi logistici. Inoltre, ciò porterebbe ad attribuire al terminalista un ruolo assai sensibile: secondo uno scenario realistico, infatti, dovrebbe essere il terminalista, l'unico soggetto che maneggia ogni singolo *container* scaricato, a sottoporre il medesimo ad irraggiamento.

5. Il nuovo ruolo del porto civile nella prassi internazionale trova la scienza giuridica internazionalistica impreparata. Del resto, la prassi internazionale anteriore non solo agli anni '70, ma addirittura agli anni '90 era poco focalizzata sul porto civile.

E' possibile farsi un'idea della scarsa dimensione quantitativa e qualitativa della disciplina internazionale del porto civile consultando i *Cumulative Indexes* della Società delle Nazioni e delle Nazioni unite. In detti *Indexes*, sono classificati come aventi oggetto portuale duecentosessantaquattro trattati.

²⁶ La CSI ha già sollevato forti perplessità nelle Istituzioni dell'Unione europea: cfr. Commissione europea, *United States barriers to trade and investment*, Bruxelles, 2008, pp. 6-7. Attualmente sono in corso negoziati fra Stati Uniti e Unione europea nel quadro dell'accordo bilaterale esteso di cooperazione doganale USA-UE: *Agreement between the European Community and the United States of America on intensifying and broadening the Agreement on customs cooperation and mutual assistance in customs matters to include cooperation on container security and related matters*, Bruxelles, 22 aprile 2004, non reg. presso le NU, in GUCE 30 settembre 2004, n. L 304, pp. 34 ss.

Fra questi figura un solo importante trattato multilaterale riguardante i porti civili: la Convenzione di Ginevra del 1923²⁷ alla quale, a livello regionale, va aggiunta la Convenzione di Mar del Plata del 1963²⁸. Degli altri trattati, la stragrande maggioranza è costituita da *loan agreement* e *guarantee agreement* per la costruzione, l'ampliamento o la manutenzione di porti, stipulati fra Stati (soprattutto in via di sviluppo) e Istituzioni finanziarie internazionali (quali la Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo²⁹). Ai *loan agreement* e *guarantee agreement* citati si aggiungono numerosi accordi bilaterali stipulati dal Dipartimento di Stato americano ai sensi del *Deepwater Port Act of 1974*³⁰. Al di fuori di queste due categorie – poco significativa quella degli accordi finanziari, estremamente peculiare quella sui porti artificiali in alto mare – residuano appena venti trattati³¹. Di questi venti trattati,

²⁷ *Convention and Statute of the international régime of maritime ports*, Ginevra, 9 dicembre 1923, in LNTS, Vol. 58, 1926, pp. 284 ss. Sulla Convenzione di Ginevra del 1923 si tornerà *infra*, *sub par.* 13.

²⁸ Su cui *infra*, *sub par.* 10.

²⁹ Nel biennio 2009-2010, questa ha approvato otto progetti in ambito portuale, che si possono distinguere in progetti classici di adeguamento delle infrastrutture (*Karachi port improvement project*, progetto n. P112902, approvato dal Consiglio dei direttori il 9 settembre 2010; *Emergency infrastructure rehabilitation project*, progetto n. P117005, approvato dal Consiglio dei direttori il 30 giugno 2009) e progetti maggiormente influenzati dai moderni canoni di gestione portuale, mirati al trasporto multimodale, al retroporto e al retroterra (*DRC multi-modal transport*, progetto n. P092537, approvato dal Consiglio dei direttori il 29 giugno 2010; *Integrated coastal zone management*, progetto n. P097985, approvato dal Consiglio dei direttori il 15 giugno 2010; *Second port cities development project*, progetto n. P088435, approvato dal Consiglio dei direttori il 25 maggio 2010; *China Jiangxi Shihutang navigation and hydropower complex project*, progetto n. P101512, approvato dal Consiglio dei direttori il 3 febbraio 2010; *CR port regionalization and hinterland access*, progetto n. P122111, approvato dal Consiglio dei direttori il 12 gennaio 2010; *Indonesia infrastructure finance facility*, progetto n. P092218, approvato dal Consiglio dei direttori il 24 giugno 2009).

³⁰ Sulla prassi internazionale innescata dal *Deepwater Port Act* si tornerà *infra*, *sub par.* 12.

³¹ Sono disponibili esclusivamente i certificati di registrazione dei seguenti trattati: *Agreement between the Government of the Republic of Lithuania and the Government of the Republic of Kazakhstan on transport and transport related services rendered to the freight of the Republic of Kazakhstan in transit through the Klaipeda State Seaport*, Almaty, 7 marzo 1997, n.reg. I-43516; *Agreement on financial cooperation for the project "Technical, Economic and Environmental Studies for the Improvement of Traffic of Goods and Persons within the Corridor Rio de Janeiro-Sao Paulo-Campinas, including access to the ports of the region"*, Brasilia, 6 aprile 1995, n.reg. I-32482; *Umbrella Agreement* (Giordania-Nazioni unite), New York, 25 agosto 1994, n.reg. I-31175; *Administration Agreement-Mogadiscio Port Project*, Washington, 15 aprile 1973, n.reg. I-13013.

alcuni disciplinano il regime delle rotte servite dai porti³² o delle navi che utilizzano i medesimi³³, mentre solo pochi hanno un'incidenza reale e diretta sulla gestione dei porti³⁴.

Né sono di grande aiuto, sul piano sistematico, i risalenti accordi internazionali stipulati per disciplinare lo *status* di porti o sistemi portuali civili strategici come Tangeri o Suez. Detti accordi, infatti, erano generalmente espressione della *gunboat diplomacy* praticata dalle grandi Potenze marittime e coloniali, e come tali sono stati travolti dalla decolonizzazione. In ogni caso, essi dettavano regimi giuridici

³² *Agreement between the Government of the Republic of Lithuania and the Government of the Republic of Uzbekistan on transport and transport related services rendered to the freight of Uzbekistan in transit through the Klaipėda State Seaport*, Tashkent, 20 febbraio 1997, in UNTS, Vol. 2334, 2005, pp. 21 ss.; *Agreement between Italy and Austria concerning the use of the port of Trieste*, Roma, 22 ottobre 1955, in UNTS, Vol. 260, 1957, pp. 327 ss.

³³ *Agreement between the United States of America and Poland relating to port access procedures*, Varsavia, 20 aprile 1990, in UNTS, Vol. 2207, 2003, pp. 193 ss.; *Agreement concerning specific stability requirements for ro-ro passenger ships undertaking regular scheduled international voyages between or to or from designated ports in North West Europe and the Baltic Sea*, Stoccolma, 27 febbraio 1996, in UNTS, Vol. 2010, 1998, pp. 175 ss.; *Exchange of notes constituting an agreement concerning access to the repair and maintenance facilities of Australian ports to United States fishing vessels*, Canberra, 10 aprile-10 maggio 1984, in UNTS, Vol. 1425, 1986, pp. 257 ss.; *Treaty on Pacific Coast albacore tuna vessels and port privileges*, Washington, 26 maggio 1981, in UNTS, Vol. 1274, 1982, pp. 247 ss.; *Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Kingdom of Belgium on the visit of the N/S Savannah to Belgian ports*, Bruxelles, 19 aprile 1963, in UNTS, Vol. 493, 1964, pp. 83 ss.; *Exchange of notes constituting an agreement concerning reciprocal exemption from the measurement of ships in port*, Caracas, 20 luglio 1956, in UNTS, Vol. 351, 1960, pp. 289 ss.; *Reciprocal Trade Agreement between the United States of America and Mexico*, Washington, 23 dicembre 1942, in UNTS, Vol. 13, 1948, pp. 231 ss.

³⁴ *Treaty between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the French Republic concerning the implementation of frontier controls at the Sea Ports of both countries on the Channel and North Sea*, Le Touquet, 4 febbraio 2003, in UNTS, Vol. 2290, 2004, pp. 159 ss.; *Agreement concerning cooperation between the port authorities of Strasbourg and Kehl*, Strasburgo, 23 settembre 1992, in UNTS, Vol. 1858, 1995, pp. 381 ss.; *Convention (No. 163) concerning seafarers' welfare at sea and in port*, Ginevra, 8 ottobre 1987, in UNTS, Vol. 1580, 1990, pp. 161 ss.; *Inter-American Convention on facilitation of international waterborne transportation (Convention of Mar del Plata)*, Mar del Plata, 7 giugno 1963, in UNTS, Vol. 1438, 1986, pp. 169 ss.; *Exchange of letters constituting an agreement on methods of recruitment of the Director of the Port of Monaco*, Monaco, 7 maggio 1973, in UNTS, Vol. 981, 1975, pp. 271 ss.; *Convention (No. 137) concerning the social repercussions of new methods of cargo handling in docks*, Ginevra, 25 agosto 1973, in UNTS, Vol. 976, 1975, pp. 343 ss. Sulle Convenzioni n. 137 e 163, stipulate nell'ambito dell'ILO, si tornerà *infra* al par. 40.

pesantemente invasivi della sovranità dello Stato del porto, e non più riproponibili ai giorni nostri.

6. Un approccio diverso da quello riservato ai porti civili è riservato dal diritto internazionale ai porti militari, ponendosi in tal caso l'esigenza di salvaguardare la sovranità territoriale dello Stato ospitante un porto militare straniero.

Infatti, i porti militari che uno Stato mantiene sul proprio territorio (metropolitano o non³⁵) non trovano nessuna disciplina internazionale specifica, in quanto la loro conduzione viene rimessa alla piena libertà dello Stato territoriale. I porti militari che uno Stato mantiene all'estero, viceversa, sono sempre sottoposti a una disciplina analitica e onnicomprensiva, contenuta in un accordo internazionale bilaterale fra lo Stato territoriale e lo Stato le cui Forze armate sono ospitate nel porto. Detta disciplina analitica è finalizzata, appunto, a salvaguardare la sovranità dello Stato territoriale, e a prevenire abusi da parte dello Stato del contingente navale³⁶.

Per di più, ai porti militari viene esteso il medesimo regime giuridico vigente fra i due Stati per le basi terrestri e aeree. Un esempio è costituito dall'accordo sullo stato delle forze statunitensi in Giappone³⁷: nell'Accordo basi militari, navali ed aeree sono trattate esattamente allo stesso modo, quando pure è indubitabile che le più importanti basi americane in Giappone sono quelle navali.

³⁵ E' ancora diffusa la prassi di mantenere porti militari in territori oltremare piuttosto che nel territorio metropolitano. Basti pensare alla base navale britannica a Gibilterra, alla base navale statunitense a Guam, alla base militare francese a La Réunion e alla base navale danese in Groenlandia.

³⁶ Naturalmente, il modello può subire delle distorsioni qualora il potere negoziale dello Stato del contingente navale sia preponderante. Ad esempio la prima formulazione del trattato bilaterale fra Stati Uniti e Filippine avente ad oggetto la base navale di Subic Bay, per quanto analitica, era assolutamente sperequata in favore degli Stati Uniti: **P.J. Rimmer**, *US Western Pacific geostrategy*, in MP, 1997, pp. 327 ss.

³⁷ *Agreement under article VI of the Treaty of mutual cooperation between Japan and the United States of America, regarding facilities and areas and the status of the United States armed forces in Japan*, Washington, 19 gennaio 1960, in UNTS, Vol. 373, 1960, pp. 179 ss.

Un precedente esempio era costituito dall'Amministrazione fiduciaria strategica statunitense della Micronesia (1947-1979), unica Amministrazione fiduciaria strategica approvata dal Consiglio di sicurezza ai sensi dell'articolo 82 della Carta delle Nazioni unite. La variante dell'Amministrazione fiduciaria strategica, sottratta al controllo degli organi ONU diversi dal Consiglio di sicurezza, venne introdotta nella Carta su proposta degli Stati Uniti per estendere il regime del territorio metropolitano giapponese (ad essi favorevole) ai Mandati conferiti al Giappone dalla Lega delle Nazioni³⁸. Anche in questo caso, dunque, per la disciplina di importanti porti militari veniva utilizzato uno strumento giuridico finalizzato a conferire generici diritti di amministrazione territoriale³⁹.

La disciplina giuridica internazionale dei porti militari, così, non solo è più specifica di quella dei porti civili ma, determinando un'assimilazione delle basi navali a quelle terrestri e aeree, consente di estendere alle prime la disciplina giuridica, più analitica, dedicata alle basi militari straniere in genere. L'indagine giuridica sui porti militari può beneficiare in tal modo di un quadro normativo più consolidato rispetto a quello dei porti civili. E questo a fronte di una prassi recente che ha sollevato problemi, come quello della containerizzazione e della *port security*, propri esclusivamente ai porti civili. Per questa ragione si è ritenuto opportuno concentrare la presente indagine esclusivamente su questi ultimi.

³⁸ *Arrangement for international trusteeship – Additional Chapter proposed by the United States*, Doc. 2 G/26 C, 5 maggio 1945; cfr. **B. Simma**, editor, *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford University Press, New York, 1995, pp. 957-958.

³⁹ Cfr. artt. 3 e 5 dell'accordo di amministrazione fiduciaria, *Trusteeship agreement for the former Japanese mandated islands – Approved by the Security Council on 2 April 1947*, 2 aprile 1947, in UNTS, Vol. 7, 1947, pp. 190 ss.

7. La trattazione sulla disciplina giuridica internazionale del porto civile si articolerà dunque in una prima parte di carattere generale, e una seconda parte dedicata ad alcuni problemi specifici.

La scelta di effettuare questa suddivisione deriva dalla circostanza che il porto è trattato, nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea, in modo piuttosto frammentato che, per varie ragioni storiche, ne isola singoli aspetti.

Non che il diritto internazionale o il diritto dell'integrazione europea non abbiano toccato l'ambito portuale, ma non ne hanno fornito una disciplina organica e un inquadramento sistematico. La disciplina internazionale ed europea del porto si trova invece sparsa in diversi corpi di norme, tutti aventi per oggetto aspetti singoli della portualità, e divisibili in due principali tipologie.

La prima tipologia è quella di singole norme riguardanti il porto, inserite in complessi normativi concernenti materie molto più ampie. E' il caso delle singole norme presenti nel diritto del mare, nel diritto internazionale dei conflitti armati, nel diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza e nel diritto internazionale del commercio. L'elemento comune a tali norme è costituito dal contributo da esse dato alla disciplina di aspetti relativi all'attività portuale. Queste norme tendono a rimanere fortemente incardinate nei rispettivi settori di riferimento (diritto del mare, della concorrenza ecc.), mal prestandosi ad un'interazione sistematica.

La seconda tipologia è quella di norme che, pur disciplinando anch'esse aspetti singoli della portualità, sono state concepite e formulate per iscritto specificamente per il porto civile. Le norme di questa seconda tipologia sono generalmente molto più analitiche, più dettagliate e più tecniche. Al tempo stesso, proprio questo dettaglio e tecnicismo fanno sì che le norme appartenenti a questa seconda tipologia abbiano un taglio rigidamente circoscritto al singolo aspetto della portualità di cui

trattano; questo le rende poco idonee, come già le norme appartenenti alla prima tipologia, a fare sistema. Un certo ruolo di collante fra le due tipologie di norme, come si vedrà, è svolto dalla *comity* e dal *soft law* a vari livelli (internazionale, transnazionale, interno)⁴⁰. L'influenza sulle prassi di *comity* e *soft law* degli operatori marittimi e portuali, spesso inclini per ragioni commerciali e di tradizione a sistemi di regolamentazione informali interni al singolo porto, fanno però sì che questo collante non abbia un'efficacia significativa.

Allo stato attuale, pertanto, la disciplina giuridica internazionale del porto di presenta come un *collage* di norme frammentate e, soprattutto, fra di loro eterogenee, la cui rassegna risulta utile più all'operatore giuridico in ambito portuale (funzionario dell'Amministrazione marittima o portuale, utente portuale, ecc.) che al giurista di ampio respiro.

⁴⁰ *Infra*, parr. 30 ss.

PARTE PRIMA

PROFILI GENERALI

CAPITOLO PRIMO

IL PORTO CIVILE NELLA PROSPETTIVA STORICA

8. *Le factory coloniali.* 9. *Il porto di Tangeri.* 10. *Porti e Guerra fredda: la Dichiarazione di San José e la Convenzione di Mar del Plata.*

8. Il termine inglese "*factory*" viene utilizzato comunemente per indicare lo stabilimento industriale, ma significa anche "agenzia" ("*factor*" è appunto l'agente commerciale).

Nel periodo delle grandi esplorazioni navali che avviarono la colonizzazione (XVI – XVIII secolo), il termine "*factory*" venne usato per indicare le stazioni commerciali che le varie Compagnie (delle Indie) costruivano oltremare sulla base di accordi con i Governi locali, spesso stipulati sotto forma di contratti di diritto privato⁴¹.

La *factory* veniva costruita sulla riva del mare, era fortificata, protetta da un contingente militare e predisposta per l'imbarco e sbarco di merci sulle navi della Compagnia che vi facevano scalo. La *factory* era abitata esclusivamente da dipendenti della Compagnia, loro familiari e soldati, ed evitava ogni contatto non strettamente necessario con la popolazione locale. Questo isolamento rispondeva di solito a una precisa politica del Governo locale, che riteneva eccessivamente pericolosa la possibilità di contaminazioni culturali. Lo stesso isolamento, d'altra parte, faceva sì che la *factory* dovesse dotarsi di una struttura di autogoverno almeno embrionale,

⁴¹ Tali erano, ad esempio, gli accordi con cui la società anonima italiana Rubattino acquistò le prime *factory* nel Corno d'Africa dal Sultanato locale: **T. Scovazzi**, *Assab, Massaua, Uccialli – Gli strumenti giuridici del primo colonialismo italiano*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 5 ss.

sottoposta alla direzione di un funzionario della Compagnia designato come "Console" o "Governatore".

Un esempio emblematico di queste prime *factory* è l'isola di Deshima, appartenente alla Compagnia olandese delle Indie orientali. Si tratta di un'isola artificiale appositamente costruita nella baia di Nagasaki nel 1634 per ordine del Governo giapponese dello shogunato, determinato a evitare qualunque contatto degli olandesi con la popolazione e il territorio locali⁴².

Non vanno invece confusi con le *factory* i *treaty port* cinesi. Questi porti, infatti, non erano riservati alla popolazione straniera, e la Cina manteneva sui medesimi piena sovranità e giurisdizione, assumendosi solo l'obbligo di consentire ai cittadini stranieri di esercitarvi il commercio. La percezione che, in questi porti, l'esercizio della sovranità cinese fosse limitato derivava dall'interferenza di fattori giuridici esterni allo *status* dei porti, come il regime delle capitolazioni e la presenza, nelle città portuali, di quartieri amministrati dai Consolati stranieri e riservati ai cittadini stranieri.

Le *factory* rimasero presto assorbite dalla rapida espansione del dominio territoriale delle Compagnie ai danni delle Potenze locali, trasformandosi da isolati porti fortificati a capoluoghi amministrativi di intere regioni.

Solo particolari circostanze storiche consentirono la sopravvivenza dopo l'età delle esplorazioni di isolate *factory* francesi e portoghesi sulle coste indiane, *factory* risalenti rispettivamente al XVI e XVII secolo. Anche queste *factory*, tuttavia, mutarono completamente la loro fisionomia: la loro amministrazione venne assunta direttamente dai Governi francese e portoghese, e le varie *factory* vennero unificate amministrativamente. Lo *status* delle *enclave* portoghesi, com'è noto, fu oggetto di una sentenza resa dalla Corte internazionale di giustizia⁴³ poco prima che la colonia

⁴² V. **M.J. Gilbert**, *Paper trails: Deshima island: A stepping stone between civilizations*, in WHC, 2006, Vol. 3, n. 3 (rivista elettronica consultabile all'indirizzo <http://worldhistoryconnected.press.illinois.edu/index.html>).

⁴³ Corte internazionale di giustizia, *Case concerning right of passage over Indian territory (merits)*, Judgment of 12 April 1960, in ICJ Reports, 1960, pp. 6 ss. Il caso riguardava

venisse invasa e annessa dall'India nel 1961. L'India francese, invece, venne ceduta dalla Francia all'India nel 1956, per mezzo di un trattato che non venne mai ratificato, ma che fu comunque eseguito⁴⁴.

9. Un caso diverso rispetto al modello tipico della *factory* è rappresentato dal porto internazionale di Tangeri, gestito in co-amministrazione dal Marocco e da varie Potenze straniere⁴⁵ dagli anni '20 agli anni '50 del secolo scorso.

La peculiare soluzione adottata per Tangeri seguiva un modello simile a quello adottato per i *treaty port* cinesi, ma con una limitazione maggiore dell'esercizio della sovranità marocchina e un maggior coordinamento dell'esercizio dei diritti sovrani delle Potenze straniere: è possibile che quest'ultimo aspetto sia stato suggerito dal Quartiere internazionale di Shanghai, co-amministrato dai Consolati di alcune Potenze straniere.

Il modello di Tangeri era stato proposto nei primi anni del Novecento dalla Germania, allo scopo prevalente di evitare la proclamazione di un protettorato francese sul Marocco. Negli anni '20, realizzatosi ormai il protettorato francese e sconfitta la Germania nella Prima guerra mondiale, la proposta tedesca venne riesumata dalla Gran Bretagna per assicurarsi diritti commerciali paritari sulla costa nord-occidentale dell'Africa, dominata dalla Francia. Quella proposta venne dunque recepita nella Convenzione di Tangeri del 1923⁴⁶.

alcuni atteggiamenti ostruzionistici tenuti dall'India precedentemente alla annessione da parte sua delle *enclave* portoghesi. In particolare, l'India impediva alla polizia coloniale portoghese di circolare via terra fra un'*enclave* portoghese e l'altra durante i disordini indipendentisti posti in essere dai sudditi coloniali indiani.

⁴⁴ *Traité de cession des établissements français de Pondichéry, Karikal, Mahé et Yanaon*, Nuova Delhi, 28 maggio 1956, in JORF 23 ottobre 1962, pp. 523 ss.

⁴⁵ Belgio, Francia, Gran Bretagna, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Russia.

⁴⁶ *Convention regarding the organization of the Statute of the Tangier Zone*, Parigi, 18 dicembre 1923, non reg. presso la Lega delle Nazioni, in **G.H. Stuart**, *The international city of Tangier*, Milford, Londra, 1931, pp. 239 ss.

Ai sensi della Convenzione, il Sultano del Marocco si impegnava a "delegare" agli organi internazionali l'esercizio di determinati poteri sovrani nell'ambito della città di Tangeri⁴⁷. Il Sultano manteneva l'esercizio diretto dei poteri sovrani sulle questioni riguardanti esclusivamente cittadini marocchini⁴⁸. Ogni altra questione era rimessa all'autorità di un'Assemblea legislativa internazionale, composta di quattro cittadini spagnoli, quattro francesi, tre britannici, due italiani, uno statunitense, uno belga, uno portoghese e uno olandese; facevano parte dell'Assemblea anche nove cittadini marocchini, di cui tre di religione ebraica⁴⁹. L'Assemblea legislativa eleggeva un Amministratore e due Vice-amministratori di nazionalità diverse⁵⁰. L'Assemblea e l'Amministrazione erano sottoposti alla supervisione di un Comitato di controllo, composto da funzionari consolari britannici, francesi e spagnoli⁵¹.

La città venne sottoposta a neutralizzazione permanente e smilitarizzata⁵². Le funzioni di polizia marittima vennero attribuite alle Marine militari britannica, spagnola e francese, congiuntamente⁵³. Le funzioni di polizia a terra furono riservate a un Corpo di polizia reclutato fra i cittadini marocchini, ma comandato da ufficiali e quadri europei sotto la supervisione dell'Amministrazione internazionale⁵⁴. Contestualmente il regime delle capitolazioni venne soppresso, e la giurisdizione degli organi consolari venne devoluta a un sistema di Tribunali misti⁵⁵.

La Convenzione rimase in esecuzione fino al 1940, anno in cui la Spagna, approfittando dell'occupazione militare subita dalla Francia, assunse unilateralmente l'amministrazione esclusiva della città.

⁴⁷ *Ibi*, art. 1.

⁴⁸ *Ibi*, art. 25.

⁴⁹ *Ibi*, art. 34.

⁵⁰ *Ibi*, art. 35.

⁵¹ *Ibi*, art. 30.

⁵² *Ibi*, art. 3.

⁵³ *Ibi*, art. 4.

⁵⁴ *Ibi*, art. 47.

⁵⁵ *Ibi*, art. 13.

Nel 1945 l'amministrazione internazionale fu ripristinata, di nuovo unilateralmente, da Gran Bretagna e Francia, con alcune modifiche finalizzate a dar conto degli esiti della Seconda guerra mondiale e a sanzionare blandamente la Spagna⁵⁶. Quest'ultima, pur mantenendo quattro membri in seno all'Assemblea legislativa internazionale⁵⁷, perse il diritto a che uno dei tre membri dell'Amministrazione fosse un cittadino spagnolo⁵⁸. Gli Stati Uniti ottennero due nuovi membri nell'Assemblea legislativa, mentre l'Unione Sovietica ne ottenne *ex novo* tre⁵⁹. Nel 1956, infine, l'amministrazione internazionale fu definitivamente abolita con la reintegrazione del Marocco nell'esercizio dei suoi diritti sovrani⁶⁰.

Tanto il caso delle *enclave* portoghesi in India quanto quello del porto internazionale di Tangeri hanno degli elementi in comune. Si tratta in entrambi i casi di *factory* nate come avamposti strategici coloniali. Nel caso di Tangeri, il valore strategico e politico della *factory* era così elevato da condurre a una co-amministrazione del porto da parte di più Potenze. Tanto le *enclave* portoghesi quanto lo *status* internazionale di Tangeri, inoltre, nel momento in cui vennero travolti dalla decolonizzazione avevano già esaurito da tempo la loro funzione originaria, in quanto l'entroterra rispettivamente indiano e marocchino era stato annesso da una Potenza coloniale o incluso in un protettorato. Quando cessarono di esistere, cioè, sia le *enclave* portoghesi in India sia il porto internazionale di Tangeri avevano perduto da tempo il loro valore strategico originario, eliso dall'assorbente dominio o influenza di una diversa Potenza sull'entroterra. Anche in ambito coloniale, pertanto, si osserva nitidamente una progressiva perdita d'importanza del porto civile, andata di pari passo con una diminuita prassi internazionale in proposito.

⁵⁶ *Anglo-French Agreement for the re-establishment of the International Administration of Tangier*, Tangeri, 31 agosto 1945, in UNTS, Vol. 98, 1951, pp. 249 ss.

⁵⁷ *Ibi*, art. 7.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Final Declaration of the international conference in Tangier and annexed Protocol*, Tangeri, 29 ottobre 1956, in UNTS, Vol. 263, 1957, pp. 165 ss.

10. Fra i percorsi di integrazione internazionale nel settore portuale intrapresi a livello regionale, merita una specifica menzione la Convenzione di Mar del Plata, stipulata nel 1963 sotto l'egida dell'Organizzazione degli Stati americani. La stipulazione della Convenzione di Mar del Plata va collocata nel clima politico degli anni '60 di quel secolo. La Convenzione, infatti, è il primo accordo multilaterale stipulato sotto l'egida dell'OAS dopo la famosa dichiarazione di San José del 1960, adottata dall'OAS in funzione espressamente antisovietica, anticinese e, soprattutto, anticubana, e contenente anche evidenti richiami alla dottrina Monroe⁶¹.

La Dichiarazione di San José fu considerata una delle maggiori vittorie diplomatiche americane – e come tale condannata duramente da Cuba⁶². La Dichiarazione, infatti, nominalmente consacrava il diritto di ogni Stato americano ad adottare il sistema politico-economico che preferiva, compresi apparentemente i sistemi ad economia pianificata⁶³. La Conferenza consultiva dei Ministri degli Esteri dell'OAS, tuttavia, oltre alla Dichiarazione aveva adottato anche significativi impegni in materia di integrazione economica che, se attuati, in punto di fatto avrebbero reso praticamente impossibile adottare sistemi economici radicalmente diversi da quello di libero mercato⁶⁴.

La Convenzione di Mar del Plata attribuiva alla Conferenza portuale interamericana⁶⁵ il potere di *“adopt and amend inter-American standards and recommended practices dealing with all matters relating to formalities, requirements*

⁶¹ V. *Séptima Reunion de consulta de ministros de Relaciones Exteriores – Acta final*, Secretaria general de la Organización de los Estados americanos, Washington, 1960.

⁶² Cfr. discorso di Fidel Castro del 2 settembre 1960, c.d. “Dichiarazione de L'Havana”, trascrizione ufficiale consultabile sul sito del Governo cubano, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1960/esp/f020960e.html>.

⁶³ Punto 3.

⁶⁴ *Seventh meeting of consultation of Ministers of Foreign affairs – San José, Costa Rica – August 22-29, 1960*, Pan American Union, Washington, 1960, pp. 6 ss.

⁶⁵ La Conferenza preesisteva alla Convenzione, essendosi riunita per la prima volta a San José, in Costa Rica, nel 1956.

and procedures relevant to the efficient and economic entry and clearance of vessels, and the expeditious and appropriate treatment of their passengers, crews, cargo and baggage"⁶⁶.

Una volta adottati dalla Conferenza, sia gli *standard* sia le *recommended practice* entravano in vigore tre mesi dopo la loro comunicazione agli Stati membri della Convenzione, salvo che, prima della scadenza del termine, la maggioranza semplice di questi ultimi notificasse all'OAS il proprio dissenso⁶⁷.

Anche dopo l'entrata in vigore delle *recommended practice* o degli *standard*, lo Stato membro che si ritenesse impossibilitato ad attenervisi ("which finds it impracticable to comply") poteva astenersene, con il solo onere di comunicare le proprie normative e pratiche difformi all'OAS e agli Stati membri della Convenzione⁶⁸. Si trattava, come si vede, di un procedimento analogo a quelli utilizzati per l'adozione di norme in seno a organizzazioni internazionali specializzate, come l'IMO, l'*International Civil Aviation Organization* o la *World Health Organization*⁶⁹.

In seguito, tuttavia, la Convenzione ha subito una vera e propria abrogazione *per facta concludentia*. Nel 1998, l'Assemblea generale dell'OAS ha dichiarato che la Conferenza portuale interamericana non rispondeva ai requisiti per mantenere lo

⁶⁶ Art. 4 Convenzione. La Conferenza delibera a maggioranza dei due terzi delle delegazioni accreditate: *ibi*, art. 5.a).

⁶⁷ *Ibi*, Art. 5 (b). La Conferenza può fissare per l'entrata in vigore un termine superiore ai tre mesi.

⁶⁸ *Ibi*, Art. 6.

⁶⁹ Alle organizzazioni internazionali specializzate dotate di competenze normative viene talvolta enfaticamente attribuita dalla dottrina una funzione legislativa o quasi-legislativa: v., anche per riferimenti bibliografici, **R. Quadri**, *Diritto internazionale pubblico*, V Ed., Liguori, Napoli, 1968, p. 72. Invitano a distinguere secondo le diverse procedure di adozione adottate in seno alle organizzazioni internazionali specializzate **M. Giuliano - T. Scovazzi - T. Treves**, *Diritto internazionale*, Vol. I, II Ed., Giuffrè, Milano, 1983, pp. 265-266. Secondo gli autori, le norme tecniche adottate in seno alle organizzazioni internazionali specializzate vanno considerate norme internazionali di terzo grado, e norme pattizie quando per la loro adozione o per il loro carattere vincolante è richiesto il consenso, espresso o tacito, degli Stati membri dell'organizzazione. In senso analogo Sir **R. Jennings** - Sir **Arthur Watts**, editors, *Oppenheim's international law*, IX Ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, Vol. I, p. 46; *contra* **F.L. Kirgis jr.**, *International organizations*, West, St. Paul (Minnesota), 1977, p. 211, **R. Monaco**, *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 241 ss., 247 ss.

status di Conferenza, difettando di "an organizational plan to govern its structure and functioning". La Conferenza è stata così convertita in Commissione⁷⁰, il che di per sé potrebbe essere letto come un tentativo dell'OAS di assumersi direttamente ed esercitare tramite un suo organo le competenze che la Convenzione attribuiva alla Conferenza. Dalle Regole di procedura della nuova Commissione⁷¹, tuttavia, scompare qualsiasi riferimento all'adozione di atti di terzo grado o anche solo raccomandazioni⁷². La Commissione, che pure ha già tenuto più riunioni della preesistente Conferenza, svolge un'attività essenzialmente di studio, *dissemination* di informazioni e promozione della cooperazione fra Autorità portuali interamericane e straniere⁷³. Quando ritiene opportuna l'adozione di norme internazionali comuni in ambito portuale, la Commissione promuove l'adozione di un accordo internazionale *ad hoc*⁷⁴.

La scarsa fortuna della Convenzione di Mar del Plata va probabilmente fatta risalire alla riluttanza dei Paesi latino-americani di tradurre in norme giuridiche internazionali la Dichiarazione di San José, traduzione che avrebbe cristallizzato una regolamentazione interamericana dell'economia e degli scambi percepita come troppo invasiva dai Paesi latino-americani⁷⁵.

⁷⁰ *Proposal to transform the Inter-American Port and Harbor Conference into the Inter-American Ports Commission – Resolution adopted at the third plenary session, held on June 2, 1998*, Doc. AG/RES.1573 (XXVIII-O/98).

⁷¹ Consultabili sul sito ufficiale www.oas.org/cip/.

⁷² Cfr. , in particolare, art. 3.

⁷³ Gli atti della Commissione sono consultabili sul sito ufficiale www.oas.org/cip/.

⁷⁴ Cfr. Doc. CIPI/CIP/doc.7/07, sull'Accordo di cooperazione e assistenza reciproca fra le Autorità portuali interamericane, approvata alla quinta riunione della Commissione portuale interamericana il 13 dicembre 2007. La Conferenza aveva promosso la stipulazione di un unico accordo internazionale fra OAS e IMCO, *Agreement for cooperation between the Intergovernmental maritime consultative organization and the Organization of American States*, non datato, non reg. presso le NU, Doc. OEA/Ser.B/VIII.19-74. Non si è riusciti a rinvenire un testo dell'accordo, per cui non è noto nemmeno se esso sia stato stipulato esclusivamente dalle due organizzazioni internazionali, o anche dai rispettivi Stati membri. Sui problemi connessi allo *jus tractatus* delle organizzazioni internazionali, si veda **I. Brownlie**, *Principles of public international law*, VII Ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 679; Lord **McNair**, *The law of treaties*, Clarendon, Oxford, 1961, p. 52; **R. Quadri**, op.cit., pp. 146-147.

⁷⁵ La Convenzione di Mar del Plata è l'unico trattato stipulato sotto l'egida dell'OAS dal 1960 al 1967. Fonte: banca dati trattati OAS, www.oas.org/juridicos/english/treaties.html. Non a caso, la stessa Convenzione venne firmata e ratificata in tempi rapidi solo dagli Stati Uniti e dal Paraguay; per l'Argentina bisognò attendere gli anni '80, per gli altri Stati membri dell'OAS gli anni '70. Ecuador e Guatemala poi neppure la firmarono; Bolivia, Colombia,

Haiti e Honduras non la ratificarono. Dati tratti dalla tabella OAS B-30, senza data.

CAPITOLO SECONDO

IL PORTO CIVILE NEL DIRITTO DEL MARE

11. Il ruolo del porto civile nella delimitazione delle acque interne. 12. Il porto artificiale in alto mare. 13. Il diritto di accesso al porto. 14. Jurisdiction, enforcement e controllo dello Stato del porto. 15. Inquinamento marittimo e porto civile.

11. La Convenzione di Montego Bay, strumento internazionale di riferimento per il diritto del mare, considera il porto rilevante prevalentemente ai fini della delimitazione delle acque.

L'articolo 11 della Convenzione di Montego Bay, rubricato "*Ports*"⁷⁶, dispone infatti: "*For the purpose of delimiting the territorial sea [...] the outermost permanent harbour works which form an integral part of the harbour system are regarded as forming part of the coast. Off-shore installations and artificial islands shall not be considered as permanent harbour works*". Ai fini della delimitazione delle acque, dunque, le parti costitutive del porto vengono considerate come facenti parte della costa.

Al tempo stesso, la Convenzione si preoccupa di non dare rilevanza, ai fini della delimitazione delle acque, ad ampliamenti artificiali del territorio dello Stato, resi possibili dalle moderne tecniche ingegneristiche ed edificatorie. L'esempio più significativo in questo senso è il *Waterfront* degli Emirati Arabi Uniti. In fase avanzata di completamento, il *Waterfront* è costituito da un sistema di isole artificiali, collegate da canali⁷⁷. Quando sarà completato, il *Waterfront* aggiungerà agli Emirati Arabi Uniti

⁷⁶ Topograficamente, si tratta della prima menzione dei porti fatta nella Convenzione.

⁷⁷ Una mappa satellitare del *Waterfront* può essere visualizzata sul sito ufficiale della Nakheel, l'azienda di Stato degli Emirati Arabi Uniti che coordina il progetto (www.nakheel.com).

una porzione di territorio grande il doppio di Hong Kong, e ospiterà una popolazione stanziale di circa un milione e mezzo di persone⁷⁸. Nonostante le sue dimensioni, il *Waterfront* non pone problemi giuridici di rilievo, rientrando nella categoria delle “*off-shore installations and artificial islands*” alle quali l'articolo 11 nega rilevanza ai fini della delimitazione delle acque.

Nello stesso senso inclina la prassi relativa agli unici due microstati proclamati da privati cittadini su isole artificiali: la Repubblica Esperantista dell'Isola delle Rose, nel Mar Adriatico, e il Principato di Sealand, sulla Manica⁷⁹.

Il Principato, ancora esistente, è stato proclamato nel 1967 su una piattaforma contraerea costruita, durante la Seconda Guerra Mondiale, poco fuori le acque territoriali britanniche per contrastare i bombardamenti tedeschi. La *Royal Navy* – i cui vascelli erano stati fatti oggetto di colpi di cannone sparati dal Principato – tentò all'epoca di rioccupare la piattaforma, ma fu costretta ad attenersi a una sentenza del Tribunale dell'Essex, che ritenne la piattaforma stessa non soggetta alla giurisdizione britannica. La sentenza, mai appellata, è stata rispettata dal Governo britannico fino ad oggi, a dispetto dei conseguenti gravi inconvenienti e imbarazzi (colpi d'avvertimento sparati contro navi e velivoli dalla piattaforma, scontri armati sulla medesima con coinvolgimento di mercenari stranieri e di un cittadino tedesco nel 1978, *sharing* sui *server* del Principato di materiale protetto da diritto d'autore o pedopornografico⁸⁰).

La Repubblica Esperantista dell'Isola delle Rose venne proclamata invece nel 1968 su una piattaforma artificiale, originariamente destinata a iniezioni sperimentali

⁷⁸ Dati tratti dal sito ufficiale dedicato al progetto *Waterfront* dalla Nakheel, www.waterfront.ae.

⁷⁹ V. R. Monaco-C. Curti Galdino, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, III Ed., UTET, Torino, 2009, p. 411.

⁸⁰ B. Labat, *Le cas "Sealand" ou la création d'Etats artificiels en mer*, in ADM, 2000, pp. 137 ss. ; K. Fayle, *Sealand ho ! Music pirates, data havens, and the future of international copyright law*, in HICLR, 2005, pp. 247 ss.

di cemento ma la cui costruzione si era interrotta, tra le cinque e le sei miglia marittime al largo di Rimini. Nell'arco di poche settimane, e a seguito di alterne vicende politiche, amministrative e giudiziarie, l'Isola delle Rose venne occupata da Polizia, Guardia costiera e Guardia di finanza, per poi essere fatta esplodere e inabissare dalla Marina militare⁸¹.

Le condotte britannica e italiana, in termini di prassi internazionale, danno indicazioni analoghe.

La sentenza britannica resa dal Tribunale dell'Essex, nell'interrompere l'azione del Governo britannico per il recupero coattivo della piattaforma, ribadisce l'impossibilità di assimilare le isole artificiali a quelle naturali. Se infatti la *Royal Fortress* di Rough Towers (questa la denominazione ufficiale della piattaforma) potesse essere assimilata a un'isola naturale, essa avrebbe costituito una mera porzione impresidiata del territorio britannico, pienamente sottoposta alla giurisdizione del Regno Unito. La piattaforma viene invece considerata dal Tribunale britannico alla stregua di una mera *res*, il cui abbandono definitivo⁸² in alto mare non permette di ipotizzare il permanere di diritti sovrani del Regno Unito. Il regime giuridico applicato dal Tribunale alla piattaforma è assimilabile, a ben vedere, a quello dei relitti marittimi, ancora considerati da alcune giurisdizioni, soprattutto anglosassoni, *res nullius*, sulla base di un discusso richiamo alla romanistica *lex Rhodia de jactu*⁸³.

⁸¹ **P. Guiducci**, *L'Isola delle Rose, il microstato che adottò l'esperanto*, L'Avvenire, 27 giugno 2009; **P. Paone**, *Il caso dell'Isola delle Rose*, in RDI, 1968, pp. 505 ss.

⁸² Il regime dell'abbandono definitivo (*law of finds*) non va confuso con quello dell'abbandono temporaneo (*law of salvage*). Solo l'abbandono definitivo, infatti, estingue i diritti del proprietario sulla *res*.

⁸³ Costituisce in buona parte un tentativo di contrastare l'applicazione della *law of finds* la Convenzione UNESCO per la protezione dell'eredità culturale sottomarina, *Convention on the protection of underwater cultural heritage*, Parigi, 2 novembre 2001, n.reg. I-45694; per una critica dei richiami anglosassoni alla *lex Rhodia*, cfr. **A.W. Gonzalez**, *Negotiating the Convention on underwater culturale heritage: Myths and reality*, in **G. Camarda-T. Scovazzi**, editors, *The protection of the underwater cultural heritage*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 107-109; **G. Purpura**, *La protezione dei giacimenti archeologici in acque internazionali e la Lex Rhodia del mare*, in *Med*, 2004, pp. 13 ss.; **T. Scovazzi**, *The 2001 UNESCO Convention on the protection of the underwater cultural heritage*, in **G. Camarda-T. Scovazzi**, op.cit., pp. 116 ss.

La prassi osservata dall'Italia con riferimento all'Isola delle Rose, pur nella minore attenzione prestata in quel caso agli aspetti giuridici - venne ignorato un provvedimento cautelare della Pretura di Rimini, e non si attese il pronunciamento del Consiglio di Stato - può essere interpretata in modo analogo. Il Governo italiano, infatti, piuttosto che contestare che la piattaforma fosse al di fuori delle sue acque territoriali, o rivendicare esplicitamente su di essa diritti di sovranità, diede questi ultimi per presupposti, trattando l'isola artificiale come *res* e facendola oggetto di un ordine di demolizione di tipo edilizio.

La differenza fra il caso di Sealand e quello dell'Isola delle Rose, allora, sta proprio nella circostanza che la piattaforma nella Manica era stata abbandonata dall'Ammiragliato britannico dopo la guerra, con l'intenzione di utilizzarla più, mentre la piattaforma nel Mar Adriatico era stata costruita da una società privata italiana sotto la supervisione continua della Capitaneria di porto; e solo in seguito a dissidi con quest'ultima, il legale rappresentante della società aveva assunto la sua iniziativa independentista. Alla dichiarazione d'indipendenza, peraltro, l'Autorità italiana aveva immediatamente reagito circondando e ispezionando a più riprese la piattaforma. Non vi era stata dunque nessuna *derelictio* dalla *res* da parte dell'Italia, che ne aveva sempre mantenuto il controllo di fatto.

Al di là di queste differenze, il dato rilevante è che, sia nel caso britannico di Sealand sia in quello italiano dell'Isola delle Rose, il rapporto di sovranità - affermato o negato - dello Stato con l'isola artificiale costruita al largo delle proprie coste non viene ricostruito secondo un'accezione territoriale - potenzialmente rilevante ai fini della delimitazione delle acque - ma secondo un'accezione più simile a quella della proprietà su una *res*.

Maggiori controversie può suscitare l'eventualità di prolungamenti (anziché ampliamenti) artificiali del territorio dello Stato, cioè di installazioni marittime ad uso

non portuale – o non esclusivamente portuale – che costituiscano un prolungamento della costa, come il Distretto di Fontvieille del Principato di Monaco.

Costruito negli anni '60, il Distretto di Fontvieille ha innescato una prassi internazionale significativa nei rapporti fra Monaco e Francia. La creazione del nuovo Distretto, all'epoca, suscitò le preoccupazioni della Francia, che vennero discusse nel corso di una visita di Stato a Monaco del Presidente Mitterand nel 1984, portando all'immediata conclusione di un accordo sotto forma di scambio di lettere⁸⁴. Tale accordo stabilisce che i nuovi lavori compiuti dal Principato di Monaco non pregiudicano né influenzano in alcun modo la delimitazione delle acque territoriali di Monaco⁸⁵.

La prassi relativa al Distretto di Fontvieille, tuttavia, è troppo isolata per ritenersi conclusiva⁸⁶. La possibilità di incertezze sullo *status* giuridico del Distretto, e sull'influenza della sua costruzione nella delimitazione delle acque monegasche, è implicitamente dimostrata, anzi, dalla sollecitudine con cui la diplomazia francese ha ricercato una soluzione espressa della questione; sollecitudine espressa, oltre che dall'intervento diretto del Presidente Mitterand, dal contrasto fra questo intervento e la scarsa attenzione che la Francia solitamente presta alle questioni di confine con Monaco⁸⁷.

⁸⁴ *Convention de délimitation maritime entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le prince de Monaco*, Monaco, 16 febbraio 1984, non reg. presso le NU, allegata al *Décret* n. 85-1064 du 2 octobre 1985, in JORF 6 ottobre 1985, pp. 116 ss.

⁸⁵ La soluzione raggiunta dalle Parti non è formulata *expressis verbis*, ma la si può desumere chiaramente dall'art. I, par. 3 della Convenzione, ai sensi del quale "*les eaux territoriales monégasques ont la même largeur que les eaux territoriales françaises*".

⁸⁶ Solo apparentemente simili a Fontvieille sono Saltsette Island, un distretto di Mumbai ricavato fra il XVII e il XVIII secolo, e la Provincia di Flevoland, ricavata nei Paesi Bassi negli anni '60. Infatti, Saltsette Island è stato ricavato prosciugando i canali che separavano diverse isole naturali preesistenti, mentre Flevoland si trova in acque interne olandesi, seppur collegate con il Mare del Nord.

⁸⁷ Basti dire che la frontiera terrestre fra Francia e Monaco è in attesa di formale demarcazione fin dai tempi del protettorato sardo, tanto che alcuni edifici si trovano a cavallo della frontiera medesima: **J.P. Gallois**, *Le régime international de la Principauté de Monaco*, Parigi, Pedone, 1964, pp. 58-59.

Oscillazioni, peraltro, si registrano anche nella prassi relativa ai ponti gettati su bracci di mare. Negli Stati Uniti, ad esempio, il *Judge Advocate General's Office* della Guardia costiera, di concerto con il servizio legale dell'allora *Immigration and Naturalization Service*, è stato chiamato a rendere un parere sullo *status* giuridico del *Seven Miles Bridge*, che collega la Florida alle Florida Keys, attraversando il mare per oltre dieci chilometri. Secondo la Guardia costiera, il ponte va considerato parte integrante della terraferma, con la sola eccezione di alcuni segmenti abbandonati e non più connessi con la terraferma medesima⁸⁸. Per converso, il trattato stipulato nel 1991 da Svezia e Danimarca per la costruzione del ponte sull'Oresund⁸⁹ sembra considerare quest'ultimo una mera *res*, oggetto di reciproci obblighi di costruzione e, in prospettiva, di diritti di comproprietà⁹⁰, mentre diritti sovrani a carattere territoriale sono configurati con riferimento alle acque territoriali delle due Parti Contraenti⁹¹, al fondale sottostante⁹² e alle porzioni di terraferma su cui poggia il ponte⁹³. E' quanto indica non tanto un'attenuazione della sovranità dei due Stati sul ponte, ma piuttosto una diversa delimitazione della medesima che, nel caso del ponte, si modella come *dominium* su una *res* piuttosto che un territorio, con conseguente inapplicabilità delle norme relative alla delimitazione delle acque territoriali.

E' significativo notare come, alla luce di una prassi ancora non molto chiara, il problema dell'assimilazione o meno alla terraferma delle strutture artificiali ancorate alla costa abbia trovato una soluzione espressa solo per i porti. Eppure la vocazione marittima di questi ultimi avrebbe dovuto, semmai, renderne meno disinvolta

⁸⁸ Il parere legale, a firma del tenente Kieserman, è citato al punto 4 dell'ordinanza resa dal Tribunale federale di Miami nel caso *Movimiento Democracia Inc. v. Chertoff*, 28 febbraio 2006, in FS, Vol. 417, pp. 1343 ss.

⁸⁹ *Agreement for a fixed link over the Sound (with annex and additional protocol)*, Copenhagen, 23 marzo 1991, in UNTS, Vol. 1739, 1993, pp. 370 ss. Il ponte, com'è noto, collega Svezia e Danimarca attraversando il Mar Baltico.

⁹⁰ Facenti capo a un consorzio di diritto privato: art. 10 trattato cit.

⁹¹ Cfr. *ibi*, art. 19.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Cfr. *ibi*, art. 18.

l'equiparazione alla terraferma. In favore di una soluzione contraria militerebbero anche motivi di opportunità politica. Vi è infatti il rischio che lo Stato costiero estenda la propria costa sfruttando le infrastrutture portuali, talvolta molto invasive delle acque (il porto di Progreso, in Messico, ha un molo che si allontana perpendicolarmente dalla riva per sei chilometri e mezzo).

12. La prassi solleva altresì problemi di inquadramento per le strutture portuali prive di qualunque collegamento con la terraferma, il cui *status* è particolarmente ambiguo. Significativamente, il Congresso degli Stati Uniti ha sentito il bisogno di introdurre una disciplina espressa dei porti galleggianti siti in acque internazionali. A tal uopo è stato adottato il *Deepwater Port Act of 1974*⁹⁴. L'intero testo dell'Act rivela come gli estensori del medesimo fossero avveduti di un problema giuridico di diritto internazionale sottostante, e abbiano tentato di affrontarlo con prudenza, nel rispetto della sovranità delle altre Potenze e del principio della libertà dei mari.

L'Act esordisce con una "*Congressional declaration of policy*" (sorta di preambolo che nella prassi statunitense viene inserito nell'articolato)⁹⁵, ove si precisa: "*The Congress declares that nothing in this chapter shall be construed to affect the legal status of the high seas, the superjacent airspace, or the seabed and subsoil, including the Continental Shelf*"⁹⁶.

L'Act fa divieto ai cittadini americani di costruire porti artificiali in alto mare senza la preventiva autorizzazione del Ministro dei trasporti federale⁹⁷; con ciò, l'Act si qualifica come esercizio della giurisdizione statunitense su base personale. Detto criterio, tuttavia, viene almeno in parte temperato con un criterio territoriale.

⁹⁴ *Title 33, Chapter 29 U.S. Code.*

⁹⁵ *Ibi*, §. 1501.

⁹⁶ *Ibi*, §. 1501(b).

⁹⁷ *Ibi*, §. 1503.

Infatti, il medesimo divieto si applica senza distinzione di cittadinanza alla costruzione di porti artificiali connessi per mezzo di oleodotti al territorio degli Stati Uniti⁹⁸.

In generale, il criterio personale resta prevalente per tutto quanto riguarda la sicurezza delle installazioni del porto artificiale. In particolare, è soggetto ai poteri ispettivi del Governo federale⁹⁹ e alle relative sanzioni amministrative, civili e penali il titolare dell'autorizzazione¹⁰⁰.

Viceversa, il criterio territoriale riemerge con riferimento alle acque servite dal porto, in relazione alle quali gli Stati Uniti si riservano poteri regolatori, nell'interesse della sicurezza della navigazione e della protezione dell'ambiente marittimo, e nel rispetto dei "recognized principles of international law"¹⁰¹.

Resta che gli stessi estensori dell'Act non si mostrano troppo sicuri dello stato del diritto internazionale sulla questione, o della fondatezza giuridica della pretesa statunitense di esercitare la giurisdizione sulle acque servite dal porto artificiale. E' quanto si evince dalla seguente disposizione: "*The Secretary of State, in consultation with the Secretary [of Transport], shall seek effective international action and cooperation in support of the policy and purposes of this chapter and may formulate, present, or support specific proposals in the United Nations and other competent international organizations for the development of appropriate international rules and regulations relative to the construction, ownership, and operation of deepwater ports, with particular regard for measures that assure protection of such facilities as well as the promotion of navigational safety in the vicinity thereof*"¹⁰².

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibi*, §. 1502.

¹⁰⁰ *Ibi*, §. 1515, 1516.

¹⁰¹ *Ibi*, §. 1509.

¹⁰² *Ibi*, §. 1510. I negoziati con Canada e Messico vengono invece riservati al Presidente, con obbligo di riferire al Congresso: *ibi*, §. 1521.

In esecuzione dell'Act, il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti ha stipulato ventidue accordi in forma di scambio di lettere, uno dei quali con l'Italia¹⁰³. Tutti gli accordi hanno ad oggetto un unico porto statunitense, il porto petrolifero *offshore* della Luisiana (*Louisiana offshore oil port* – LOOP) e utilizzano l'identica formula: “[...] *the two governments are in agreement that vessels registered in or flying the flag [dello Stato contraente] and the personnel on board such vessels utilizing the Louisiana offshore oil port (LOOP, Inc.), a deepwater port facility established under the Deepwater Port Act of 1976 for the purposes stated therein, shall, whenever they may be present within the safety zone of such deepwater port, be subject to the jurisdiction of the United States [e dello Stato contraente] on the same basis as when in coastal ports of the United States. It is the understanding of the Government of the United States and of the Government [dello Stato contraente] that this agreement shall not apply to vessels registered in or flying the flag of [Stato contraente] merely passing through the safety zone of the Louisiana Offshore Oil Port without calling at or otherwise utilizing the port*”.

Bisogna notare, pertanto, che gli Stati Uniti sono riusciti a far prevalere le loro tesi esclusivamente su base bilaterale e con riferimento a un unico porto: probabilmente in quanto si tratta di un porto fondamentale per gli importatori di petrolio dal Golfo, in quanto in grado di accogliere superpetroliere troppo grandi per i porti naturali¹⁰⁴.

Gli Stati Uniti hanno dunque certamente ottenuto buoni risultati sul piano bilaterale – anche perché non hanno fatto concessioni con riferimento a eventuali porti *off shore* stranieri – ma le loro posizioni sui porti artificiali in alto mare paiono ancora

¹⁰³ *Exchange of notes constituting an agreement between the United States of America and Italy concerning jurisdiction over vessels utilizing the Louisiana offshore oil port*, 7 maggio 1982, in UNTS, Vol. 1871, 1995, pp. 196 ss.

¹⁰⁴ Si veda il sito ufficiale del porto: <https://www.loopllc.com/f1.cfm?n=1>.

molto lontane dall'essere recepite nel diritto internazionale generale, come invece auspica il *Deepwater Port Act*.

13. La questione dell'esistenza di un diritto d'accesso alle infrastrutture portuali in capo a Stati diversi da quello costiero¹⁰⁵ potrebbe apparire di primo acchito contigua a quella delle navi in stato di pericolo (*ships in distress*), rispetto alle quali viene talvolta ipotizzato un obbligo di ammissione nei porti stranieri a scopo protettivo (c.d. "*port of refuge*"¹⁰⁶). In realtà, obbligato ad ammettere nelle proprie acque territoriali o interne le navi in stato di pericolo è non lo Stato del porto in quanto tale, ma lo Stato costiero¹⁰⁷.

L'obbligo gravante sullo Stato costiero con riferimento alle navi in stato di pericolo¹⁰⁸ sussiste in relazione non ai soli porti ma, appunto, all'intera costa. Ipotizzare un obbligo di accogliere esclusivamente in porto la nave straniera in pericolo, infatti, sarebbe incongruo per vari motivi. Innanzitutto, la nave straniera in stato di pericolo potrebbe trovarsi lontana dai porti, e avere bisogno di un soccorso molto più immediato sottocosta. In molti casi, poi, potrà paradossalmente darsi che un porto civile moderno, pesantemente trafficato, non sia il luogo più adatto per soccorrere una nave, rispetto a una rada o una darsena extraportuale.

Coerentemente, nella consolidata prassi IMO non si parla mai di *port of refuge*, ma di *place of refuge*, intendendosi per "*place*" qualunque punto idoneo della costa¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Come esposto *infra* nel par. 22, nel diritto dell'Unione europea il diritto d'accesso delle navi battenti bandiera di uno Stato membro nei porti di un altro Membro viene in rilievo in via strumentale rispetto alla libera prestazione dei servizi marittimi.

¹⁰⁶ La locuzione "*port of refuge*" è sporadicamente utilizzata in dottrina: ad es. **Z.O. Özçair**, *Ports of refuge*, in JIML, 2003, pp. 486 ss.

¹⁰⁷ Sulla distinzione fra Stato del porto e Stato costiero v. anche *supra*, par. 3.

¹⁰⁸ L'obbligo si ha, appunto, solo con riferimento alle navi in stato di pericolo: **J. Dugard**, *Jurisdiction over persons on board an aircraft landing in distress*, in ICLQ, 1981, p. 902; **W.V. Dunlap**, *Transit passage in the Russian Arctic straits*, in MB, 1996, p. 12.

¹⁰⁹ V. Risoluzione A.949(23) Assemblea IMO del 5 dicembre 2003, *Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance*. La definizione di *place of refuge* è contenuta nel par. 1.19: "*Place of refuge means a place where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect*

Vi è poi un ulteriore elemento da prendere in considerazione. Funzione del soccorso marittimo in epoca contemporanea non è più soltanto salvaguardare l'incolumità dell'equipaggio e l'integrità della nave, ma anche evitare fuoriuscite inquinanti suscettibili di danneggiare lo Stato costiero. Per questo, gli Stati sono indotti a eleggere come *place of refuge* tratti di costa remoti e piccole installazioni, come si evince anche dalle poche liste di *place of refuge* rese pubbliche¹¹⁰.

Nell'ambito del diritto del mare, un diritto di accesso ai porti non può configurarsi nemmeno nell'alveo del diritto di accesso al mare previsto in favore degli Stati non costieri (*land-locked States*) dalla Convenzione di Montego Bay¹¹¹. Di primo acchito, verrebbe da pensare che i porti siano ricompresi nella specificazione del contenuto del diritto di accesso al mare compiuta dalla Convenzione: “[...] *land-locked States shall enjoy freedom of transit through the territory of transit States by all means of transport*”¹¹². Questa interpretazione, tuttavia, è smentita dalla circostanza che ai porti è dedicata una specifica disposizione, la quale si limita a imporre allo Stato del porto un obbligo di non discriminazione fra le navi straniere battenti bandiere diverse¹¹³. In questo la Convenzione di Montego Bay risulta meno incisiva della

human life and the environment”.

¹¹⁰ Gli Stati per lo più evitano di redigere e rendere pubbliche le liste dei *place of refuge*, perché sarebbero inevitabilmente costretti a indicare qualche grosso porto o zona costiera popolata. La mancata redazione dell'elenco è espressamente consentita dalla Risoluzione A.949(23) cit., ufficialmente per consentire una risposta al singolo incidente marittimo (*event-specific assessment*): *ibi*, parr. 3.9. Fa eccezione la Norvegia, la cui lista è consultabile sul sito ufficiale dell'Amministrazione costiera, <http://www.kystverket.no/arch/img/9140254.pdf>. La *Marine and Coastguard Agency* britannica ha pubblicato una lista meramente indicativa, consultabile all'indirizzo http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/emergencyresponse/mcga-dops_cp_environmental-counter-pollution_and_response/mcga-dops_cp_sosrep_role/internet_dops_counterpollution_places_of_refuge- a_sytstem_that_works /dops - sosrep - ports_and_anchorage_hq_newpage-1003083.htm. La lista norvegese contiene numerosi fiordi, mentre non vi si fa menzione del porto di Oslo. La lista britannica è molto più lunga, e divisa in porti e “approdi” (*anchorage*); sono questi ultimi, in numero di centocinquantacinque, a prevalere sui primi, in numero di centodieci.

¹¹¹ Art. 125, par. 1 Conv. Montego Bay; v. **M.H. Nordquist – S. Rosenne – S.N. Nandan**, *United Nations Convention on the law of the sea, 1982: a commentary*, Dordrecht, Boston, pp. 373-374.

¹¹² Art. 125, par. 1, ultimo periodo Conv. Montego Bay.

¹¹³ *Ibi*, art. 131. V. in proposito **A. Mpazi Sinjela**, *Land-locked States and the UNCLOS regime*, Oceana, Londra – Roma – New York, 1983, pp. 72-73. In questo la Convenzione di Montego

Convenzione di Ginevra del 1923 sui porti marittimi¹¹⁴. Quest'ultima, infatti, prevede espressamente l'obbligo per lo Stato del porto di consentire l'accesso al medesimo delle navi battenti bandiera di un altro Stato parte alla Convenzione, a condizione di reciprocità¹¹⁵.

14. Nella Convenzione di Montego Bay viene disciplinata, seppure piuttosto stringatamente, una modalità di esercizio della *jurisdiction* dello Stato del porto¹¹⁶ particolarmente rilevante: l'esercizio della giurisdizione penale nei confronti dell'equipaggio della nave o della potestà amministrativa nei confronti dell'equipaggio o dell'armatore. La Convenzione di Montego Bay parla a tal proposito di "*port State enforcement*".

La piu' importante e dibattuta modalità di esercizio in questo senso della *jurisdiction* dello Stato del porto consiste nel controllo dello Stato del porto (*port State control*)¹¹⁷, ossia nell'*enforcement* dello Stato su una nave battente bandiera straniera alla fonda in un suo porto in relazione all'inosservanza di *standard* internazionali da parte della nave o dell'equipaggio. Si parla invece piu' in generale di *port State*

Bay ricalca l'approccio della Convenzione di New York sul transito commerciale da parte degli Stati privi di costa su cui vedi *infra, sub* par. 24.

¹¹⁴ *Convention and Statute of the international régime of maritime ports*, cit. La Convenzione del 1923 è stata ratificata da Australia, Austria, Belgio, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, India, Iraq, Isole Marshall, Italia, Madagascar, Malesia, Marocco, Messico, Monaco, Nigeria, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Svezia, Svizzera, Thailandia, Trinidad e Tobago, Vanuatu, Ungheria. Nella medesima Convenzione sono succeduti Antigua e Barbuda, Cechia, Cipro, Croazia, Fiji, Malta, Mauritius, Slovacchia, St. Vincent e Grenadine, Zimbabwe.

¹¹⁵ Art. 2 dello Statuto allegato alla Convenzione. Relativamente alla questione del diritto d'accesso al porto, inoltre, la Convenzione di Ginevra del 1923 rappresenta in certo modo l'anello di congiunzione fra diritto del mare e diritto internazionale del commercio, ragion per cui su questo strumento internazionale si ritornerà in seguito *sub* par. 24.

¹¹⁶ La nave all'ancora nel porto è sottoposta alla *jurisdiction* dello Stato territoriale, che diventa assorbente rispetto a quella dello Stato della bandiera (**U. Leanza – L. Sico**, *La sovranità territoriale – Vol. II, Il mare*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 20; cfr. *op.cit.*, pp. 19 ss.). Non sempre però, come si vedrà, l'esercizio di questa *jurisdiction* è internazionalmente lecito, anzi è visto con un certo sfavore dal diritto internazionale. Si crea dunque una spiccata divaricazione fra il potere che lo Stato del porto avrebbe nei confronti della nave alla fonda e il concreto esercizio del medesimo.

¹¹⁷ Cfr **H. Bang**, *Port State jurisdiction and article 218 of the UN Convention on the law of the sea*, in *JMLC*, 2009, p. 291.

enforcement quando lo Stato esercita il suo potere d'imperio sulla nave alla fonda in un suo porto per altri motivi¹¹⁸.

E' all'esercizio dell'*enforcement* in senso ampio che fa riferimento il caso Lotus¹¹⁹. Il 26 agosto 1926 la nave francese S.S. Lotus aveva avuto una collisione in alto mare con la nave turca S.S. Boz-Kourt. In esito all'incidente, la Boz-Kourt affondò, mentre la Lotus proseguì fino a Costantinopoli, dove il suo comandante fece rapporto sull'incidente al locale Consolato generale di Francia. Durante la sosta nel porto, i comandanti francese e turco vennero tratti in arresto per ordine dell'Ufficio del Pubblico ministero di Costantinopoli.

Fin da subito, la difesa del comandante francese eccepì che solo le Autorità francesi potevano lecitamente esercitare la loro giurisdizione in relazione a fatti coinvolgenti una nave battente bandiera francese in alto mare. La tesi non venne accolta dalla Corte penale di prima istanza turca. All'inizio del 1927 Francia e Turchia, con la stipula di un compromesso, chiesero alla Corte permanente di giustizia internazionale di risolvere la controversia internazionale generata dal procedimento penale. Com'è noto, la Corte respinse le argomentazioni francesi, rilevando come l'incidente avesse coinvolto anche una nave battente bandiera turca¹²⁰.

¹¹⁸ Un tipico esempio di *enforcement* dello Stato del porto in senso ampio è quello disciplinato dal *Merchant Shipping Act 1995* britannico. L'*Act*, fra le altre cose, vieta lo sversamento di olii o sostanze a contenuto oleoso nelle acque territoriali britanniche. Il capitano di un porto britannico che abbia ragione di sospettare una violazione di questa prescrizione da parte di una nave deve immediatamente sequestrarla; se la nave batte bandiera straniera, il capitano deve avvertire senza ritardo il Segretario di Stato, affinché quest'ultimo a sua volta avverta le Autorità consolari dello Stato della bandiera (v. **D. Hughes – T. Jewell – J. Lowther – N. Parpworth – P. de Prez**, *Environmental law*, IV Ed., Butterworth, 2002, pp. 633 ss.). V. anche **P. Birnie – A. Boyle**, *International law & the environment*, II Ed., Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 375.

¹¹⁹ Corte permanente di giustizia internazionale, *The case of the S.S. "Lotus"*, sentenza del 7 settembre 1927, in PCIJ, Serie A, n. 10.

¹²⁰ *The case of the S.S. "Lotus"* cit., p. 23: "[...] the offence produced its effects on the Turkish vessel and consequently in a place assimilated to Turkish territory in which the application of Turkish criminal law cannot be challenged".

La pronuncia della Corte suscitò una reazione fortemente negativa da parte delle Cancellerie¹²¹, che considerarono invasive simili forme di *enforcement* su navi battenti bandiera straniera in relazione a fatti avvenuti in alto mare. L'orientamento delle diplomazie venne in seguito codificato nella Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958¹²², la quale recita: "*In the event of a collision or of any other incident of navigation concerning a ship on the high seas, involving the penal or disciplinary responsibility of the master or of any other person in the service of the ship, no penal or disciplinary proceedings may be instituted against such persons except before the judicial or administrative authorities either of the flag State or of the State of which such person is a national*"¹²³. La Convenzione, insomma, esclude che Stati diversi da quello della bandiera o della cittadinanza degli individui responsabili possano esercitare la loro *jurisdiction to enforce* su una nave in relazione a fatti avvenuti in alto mare.

L'atteggiamento conservatore della Convenzione di Ginevra non è sostanzialmente alterato dalla Convenzione di Montego Bay, che ammette l'*enforcement* dello Stato del porto esclusivamente in relazione a illeciti ambientali

¹²¹ **Z.O. Ozcayir**, *Port State control*, II Ed., Informa Professional, Londra-Singapore, 2004, pp. 86-87.

¹²² *Convention on the high seas*, 29 aprile 1958, in UNTS, Vol. 450, 1963, pp. 11 ss.

¹²³ *Ibi*, art. 11, par. 1.

commessi nelle acque territoriali o nella zona economica esclusiva del medesimo Stato

124.

Allo Stato del porto è altresì consentito esercitare una limitata giurisdizione cautelare. Lo Stato del porto che rilevi l'inidoneità alla navigazione di una nave straniera alla fonda in un proprio porto può – ed anzi è tendenzialmente obbligato a – emettere un provvedimento di fermo. L'inidoneità alla navigazione dev'essere qualificata, ossia tale da mettere in pericolo l'ambiente marittimo. Alla nave sottoposta a fermo deve essere permesso di raggiungere il cantiere navale più vicino, e di ripartire immediatamente dopo aver effettuato le riparazioni¹²⁵.

Pertanto, il diritto internazionale mantiene un atteggiamento piuttosto conservatore in materia di *enforcement* dello Stato del porto, e questo atteggiamento non è sostanzialmente mutato con l'affermarsi del controllo dello Stato del porto, che mantiene la sua specificità rispetto all'*enforcement* dello Stato del porto in senso

¹²⁴ Artt. 73 e 218 Conv. Montego Bay. Più precisamente, è consentito allo Stato costiero esercitare la sua giurisdizione in relazione a fatti avvenuti nella zona economica esclusiva solo per la preservazione delle "living resources", quando invece i diritti sovrani dello Stato costiero si estendono a tutte le "natural resources, whether living or non-living" (art. 56, par. 1, lett. a Conv.). Per di più, secondo parte della dottrina il lecito esercizio della *jurisdiction to enforce* da parte dello Stato del porto si baserebbe sul consenso dello Stato della bandiera della nave: consenso che sarebbe espresso tacitamente dal comandante della nave, nella sua qualità di organo dello Stato della bandiera nel momento in cui quest'ultimo chiede allo Stato del porto il permesso di farvi scalo (**E. Lauterpacht**, editor, *International law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1948, p. 193). Questa prospettiva spiega perché la giurisdizione dello Stato del porto non può essere esercitata nei confronti di navi entrate nel porto non volontariamente, ma in quanto costrette dalle intemperie o dallo stato di pericolo (**C.J. Colombos**, *Diritto internazionale marittimo*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1953, pp. 195-196; **D.J. Devine**, *Ships in distress – a judicial contribution from the South Atlantic*, in MP, 1996, pp. 229 ss.; **D.P. O' Connell**, *The international law of the sea*, Vol. II, Clarendon, Oxford, 1982, pp. 853 ss.). Altri autori classificano in ogni caso come interne le acque servite dal porto (**P. Malanczuk – M.B. Akehurst**, *Akehurst's modern introduction to international law*, VII Ed.riv., Routledge, New York, p. 175; **D.P. O' Connell**, op.cit., Vol. II, p. 385).

¹²⁵ Art. 219. Non si tratta di una forma, neppure limitata, di controllo dello Stato del porto. La liceità dell'esercizio della *jurisdiction to enforce* sulla nave straniera da parte dello Stato del porto, infatti, si basa sul pericolo che la nave commetta un illecito ambientale nelle acque territoriali o nella zona economica esclusiva dello Stato (a prescindere dal fatto che questa condotta pericolosa integri o meno di per sé un illecito ambientale). Il controllo dello Stato del porto, invece, presuppone che lo Stato del porto possa lecitamente esercitare la sua *jurisdiction to enforce* su una nave straniera per il solo fatto della violazione di uno *standard* internazionale.

ampio. L'*enforcement* dello Stato del porto, infatti, presuppone per il suo lecito esercizio un danno o almeno un pericolo attuale per le acque o il territorio dello Stato del porto, mentre il controllo dello Stato del porto prescinde completamente dall'eventualità di un sinistro marittimo o di un illecito di danno.

Per il momento, inoltre, la disciplina speciale del controllo dello Stato del porto non ha influenzato quella generale relativa all'*enforcement* dello Stato del porto. La circostanza che il *port State control* sia ancora in buona parte in fase di avvio ha finora impedito che il suo regime giuridico influenzasse la disciplina dell'*enforcement* dello Stato del porto, circondata oltretutto da dubbi sulla sua efficienza preventiva e dissuasiva. L'*enforcement* dello Stato del porto viene infatti tendenzialmente associato all'esercizio, da parte dello Stato del porto, della potestà giurisdizionale a seguito di un sinistro marittimo. A quel punto, però, spesso non si riesce a raggiungere in modo effettivo l'armatore, che non sempre ha qualche legame sostanziale con lo Stato del porto. Le regole restrittive che disciplinano l'esercizio dell'*enforcement* dello Stato del porto in senso ampio, inoltre, hanno subito un certo discredito, in quanto non consentono allo Stato del porto di svolgere indagini in relazione a sinistri marittimi verificatisi in alto mare che coinvolgano l'equipaggio della nave¹²⁶. La mancata attivazione dello Stato del porto, in casi del genere, porta spesso all'irreparabile dispersione di prove e testimonianze, pregiudicando la possibilità per le vittime del sinistro di far valere le proprie ragioni.

15. Come si può desumere dal precedente paragrafo, la Convenzione di Montego Bay presta un'attenzione particolare alla salvaguardia dell'ambiente marittimo, fine fra gli altri cui orienta l'esercizio dell'*enforcement* dello Stato del porto.

¹²⁶ **Z.O. Ozcayir**, op.cit., pp. 86-87.

L'inquinamento marittimo è espressamente affrontato dalla Convenzione di Montego Bay, la cui Parte XII si apre sancendo che "*States have the obligation to protect and preserve the marine environment*"¹²⁷. La Convenzione, nel solco della prassi internazionale degli ultimi decenni, tende tuttavia a configurare l'obbligo degli Stati di prevenire e impedire l'inquinamento come un obbligo di mezzi piuttosto che di risultato.

A seguire viene infatti previsto quanto segue: "*States shall take, individually or jointly as appropriate, all measures consistent with this Convention that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source, using for this purpose the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities, and they shall endeavour to harmonize their policies in this connection*"¹²⁸, dove è soprattutto la locuzione "*in accordance with their capabilities*" a suggerire la previsione di un obbligo di mezzi piuttosto che di risultato.

La Convenzione, contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere, non prende in esame solo le ipotesi di inquinamento puramente marittimo, ossia di inquinamento prodotto da natanti¹²⁹. Anzi, nell'elencare le modalità tipiche d'inquinamento marittimo, la Convenzione mette al primo posto "*the release of toxic, harmful or noxious substances, especially those which are persistent, from land-based sources, from or through the atmosphere or by dumping*"¹³⁰. Il riferimento alle "*land-based sources*" include certamente le installazioni portuali, suscettibili di contribuire in misura rilevante all'inquinamento marittimo (si pensi ai petrolchimici).

Tuttavia, ai fini dell'inquinamento marittimo il porto tende ad assumere un rilievo piuttosto indiretto: e ciò non solo ai fini del *port State control*, di cui ci si

¹²⁷ Art. 192 Conv. Montego Bay.

¹²⁸ *Ibi*, art. 194, par. 1.

¹²⁹ Quest'approccio è invece seguito dal principale trattato multilaterale in materia di inquinamento marittimo: la Convenzione MARPOL, che riconosce ai porti solo un ruolo indiretto (v. subito oltre in questo paragrafo).

¹³⁰ Art. 194, par. 3, lett. a) Conv. Montego Bay.

occuperà in seguito, ma anche come luogo specificamente deputato all'assistenza alle navi, e dunque in grado di assicurare lo smaltimento dei loro rifiuti o l'organizzazione delle operazioni di soccorso in caso di pericolo di disastri ambientali.

E' appunto la Convenzione MARPOL¹³¹ a richiedere agli Stati parte di munire i propri porti di attrezzature per la ricezione dei residui di lavaggio delle cisterne e dei rifiuti in genere prodotti dalle navi¹³², prevedendo un sistema di norme e specifiche tecniche estremamente complesso¹³³. L'obbligo di munire i propri porti di attrezzature ricettive è previsto altresì dalla Convenzione internazionale per il controllo e la gestione dei fluidi di bilanciamento e i sedimenti da nave¹³⁴.

La Convenzione internazionale per la pianificazione e il coordinamento nel contrasto agli incidenti petroliferi¹³⁵, invece, impegna gli Stati parte a predisporre un piano d'emergenza specifico per ogni singolo porto per l'eventualità di incidenti petroliferi (*oil pollution emergency plan*)¹³⁶.

¹³¹ *Protocol of 1978 relating to the International Convention for the prevention of pollution from ships*, Londra, 17 febbraio 1978, in UNTS, Vol. 1340, 1983, pp. 184 ss.

¹³² Allegato I, regola 38 Conv. MARPOL; *ibi*, Allegato II, regola 18; *ibi*, Allegato IV, regola 12; *ibi*, Allegato V, regola 7; *ibi*, Allegato VI, regola XVII.

¹³³ L'Allegato I disciplina lo scarico di petrolio, l'Allegato II lo scarico dei residui di lavaggio delle cisterne, l'Allegato IV lo scarico dei rifiuti organici, l'Allegato V lo scarico dei rifiuti generici, l'Allegato VI lo scarico dei materiali e delle scorie dannose per l'atmosfera. L'Allegato VI, che non figurava fra quelli originari, è stato aggiunto con apposito protocollo del 1997: *Protocol of 1997 to amend the international Convention for the prevention of pollution from ships*, 26 settembre 1997, non reg. presso le NU, Doc. IMO MEPC.78 (43). Mentre l'Allegato I e l'Allegato II si applicano a tutti gli Stati parte della Convenzione MARPOL, gli Allegati da III a VI vincolano esclusivamente gli Stati che ne abbiano espressamente accettato il carattere vincolante. Nella maggior parte degli Allegati sono delimitate delle "aree speciali" marittime nell'ambito delle quali si applicano, talvolta anche ai porti, regole tecniche più rigide: ai fini dell'Allegato I il Mar Mediterraneo, il Mar Baltico, il Mar Nero, il Mar Rosso, il Golfo Persico, il Golfo di Aden, il Mare Antartico, l'area Europa nordoccidentale, l'area Oman, l'area Sudafrica meridionale; ai fini dell'Allegato II il Mare Antartico; ai fini dell'Allegato V il Mar Mediterraneo, il Mar Baltico, il Mar Nero, il Mar Rosso, il Golfo Persico, il Mare del Nord, il Mare Antartico, l'area Mar dei Caraibi-Golfo del Messico; ai fini dell'Allegato VI il Mar Baltico e il Mare del Nord. Infine, trasversalmente rispetto alle aree speciali e ordinarie, alcune regole sono applicabili a qualunque porto, altre a seconda delle infrastrutture ospitate nel porto e delle attività in esso svolte (caricamento o scaricamento di petrolio, tipologia delle navi generalmente servite, ecc.).

¹³⁴ *International Convention for the control and management of ships' ballast water and sediments*, Londra, 13 febbraio 2004, non reg. presso le NU, Doc. IMO BMW/CONF/36.

¹³⁵ *International Convention on oil pollution preparedness, response and cooperation*, Londra, 30 novembre 1990, in UNTS, Vol. 1891, 1995, pp. 77 ss.

¹³⁶ *Ibi*, art. 3, par. 3.

Quest'ultimo strumento internazionale, nel prevedere la redazione di un piano operativo *ad hoc* per ogni singolo porto, evidenzia una perdurante rilevanza della specificità portuale¹³⁷. Non a caso, la specificità portuale emerge sottilmente anche dalla Convenzione MARPOL e dalla Convenzione internazionale per il controllo e la gestione dei fluidi di bilanciamento e i sedimenti delle navi. Questa seconda Convenzione, infatti, prevede l'obbligo di dotare i porti di attrezzature ricettive utilizzando una clausola generale che lascia agli Stati ampio margine di apprezzamento, da esercitare con riferimento ai singoli porti: *"Each Party undertakes to ensure that, in ports and terminals designated by that Party where cleaning or repair of ballast tanks occurs, adequate facilities are provided for the reception of sediments, taking into account the guidelines developed by the Organization. Such reception facilities shall operate without causing undue delay to ships and shall provide for the safe disposal of such sediments that does not impair or damage their environment, human health, property or resources or those of other States"*¹³⁸.

Nella sua formulazione originaria, anche la Convenzione MARPOL, prevedeva una simile clausola generale: *"[...] the Government of each Party undertakes to ensure the provision at oil loading terminals, repair ports, and in other ports in which ships have oily residues to discharge, of facilities for the reception of such residues and oily mixtures as remain from oil tankers and other ships adequate to meet the needs of the ships using them without causing undue delay to ships"*¹³⁹. Nell'ambito della Convenzione MARPOL ci è sforzati di raggiungere progressivamente una regolamentazione più minuziosa e dettagliata, facendo ampio uso della procedura di emendamento. L'adozione di una regolamentazione di dettaglio, tuttavia, è avvenuta al prezzo di un'estrema frammentazione e complessità della regolamentazione

¹³⁷ Cfr. *supra*, par. 1.

¹³⁸ *Ibi*, art. 5, par. 1.

¹³⁹ *Ibi*, regola 12, par. 1.

medesima. Con tutto ciò, oltretutto, non si è riusciti comunque a sfuggire in ambito MARPOL alla necessità di adattare e specificare gli *standard* internazionali in rapporto al singolo porto. Lo dimostrano implicitamente l'obbligo per ogni Autorità portuale di redigere uno specifico *Port Waste Management Plan*, e la raccomandazione formulata dall'IMO che quest'ultimo sia pubblicato su Internet, a disposizione degli operatori¹⁴⁰. L'obbligo di elaborare un piano *ad hoc* per il singolo porto è un elemento, ricorrente nella regolamentazione internazionale del porto, che si ritroverà anche nel Codice ISPS¹⁴¹.

¹⁴⁰ *Guide to good practice for port reception facility providers and users*, Doc. MEPC.1/Circ.671, adottata dalla CIX Sessione del Comitato protezione ambiente marittimo, pubblicata dal Segretariato il 20 luglio 2009, par. 44. L'IMO indica come modello le informazioni messe a disposizione dall'Autorità portuale di Rotterdam sul suo sito Internet, www.portofrotterdam.com. La stessa IMO, all'interno della banca dati elettronica GISIS (Global Integrated Shipping Information System, <http://gisis.imo.org/Public/>) mette a disposizione una griglia analitica delle attrezzature ricettive presenti in ciascun porto, comprensiva di specifiche tecniche e recapito dell'ente gestore.

¹⁴¹ *Infra*, parr. 37 ss.

CAPITOLO TERZO

IL PORTO CIVILE NEL DIRITTO DEI CONFLITTI ARMATI

16. Il porto civile nel diritto della guerra e della neutralità marittima. 17. Regime giuridico internazionale delle acque e delle installazioni logistico-portuali serventi le medesime. 18. La prassi relativa al canale di Suez. 19. Diverso atteggiarsi della prassi in occasione della crisi di Cuba del 1962.

16. Nel diritto della guerra e della neutralità marittima, la distinzione fra porti civili e militari è tendenzialmente irrilevante. Ciò deriva dal fatto che la nave militare, a differenza della nave civile, non ha nell'approdo al porto lo scopo ultimo del suo viaggio: sua funzione non è caricare e scaricare merci o passeggeri. La nave militare usa il porto esclusivamente per rifornirsi e compiere altre operazioni accessorie, strumentali alle sue attività operative. A tal fine, la nave militare può utilizzare, in molti casi in modo indifferenziato, tanto un porto civile, quanto un porto militare, purché di dimensioni sufficienti.

Conseguentemente, il diritto internazionale della guerra e della neutralità marittima per lo più semplicemente non distingue fra porti militari e porti civili, come emerge dai principali strumenti internazionali in materia, e dalla *ratio* delle singole norme in essi contenute con riguardo ai porti.

La XIII Convenzione dell'Aja del 1907¹⁴² è il più importante strumento internazionale in materia e contiene una serie di articolate disposizioni. I porti neutrali non possono essere utilizzati a scopi militari¹⁴³. Lo Stato del porto neutrale non può discriminare fra le navi da guerra delle varie Potenze belligeranti¹⁴⁴, alle quali di regola

¹⁴² *Convention concerning the rights and duties of neutral Powers in naval war*, L'Aja, 18 ottobre 1907, in CIP1907, pp. 690 ss.

¹⁴³ *Ibi*, art. 5.

¹⁴⁴ *Ibi*, art. 9.

non può essere permesso di sostare nel porto in numero maggiore a tre per ciascuna Potenza belligerante¹⁴⁵ o per più di ventiquattro ore¹⁴⁶, salve avverse condizioni meteorologiche¹⁴⁷ o necessità di riparazioni. Qualora navi militari nemiche vengano a trovarsi nello stesso porto neutrale, esse devono dividersi secondo la bandiera. La nave che per prima aveva raggiunto il porto deve lasciarlo per prima, insieme a tutte le navi con la stessa bandiera; le navi nemiche non potranno lasciare il porto se non trascorse ventiquattro ore dall'avvenuta partenza degli avversari. Inoltre, se una nave da guerra viene accolta in un porto neutrale in cui si trovi una nave mercantile nemica, la nave da guerra non può lasciare il porto prima di ventiquattro ore dalla partenza della nave mercantile¹⁴⁸.

Alle navi da guerra accolte in un porto neutrale possono essere consentite solo le riparazioni assolutamente necessarie¹⁴⁹, salvo in ogni caso il divieto di imbarcare armi, munizioni o equipaggio¹⁵⁰.

La Potenza neutrale non può consentire il rifornimento di navi da guerra belligeranti nei propri porti più di una volta a trimestre¹⁵¹. La Potenza neutrale non può accogliere nei propri porti prede marittime, se non per causa di forza maggiore o in pendenza della decisione di un Tribunale delle prede. In ogni caso, la preda che entri in un porto neutrale senza scorta deve essere considerata libera¹⁵².

¹⁴⁵ *Ibi*, art. 15.

¹⁴⁶ *Ibi*, art. 12. Alle navi da guerra che si trovino in un porto neutrale allo scoppio delle ostilità deve essere intimato di salpare entro ventiquattro ore (*ibi*, art. 13).

¹⁴⁷ *Ibi*, art. 14.

¹⁴⁸ *Ibi*, art. 16.

¹⁴⁹ *Ibi*, art. 17.

¹⁵⁰ *Ibi*, art. 18.

¹⁵¹ *Ibi*, art. 20.

¹⁵² Artt. 21 ss.

Le Convenzioni dell'Aja III, VI, VIII e IX¹⁵³ contengono disposizioni che limitano la facoltà delle Potenze belligeranti di bombardare o minare i porti belligeranti, di effettuarvi requisizioni e di catturarvi navi nemiche. Ulteriori disposizioni, essenzialmente di carattere umanitario, sono contenute nella II Convenzione di Ginevra¹⁵⁴.

Le Convenzioni citate contengono, come si vede, disposizioni talvolta appunto di carattere umanitario, talvolta finalizzate ad evitare che una delle Potenze belligeranti tragga un vantaggio indebito o eccessivo dall'uso dei porti neutrali. Nessuna delle disposizioni discrimina fra porti civili e militari: perfino la IX Convenzione dell'Aja, nel distinguere fra obiettivi militari e non militari dei bombardamenti marittimi, non parla di "porti militari" e "porti civili", ma di "porti difesi" e "porti non difesi". Allo stesso modo l'VIII Convenzione dell'Aja, nel vietare la posa di mine contro obiettivi non militari, fa riferimento non al tipo di porto al largo del quale ha luogo la posa, ma alla tipologia di navi che lo utilizzano, precisando che è vietata la posa di mine mirata al naviglio civile.

Non a caso, quello che è forse il caso più celebre di applicazione della XIII Convenzione dell'Aja, il caso Graf von Spee, riguarda appunto il porto civile di Montevideo, in Uruguay. Nel dicembre 1939 la corazzata tedesca Graf von Spee si scontrò con una forza d'interdizione britannica al largo del Rio della Plata, nell'Atlantico del Sud. Gravemente danneggiata nello scontro, riparò nel porto di Montevideo, in Uruguay. Una Commissione governativa uruguayana, ispezionata la

¹⁵³ *Convention for the adaptation to maritime warfare of the principles of the Geneva Convention of 22 August 1864*, L'Aja, 29 luglio 1899, in CIP1907, pp. 139 ss.; *Convention relative to the status of enemy merchant ships at the outbreak of hostilities*, L'Aja, 18 ottobre 1907, in CIP1907, pp. 644 ss., artt. 1-3; *Convention relative to the laying of automatic submarine contact mines*, L'Aja, 18 ottobre 1907, in CIP1907, pp. 650 ss., art. 2; *Convention concerning bombardment by naval forces in time of war*, L'Aja, 18 ottobre 1907, in CIP1907, pp. 654 ss., artt. 1-4.

¹⁵⁴ *Convention for the amelioration of the condition of wounded, sick and shipwrecked members of armed forces at sea*, Ginevra, 12 agosto 1949, in UNTS, Vol. 75, 1950, pp. 85 ss., artt. 16, 17, 29 e 32.

nave, stimò in tre giorni il tempo necessario alla nave tedesca per effettuare le riparazioni strettamente necessarie. Spirato questo termine, alla *Graf von Spee* venne intimato di lasciare le acque territoriali uruguayane. La nave, in grado di salpare ma non di combattere, si autoaffondò per non essere catturata dalle navi britanniche che l'attendevano all'uscita del porto¹⁵⁵.

17. Nei paragrafi successivi si esamineranno una serie di sentenze e casi di prassi relativi a gravi crisi internazionali che evidenziano il rapporto fra regime giuridico internazionale delle acque servite da installazioni logistico-portuali, e il regime di queste installazioni. Una sentenza di rilievo a tal proposito è quella resa dalla Corte permanente di giustizia internazionale nel caso Wimbledon¹⁵⁶.

I fatti sottesi alla controversia erano i seguenti: la Germania, asseritamente per rispettare i propri obblighi di neutralità nei confronti della Polonia e della Russia, in guerra fra di loro, aveva limitato il transito nel canale artificiale di Kiel, che era tenuta invece a mantenere aperto senza restrizioni al traffico internazionale ai sensi del Trattato di pace di Versailles, stipulato alla fine della Prima guerra mondiale¹⁵⁷.

Nell'ambito di queste restrizioni, le Autorità tedesche avevano fermato la nave S.S. Wimbledon: si trattava di una nave mercantile, battente bandiera britannica ma presa a nolo da una società francese, che trasportava aiuti militari diretti alla Polonia. Il fermo della nave era stato contestato dal Governo francese, alla quale si erano uniti i Governi britannico, italiano e giapponese. Non riuscendo a risolvere la controversia per via diplomatica, Germania, Francia, Gran Bretagna, Italia e Giappone decisero di

¹⁵⁵ Cfr. **M.S. McDougal – F.P. Feliciano**, *The international law of war*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Londra, 1994, p. 461. Si segnala altresì il *dossier* ufficiale compilato all'epoca dal Governo uruguayano: *Uruguayan Blue Book: The documents relating to the sinking of Admiral Graf Spee and the internment of merchant vessel Tacoma*, Hutchinson, Londra, 1940.

¹⁵⁶ Corte permanente di giustizia internazionale, *Case of the S.S. "Wimbledon"*, sentenza del 17 agosto 1923, in PCIJ, Serie A, n. 1.

¹⁵⁷ *The treaty of peace between the Allied and Associated Powers and Germany*, Versailles, 28 giugno 1919, Stationery Office, Londra, 1928.

stipulare un compromesso, sottoponendo la controversia alla Corte permanente di giustizia internazionale.

La Corte si trovò così a dirimere un apparente conflitto fra diritto internazionale della neutralità, che imponeva alla Germania determinati obblighi nei confronti di Polonia e Russia (Stati che non erano parte del Trattato di Versailles), e diritto pattizio.

Nel pronunciarsi in favore delle Potenze vincitrici della Prima guerra mondiale, la Corte si esprime quasi estendendo *ultra partes* l'efficacia del Trattato di Versailles: *"The passage of neutral vessels carrying contraband of war is authorized by Article 380 [of the Treaty of Versailles], and cannot be imputed to Germany as a failure to fulfil its duties as a neutral. If, therefore, the 'Wimbledon', making use of the permission granted it by Article 380, had passed through the Kiel Canal, Germany's neutrality would have remained intact and irreproachable"*¹⁵⁸. La Corte prosegue: *"The Court considers that the terms of Article 380 are categorical and give rise to no doubt. It follows that the Canal has ceased to be an internal and national navigable waterway, the use of which by the vessels of States other than the riparian State is left entirely to the discretion of that State, and that it has become an international waterway intended to provide under treaty guarantee easier access to the Baltic for the benefit of all Nations of the world"*¹⁵⁹.

¹⁵⁸ *Ibi*, pp. 29-30. Cfr. n. 24 Manuale di San Remo, *San Remo Manual on international law applicable at armed conflicts at sea*, in IRRC, 1995, pp. 583 ss. : *"The neutrality of a State bordering an international strait is not jeopardized by the transit passage of belligerent warships, auxiliary vessels, or military or auxiliary aircraft, nor by the innocent passage of belligerent warships or auxiliary vessels through that strait"*.

¹⁵⁹ P. 22 sentenza. La formulazione usata dalla Corte inevitabilmente richiama alla mente la discussa teoria dei trattati internazionali istitutivi di regimi obiettivi (sulla quale vedi, in senso critico, **M. Giuliano-T. Scovazzi-T. Treves**, *Diritto internazionale*, II. Ed., Vol. I, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 412 ss.). Suggestiva in tal senso, in particolare, è l'espressione *"for the benefit of all Nations of the world"*, che richiama appunto uno dei presupposti teorizzati per l'esistenza di un regime obiettivo pattizio: la volontà delle Parti contraenti di dettare norme nell'interesse di tutti i membri della comunità internazionale (v. sul punto, anche per una rassegna della dottrina in materia, **E. Zamuner**, *I trattati che creano regimi obiettivi nel diritto internazionale*, in CS, 2007, pp. 944-945; **K. Holloway**, *Modern trends in treaty law*, Stevens & Sons - Oceana, Londra - Dobbs Ferry, 1967, pp. 584 ss. In senso negativo, pur con qualche apertura nei confronti dei trattati in favori di terzi, **Lord McNair**,

Secondo la Corte, dunque, per effetto del Trattato di Versailles quelle del canale di Kiel erano divenute acque internazionali il cui regime doveva essere rispettato da tutti i soggetti internazionali, anche quelli che non fossero parti del Trattato di Versailles.

Formalmente, appunto, la Corte aveva risolto la controversia sulla base del regime delle acque del canale di Kiel. Tuttavia, la sentenza aveva inciso anche sul regime delle installazioni logistico-portuali serventi il canale di Kiel. Quest'ultimo infatti è un canale interno artificiale regolato da chiuse. Non si tratta di acque, come le acque territoriali marittime, che una nave straniera può autonomamente attraversare senza alcuna collaborazione dello Stato costiero.

Sancendo l'obbligo, in capo alla Germania, di lasciar attraversare il canale di Kiel anche alle navi belligeranti, la Corte non si era pronunciata solo sullo *status* delle acque del canale – considerate dalla Corte internazionalizzate e dunque sottratte alla sovranità tedesca – ma aveva dichiarato l'esistenza di veri e propri obblighi internazionali in capo alla Germania, tenuta a collaborare, per mezzo delle sue installazioni costiere, al passaggio delle navi.

Proprio per questo è discutibile l'affermazione della Corte secondo cui la neutralità tedesca, per effetto del transito di navi belligeranti nel canale, rimaneva "*intact and irreproachable*". Questo poteva essere vero, alla luce della XIII Convenzione dell'Aja¹⁶⁰, nei casi in cui il passaggio avviene senza la collaborazione dello Stato costiero¹⁶¹. Viceversa, lo Stato costiero e lo Stato del porto sono tenuti a non assistere le navi belligeranti nemiche se non nei ristrettissimi limiti consentiti dalla

op.cit., p. 315). In realtà, nella ricostruzione compiuta dalla Corte, difetta completamente il secondo presunto presupposto per l'esistenza di un regime obiettivo pattizio: la titolarità, in capo ad almeno una delle Parti contraenti, di diritti sovrani sul territorio o le acque oggetto del trattato. L'argomentazione della Corte è completamente opposta, ossia che - con il Trattato - la Germania si fosse spogliata di ogni diritto sovrano sul canale di Kiel, al quale pertanto si estendeva semplicemente il regime delle acque internazionali.

¹⁶⁰ V. par. precedente.

¹⁶¹ Art. 10.

Convenzione (per ragioni umanitarie o per evitare scontri fra la Potenza neutrale e la flotta belligerante). Lo Stato costiero o del porto è tenuto, anzi, ad attivarsi per prevenire e reprimere le eventuali violazioni della Convenzione commesse sotto la sua giurisdizione dalle navi belligeranti, attivazione anche in forme suscettibili di portare in alcuni casi estremi allo scontro armato con queste ultime: presenta in modo evidente questo rischio, ad esempio, l'obbligo in capo alla Potenza neutrale di usare "i mezzi a sua disposizione" (*the means at its disposal*) per liberare una preda catturata nelle sue acque territoriali¹⁶².

18. Per molti versi simili ai canale di Kiel, seppur su scala molto maggiore, è il canale di Suez. Per la verità, il canale di Suez, a differenza di quello di Kiel, non ha chiuse, ma è comunque servito da estese e complesse installazioni egiziane.

Il canale di Suez, al pari di quello di Kiel, serve acque internazionalizzate. Il regime internazionale è stato introdotto dall'articolo I della Convenzione di Costantinopoli del 1888¹⁶³, ai sensi del quale "*the Suez Maritime Canal shall always be free and open, in time of war as in time of peace, to every vessel of commerce or of war, without distinction of flag. Consequently, the High Contracting Parties agree not in any ways to interfere with the free use of the Canal, in time of war as in time of peace. The Canal shall never be subjected to the exercise of the right of blockade*".

Nel 1957, l'Egitto ha depositato presso il Segretariato generale delle Nazioni unite una dichiarazione in cui si impegna a continuare a rispettare la Convenzione di Costantinopoli¹⁶⁴. Nella prassi, l'Egitto ha tenuto fede al suo impegno, con la

¹⁶² *Ibi*, art. 3, par. 1.

¹⁶³ *Convention between Great Britain, Germany, Austro-Hungary, Spain, France, Italy, the Netherlands, Russia and Turkey respecting the free navigation of the Suez maritime canal*, Costantinopoli, 2 aprile 1888, in TS, Vol. 24, 1911, ff. 5969 ss.

¹⁶⁴ *Declaration made by the Government on the Suez Canal and the arrangements for its operation*, 24 aprile 1957, in UNTS, Vol. 265, 1957, pp. 299 ss.

significativa eccezione dell'intermittente esercizio del diritto di blocco nei confronti di Israele¹⁶⁵.

Il deposito della dichiarazione citata conseguiva a una controversia – anche militare – successiva alla nazionalizzazione, da parte dell'Egitto, delle installazioni del canale, di proprietà di una società ad azionariato franco-britannico¹⁶⁶. La nazionalizzazione, annunciata nel 1956, diede inizio a Londra a un carteggio fra l'Ufficio del Lord Cancelliere e i *Law Officers*. Il primo sosteneva che un'azione militare in Egitto fosse compatibile con la Carta delle Nazioni unite in quanto finalizzata a preservare vitali interessi britannici e a proteggere i cittadini britannici all'estero¹⁶⁷.

I *Law Officers*, pur dando un'interpretazione più rigorosa della Carta, sostenevano che un'azione militare sarebbe stata giustificata se l'Egitto, oltre a nazionalizzare il Canale, vi avesse interdetto il passaggio alle navi battenti bandiera britannica¹⁶⁸. Com'è noto, per ragioni politiche il Gabinetto preferì non attendere una chiusura del Canale da parte dell'Egitto, ed attaccare immediatamente.

Dalla corrispondenza fra il Gabinetto e i *Law Officers*, peraltro, non risulta chiaro se la liceità dell'attacco armato, nella prospettiva di questi ultimi, derivasse dall'applicazione della disciplina internazionale del blocco marittimo – considerato, come vedremo oltre, un uso attuale della forza militare¹⁶⁹ –, oppure dalla circostanza che l'Egitto si era impadronito con la forza di un tratto di acque considerate

¹⁶⁵ Cfr. Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite n. 95 (1951), Doc. S/2322.

¹⁶⁶ Per un'ampia rassegna documentale sulla controversia fra Egitto, Gran Bretagna e Francia (con il coinvolgimento di Israele) seguita alla nazionalizzazione della compagnia anglo-francese operante il canale, si rinvia a **B. Boutros-Ghali – Y. Chlala**, *Le Canal de Suez*, Al-Bassir, Alessandria, 1958, pp. 1 ss.

¹⁶⁷ **G. Marston**, *Armed intervention in the 1956 Suez Canal crisis: The legal advice tendered to the British Government*, in ICLQ, 1988, pp. 782-783. Per quanto riguarda la protezione dei cittadini britannici, il Lord Cancelliere si riferiva alla circostanza che il Governo egiziano aveva ordinato a tutti i dipendenti della società operante il canale, cittadini stranieri compresi, di continuare a svolgere le loro mansioni, sotto pena di sanzioni civili e penali: artt. IV e V *Suez Canal Company Nationalization Act – July 26th, 1956*, traduzione in inglese pubblicata sul sito ufficiale dell'Autorità egiziana per il canale di Suez, www.suezcanal.gov.eg.

¹⁶⁸ **G. Marston**, op. cit., p. 786.

¹⁶⁹ V. *infra*, par. 19.

internazionali, per ripristinare lo *status* delle quali il Regno Unito era legittimato ad agire (come sembra evincersi da alcuni paralleli compiuti dai *Law Officers* con lo *status* internazionale di Tangeri).

Colpisce il modo in cui i *Law Officers* appuntano la loro attenzione sullo *status* delle acque del Canale, piuttosto che delle strutture terrestri di quest'ultimo, strutture in relazione alle quali si sarebbero potuti trarre in favore del Regno Unito argomenti forse più favorevoli¹⁷⁰. Le strutture terrestri del Canale costituivano infatti la *Canal Base*, il cui *status* giuridico era disciplinato dall'Accordo anglo-egiziano del 1954¹⁷¹.

La *Canal Base* includeva tutte le ex installazioni militari britanniche nell'ex Zona del Canale, che la Gran Bretagna aveva evacuato senza però rinunciare ai propri diritti sovrani sulle medesime, e riservandosi anzi il diritto di mantenervi i collegamenti aerei gestiti dalla RAF¹⁷² e di presidiarle con guardie giurate civili dipendenti dal Ministero della difesa¹⁷³. Non sarebbe stato impossibile argomentare che l'occupazione forzosa delle installazioni costituiva un attacco armato contro delle aree su cui la Gran Bretagna conservava pur sempre dei diritti sovrani. Non a caso, l'Egitto fece eseguire l'occupazione del canale da squadre di generi disarmati¹⁷⁴. Così come nel caso del

¹⁷⁰ Anche se la tesi dei *Law Officers* non fu fatta propria dal Governo britannico, nella prassi diplomatica anglo-francese relativa alla crisi di Suez si rinviene comunque traccia della particolare enfasi data allo *status* delle acque del canale rispetto a quello delle installazioni terrestri che lo servivano. Il 2 agosto 1956 Gran Bretagna e Francia adottarono, insieme agli Stati Uniti, una Dichiarazione tripartita in cui si affermava che, "*having regard to all the attending circumstances*", l'azione dell'Egitto metteva in pericolo la libertà e la sicurezza del canale. Il Presidente Nasser ebbe buon gioco a replicare che l'occupazione pacifica delle infrastrutture logistico-portuali terrestri, in un canale privo di chiuse, non aveva alcuna ricaduta ("*no relation whatsoever*") sulla libertà di navigazione nel canale: **J.A. Obieta**, *The international status of the Suez canal*, Martinus Nijhoff, L'Aja, 1960, p. 103. Analoga tendenza a leggere la crisi di Suez con particolare se non esclusivo riferimento allo *status* delle acque e alla libertà di navigazione si rinviene in **Y. van der Mensbrugge**, *Les garanties de la liberté de navigation dans le canal de Suez*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1964, p. 369, che inquadra l'azione egiziana nella generale tendenza della prassi internazionale dell'epoca ad allargare la sfera di sovranità e i diritti sovrani degli Stati costieri e rivieraschi sulle acque, quasi che l'espropriazione del canale di Suez, con le sue cospicue installazioni terrestri, potesse essere messa sullo stesso piano dell'estensione, da parte di uno Stato costiero, del limite delle sue acque territoriali.

¹⁷¹ *Egypt and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland – Agreement (with annexes and appendices)*, Il Cairo, 19 novembre 1954, in UNTS, Vol. 210, 1955, pp. 23 ss.

¹⁷² Art. 7 Accordo.

¹⁷³ *Ibi*, Art. 3, lett. a), parte E, allegato II.

¹⁷⁴ **J. Bassoul**, *The day Nasser nationalized the Suez Canal*, France Presse, 26 luglio 2006.

canale di Kiel, dunque, nel considerare nella sua unitarietà un ambito marittimo-portuale o fluvial-portuale internazionalizzato, l'attenzione del giurista tende a concentrarsi sul regime delle acque piuttosto che su quello delle installazioni terrestri.

Nel caso del canale di Kiel, la Corte permanente di giustizia internazionale aveva considerato assorbente il regime delle acque, senza considerare quanto esso inevitabilmente incidesse sul regime delle installazioni portuali. Nel caso del canale di Suez, i *Law Officers* avevano a disposizione varie possibili tesi – per quanto tutte deboli – per giustificare l'intervento armato del Governo britannico: l'argomento relativo all'occupazione della *Canal Zone*, l'argomento relativo allo *status* delle acque del canale, e infine gli argomenti proposti dall'Ufficio del Lord Cancelliere. Fra tutte queste possibili tesi, ugualmente fragili, i *Law Officers* scelsero l'unica che, per poter essere invocata, richiedeva il verificarsi di un presupposto in quel momento non esistente: un futuro e ipotetico blocco del canale da parte dell'Egitto.

La considerazione sottesa sia alla sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale, sia al parere dei *Law Officers* sembra essere quella che, in un ambito marittimo-portuale, l'*asset* veramente strategico siano le acque, e la possibilità di percorrerle con navi civili e militari. Così, il regime internazionale di quelle acque viene considerato automaticamente esteso anche alle installazioni terrestri che le servono, e questa presunzione non viene meno neanche quando, come nel caso del canale di Kiel, le installazioni terrestri sollevano distinti e autonomi problemi con riferimento al diritto della neutralità. In modo analogo, nel caso del canale di Suez, nel tentativo di giustificare l'intervento armato anglofrancese in Egitto i *Law Officers* preferirono far leva sul regime delle acque del canale piuttosto che su quello delle pur importanti installazioni terrestri che lo servivano, e che erano a ben vedere il solo oggetto materiale del provvedimento espropriativo egiziano: la scelta dei *Law Officers* resta

significativa, anche se nemmeno il regime delle installazioni terrestri sarebbe servito a rendere l'azione anglofrancese conforme alla Carta delle Nazioni unite.

19. La disamina della crisi di Cuba, con riguardo alla quale la prassi internazionale si atteggia in modo diverso rispetto ai casi di Kiel e Suez, richiede alcune brevi premesse. Il più importante istituto di diritto internazionale bellico concernente i porti – indifferentemente militari e civili – è il blocco. Il blocco consiste nello spiegamento, da parte di uno Stato, di navi militari per interdire il transito verso i porti di un altro Stato¹⁷⁵. Nella sua origine storica, il blocco si effettuava nelle acque territoriali dello Stato che lo subiva o poco al di fuori delle medesime, schierando un contingente navale che interdiva fisicamente l'accesso al porto (c.d. "blocco di prossimità"). Il blocco di prossimità, tuttavia, è diventato ben presto impossibile in conseguenza del potenziamento dell'artiglieria costiera e poi dell'arma aerea¹⁷⁶. Pertanto, i blocchi navali vengono ormai fatti rispettare in acque lontanissime dai porti oggetto dei medesimi, mediante l'esercizio del diritto di visita, *sub specie* di controllo

¹⁷⁵ Questa, almeno, è la definizione tradizionale di blocco. Secondo un'isolata tesi statunitense, risalente alla Guerra di secessione, il blocco può essere applicato anche a navi dirette verso porti neutrali, ma con destinazione finale in un porto bloccato (par. 7.7.4 *The Commander's Handbook on the law of naval operations*, Ed. luglio 2007, Doc. U.S. Navy NWP 1-14M; *contra* par. 13.67 *The Manual of the law of armed conflict – UK Ministry of Defence*, Oxford University Press, 2004; par. 5.2.10 *Helsinki principles on the law of maritime neutrality*, Europa-Universität Viadrina, Francoforte, 2002; par. 99 Manuale di San Remo). Nel contesto della guerra al terrorismo, inoltre, lo Stato di Israele ha dichiarato un blocco navale nei confronti della Striscia di Gaza sulla base di un asserito stato di guerra con Hamas. La questione della liceità del blocco è emersa nel 2010 a seguito dell'abbordaggio, da parte della Marina israeliana, della nave Mavi Marmara, battente bandiera delle Isole Comore, presa a nolo da una ONG turca per sbarcare aiuti umanitari nella Striscia di Gaza. Sulla specifica questione dall'applicabilità del diritto della guerra marittima al conflitto fra Israele e Hamas, v. rapporto Turkel, *The public Commission to examine the maritime incident of 31 May 2010 – The Turkel Commission, Report, Part One*, Government Printing Israel, Tel Aviv, 2010, pp. 45 ss. Non prende chiaramente posizione sul punto, nel suo rapporto, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni unite: *Report of the international fact-finding mission to investigate violations of international law, including international humanitarian and human rights law, resulting from the Israeli attacks on the flotilla of ships carrying humanitarian assistance*, rapporto al Consiglio, Doc. A/HRC/15/21, 27 settembre 2010.

¹⁷⁶ V. **R.W. Barnett**, *Technology and naval blockade*, in NWCR, 2005, pp. 87 ss.

documentale inteso a verificare che la nave fermata non sia diretta al porto bloccato¹⁷⁷.

Il blocco, in quanto finalizzato a privare lo Stato che lo subisce di ogni rifornimento, anche alimentare, viene generalmente considerato una forma di uso attuale della forza militare da parte dello Stato che lo mette in pratica¹⁷⁸, tanto da essere annoverato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite fra gli esempi di aggressione¹⁷⁹. In conseguenza dell'attuazione del blocco, per le Potenze neutrali sorge l'obbligo di tollerare che la Potenza operante il blocco sequestri la navi battenti bandiera neutrale colte nell'atto di violarlo; dette navi possono essere confiscate dalla Potenza operante il blocco.

Il blocco si distingue dalla quarantena perché questa impedisce il transito delle navi dirette verso i porti dello Stato che la subisce solo a condizione che queste trasportino determinate categorie di merci vietate (di solito materiale bellico), diverse dai beni di prima necessità.

Gli istituti del blocco e della quarantena hanno avuto un test pratico di notevole importanza nel corso della crisi di Cuba del 1962. In quell'anno l'Unione Sovietica, con il consenso del Governo locale, costruì in territorio cubano nove siti di lancio per testate nucleari strategiche. Gli Stati Uniti, rilevata la costruzione dei siti per mezzo di aerei spia, decisero come prima misura di impedire il trasporto a Cuba di ulteriori missili: a tal uopo, la prima misura presa in considerazione fu un blocco aeronavale, al quale fu però preferita una quarantena limitata al materiale militare¹⁸⁰.

¹⁷⁷ In conseguenza di questa radicale alterazione delle tecniche di blocco, quest'ultimo ha sempre meno per oggetto i porti – come accadeva in origine – e sempre di più l'intera linea costiera dello Stato sottoposto al blocco. Anche ai giorni nostri, tuttavia, principale obiettivo pratico del blocco è interrompere il traffico e il flusso di merci verso i porti.

¹⁷⁸ Sulla correttezza di questa prospettazione si tornerà poco oltre.

¹⁷⁹ Art. 3, lett. c) Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974, Doc. A/RES/3314(XXIX).

¹⁸⁰ Nel suo discorso televisivo del 22 ottobre 1962, il Presidente Kennedy descrisse l'azione statunitense nei termini seguenti: *"To halt this offensive buildup, a strict quarantine on all offensive military equipment under shipment to Cuba is being initiated. All ships of any kind bound for Cuba from whatever nation and port will, if found to contain cargoes of offensive weapons, be turned back. This quarantine will be extended, if needed, to other types of*

La quarantena fu appunto preferita al blocco in quanto l'Amministrazione americana riteneva che, a differenza di quest'ultimo, essa non costituisse un atto di guerra contro Cuba¹⁸¹. Nondimeno, essa costituiva una minaccia di uso della forza militare contro le navi da guerra sovietiche in rotta per Cuba. Proprio per questo l'imposizione della quarantena, che nelle intenzioni dell'Amministrazione americana voleva essere un provvedimento relativamente conciliativo¹⁸², fece degenerare la crisi. Il 24 ottobre 1962, infatti, il premier sovietico Kruscev indirizzò al Presidente Kennedy una durissima rimostranza¹⁸³: “[...] *International law exists and universally recognized norms of conduct exist. We firmly adhere to the principles of international law and observe strictly the norms which regulate navigation on the high seas, in international waters. [...] The Soviet Government considers that the violation of the freedom to use international waters and international air space is an act of aggression [...]*”.

Le argomentazioni russe procurarono agli Stati Uniti grave imbarazzo, tanto che, per giustificare la quarantena, si tentò di utilizzare il meccanismo dell'Organizzazione degli Stati americani per una sorta di riattualizzazione della Dottrina Monroe¹⁸⁴. La quarantena venne così mantenuta, e alla fine l'Unione Sovietica accettò di smantellare i siti di lancio, rimpatriando i missili. Nei mesi successivi, gli Stati Uniti ritirarono – ufficialmente in modo unilaterale – le loro testate nucleari in Turchia.

cargo and carriers. We are not at this time, however, denying the necessities of life as the Soviets attempted to do in their Berlin blockade of 1948”.

¹⁸¹ **A. Graham**, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, II Ed., Longman, New York, 1999, pp. 111 ss.

¹⁸² Lo Stato Maggiore congiunto americano, all'unanimità, aveva raccomandato al Presidente Kennedy l'invasione di Cuba, essendo i missili sovietici già installati e pronti al lancio: **R. Kennedy**, *Thirteen days: A memoir of the Cuban missile crisis*, W.W. Norton, New York, 1971, p. 14. Anche il generale De Gaulle, ricevendo gli inviati americani il 22 ottobre 1962, dichiarò di ritenere la quarantena una misura troppo blanda: telegramma riservato al Segretario di Stato degli Stati Uniti, Department of State, Central files, Doc. 611.3722//10-22.62, 1962.

¹⁸³ Presidential correspondence, Doc. Lot 66 D 304.

¹⁸⁴ **E. Abel**, *La crisi dei missili*, Garzanti, Milano, 1966, p. 44; **C. Oliver**, editor, *The inter-American security system and the Cuban crisis*, Oceana, New York, 1964, p. 26.

Nei mesi drammatici della crisi di Cuba del 1962, gli Stati Uniti effettuarono una scelta: preferirono porre in essere una condotta, la quarantena, costituente una minaccia di uso della forza contro l'Unione Sovietica, piuttosto che una condotta costituente un uso attuale della forza contro Cuba, il blocco.

Si trattò, a tutti gli effetti, della scelta del male minore. L'uso attuale della forza avrebbe infatti comportato una risposta militare da parte certamente di Cuba – che poteva anche aver ottenuto dall'Unione Sovietica i codici di lancio per le testate nucleari¹⁸⁵ – e probabilmente anche dell'Unione Sovietica. La mera minaccia di interdire il passaggio alle navi dirette a Cuba, invece, evitò lo scontro armato.

Quel che è opportuno sottolineare ai nostri fini è come, nei casi di uso veramente massiccio della forza armata navale per interferire nell'operatività di un porto (blocco), cambi radicalmente l'approccio rilevato nella prassi internazionale nel caso di interferenze più lievi con l'operatività del porto.

Nel caso di interferenze lievi (il fermo della S.S. Wimbledon in un porto tedesco, l'occupazione delle installazioni del canale di Suez rimasto comunque percorribile), esse vengono sindacate nella loro liceità, o nella possibilità di opporvi contromisure militari, assumendo come parametro giuridico primario il regime delle acque servite dal porto.

Viceversa, quando l'interferenza assume la sua gradazione massima, come nel caso del blocco, emerge la vera valenza strategica del porto per lo Stato territoriale: non solo e non tanto l'esercizio del diritto di navigazione, ma la possibilità di rifornire il proprio territorio, in ultima analisi mantenendo il controllo sul medesimo e assicurando il funzionamento dell'apparato di governo. Ecco allora che il legame strettissimo,

¹⁸⁵ In realtà così non era, e anzi il comandante delle forze missilistiche sovietiche a Cuba venne istruito di non utilizzarle, a difesa dell'isola, senza un'autorizzazione diretta da Mosca (telegramma Ministro della difesa sovietico 27 ottobre 1962, Archivio del Presidente della Federazione russa, Sezione speciale documenti resi pubblici, telegramma n. 76639 del 27 ottobre 1962, rif. originale n. 8/154). Questa circostanza, però, non era nota agli Stati Uniti all'epoca dei fatti.

evidenziato dalla prassi relativa ai canali di Kiel e Suez, fra regime delle acque e regime delle installazioni logistico-portuali serventi le medesime, si attenua: tanto che viene considerato un uso attuale della forza contro Cuba un blocco attuato in acque internazionali ma diretto comunque contro i porti di quello Stato.

Queste oscillazioni nella valutazione delle interferenze con l'operatività dei porti, oltretutto, sono estreme nell'attribuire al blocco o alla quarantena effetti radicalmente diversi. Infatti da una parte, nel caso del blocco, il legame fra condotte poste in essere in alto mare e dimensione territoriale del porto viene talmente enfatizzato da configurare il blocco stesso come uso attuale della forza contro lo Stato del porto, senza nemmeno distinguere fra la proclamazione del blocco (a rigore una minaccia di uso della forza) e la concreta attuazione del medesimo con il fermo delle navi e l'interdizione delle rotte. Dall'altra parte, la quarantena viene considerata prevalentemente come un'interferenza con la libertà di navigazione dei vari Stati della bandiera delle navi, senza tener conto della circostanza che essa è pur sempre diretta contro uno specifico Stato territoriale.

CAPITOLO QUARTO

IL PORTO CIVILE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

20. La fase progressista: la sentenza sul porto di Genova. 21. La fase di ripiegamento. 22. Evoluzione della prassi europea in materia portuale. 23. Scenari futuri in ambito europeo. 24. Altri sistemi regionali di integrazione interportuale: il sistema interamericano.

20. Nella materia dei trasporti, altamente strategica, i Trattati tendono a limitare, almeno in parte, l'azione delle Istituzioni europee.

Ai trasporti era dedicato il Titolo V del Trattato CE¹⁸⁶, che attribuiva alla Comunità europea la competenza ad adottare "norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di due o più Stati membri"¹⁸⁷, "le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro"¹⁸⁸, "le misure atte a migliorare la sicurezza nei trasporti"¹⁸⁹ e "ogni altra utile disposizione"¹⁹⁰. Tuttavia, in tutti i casi in cui si fossero dovute adottare "disposizioni riguardanti i principi del regime dei trasporti e la cui applicazione potesse gravemente pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni, come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti", l'atto recante le predette disposizioni doveva essere adottato dal Consiglio all'unanimità¹⁹¹.

¹⁸⁶ Artt. 70 ss. Trattato CE. Cfr. Prima ancora, ai trasporti era dedicato il Titolo IV del Trattato CEE, artt. 74 ss.

¹⁸⁷ *Ibi*, art. 71, par. 1, lett. a) Trattato CE.

¹⁸⁸ *Ibi*, art. 71, par. 1, lett. b).

¹⁸⁹ *Ibi*, art. 71, par. 1, lett. c).

¹⁹⁰ *Ibi*, art. 71, par. 1, lett. d).

¹⁹¹ *Ibi*, art. 71, par. 2.

Di fronte a questa cautela degli Stati membri con riferimento al settore dei trasporti, non stupisce che i primi interventi incisivi nel settore portuale siano venuti dalla Corte di giustizia negli anni '90 del secolo scorso, con la celebre sentenza sul porto di Genova¹⁹².

In quell'occasione, la Corte era stata chiamata a sindacare la compatibilità con il diritto comunitario delle disposizioni contenute nel Codice della navigazione italiano, di spiccato *favor* per le organizzazioni dei lavoratori portuali¹⁹³, e così riassunte dalla Corte: "Dal fascicolo trasmesso alla Corte risulta che in Italia le operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci sono riservate, a norma dell'articolo 110 del Codice della navigazione, a compagnie portuali i cui lavoratori, che ne sono altresì i soci, devono possedere, a norma degli articoli 152 e 156 del Regolamento per la navigazione marittima, la cittadinanza italiana. L'inosservanza dei diritti esclusivi attribuiti alle compagnie portuali viene punita con sanzioni penali comminate dall'articolo 1172 del Codice della navigazione. L'esercizio delle operazioni portuali per conto terzi è concesso, ai sensi dell'articolo 111 del Codice della navigazione, a imprese portuali. Per l'esecuzione delle operazioni portuali queste imprese, che sono in generale società di diritto privato, devono servirsi esclusivamente delle compagnie portuali"¹⁹⁴.

La Corte prosegue riconoscendo al porto di Genova la qualità di mercato rilevante ai sensi del diritto europeo della concorrenza: "Detto mercato è quello

¹⁹² Corte di giustizia, sentenza 10 dicembre 1991, causa C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova s.p.a. c. Siderurgica Gabrielli s.p.a.* Cfr. **G. Guéguen-Hallouët**, *Le juge communautaire et l'application des règles de concurrences aux ports maritimes*, in **A. Cudennec - G. Guéguen-Hallouët**, co-éditeurs, *Le juge communautaire et la mer*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 23 ss.; **M. Maresca**, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 39 ss. Cfr. anche Corte di giustizia, sentenza 12 febbraio 1998, causa C-163/96, procedimento penale a carico di Silvano Raso e altri. Nella più ampia materia marittima l'Unione europea aveva in precedenza esercitato le sue competenze con il "pacchetto" costituito dai Regolamenti (CEE) n. 4056-58/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986. Cfr. sentenza 13 dicembre 1989, causa C-49/89, *Corsica Ferries France c. Direzione generale delle Dogane francesi*.

¹⁹³ Cfr. *supra*, Introduzione, Sezione prima.

¹⁹⁴ Parr. 3-4 sentenza.

dell'organizzazione per conto terzi e dell'esecuzione delle operazioni portuali relative all'ordinario trasporto merci nel porto di Genova. Tenuto conto in particolare del volume di traffico in tale porto e della sua rilevanza rispetto al complesso delle attività d'importazione ed esportazione marittime, si deve ravvisare in questo mercato una parte sostanziale del mercato comune". Segue la parte più rilevante della sentenza: "Va poi precisato che il semplice fatto di creare una posizione dominante mediante la concessione di diritti esclusivi, ai sensi dell'art. 90 n. 1 del Trattato, non è di per sé incompatibile con l'art. 86"¹⁹⁵ a meno che, in punto di fatto, l'impresa beneficiaria di diritti esclusivi ai sensi della legislazione nazionale non sia "indotta a commettere abusi"¹⁹⁶.

Ravvisate appunto determinate condotte di abuso di posizione dominante nell'applicazione di tariffe molto elevate da parte della compagnia portuale di Genova, la Corte conclude dichiarando l'incompatibilità dell'ordinamento portuale all'epoca vigente con il diritto comunitario.

La portata della sentenza sul porto di Genova è stata dirompente, costringendo l'Italia a una vera e propria privatizzazione dei porti rilevanti per il Mercato interno¹⁹⁷. In questi porti sono stati sciolti gli Enti portuali, enti pubblici che svolgevano attività di gestione diretta dei porti¹⁹⁸. Le compagnie portuali sono state private del monopolio del lavoro portuale ai sensi del Codice della navigazione¹⁹⁹, le cui disposizioni in materia di ordinamento portuale sono state abrogate. Nell'ambito di ciascuno di questi grandi porti è stata istituita un'Autorità portuale, ente pubblico statale non economico

¹⁹⁵ *Ibi*, par. 16.

¹⁹⁶ *Ibi*, par. 17.

¹⁹⁷ *Ibi*, par. 15. Nel dare attuazione alla sentenza, con Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (su cui v. **S. Zunarelli**, *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della Legge 28 gennaio 1984, n. 84*, in DT, 1995, pp. 737) l'Italia ha identificato i porti rilevanti per il mercato comune nei "porti di Ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Manfredonia, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Ravenna, Savona, Taranto, Trieste e Venezia" (art. 6, co. 1 Legge cit.).

¹⁹⁸ Art. 2 Legge 84/94.

¹⁹⁹ *Ibi*, art. 21.

a ordinamento autonomo, ispirato al modello delle *port authority* anglosassoni²⁰⁰. Una delle funzioni principali dell'Autorità portuale è appunto affidare in gestione il porto a più concessionari/operatori portuali, sulla base di procedure non discriminatorie e trasparenti di evidenza pubblica. L'Autorità portuale non può dare in concessione la gestione dell'intero porto a un gestore unico, ma deve bandire gare distinte per l'aggiudicazione delle concessioni sulle singole aree e banchine²⁰¹.

Il superamento del vetusto ordinamento portuale contenuto nel Codice della navigazione, superamento imposto dalla sentenza della Corte, ha aperto i porti italiani ai grandi terminalisti internazionali: la Hutchinson Whampoa opera come terminalista nel porto di Taranto, la APM a Gioia Tauro, la PSA a Genova e Venezia²⁰².

L'attuazione in Italia della sentenza sul porto di Genova, tuttavia, proprio per i provvedimenti incisivi con cui è stata compiuta ha aperto ulteriori problemi di armonizzazione del mercato europeo dei servizi portuali. Nel suo Libro verde sui porti del 1997²⁰³, la Commissione notava come, finché l'attuazione della sentenza restava circoscritta all'Italia, essa rischiava paradossalmente di distorcere la concorrenza nel complessivo settore portuale comunitario, nel quale la maggior parte dei porti era ancora gestita in regime di monopolio pubblico o privato, o comunque secondo modelli diversi da quello imposto dalla sentenza sul porto di Genova²⁰⁴. Ulteriori problemi di compatibilità si ponevano sotto il profilo degli aiuti di Stato²⁰⁵ e della libera

²⁰⁰ *Ibi*, art. 6.

²⁰¹ *Ibi*, art. 18. Nel disporre questa "frammentazione" delle operazioni portuali, la Legge 84/94 si spinge oltre quanto veniva richiesto dalla sentenza. Sarebbe stato sufficiente, e forse più opportuno, disporre l'indizione di una gara unica per l'intero porto, purché condotta in condizioni di trasparenza e non discriminatorie per le imprese comunitarie.

²⁰² La COSCO si è invece limitata, fino a questo momento, a svolgere attività di agenzia, concentrate nei porti di Genova e Napoli. Per le informazioni essenziali su questi terminalisti, v. *supra*, par. 2.

²⁰³ *Green paper on maritime ports and sea infrastructure*, Doc. COM(97) 678 fin., adottato dalla Commissione europea il 10 dicembre 1997.

²⁰⁴ *Ibi*, p. 27.

²⁰⁵ *Ibi*, pp. 15 ss.

circolazione delle merci, con specifico riferimento – in quest'ultimo caso – alla riscossione dei diritti portuali²⁰⁶.

21. I tre filoni delineati – monopoli portuali, aiuti di Stato in materia portuale e diritti portuali – seguirono nel prosieguo percorsi diversi.

Del filone dei monopoli si fece carico prevalentemente la Commissione, con la presentazione della proposta di Direttiva nota come “pacchetto porti I”²⁰⁷. Il pacchetto porti I si basava sull'interpretazione italiana della sentenza sul porto di Genova, non solo prevedendo che i servizi portuali venissero dati in concessione mediante procedure non discriminatorie di evidenza pubblica²⁰⁸, ma vietando la concessione esclusiva a un gestore unico, salvo che quest'ultima fosse imposta da “vincoli di spazio o di capacità disponibile, per ragioni di sicurezza del traffico marittimo o in applicazione della normativa in materia di ambiente”²⁰⁹. Al fine di evitare la costituzione di monopoli di fatto, veniva limitata la durata temporale delle concessioni²¹⁰. Infine, era espressamente previsto il diritto degli utenti portuali alla c.d. “autoassistenza” o “autoproduzione”, ossia a provvedere *in house* ai servizi portuali²¹¹.

Sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo nell'ambito della procedura di co-decisione, il pacchetto porti venne tuttavia respinto nel 2003, e la Commissione ha abbandonato nel 2006 il tentativo di introdurre una nuova versione edulcorata, il c.d. “pacchetto porti II”²¹². Allo stesso modo, non si registrano dal 2006 ad oggi

²⁰⁶ *Ibi*, pp. 18 ss.

²⁰⁷ Proposta modificata di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali, COM/2002/101 fin., trasmessa dalla Commissione al Parlamento europeo il 19 febbraio 2002.

²⁰⁸ *Ibi*, art. 8.

²⁰⁹ *Ibi*, art. 7, par. 1.

²¹⁰ *Ibi*, art. 9.

²¹¹ *Ibi*, art. 11.

²¹² Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali, COM/2004/0654 fin., Commissione europea, 2004.

Decisioni della Commissione o sentenze della Corte di giustizia atte allo smantellamento dei monopoli portuali che sopravvivono nell'Unione europea²¹³.

Il secondo filone, quello degli aiuti di Stato, è stato sostanzialmente abbandonato. L'annunciata adozione²¹⁴, da parte della Commissione, di specifici orientamenti sugli aiuti di Stato nel settore portuale non ha ancora avuto luogo. Nemmeno nell'adozione di Decisioni su casi singoli di aiuti di Stato, la Commissione si è mostrata particolarmente attenta al settore. Nel caso Hotel Cipriani del 1997, contestuale alla pubblicazione del Libro verde sui porti, la Commissione ha dichiarato sbrigativamente non applicabili le norme europee di diritto della concorrenza al concessionario del servizio di rimorchio nel porto di Venezia, in quanto l'attività d'impresa di quest'ultimo era "esercitata a livello locale in un settore che non è liberalizzato"²¹⁵.

La disciplina europea degli aiuti di Stato destinati al settore portuale²¹⁶ va ricercata, piuttosto, nell'ambito più generale delle misure a sostegno al trasporto

²¹³ A titolo meramente esemplificativo, si cita il porto sloveno di Capodistria/Koper, titolare di un volume di traffico superiore a quello del porto di Trieste, e gestito in regime di monopolio della Luka Koper d.d., società controllata dallo Stato sloveno. Particolarmente interessante è poi l'esempio del porto transfrontaliero di Copenhagen-Malmö, gestito in regime di monopolio dalla società CMP. La CMP è una *joint venture* di diritto danese, costituita dalla CPH City & Port Development e dalla Malmo Hamn AB. La CPH è una società strumentale della Corona danese e del Comune di Copenhagen, mentre la Malmo Hamn è una società mista costituita dal Comune di Malmö e da capitale privato. V. **P.W. de Langen – M.H. Nijdam**, *A best practice in cross-border port cooperation: Copenhagen Malmö port*, in **T. Notteboom – C. Ducruet – P. de Langen**, editors, *Ports in proximity*, Ashgate, Farnham, 2009, pp. 163 ss.

²¹⁴ Cfr. punto 6 Risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2008 su una politica europea dei porti, in GUUE 4 dicembre 2009, n. C295, pp. 74 ss.

²¹⁵ Decisione della Commissione 2000/394/CE del 25 novembre 1999. Si trattava, a onore del vero, di una Decisione non riguardante il settore portuale o marittimo, ma un regime di sgravi degli oneri sociali introdotto in favore delle imprese operanti a Venezia e a Chioggia. Il regime venne dichiarato incompatibile con il diritto europeo degli aiuti di Stato (artt. 87 ss. dell'allora Trattato CE), con alcune eccezioni, fra cui appunto il concessionario per il servizio di rimorchio nel porto.

²¹⁶ Comunicazione della Commissione che stabilisce orientamenti relativi ad aiuti di Stato integrativi del finanziamento comunitario per l'apertura delle autostrade del mare, Doc. 2008/C 317/08, in GUUE 12 dicembre 2008, n. C 317, pp. 10 ss. A onta dell'intitolazione, la Comunicazione costituisce un riepilogo delle tipologie di aiuti di Stato erogabili al trasporto marittimo-multimodale, non solo a integrazione di finanziamenti europei (v. parr. 7, 12, 14 Comunicazione).

marittimo²¹⁷ o in quello, ancora piu' ampio, della rete transeuropea dei trasporti²¹⁸. Nell'ambito in particolare del sostegno al trasporto marittimo, a venire in considerazione sono soprattutto gli aiuti al trasporto a corto raggio, che possono essere concessi per progetti di trasporto combinato (mare-gomma). Nell'ambito della rete transeuropea dei trasporti, gli aiuti di Stato che possono essere concessi rientrano dal canto loro nell'alveo dei progetti "Marco Polo II" e dei progetti "TEN-T", finalizzati alla creazione delle c.d. "autostrade del mare", cioè di meccanismi che spostino sulle vie d'acqua il traffico che attualmente circola su gomma. Si tratta dunque, in questi casi, di aiuti di Stato erogati a integrazione dei finanziamenti europei destinati ai progetti "Marco Polo II" o "TEN-T".

Del filone dei diritti portuali, infine, si è fatta carico principalmente la Corte di giustizia, a fronte di sporadici interventi della Commissione. Nel 1994 è stata emessa infatti una seconda sentenza sul porto di Genova, questa volta riguardante la locale Corporazione dei piloti²¹⁹. La Corte di giustizia ha dichiarato illecita la condotta della Corporazione che, in esecuzione dei provvedimenti tariffari della Capitaneria di porto, applicava tariffe preferenziali alle navi autorizzate al servizio di cabotaggio marittimo, all'epoca riservato alle navi battenti bandiera italiana. Nel 1997, con riferimento al porto danese di Gedser, la Corte ha emesso la sentenza GT-Link²²⁰. Detta sentenza costituisce il pronunciamento più avanzato della Corte in materia di diritti portuali, in quanto ha statuito che questi ultimi devono essere applicati in modo non discriminatorio a tutte le navi che utilizzano il porto (non solo alle navi europee), e in ogni caso in modo equo, ossia in proporzione ai servizi effettivamente offerti all'utente. Sempre nel 1997, la Corte di giustizia ha poi escluso nel caso Calì,

²¹⁷ Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi, Doc. 2004/C 13/03, in GUUE 17 gennaio 2004, n. C 13, pp. 3 ss.

²¹⁸ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1692/96/CE del 23 luglio 1996.

²¹⁹ Corte di giustizia, sentenza 17 maggio 1994, causa C-18/93, Corsica Ferries Italia s.r.l. c. Corpo dei piloti del porto di Genova.

²²⁰ Corte di giustizia, sentenza 17 luglio 1997, GT Link A/S c. De Danske Statsbaner.

riguardante sempre il porto di Genova, che il diritto della concorrenza dell'Unione europea si applichi alle attività finalizzate alla prevenzione dell'inquinamento in ambito portuale²²¹. Nello stesso anno, i criteri della sentenza GT-Link sono stati applicati dalla Commissione ancora al porto di Genova, in una Decisione che ha dichiarato l'illegittimità delle voci della tariffa di pilotaggio contenenti sconti per le compagnie più frequenti utilizzatrici del porto²²². Nel 1998, la Corte di giustizia è tornata di nuovo a occuparsi del porto di Genova nella terza²²³ sentenza Corsica Ferries²²⁴. In questa pronuncia la Corte ha precisato che il corrispettivo richiesto all'utente portuale fruitore del servizio deve basarsi sui costi vivi del servizio, maggiorati dei costi derivanti dalla necessità di offrire un servizio continuativo a tutti gli utenti portuali²²⁵. Infine, gli orientamenti giurisprudenziali in materia di servizi portuali hanno trovato recente conferma in una sentenza resa nel 2010 sull'ordinamento portuale spagnolo²²⁶.

22. Dopo gli esordi della prima sentenza sul porto di Genova, l'azione delle Istituzioni europee nel settore portuale ha subito una evidente decelerazione, rimanendo circoscritta sostanzialmente alla tariffazione e ai diritti portuali.

Individuare i motivi di questa inversione di tendenza non è facile, ma indicazioni utili si possono trarre dai resoconti delle sedute del Parlamento europeo che condussero al rigetto del pacchetto porti I. La proposta della Commissione venne fatta oggetto di discussione alla seduta del 10 marzo 2003²²⁷ e votata alla seduta dell'11

²²¹ Corte di giustizia, sentenza 18 marzo 1997, causa C-343/95, Diego Calì & Figli s.r.l. contro Servizi ecologici porto di Genova s.p.a.

²²² Decisione della Commissione 97/745/CE del 21 ottobre 1997.

²²³ Dopo quelle del 1989 e del 1994, v. nota 192.

²²⁴ Corte di giustizia, sentenza 18 giugno 1998, causa C-266/96, Corsica Ferries France s.a. c. Gruppo antichi ormeggiatori del porto di Genova s.c.a.r.l., Gruppo ormeggiatori del porto di La Spezia s.c.a.r.l. e Ministero dei trasporti e della navigazione.

²²⁵ Par. 60.

²²⁶ Corte di giustizia, sentenza 4 febbraio 2010, causa C-18/09, Commissione europea c. Regno di Spagna.

²²⁷ Resoconto in Doc. P5_CRE(2003)03-10.

marzo 2003²²⁸. Filo conduttore della discussione fu sicuramente il tema del lavoro portuale, anche perché durante la seduta, tenutasi a Strasburgo, vi furono violentissime manifestazioni dei lavoratori portuali di tutta Europa, confluiti nella città, presidiata in quei giorni dalle Forze armate francesi²²⁹. Non stupisce certo che, in quel clima, al tema della tutela del lavoro portuale si siano richiamati praticamente tutti gli europarlamentari che hanno preannunciato un loro voto contrario. Molti europarlamentari hanno tracciato altresì un legame fra tutela del lavoro portuale e sicurezza portuale, che sarebbe garantita dal “*know-how* ineguagliabile” delle organizzazioni dei portuali²³⁰.

In filigrana, pertanto, dietro al rigetto della proposta di Direttiva si possono intravedere due fattori: un'influenza non ancora completamente elisa delle organizzazioni dei lavoratori portuali e una sopravvenuta preoccupazione per la sicurezza portuale connessa ai casi Erika e Prestige²³¹, non a caso invocati durante la discussione²³².

Esiste anche una chiave di lettura diversa da quella che traspare dai lavori parlamentari, e che si basa invece su un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia. A ben vedere, detta giurisprudenza appare fortemente influenzata dal modello di gestione portuale italiano: non solo perché ben quattro sentenze

²²⁸ Resoconto in Doc. P5_CRE(2003)03-11.

²²⁹ L'europarlamentare Plooij van Gorsel (ELDR) all'inizio della seduta si lamentò con la Presidenza dell'“ossessività paranoica con cui l'Esercito francese vigila sul palazzo del Parlamento”, tale ad avviso di Plooij van Gorsel da impedire il sereno svolgimento dei lavori (resoconto 10 marzo 2003, p. 9). D'altro canto l'europarlamentare Piecyk (PSE) deplora la violenza usata dai dimostranti (resoconto 10 marzo 2003, p. 32).

²³⁰ L'espressione è dell'europarlamentare Ainardi (GUE/NGL), resoconto 10 marzo 2003, p. 32.

²³¹ *Supra*, par. 3.

²³² Così conclude il suo intervento l'eurodeputato Ainardi: “Infine, dopo il disastro della Prestige ho incontrato gli operatori del settore marittimo in Francia per discutere aspetti legati alla sicurezza. Tutti hanno insistito sul fatto che la sicurezza marittima inizia dai porti. Trovo pertanto totalmente contraddittorie le misure prese a seguito del naufragio della Prestige e la decisione adottata oggi di imporre l'autoproduzione. Per tutti questi motivi il mio gruppo continua a sostenere che la posizione comune debba essere respinta” (resoconto 10 marzo 2003, p. 33).

riguardano il porto di Genova, ma perché la Corte in ogni pronuncia valuta il modello gestorio portuale che le viene sottoposto non in astratto, ma in concreto.

Nella prima e più incisiva sentenza, del 1991, la Corte dà un giudizio negativo dell'efficienza delle compagnie portuali monopoliste italiane: "Nella causa principale risulta dagli accertamenti effettuati dal giudice nazionale che lo sbarco delle merci avrebbe potuto essere effettuato dall'equipaggio della nave a costi inferiori e che il ricorso obbligatorio ai servizi delle due imprese titolari di diritti esclusivi ha comportato costi supplementari ed era quindi, a causa delle conseguenze sui prezzi delle merci, atto ad incidere sulle importazioni"²³³. Nella terza sentenza, del 1997, sul porto di Genova – la seconda sentenza, del 1994, come si ricorderà atteneva al distinto filone dei diritti portuali – la Corte si ritrova a sindacare la legittimità del monopolio riconosciuto dall'Ente portuale dell'epoca a una società controllata, incaricata della vigilanza contro lo sversamento accidentale di idrocarburi. Anche in questo caso la Corte si addentra nel concreto funzionamento del servizio, valutando perfettamente congrua e ragionevole la tariffa stabilita con ordinanza dell'Ente portuale²³⁴. Nell'ultima sentenza, del 1998, la Corte rileva infine come non siano agli atti prove dell'esorbitanza delle tariffe richieste all'utente portuale dal concessionario monopolista per il servizio di ormeggio²³⁵. Viene da pensare, insomma, che fin dall'inizio la Corte non intendesse sopprimere i monopoli portuali, diffusamente considerati monopoli naturali e comunque di antichissima tradizione, se non in quanto essi si dimostrassero macroscopicamente inefficienti o iniqui per l'utenza.

23. Il Trattato di Lisbona potenzialmente consente un'azione più incisiva delle Istituzioni nel settore dei trasporti, nell'ambito del quale il Parlamento e il Consiglio

²³³ Sentenza cit., par. 22.

²³⁴ *Ibi*, parr. 20 e 21.

²³⁵ *Ibi*, parr. 45 ss.

possono ora legiferare secondo la procedura ordinaria²³⁶. La circostanza che un determinato atto dell'Unione europea nel settore dei trasporti "rischi di pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni, come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti" non determina più come conseguenza che il Consiglio debba deliberare all'unanimità²³⁷.

E' ben vero che viene tenuto fermo il limite della necessaria attuazione, nel settore dei trasporti, del principio della libera prestazione dei servizi con atti adottati – ora – ai sensi del Titolo VI²³⁸, disciplinante i trasporti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²³⁹. La libera prestazione dei servizi nell'ambito dei trasporti non costituisce, cioè, deve essere attuata con atti normativi del Parlamento e del Consiglio. Tali atti devono avere come base giuridica un articolo del Titolo VI, normalmente l'articolo 91²⁴⁰, anziché l'articolo 59 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, disciplinante l'esercizio della potestà normativa dell'Unione europea per la liberalizzazione dei servizi.

Questa condizione apposta alla vigenza del principio di libera prestazione dei servizi, tuttavia, risulta rilevante per i servizi marittimi²⁴¹ piuttosto che per quelli portuali: questi ultimi, infatti, vengono in genere prestati da imprese stabilite nel

²³⁶ Art. 91, par. 1 TfUe.

²³⁷ Lo stabilisce espressamente l'art. 91, par. 1 TfUe.

²³⁸ Artt. 90 ss. TfUe.

²³⁹ Art. 58, par. 1 TfUe. Analogamente disponeva l'art. 51, par. 1 Trattato CE. Ad esempio la c.d. "Direttiva Bolkestein" sulla liberalizzazione del mercato dei servizi (Direttiva 2006/123/CE), adottata nel vigore del Trattato CE, non si applica ai "servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo V del Trattato CE".

²⁴⁰ L'articolo 91, par. 1 TfUe è la norma generale sull'esercizio della potestà normativa dell'Unione europea nel settore dei trasporti; alternativamente potrebbe venire in considerazione l'art. 95, par. 3, dettato specificamente per l'eliminazione delle forme di discriminazione tariffaria nel settore dei trasporti.

²⁴¹ Peraltro, ai sensi dell'art. 1, par. 1 Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992, dal 1° gennaio 1993 la libera prestazione dei servizi è applicabile agli armatori dell'Unione europea, limitatamente alle navi battenti bandiera di uno Stato membro, le quali hanno dunque un sostanziale diritto d'accesso ai porti dell'Unione europea (cfr. *infra*, par. 24). Il Regolamento citato attua il principio di libera prestazione dei servizi, con riferimento ai servizi marittimi, in modo pieno e completo, in quanto si applica anche alle rotte fra porti di un solo Stato membro (c.d. "cabotaggio").

porto, con conseguente preminente rilevanza della libertà di stabilimento. Esisterebbero pertanto tutti i presupposti perché, sulla scorta dell'impulso impresso dal Trattato di Lisbona al settore dei trasporti in generale, l'azione delle Istituzioni dell'Unione nel settore portuale riacquistasse una certa incisività.

Non è detto, però, che ciò avvenga. La liberalizzazione del settore portuale, come si è visto²⁴², ha incontrato notevoli resistenze, che non hanno mancato di esercitare un effetto frenante sull'azione delle Istituzioni, complice l'affermarsi delle tematiche della *port safety* e della *port security*. Queste ultime hanno distolto l'attenzione delle Istituzioni dal percorso di liberalizzazione dei porti; inoltre, detta liberalizzazione è spesso considerata, a ragione o a torto, antitetica alle ragioni della *port safety* e della *port security*.

Un ulteriore effetto frenante potrebbe avere la durissima crisi che ha colpito l'industria marittima e portuale nel biennio 2008-2009²⁴³. Detta crisi non ha affatto risparmiato i porti altamente liberalizzati del Nord Europa²⁴⁴. Questa circostanza potrebbe rafforzare la tesi di chi sostiene che il sistema classico di gestione portuale, basato sul *know-how* delle organizzazioni dei portuali, continua a essere il miglior temperamento fra efficienza, *port safety* e *port security*. Paradossalmente, dunque, è possibile che si tenti un recupero del modello di gestione portuale anteriore alla containerizzazione, piuttosto che dare nuovo impulso alla liberalizzazione.

²⁴² V. *supra*, par. precedente.

²⁴³ Nel 2007, nei porti dell'Unione europea erano circolate quasi quattro miliardi di tonnellate di merci, con un incremento costante dal 2002; nel 2009 ne erano circolate meno di tre miliardi e mezzo (fonte: Eurostat, tabella ttr00009, aggiornata al 2010). Sono seguiti accenni di ripresa nel 2010 (*Movimento contenitori in principali porti italiani – Sbarchi + imbarchi + trasbordi, Anni 2000-2010 provvisorio*, Associazione dei porti italiani, 2010; non ancora disponibili i dati Eurostat per il 2010).

²⁴⁴ Dai dati Eurostat risulta che, durante il biennio 2008-2009, i Paesi Bassi sono passati da oltre cinquecento milioni di tonnellate di merci a quattrocentosessantotto milioni, il Belgio da duecentotrentasei milioni a duecentotré milioni, la Germania da trecentoquindici milioni a poco meno di duecentosessantatré milioni.

Allo stato, le tendenze conservatrici e liberalizzatrici sembrano aver polarizzato le Istituzioni dell'Unione, con la Commissione ancora sostanzialmente ferma alle posizioni assunte con riferimento al fallito pacchetto porti I, un perdurante conservatorismo del Parlamento e un Consiglio maggiormente appiattito sulle posizioni del Parlamento.

L'ultima comunicazione della Commissione relativa al settore portuale risale alla fine del 2007²⁴⁵, e sostanzialmente ribadisce la necessità di aprire i porti alla concorrenza²⁴⁶, limitando le rendite di posizione dei concessionari-operatori portuali²⁴⁷ e in particolare delle organizzazioni dei lavoratori portuali²⁴⁸. Significativamente, tuttavia, il documento non contiene più alcun riferimento all'autoproduzione, particolarmente invisa alle organizzazioni dei lavoratori portuali. Soprattutto, la Comunicazione è stata ricevuta freddamente dal Consiglio²⁴⁹. Quest'ultimo, alla luce del rigetto dei due pacchetti porti e dei costi potenziali per fornire ammortizzatori sociali ai lavoratori portuali rimasti disoccupati, nonché del pericolo di depotenziarne le organizzazioni sindacali, ha infatti rilevato l'opportunità che per il futuro la Commissione si limiti a promuovere la liberalizzazione portuale attraverso strumenti di *soft law*²⁵⁰.

Infine, il Parlamento ha preso atto della comunicazione con una Risoluzione²⁵¹, in cui "si compiace" del fatto che la Commissione intenda procedere a eventuali interventi nel settore portuale attraverso un "ampio processo di consultazione"²⁵² e in

²⁴⁵ *Communication on a European Ports Policy*, Doc. COM(2007) 616 fin., adottata dalla Commissione europea nel 2007.

²⁴⁶ *Ibi*, par. 1.2, ultimo trattino.

²⁴⁷ *Ibi*, par. 4.3.

²⁴⁸ *Ibi*, par. 4.5.

²⁴⁹ *Accompanying document to the communication from the Commission on a European Ports Policy – Summary impact assessment*, Doc. SEC(2007) 1339, adottato per uso interno dalla Commissione europea il 18 ottobre 2007.

²⁵⁰ *Ibi*, par. 2.

²⁵¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2008 su una politica europea dei porti, Doc. 2009/C 295 E/18.

²⁵² *Ibi*, punto 2.

ogni caso mediante "strumenti giuridici non vincolanti"²⁵³. Il Parlamento prosegue deplorando velatamente il *dumping* portuale praticato in alcuni Stati non membri dell'Unione²⁵⁴ e "invita la Commissione a riesaminare le questioni di sicurezza portuale e a tenere presente il maggiore costo relativo alla competitività dei porti comunitari"²⁵⁵; per quanto riguarda l'esame del regime delle concessioni portuali "invita la Commissione a tener conto dell'importanza che un certo grado di flessibilità in questo ambito riveste per le Autorità portuali"²⁵⁶. Infine, nella Risoluzione il Parlamento "sostiene fermamente il ruolo dei porti gestiti da *trust* a livello locale e senza fini di lucro ed esorta le autorità locali, regionali, nazionali e comunitarie a intraprendere azioni per impedirne il disfacimento, dato che i benefici che apportano alle comunità limitrofe a livello sociale, ricreativo e turistico vanno oltre la loro originaria funzione economica". Il Parlamento in tal modo prende apertamente le distanze dal programma di privatizzazione dei *port trust*²⁵⁷ avviato dal Governo britannico, programma che del resto si è già arenato.

Nel Consiglio e nel Parlamento, dunque, paiono prevalere opinioni poco favorevoli a una liberalizzazione portuale a breve termine. E' probabile che questo

²⁵³ *Ibi*, punto 3.

²⁵⁴ *Ibi*, punto 23.

²⁵⁵ *Ibi*, punto 24.

²⁵⁶ *Ibi*, punto 42.

²⁵⁷ Il *port trust* è una tipologia di Autorità portuale *landholder* tipica del Regno Unito e dei Paesi del *Commonwealth*. Il *port trust* è generalmente disciplinato da provvedimenti legislativi *ad hoc*, ma normalmente è un fondo fiduciario di diritto pubblico (*public trust*) avente come organo amministrativo un Consiglio (*Board of Trustees*) che può essere o meno titolare di poteri pubblicistici; i componenti del Consiglio sono nominati dallo Stato in rappresentanza degli *stakeholder* portuali. Una delle poche leggi organiche sui *port trust* esistenti, il *Major Port Trusts Act* indiano del 1963, prevede che in seno al *Board of Trustees* siano rappresentati il Governo federale, le organizzazioni dei lavoratori portuali, il Ministero della marina mercantile, il Governo dello Stato federato in cui è sito il porto, le Forze armate, le Ferrovie, le organizzazioni degli armatori e degli spedizionieri ed eventuali altri *stakeholder* individuati dal Governo, che può anche variare il numero dei seggi di cui è composto il Consiglio e distribuirli fra le varie categorie: par. 3.(1). Per la sua stessa fisionomia, e come struttura di *governance* esponenziale degli *stakeholder* locali, il *port trust* non garantisce un'apertura del porto alla concorrenza. Per questo il Governo britannico ha varato negli anni '90 del secolo scorso un processo di privatizzazione dei *port trust*, che però procede con difficoltà: v. **L. Butcher**, *Ports: Privatisation of trust ports*, House of Commons, Londra, 2011, Doc. SN/BT/10.

clima politico influenzi anche la Corte di giustizia, inducendo la medesima a tenere una linea prudente nel settore portuale. Una linea di questo tipo, del resto, sarebbe coerente con la giurisprudenza pregressa della Corte, che non ha adottato pronunce particolarmente incisive se non di fronte a modelli di gestione portuale chiaramente inefficienti o a distorsioni tariffarie, suscettibili di incidere sulla libera circolazione delle merci.

CAPITOLO QUINTO

IL PORTO CIVILE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE
DEL COMMERCIO

24. Diritto d'accesso alle infrastrutture portuali per gli Stati diversi da quello costiero. 25. Infrastrutture portuali e trasporto multimodale. 26. I commitments sui servizi portuali assunti dagli Stati membri dell'OMC. 27. Giurisprudenza degli organi OMC sul porto civile. 28. Il Codice di condotta sulle liner conferences adottato dall'UNCTAD. 29. Collocazione da dare ai c.d. "contratti internazionalizzati".

24. Come si è accennato nel capitolo primo²⁵⁸, il diritto d'accesso al porto da parte di Stati diversi da quello costiero costituisce un tema al confine fra diritto del mare e diritto internazionale del commercio. La possibilità di accedere a porti stranieri, infatti, consente da una parte di movimentare merci, dall'altra di prestare servizi marittimi.

Il carattere ibrido del tema, come si è anticipato²⁵⁹, emerge già nella Convenzione di Ginevra sui porti marittimi del 1923. La Convenzione, ancora in vigore, resta lo strumento che prevede il più ampio diritto di accesso ai porti. Essa può essere considerata uno strumento appunto al confine tra diritto del mare e diritto internazionale del commercio, in quanto va letta in parallelo con la coeva Convenzione di Ginevra sulle ferrovie²⁶⁰: i due strumenti, combinati insieme, costituiscono quasi una regolamentazione *ante litteram* del trasporto multimodale.

Non casualmente, sulle disposizioni delle due Convenzioni di Ginevra del 1923 sono ricalcate quelle contenute nella Convenzione di New York del 1965 sul transito a

²⁵⁸ *Supra*, par. 13.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ *Convention on the international régime of railways*, Ginevra, 9 dicembre 1923, in LNTS, Vol. 47, 1926, pp. 55 ss.

fini commerciali degli Stati privi di costa ²⁶¹, che sopprime la condizione di reciprocità prevista dalla Convenzione sui porti del 1923, e adotta, quanto al trattamento delle navi nei porti, la clausola della Nazione più favorita²⁶².

Con riferimento al diritto d'accesso al porto sul piano commerciale merita altresì un cenno una teoria dai contorni molto indefiniti, emersa trasversalmente nel diritto della concorrenza di alcuni Stati²⁶³, nel diritto dell'Unione europea²⁶⁴ e nel diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio²⁶⁵: la teoria delle installazioni essenziali (*essential facilities doctrine*)²⁶⁶. Sono "essenziali", secondo questa teoria, tutte quelle installazioni, non necessariamente materiali, infungibili per l'accesso a un mercato rilevante. Qualunque ente pubblico o privato abbia, a qualsiasi titolo, la disponibilità esclusiva di una installazione essenziale sarebbe tenuto a consentire l'utilizzo della stessa, a condizioni ragionevoli, alle imprese intenzionate ad accedere al mercato rilevante. La latitudine della teoria, come si vede, è tanto vasta da rischiare di

²⁶¹ *Convention on transit trade of land-locked States*, New York, 8 luglio 1965, in UNTS, Vol. 597, 1967, pp. 42 ss. La Convenzione essenzialmente combina le disposizioni delle due Convenzioni sui porti e le ferrovie del 1923, estendendole a tutte le tipologie di trasporto terrestre e marittimo. La Convenzione è stata ratificata da Australia, Belgio, Bielorussia, Burkina Faso, Burundi, Centrafrica, Chad, Cile, Danimarca, Finlandia, Georgia, Kazakistan, Laos, Malawi, Mali, Mongolia, Nepal, Nigeri, Nigeria, Norvegia, Olanda, Russia, Rwanda, San Marino, Senegal, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Swaziland, Ucraina, Ungheria, Uzbekistan, Zambia. Fanno invece parte della Convenzione per successione Croazia, Cechia, Montenegro, Serbia e Slovacchia.

²⁶² *Ibi*, art. 2; cfr. anche Principio III (la Convenzione di New York si compone di un preambolo, una serie di principi interpretativi e un articolato).

²⁶³ L'*essential facilities doctrine* è nata negli Stati Uniti nel 1912, con il caso *United States v. Terminal Railroad Ass'n*, 224 US 383 (1912). In quell'anno la Corte suprema federale ordinò alla *Terminal Railroad Ass'n*, sulla base dello *Sherman Antitrust Act* (2 luglio 1890), di consentire l'uso dei suoi *terminal* ferroviari a qualunque altra compagnia a condizioni eque e ragionevoli ("[...] *provide definitely for the use of the terminal facilities by any other railroad not electing to become a joint owner, upon such just and reasonable terms [...]*": punto 2 dispositivo).

²⁶⁴ Corte di giustizia, sentenza 6 marzo 1974, cause riunite 6-7/73, Istituto chemioterapico italiano s.p.a. e *Commercial Solvents Corporation* c. Commissione delle Comunità europee.

²⁶⁵ Il diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio è finora l'unico, a livello internazionale, ad aver codificato la teoria delle installazioni essenziali, seppure in un atto di *soft law*: si tratta del *reference paper on basic telecommunications*, in *WTO Analytical Index*, Vol. 1, II Ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 989 ss.

²⁶⁶ Per una disamina della teoria, non circoscritta al solo ordinamento dell'Unione e delle Comunità europee, si rinvia a **A.F. Bavasso**, *Essential facilities in EC law: The rise of an 'epithet' and the consolidation of a doctrine in the communications sector*, in YEL, 2002, pp. 63 ss.

applicarsi a fattispecie estremamente eterogenee, con potenziali interferenze, tra l'altro, con il diritto di proprietà o la libertà di contrarre.

In questa sede, è sufficiente dire che la teoria delle installazioni essenziali appare difficilmente applicabile al porto moderno: quest'ultimo, inserito com'è nella catena del trasporto multimodale, assai raramente potrà definirsi infungibile per l'accesso a un mercato. Per lo più, i grandi operatori marittimi, operando su rotte intercontinentali, possono disinvoltamente utilizzare un porto piuttosto che un altro, anche a grandi distanze geografiche, esercitando un notevolissimo potere contrattuale sulle Autorità locali. A titolo meramente esemplificativo, moltissimi prodotti destinati ai Paesi mediterranei dell'Europa vengono sbarcati nei porti dell'Europa del nord, considerati più efficienti, meno costosi e collegati con migliori infrastrutture ferroviarie.

L'unica attività portuale per cui la teoria delle infrastrutture essenziali può ritenersi rilevante è quella del trasporto passeggeri, nell'economia del quale può accadere che un porto, a causa della sua posizione geografica, sia infungibile per il servizio di certe tratte. Anche in quest'ottica, tuttavia, in una sola occasione la teoria delle installazioni essenziali è stata applicata a un porto²⁶⁷: e precisamente con la Decisione della Commissione europea sul porto danese di Rødby del 1993²⁶⁸. Detto porto è specializzato nel servizio di traghetto passeggeri sulla linea Rødby-Puttgarden²⁶⁹ ed era gestito, all'epoca dei fatti, da un'impresa pubblica controllata dal Ministero delle comunicazioni danese, la DSB. La società svedese Euro-Port A/S desiderava offrire un proprio servizio di traghetto passeggeri sulla linea Rødby-

²⁶⁷ Se si eccettua la Decisione interinale adottata dalla Commissione europea con riferimento al porto britannico di Holyhead (Decisione della Commissione 94/19/CE del 21 dicembre 1993). In quell'occasione, tuttavia, l'Autorità portuale locale e la società intenzionata a istituire un servizio di traghetto con l'Irlanda trovarono un accordo, per cui la Commissione si limitò a respingere la richiesta di misure provvisorie.

²⁶⁸ Decisione della Commissione 94/119/CE del 21 dicembre 1993.

²⁶⁹ Puttgarden è un porto tedesco. Rødby viene utilizzato sia come porto di partenza e destinazione, sia come scalo sulla rotta Svezia-Germania.

Puttgarden; a tal fine non riteneva sufficiente operare nel porto con le proprie navi, ma aveva chiesto l'assegnazione di parte delle strutture di terra del porto, oppure il permesso di costruirne di proprie. La DSB si era rifiutata di assegnare alla Euro-Port A/S parte delle strutture nella sua disponibilità, o terreni idonei per costruirne di private. La Commissione dichiarò tale rifiuto incompatibile con il diritto dell'Unione europea.

Secondo la Commissione, a giustificare l'applicazione della teoria delle installazioni essenziali sono particolarissime circostanze geografiche ed economiche:

"[...] il collegamento Roedby-Puttgarden può difficilmente sostituirsi agli altri collegamenti marittimi per quanto riguarda il trasporto di passeggeri tra la Svezia e la Germania. Infatti, data l'eccellente rete autostradale tra Roedby e Helsingoer, collegata via mare in 15 minuti di traversata, con il porto svedese di Helsingborg, il collegamento diretto tra Germania e Svezia via Travemuende-Trelleborg ha attratto nel 1991 soltanto 1.102.463 passeggeri e 159.484 autoveicoli, mentre nello stesso periodo la rotta Roedby-Puttgarden ha interessato 8.024.654 passeggeri e 1.209.065 autoveicoli. Ciò dimostra che gli utenti preferiscono l'itinerario Puttgarden-Helsingborg considerato più diretto e più rapido (la traversata Travemuende-Trelleborg tra la Svezia e la Germania dura da 7 a 9 ore). Analogamente, il collegamento marittimo Goeteborg-Frederikshaven, se soddisfa una parte dei fabbisogni del traffico tra la Svezia, da un lato, e la Danimarca e il resto dell'Europa occidentale dall'altro, resta comunque svantaggiato rispetto al collegamento Roedby-Puttgarden sia per la durata della traversata (3 ore e 1/4 anziché 1 ora) che per i raccordi autostradali meno buoni. Infine, l'itinerario attraverso il Grande Belt (tra le isole Sjælland e Fyn verso lo Jutland) comporta una traversata marittima di durata identica al collegamento Roedby-Puttgarden, ma allunga di 165 km la distanza terrestre da percorrere tra Copenhagen e Amburgo. Questa soluzione alternativa appare quindi meno interessante dell'asse principale Helsingoer-Copenhagen-Roedby-Puttgarden. Certamente, una volta realizzato il progetto di raccordo fisso sul Grande Belt²⁷⁰ tra le isole Sjælland e Fyn, una parte del traffico tra la Svezia e la regione di Copenhagen, da un lato, e la Germania, dall'altro, potrebbe essere più facilmente deviata verso lo Jutland. Resta tuttavia il fatto che: - il raccordo fisso non è ancora in servizio (il collegamento ferroviario dovrebbe essere aperto nel 1995, quello autostradale nel 1998); - il transito del ponte sul Grande Belt sarà comunque a pagamento come avviene per i collegamenti marittimi."

²⁷⁰ Poi effettivamente costruito nel 1997 e aperto al traffico nel 1998: v. *supra*, par. 11.

Nonostante la peculiarità del caso di Rødby-Puttgarden, non si può escludere *a priori* che altri porti risultino infungibili per il trasporto passeggeri, con riferimento a determinate destinazioni soprattutto turistiche. Finora, tuttavia, la prassi relativa all'applicazione della teoria delle installazioni essenziali ai porti è stata sporadica, sia per il carattere controverso della teoria stessa, sia per la relativa marginalità del trasporto passeggeri rispetto al trasporto merci²⁷¹.

Concludendo, un diritto di accesso ai porti stranieri sussiste solo nei rapporti fra Stati che siano parti della Convenzione di Ginevra del 1923 (a condizione di reciprocità) o di quella di New York del 1965 (in favore degli Stati privi di costa).

Un peculiare diritto di accesso si rinviene, infine, nell'articolo V del GATT²⁷². Detto diritto è limitato alle navi che fanno scalo nel porto, che vi caricano beni provenienti da uno Stato diverso da quello del porto o che vi scaricano beni diretti a uno Stato diverso da quello del porto, purché lo Stato di destinazione della nave o dei beni sia parte al GATT²⁷³.

Sul piano pratico, in ogni caso, problematico non è tanto il diritto d'accesso al porto – quasi sempre riconosciuto – ma le concrete modalità d'esercizio del medesimo. Con la containerizzazione, gli utenti commerciali dei porti hanno pressanti esigenze di speditezza, spesso frustrate dallo Stato del porto nell'applicazione della normativa doganale, sanitaria, ecc.: problema, questo, destinato ad acuitizzarsi con la progressiva introduzione delle misure di *port security* e il conseguente intensificarsi delle ispezioni sui *container*²⁷⁴.

²⁷¹ Vi è stato un tentativo di applicare la teoria delle infrastrutture essenziali al lavoro portuale in regime di autoproduzione. Sul punto si tornerà nel capitolo dedicato al lavoro portuale, *sub par.* 43.

²⁷² *General agreement on tariffs and trade*, 30 ottobre 1947, in UNTS, Vol. 55, 1950, pp. 194 ss.

²⁷³ *Ibi*, art. 5, par. 1.

²⁷⁴ V. *supra*, par. 4.

Non casualmente, la questione è affrontata da un'importante Convenzione IMO, nota come Convenzione FAL²⁷⁵. Scopo dichiarato di tale Convenzione è ridurre i tempi di scalo delle navi, dei passeggeri imbarcati e delle merci caricate o scaricate²⁷⁶. La Convenzione adotta un approccio flessibile e pragmatico, componendosi di uno stringato preambolo, un articolato e un allegato contenente *standard* e raccomandazioni ("Recommended Practices"). Né gli uni né le altre sono norme di *hard law*. Tuttavia, la mancata ottemperanza a uno *standard* dev'essere dallo Stato parte notificata all'IMO²⁷⁷; per converso, deve essere notificato all'IMO l'accoglimento di una raccomandazione²⁷⁸. L'allegato può essere emendato dagli Stati parte a maggioranza, senza necessità di convocare un'apposita conferenza²⁷⁹. Nella sua formulazione attuale, purtroppo, l'allegato si concentra più sulle formalità e procedure burocratiche relative alle navi e ai passeggeri che a quelle relative alle merci. Circostanza, questa, che conferma quanto sia sensibile politicamente la questione dello sdoganamento dei *container*, per i problemi commerciali, di organizzazione portuale e di pubblica sicurezza che tale questione pone.

25. Nella regolamentazione internazionale del porto civile si possono individuare due percorsi convergenti. Il primo percorso è quello di un progressivo spostamento del porto, come oggetto di regolamentazione internazionale, dall'alveo del diritto del mare a quello del diritto internazionale del commercio, nell'ambito del quale si collocano le Convenzioni piu' recenti riguardanti il settore portuale. Il secondo percorso è quello

²⁷⁵ *Convention on facilitation of international maritime traffic*, Londra, 9 aprile 1965, in UNTS, Vol. 591, 1967, pp. 265 ss. La Convenzione ha avuto un numero molto elevato di firme e adesioni (essa non prevede il deposito di ratifiche), un successo forse ottenuto dall'IMO concentrando le disposizioni della Convenzione sul trasporto di passeggeri piuttosto che sullo quello di merci: aspetto, quest'ultimo, assai sensibile per gli Stati (v. subito *infra*).

²⁷⁶ *Ibi*, art. I.

²⁷⁷ *Ibi*, art. VIII, par. 1.

²⁷⁸ *Ibi*, art. VIII, par. 3.

²⁷⁹ *Ibi*, art. VII.

dalla regolamentazione del porto non più isolatamente considerato, ma come componente della catena del trasporto multimodale.

Già negli anni '20 del XX secolo, come si è visto, vi era stata l'intuizione della stipula parallela di due Convenzioni riguardanti il regime dei porti e quello del trasporto ferroviario. All'epoca, naturalmente, il trasporto multimodale non esisteva ancora, ma esistevano già alcuni elementi precursori, soprattutto in Gran Bretagna²⁸⁰; non casualmente, la Gran Bretagna è uno degli Stati che hanno ratificato la Convenzione di Ginevra del 1923²⁸¹.

Con la Convenzione di New York del 1965, questo secondo percorso può considerarsi già concluso. La Convenzione del 1965, infatti, detta un regime assolutamente uniforme per il trasporto su nave, su ferrovia e su gomma, senza destinare alcuna disposizione specifica ai porti. Questa impostazione da una parte è positiva, in quanto colloca il porto nel contesto che gli è proprio, quello del trasporto multimodale; dall'altra parte, porta a una generalizzazione eccessiva per un settore complesso come quello portuale. Si deve infatti rilevare la mancanza di una disciplina internazionale di dettaglio sul trasporto multimodale, che espliciti una politica dei trasporti o contenga norme tecniche sul porto quale snodo di una rete logistica e multimodale.

Effettivamente, peraltro, per i loro complessi procedimenti di formazione le norme internazionali non avrebbero la flessibilità richiesta da un settore come quello del trasporto multimodale.

²⁸⁰ Proprio negli anni '20 del XX secolo la *Railway Clearing House*, un consorzio delle compagnie ferroviarie britanniche, fissò gli *standard* del "container RCH", considerato l'antesignano del moderno *container* multimodale.

²⁸¹ Fra il 1924 e il 1925, la Gran Bretagna ha depositato ratifiche distinte per sé medesima, le sue colonie e protettorati e l'India. La Convenzione è stata altresì ratificata, nello stato lasso di tempo, dai Domini di Australia e Nuova Zelanda. Per la complessa prassi di conclusione degli accordi internazionali nell'ambito dell'Impero e del Commonwealth britannico nella prima metà del XX secolo: **M.L. Forlati Picchio**, *Rappresentanza – Diritto internazionale pubblico*, in NDI, Vol. 14, pp. 835 ss.; **R.B. Stewart**, *Treaty-making procedure in the British Dominions*, in AJIL, 1938, pp. 467 ss.

Non è un caso che lo strumento internazionale di maggior successo nel settore del trasporto multimodale sia un trattato particolarmente elastico, la Convenzione TIR del 1975²⁸². La Convenzione riguarda il trasporto internazionale di merci in generale, ma contiene anche disposizioni specifiche sul trasporto mediante *container*²⁸³. Essa ha ricevuto un elevato numero di ratifiche, comprese quelle della Comunità europea e degli Stati membri. La Convenzione si compone di un articolato, contenente le disposizioni più generali, e di dieci Allegati, contenenti disposizioni di dettaglio. Per l'emendamento dell'articolato e degli Allegati²⁸⁴ sono previste due procedure diverse: nel primo caso, l'obiezione espressa anche da un solo Stato parte impedisce che l'emendamento possa considerarsi approvato²⁸⁵; nel secondo caso, l'emendamento si considera approvato a meno che non sia notificata, entro un termine fissato dal Comitato amministrativo della Convenzione, l'obiezione di un quinto degli Stati contraenti, o comunque di cinque di essi²⁸⁶. Questa procedura differenziata consente di adattare le norme contenute nella Convenzione all'evoluzione della tecnologia e delle pratiche del trasporto multimodale²⁸⁷; essa ha avuto un certo successo, tanto che la Convenzione è stata emendata ben ventotto volte²⁸⁸.

²⁸² *Customs Convention on the international transport of goods under cover of TIR carnets (TIR Convention)*, Ginevra, 14 novembre 1975, in UNTS, Vol. 1079, 1978, pp. 413 ss.

²⁸³ *Ibi*, Allegato 7. In questo la Convenzione TIR ricalca la Convenzione WCO sui *container* del 1972, *Customs Convention on containers*, Ginevra, 2 dicembre 1972, in UNTS, Vol. 988, 1975, pp. 43 ss. che però ha un contenuto molto più limitato, disciplinando solo l'ammissione temporanea e l'omologazione dei *container*.

²⁸⁴ Le proposte di emendamento devono essere presentate al Comitato amministrativo della Convenzione, che riunisce tutti gli Stati parte (All. 8 Conv., art. 1) e assolve a un ruolo di filtro preventivo. Il Comitato viene convocato dal Segretario generale delle Nazioni unite annualmente, e in ogni caso in cui la convocazione sia richiesta da cinque Stati parte (All. 8 Conv., art. 4). Il Comitato delibera sulle proposte di emendamento a maggioranza dei due terzi (All. 8 Conv., art. 5). Le proposte di emendamento che superano il vaglio preliminare del Comitato vengono sottoposte agli Stati parte.

²⁸⁵ *Ibi*, art. 59, par. 4.

²⁸⁶ *Ibi*, art. 60.

²⁸⁷ Si tratta, come si vede, di procedimenti normativi simili a quelli utilizzati dalle organizzazioni internazionali specializzate per l'adozione di norme in settori tecnici: cfr. *supra*, par. 10.

²⁸⁸ Docc. ECE/TRANS/17/Amend.1-28.

Invece, la Convenzione UNCTAD sul trasporto multimodale internazionale dei beni del 1980²⁸⁹, priva di meccanismi di revisione altrettanto snelli, non è mai entrata in vigore, non avendo raggiunto il numero di adesioni necessario (trenta)²⁹⁰. La Convenzione contiene prevalentemente norme di diritto internazionale privato²⁹¹, ma anche norme di *soft law* sulla delicatissima questione dello sdoganamento dei *container* alla frontiera²⁹².

L'importanza della flessibilità in questo settore, naturalmente, lo rende un terreno potenzialmente fertile per l'adozione di strumenti di *soft law*, sui quali si tornerà a tempo debito²⁹³.

²⁸⁹ *United Nations Convention on international multimodal transport of goods*, Ginevra, 24 maggio 1980, non reg. presso le NU, Doc. TD/MT/CONF/16.

²⁹⁰ La mancata entrata in vigore è attribuita dagli esperti UNCTAD per lo sviluppo del trasporto multimodale e dei servizi logistici a una risposta negativa da parte degli operatori marittimo-portuali: *Report of the expert meeting on the development of multimodal transport and logistics services*, Doc. TD/B/COM.3/59/Corr.1, 18 novembre 2003, par. 39. Oltre a ciò, l'articolo 4 della Convenzione esprime chiaramente la preoccupazione degli stessi Stati originariamente firmatari per la potenziale incidenza della Convenzione sul libero esercizio della loro sovranità: "1. *This Convention shall not affect, or be incompatible with, the application of any international convention or national law relating to the regulation and control of transport operations.* 2. *This Convention shall not affect the right of each State to regulate and control at the national level multimodal transport operations and multimodal transport operators, including the right to take measures relating to consultations, especially before the introduction of new technologies and services, between multimodal transport operators, shippers, shippers' organizations and appropriate national authorities on terms and conditions of service; licensing of multimodal transport operators; participating in transport; and all other steps in the national and commercial interest.* 3. *The multimodal transport operator shall comply with the applicable law of the country in which he operates and with the provisions of this Convention*".

²⁹¹ Il contenuto prevalentemente internazionalprivatistico della Convenzione è ricalcato dai corrispondenti strumenti internazionali adottati in America Latina: in ambito ALADI l'*Acuerdo de alcance parcial para la facilitación del transporte multimodal de mercancías*, Montevideo, 30 dicembre 1994, non reg. presso le NU, Doc. AAP.PC n. 8; in ambito Mercosur l'*Acuerdo sobre transporte multimodal en el ámbito del Mercosur*, Montevideo, 15 dicembre 1994, non reg. presso le NU, Doc. MERCOSUR/CMC/DEC n. 15/94; nell'ambito della Comunità andina, la Decisione n. 331 del 4 marzo 1993.

²⁹² Art. 32. Le norme di *soft law* sono contenute nell'Allegato alla Convenzione, cui l'articolo citato fa rinvio.

²⁹³ *Infra*, parr. 30 ss.

26. In ambito OMC, la gestione portuale rientra nella categoria dei servizi, e specificamente nella sottocategoria 11.H (*Services auxiliary to all modes of transport*)²⁹⁴. Collocando i servizi portuali in un settore distinto rispetto ai servizi marittimi, e collegato anche al trasporto ferroviario e su strada, l'OMC dimostra di tenere in debito conto il carattere multimodale del porto civile moderno.

La sensibilità dell'Organizzazione sul tema, purtroppo, non ha dato luogo all'assunzione di consistenti impegni di liberalizzazione (*commitment*) da parte degli Stati membri. Dalla banca dati OMC sul commercio in servizi²⁹⁵ risulta che cinquantuno Stati membri dell'OMC, oltre all'allora Comunità europea²⁹⁶, hanno assunto impegni nel settore 11.H. Di questi Stati, tuttavia, esclusivamente le Filippine hanno assunto impegni di liberalizzazione del lavoro portuale, assumendo impegni di tipo 4 (*"Presence of natural persons"*) nella sottocategoria 11.H.a, relativa al *cargo handling*, oltretutto con alcuni limiti²⁹⁷. Il Benin si è impegnato dal canto suo, con un *commitment* di portata molto minore, a consentire di operare nei propri porti a funzionari altamente specializzati dipendenti di società di diritto camerunense²⁹⁸.

²⁹⁴ A sua volta, il settore 11.H comprende il sottosectore a (*Cargo handling services*), b (*Storage and warehouse services*), c (*Freight transport agency services*), d (*Others*): v. *Services sectoral classification list*, Doc. MTN.GNS/W/120.

²⁹⁵ <http://tsdb.wto.org/default.aspx>.

²⁹⁶ In ambito OMC, per il momento la Comunità e l'Unione europea ha assunto impegni solo in nome di Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna (c.d. "dodici"). Gli impegni di tipo 4 (v. subito oltre), tuttavia, sono assunti anche in nome di Austria, Finlandia e Svezia.

²⁹⁷ *"Only aliens qualified to hold technical positions may be employed within the first five years of operation of the enterprise, their stay not to exceed five (5) years upon entry. Each employed alien should have at least two (2) Filipino understudies"*. L'ampiezza dell'impegno assunto dalle Filippine va probabilmente ricondotta alla centralità che il settore portuale riveste in quel Paese: le Filippine hanno quasi duemilacinquecento porti, più di qualunque altro Paese al mondo (fonte: sito ufficiale della Banca mondiale, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/EXTEAPR EGTOPTRANSPORT/0,,contentMDK:20458733~menuPK:2069348~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:574066,00.html>). In queste condizioni, probabilmente, il rischio che le organizzazioni dei lavoratori portuali acquisiscano un peso eccessivo ha indotto il Governo a una graduale liberalizzazione del settore. Del resto, se è vero che uno dei primi scioperi della storia fu proclamato dai lavoratori portuali londinesi nel 1889 (*supra*, par. 1), già nel 1872 i lavoratori portuali filippini di Cavite si erano sollevati contro l'Amministrazione coloniale spagnola (**M.C. Halili**, *Philippine history*, II Ed., Rex, Quezon City, 2008, p. 131).

²⁹⁸ Non risultano registrati presso le Nazioni unite accordi bilaterali fra il Benin e il Cameroon che spieghino questo trattamento preferenziale. L'impegno assunto dal Benin probabilmente

A fronte dell'apertura compiuta dalle Filippine – e di quella, molto più ridotta, compiuta dal Benin – si rilevano da parte di altri Stati membri posizioni estremamente conservatrici. Cuba, ad esempio, precisa che i suoi impegni di categoria 11.H, ferma restando l'esclusione del lavoro portuale, sono limitati al *terminal* per *container* dei porti de L'Havana e di Mariel e ai *terminal* specializzati nel maneggio di fertilizzanti. Hong Kong ha dichiarato di considerare i “*maritime cargo handling services [...] limited to activities exercised by stevedore companies, including terminal operators, but not including the direct activities of dockers, when this workforce is organized independently of the stevedoring or terminal operator companies*”. Degna di nota, infine, la posizione degli Stati Uniti, che limita i suoi impegni di categoria 11.H esclusivamente all'attività dei raccomandatari marittimi (*customs house brokers*).

In questo quadro si colloca il *round* di negoziati per la liberalizzazione dei servizi in corso dal 2000 in senso all'OMC. Il *round*, come dimostra la sua durata, ha avuto un andamento assai travagliato, subendo due sospensioni dal 2003 al 2004 e dal 2006 al 2007. Non è chiaro se e quando il *round* potrà terminare. Allo stato attuale, i documenti più recenti resi pubblici dall'Organizzazione sono le *revised offer* presentate da undici Stati membri²⁹⁹ e dall'Unione europea³⁰⁰ nel 2005, e dal Belize nel 2008³⁰¹. Dall'esame delle *schedule* contenute nelle *revised offer*, si ricava che per il momento nessuno Stato membro ha offerto una liberalizzazione del lavoro portuale, con l'eccezione di Estonia, Lettonia e Lituania³⁰². A fronte di questa liberalizzazione stagnante del lavoro portuale, va accolta positivamente la costituzione del *Friends of*

è finalizzato ad approfittare del *know-how* dei terminalisti operanti nel porto camerunense di Douala, uno dei pochi privatizzati della regione (fonte: sito ufficiale della *OT Africa Line*, principale compagnia di navigazione dell'Africa occidentale, www.otal.com).

²⁹⁹ Per l'Australia Doc. TN/S/O/AUS/Rev.1; per il Canada Doc. TN/S/O/CAN/Rev.1; per il Cile Doc. TN/S/O/CHL/Rev.1; per la Corea del Sud Doc. TN/S/O/KOR/Rev.1; per il Giappone Doc. TN/S/O/JPN/Rev.1; per l'Islanda Doc. TN/S/O/ISL/Rev.1; per il Liechtenstein Doc. TN/S/O/LIE/Rev.1.; per la Norvegia Doc. TN/S/O/NOR/Rev.1; per la Nuova Zelanda Doc. TN/S/O/NZL/Rev.1; per la Turchia Doc. TN/S/O/TUR/Rev.1.

³⁰⁰ Doc. TN/S/O/EEC/Rev.1.

³⁰¹ Doc. TN/S/O/BLZ/Rev.1.

³⁰² *Revised offer* Comunità europea, p. 391.

Logistics Group, composto di membri dell'OMC³⁰³ che, in un comunicato congiunto del 2004³⁰⁴, hanno espresso particolare interesse per la liberalizzazione dei servizi logistici. Pur non avendo offerto una liberalizzazione del lavoro nei loro porti³⁰⁵, i membri del Gruppo hanno proposto tre *model commitment* da includere trasversalmente in tutte le sottocategorie coinvolte a vario titolo nel trasporto multimodale³⁰⁶. Dei tre *model commitment*, due riflettono un approccio pragmatico, alla ricerca di benefici immediati alla catena di trasporto multimodale piuttosto che di innovazioni di sistema. Si tratta del *model commitment 1*, con cui lo Stato membro si impegnerebbe ad accettare la documentazione di viaggio e quella accompagnatoria del carico anche in formato elettronico, e del *model commitment 3*, con cui lo Stato membro si impegnerebbe a non rendere "eccessivamente gravose" (*unnecessarily burdensome*) le formalità di frontiera, ispettive e doganali. Non è chiara, invece, la formulazione del *model commitment 2*³⁰⁷, con cui lo Stato membro si impegnerebbe a consentire ai prestatori stranieri di servizi logistici l'offerta dei predetti servizi "in combination" (all'interno di pacchetti ?).

27. In assenza di progressi significativi nei negoziati sui servizi, la difficoltà dell'OMC nell'intervenire in modo incisivo in un settore delicato come quello portuale si riflette anche nella prassi relativa al sistema di risoluzione delle controversie.

La più famosa controversia riguardante il settore portuale sorta in ambito OMC è quella relativa alla *Harbour Maintenance Tax* statunitense, introdotta dal Congresso degli Stati Uniti con il *Water Resources Development Act* del 1986. Nonostante il

³⁰³ Si tratta di Australia, Hong Kong, Liechtenstein, Mauritius, Nicaragua, Nuova Zelanda, Svizzera e Taiwan (quest'ultimo nella nomenclatura OMC indicato alternativamente come "Taipei cinese" o "Taiwan, Penghu, Kinwen e Matsu").

³⁰⁴ Doc. TN/S/W/34 del 2005.

³⁰⁵ Tema sul quale, come si è visto, Hong Kong ha anzi una posizione molto conservatrice.

³⁰⁶ Doc. TN/S/W/20 cit.

³⁰⁷ Lo lamenta il documento *Negotiations on transport and logistics services: issues to consider*, *paper* predisposto dal Segretariato, Doc. UNCTAD/SDTE/TLB/2005/3, anno 2006, p. 19.

richiamo alla manutenzione portuale compiuto nella denominazione, la *Harbour Maintenance Tax* è, appunto, un tributo (*tax*) e non un contributo (*fee*): essa viene applicata sul valore (e non sul tonnello) delle merci movimentate nei porti statunitensi, senza alcuna correlazione con il costo dei servizi portuali effettivamente erogati. Appunto sulla base della natura tributaria e non contributiva del prelievo, la Corte suprema degli Stati Uniti ha dichiarato l'illegittimità dell'imposizione del medesimo sulle merci in uscita dai porti federali³⁰⁸.

Secondo l'Unione europea, alla cui richiesta di consultazioni³⁰⁹ si sono associati – nell'ordine – Canada³¹⁰, Giappone³¹¹ e Norvegia³¹², dall'imposizione del tributo sulle sole importazioni deriva un regime discriminatorio e comunque incompatibile con il divieto di imporre tributi sulle importazioni ed esportazioni di merci previsto dall'articolo VIII del GATT³¹³. Finora, peraltro, le parti della controversia non hanno raggiunto un accordo, né hanno chiesto la costituzione di un *panel*. La lentezza nella risoluzione di una controversia sorta formalmente ancora nel 1998 non è legata alla delicatezza del settore portuale, che oltretutto non incamera affatto la tassa, attualmente utilizzata prevalentemente per il dragaggio dei canali interni degli Stati Uniti. Appunto la destinazione e l'impiego dei cospicui proventi ricavati dal prelievo sono oggetto di una battaglia in seno al Congresso degli Stati Uniti, con ben tre disegni di legge depositati fra il 2010 e il 2011³¹⁴: e forse è proprio l'appetibilità dei proventi della tassa a trattenere il Congresso dall'abrogazione della medesima. Un

³⁰⁸ Corte suprema degli Stati Uniti, *United States v. United States Shoe Corp.*, 523 US 360 (1998).

³⁰⁹ Doc. WT/DS118/1. Tutte le richieste di consultazioni citate sono registrate presso l'OMC in data 3 marzo 1998.

³¹⁰ Doc. WT/DS118/2.

³¹¹ Doc. WT/DS118/3.

³¹² Doc. WT/DS118/4.

³¹³ Nella richiesta di consultazioni presentata dall'allora Comunità europea sono citati, in modo espressamente non esaustivo, gli articoli I, II, III, VIII e X del GATT (e non gli articoli I, II, III, VII e X del GATT, come indicato nella maschera della banca dati OMC sul sistema di risoluzione delle controversie, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm).

³¹⁴ HR 4844 e HR 104, primo firmatario rappresentante Boustany; S 3213, primo firmatario senatore Levin.

ulteriore motivo del trascinarsi della controversia può essere individuato nell'inadeguatezza del sistema OMC di risoluzione delle controversie, con particolare riferimento ai contenziosi fra Stati Uniti e Unione europea³¹⁵.

Un'ulteriore controversia risolta in ambito OMC riguardava anch'essa i porti³¹⁶. Benché meno nota rispetto a quella sulla *Harbour Maintenance Tax*, tale controversia – intercorsa fra Panama e Colombia – è interessante perché evidenzia il nesso esistente fra libera circolazione delle merci e accesso ai porti. Oggetto del contendere era un provvedimento della *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* colombiana ai sensi del quale, formalmente per agevolare i controlli, i prodotti tessili e d'abbigliamento (calzature comprese) provenienti dalla zona franca panamense di Colón³¹⁷ potevano essere importati in Colombia esclusivamente attraverso il porto di Barranquilla o l'aeroporto di Bogotà. Secondo Panama, questa restrizione costituiva una misura equivalente alle restrizioni all'importazione, vietata dall'articolo XI del GATT.

Il *panel* chiamato a redigere il proprio rapporto sulla controversia ha respinto la tesi panamense. Premesso che l'articolo XI del GATT vieta non qualunque tipo di restrizione, ma le sole restrizioni quantitative³¹⁸, il *panel* ha ritenuto che Panama non avesse fornito la prova di una restrizione quantitativa al commercio cagionata dall'obbligo di utilizzare esclusivamente il porto di Barranquilla³¹⁹ o l'aeroporto di Bogotà³²⁰.

³¹⁵ **M.L. Busch-E. Reinhardt**, *Transatlantic economic disputes: the EU, the US and the WTO*, II Ed. , Oxford University Press, New York, 2005, p. 478. Effettivamente, dalla banca dati OMC sul sistema di risoluzione delle controversie risulta che solo sei dei diciannove casi pendenti fra Unione europea e Stati Uniti sono stati risolti.

³¹⁶ Controversia DS366, *Colombia – Indicative prices and restrictions on ports of entry*.

³¹⁷ Zona franca istituita negli anni '40 del XX secolo sulla costa orientale di Panama.

³¹⁸ Rapporto del *panel*, 27 aprile 2009, Doc. WT/DS366/R, par. 4.62.

³¹⁹ Il porto di Barranquilla si trova sulla costa atlantica della Colombia, e dunque in posizione adatta per servire la zona franca.

³²⁰ Par. 4.63 rapporto *panel*.

Da una parte, dunque, vi è stata una negligenza da parte di Panama nel presentare il suo caso: l'unica prova offerta degli effetti del provvedimento colombiano sulle importazioni dalla zona franca di Colón era la dichiarazione di un'impresa di trasporto³²¹. Dall'altra suscita comunque perplessità l'affermazione del *panel*, contenuta nel *report*, secondo cui "this is simply insufficient to establish a prima facie case in respect of a measure which, on its face, does not impose a quantitative limitation on imports"³²². Infatti, posto che la movimentazione della merce per via aerea è pochissimo utilizzata³²³, il provvedimento colombiano praticamente costringe tutte le importazioni tessili e di vestiario a incanalarsi nel porto di Barranquilla, che è oltretutto il porto minore della costa atlantica colombiana³²⁴. Certo, spettava a Panama rappresentare questa situazione al *panel*. Tuttavia, incanalare tutte le importazioni di merce dirette a uno Stato in un solo porto costituisce una restrizione del commercio, salvo che ricorrano circostanze particolari (es.: Stato con un solo porto principale). Era questo un caso, insomma, in cui andava utilizzato lo strumento giuridico della presunzione relativa, che non è affatto sconosciuto nella prassi OMC di risoluzione delle controversie³²⁵, esigendo dalla Colombia la prova che un simile provvedimento non restringesse il commercio. La citata controversia fra Panama e Colombia, dunque, ancora più di quella sull'*Harbour Maintenance Tax*, rappresenta per l'OMC un'occasione perduta.

³²¹ *Ibidem*.

³²² *Ibidem*.

³²³ V. *supra*, par. 4.

³²⁴ Nel 2010 la zona portuale di Barranquilla ha movimentato sei milioni di tonnellate di merci, contro i ventiquattro milioni di Cartagena, i quaranta di Santa Marta, i ventisei di Golfo Morrosquillo e i trentacinque de La Guajira. Fonte: *Superintendencia de puertos y transporte – Informe Consolidado Año 2010*, Oficina de Planeación, Bogotá, 2011.

³²⁵ V. controversia DS192, *United States – Transitional safeguard measure on combed cotton yarn from Pakistan*, rapporto del *panel*, 31 maggio 2001, Doc. WT/DS192/R, par. 7.22; controversia DS189, *Argentina – Definitive anti-dumping measures on carton-board imports from Germany and definitive anti-dumping measures on imports of ceramic tiles from Italy*, rapporto del *panel*, 28 settembre 2001, Doc. WT/DS189/R, par. 6.6; controversia DS155, *Argentina – Measures affecting the export of bovine hides and the import of finished leather*, rapporto del *panel*, 19 dicembre 2000, Doc. WT/DS155/R, par. 11.11; controversia DS33, *United States – Measures affecting imports of woven wool shirts and blouses from India*, rapporto del *panel*, 6 gennaio 1997, Doc. WT/DS33/R, parte VII, lett. c), n. 1.

28. Ci si concentrerà ora, restando sempre aderenti al piano portuale, su alcuni problemi giuridici posti dalle imprese multinazionali. Sul mercato mondiale dei servizi portuali operano in condizioni di oligopolio, come abbiamo già notato, grandi terminalisti³²⁶, i quali contrattano da una posizione di grande forza con le Autorità portuali statali. Rilevante per l'operare di questi terminalisti, sia in quanto operatori portuali sia in quanto (eventualmente) imprese marittime, è il Codice UNCTAD sulle *liner conference*, contenuto in una Convenzione firmata a Ginevra il 6 aprile 1974³²⁷ su impulso dell'UNCTAD.

Prima di esaminare il Codice, è d'uopo un *excursus* sulle *liner conference*. Le *conference* sono organismi di autoregolamentazione costituiti da più compagnie marittime che offrono servizi di trasporto merci sulla tratta fra due o più porti ben definiti. La particolarità della *conference* sta proprio in questo, che il suo accordo istitutivo si applica a specifiche rotte, vale a dire a specifici porti di partenza e di arrivo. Gli accordi istitutivi della *conference*, spesso riservati, hanno il contenuto più vario ma generalmente prevedono la costituzione di un segretariato permanente e di un'assemblea dei soci, con ampi poteri deliberativi e, dall'altro lato, la ripartizione, anche attraverso l'esercizio di questi, del traffico marittimo sulla rotta fra i vari membri, stabilendo tariffe comuni vincolanti per questi ultimi. Tipicamente le *conference* adottano la pratica del *pooling*, cioè conferiscono ai membri il diritto di

³²⁶ V. *supra*, par. 2.

³²⁷ *Convention on a Code of conduct for liner conferences*, Ginevra, 9 aprile 1974, in UNTS, Vol. 1334, 1983, pp. 15 ss. Sono parti della Convenzione: Algeria, Arabia Saudita, Bangladesh, Barbados, Belgio, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Cechia, Centrafrica, Cile, Cina, Congo, Congo (Repubblica Democratica), Corea del Nord, Costa d'Avorio, Costa Rica, Cuba, Egitto, Etiopia, Filippine, Finlandia, Francia, Gabon, Gambia, Ghana, Giamaica, Giordania, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Iraq, Italia, Kenya, Kuwait, Libano, Liberia, Madagascar, Malesia, Mali, Marocco, Mauritania, Mauritius, Messico, Montenegro, Mozambico, Niger, Nigeria, Norvegia, Olanda, Pakistan, Perù, Portogallo, Qatar, Romania, Russia, Senegal, Serbia, Sierra Leone, Slovacchia, Somalia, Spagna, Sri Lanka, Sudan, Svezia, Togo, Trinidad e Tobago, Tanzania, Tunisia, Uruguay, Venezuela, Zambia. Hanno denunciato la Convenzione: Bulgaria, Danimarca, Germania e Gran Bretagna.

caricare le proprie merci sulle navi degli altri membri. In alcuni casi si arriva anche allo *sharing*, ossia la ripartizione degli utili realizzati dai membri.

Comprensibilmente, dal punto di vista giuridico le *conference* vengono generalmente classificate come cartelli o intese limitative della concorrenza³²⁸. A ben vedere, tuttavia, le *conference* espletano una funzione più complessa della semplice erezione di barriere alla concorrenza. Infatti, se scopo delle *conference* fosse esclusivamente limitare la concorrenza fra le compagnie navali partecipanti, esse si applicherebbero all'intero traffico marittimo di queste ultime, anziché limitatamente a una singola rotta³²⁹.

Per comprendere appieno la funzione delle *liner conference* è necessario risalire alla loro origine storica. Esse nascono nel XX secolo, in Gran Bretagna, per regolamentare il traffico di merci fra i porti del Regno Unito e dell'India Britannica³³⁰. I commercianti marittimi dell'epoca erano chiamati a confrontarsi con l'introduzione dei battelli a vapore; questi avevano reso meno proibitiva la percorrenza delle rotte transoceaniche, che costituiva invece un vero e proprio azzardo con le navi a vela. Ciò in un mercato in cui la merce, trasportata sfusa, trovava il suo mercato di vendita nel porto di destinazione. Con l'introduzione dei battelli a vapore si prospettava l'eventualità – sino ad allora del tutto eccezionale – che carichi di merci simili arrivassero nel porto nello stesso periodo: tanto sarebbe bastato per far crollare la quotazione di quelle merci, azzerandone il valore nel mercato di destinazione.

³²⁸ **R. Manfrini**, *Il traffico marittimo nel diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 4 ss.

³²⁹ Non a caso, gli Stati *sponsor* del Codice in seno all'UNCTAD sostennero che esso, in quanto strumento internazionale, era applicabile all'intero traffico marittimo fra gli Stati contraenti, senza ulteriori limitazioni: **E.A. Georgandopoulos**, *The proposed 1988 review conference on the code of conduct for liner conferences*, in NP, 1988, a p. 25 definisce questa tesi "one of the major points of dispute" relativi all'interpretazione e applicazione del Codice.

³³⁰ Il primo accordo istitutivo di una *conference* è considerato appunto il *Memorandum of agreement between steam shipowners engaged in trade between India & the United Kingdom, from London, Liverpool and Glasgow*, senza data, in **D.F. Wood – A. Barone – P. Murphy – D.L. Wardlow**, *International logistics*, Kluwer, USA, 2001, p. 107.

L'introduzione del battello a vapore, infatti, aveva sì ampliato l'afflusso di merci lungo le rotte transoceaniche, ma non tanto da renderlo costante, e da rendere dunque stabili le quotazioni: nel 1851, ad esempio, appena cinquanta navi utilizzarono i *London Docks*, principale collegamento fra Regno Unito e India Britannica, e il numero sale ad appena quattrocento nel 1866³³¹. La cooperazione fra le compagnie di navigazione, pertanto, era imprescindibile affinché il trasporto marittimo di merci non diventasse un'attività del tutto aleatoria: ciò, come si vedrà, fino a tempi relativamente recenti. La necessità di ricorrere alle *conference* spiega la tolleranza per queste ultime anche in ordinamenti generalmente sfavorevoli agli accordi di cartello come quello statunitense³³² o quello dell'Unione europea. Non a caso, con la piena entrata a regime della containerizzazione e del trasporto multimodale, fattori che a detta di molti hanno reso non più necessario il sistema delle *conference*³³³, questa tolleranza è cessata nel diritto dell'Unione europea, e anche negli Stati Uniti la *Federal Maritime Commission* ha avviato consultazioni con gli operatori del settore marittimo per una revisione della disciplina vigente³³⁴.

Queste premesse spiegano la funzione del Codice di condotta adottato in seno all'UNCTAD. *Prima facie*, il Codice può apparire uno strumento pensato per rendere più concorrenziale il trasporto marittimo, dal momento che prevede un diritto d'ingresso delle compagnie marittime operative su una rotta nelle *conference* che la regolano³³⁵.

³³¹ Il dato, ricavato dai registri della *East and West India Docks Company*, che gestiva in regime di monopolio i *London Docks*, è riportato da **H. Hobhouse**, *The East India Docks: Historical development*, in SL, 1994, pp. 575 ss.

³³² Negli Stati Uniti, le *conference* sono disciplinate dallo *Shipping Act of 1984*, che rende a queste applicabili i principi fondamentali del diritto della concorrenza solo previa valutazione discrezionale della *Federal Maritime Commission*: **Ademuni-Odeke**, *The UK Merchant Shipping (Liner Conferences) Act, 1982*, in NP, 1984, pp. 56 ss.

³³³ Il dibattito sull'obsolescenza del sistema delle *conference*, e sull'opportunità o meno di una sua soppressione, è aperto da tempo nella dottrina specialistica: cfr. **A.E. Branch**, *Elements of shipping*, VII Ed., Routledge, New York, 2007, p. 200; **E.A. Georgandopoulos**, op.cit., p. 24.

³³⁴ *Chairman encourages public participation in EU study*, comunicato stampa *Federal Maritime Commission* 23 novembre 2009, Doc. FMC NR 09-20. Le consultazioni sono ancora in corso.

³³⁵ Art. 1 Codice.

La partecipazione alla *conference*, a sua volta, implica il diritto a partecipare alle attività regolamentate da quest'ultima in modo proporzionato alla propria capacità operativa, senza che un membro possa essere escluso da eventuali accordi o deliberazioni di *pooling* o *sharing*³³⁶.

In realtà, il Codice prevede³³⁷ che l'ottanta per cento del traffico regolamentato dalla conferenza sia riservato in parti uguali a compagnie degli Stati dei porti interessati dalla rotta: dunque, poiché di solito gli Stati sono due, il quaranta per cento alle compagnie di ciascuno Stato. Questa regola è nota ai pratici semplicemente come "4-4-2", ossia: il quaranta per cento del traffico riservato al primo Stato del porto, un ulteriore quaranta per cento al secondo Stato del porto, e il residuo venti per cento alle compagnie di Stati terzi³³⁸.

La logica che informa il Codice, dunque, è essenzialmente protezionistica. Infatti, se si esaminano i lavori preparatori del Codice, si scopre che la sua adozione fu imposta dai Paesi in via di sviluppo, coalizzati nel "Gruppo dei 77", e dai Paesi socialisti³³⁹, mentre fu subita dai Paesi capitalisti, che possedevano le maggiori marine mercantili³⁴⁰, molti dei quali non hanno mai ratificato il Codice (così Stati Uniti, Grecia e Giappone).

Vi è di più. Gli Stati *sponsor* del Codice, per rafforzare l'uso protezionistico che intendevano fare delle *conference*, si riservavano la facoltà di attribuire a queste

³³⁶ *Ibi*, art. 2, parr. 1, 2.

³³⁷ *Ibi*, art. 2, parr. 3 ss.

³³⁸ Alle compagnie di uno Stato terzo, tuttavia, dovrà essere attribuito un vero e proprio diritto di ingresso nella *conference* solo se lo Stato è parte alla Convenzione.

³³⁹ Era tipico della prassi e del diritto dei Paesi socialisti fare ampio uso, nelle relazioni commerciali internazionali, di strumenti di *lex mercatoria*: cfr. **O.S. Ioffe**, *Soviet civil law*, Kluwer, Norwell-Lancaster-Dordrecht, 1988, pp. 84 ss.; per lo specifico ambito del diritto marittimo, **W.A. Timmermans**, *Carriage of goods by sea in the practice of the USSR Maritime Arbitration Commission*, Kluwer, Norwell-Dordrecht, 1990, pp. 13-14; sul diritto intermedio introdotto nell'era Gorbachev, infine, v. **M.M. Boguslavsky – P.S. Smirnov**, *The reorganization of Soviet foreign trade: legal aspects*, M.E. Sharpe, New York, 1989, pp. 3 ss.

³⁴⁰ **Ademuni-Okede**, op.cit., p. 56; **L.L. Herman**, *The Code of conduct for liner conferences: Frustrations on the road to Utopia*, in CYIL, 1976, p. 258.

ultime un monopolio legale sul commercio marittimo da e per i loro porti. In sede di lavoratori preparatori, il portavoce del Gruppo dei 77 dichiarò infatti che “*non-conference shipping lines will not be permitted to operate in a manner that would damage the smooth functioning and operation of liner conferences [...] [The G-77 States] will have full freedom of action to act suitably to national interest where our governments feel that the activities of non-conference lines should be curbed or regulated in any matter*”³⁴¹. Con tutto ciò, dal punto di vista dell'esecuzione il Codice è generalmente considerato un fallimento, per non aver favorito quegli Stati che ne erano stati i principali promotori, ossia i Paesi in via di sviluppo; ciò in quanto questi ultimi, in punto di fatto, non sono stati in grado di creare flotte mercantili, requisito indefettibile per entrare a far parte delle *conference*³⁴².

Il Codice avrebbe potuto essere rivalutato come strumento per impedire l'accesso al mercato di quelle compagnie prive di mezzi finanziari e tecnici adeguati che, notoriamente, si sono rese responsabili negli ultimi decenni di gravi episodi ai danni dell'incolumità degli equipaggi o dell'ambiente marittimo, complice la prassi dell'immatricolazione in registri di comodo. Sembra ormai evidente tuttavia che, per contrastare questo fenomeno si è ormai scelta, a livello internazionale, la diversa strada del *port State control*³⁴³.

Viceversa, i segnali che provengono soprattutto dall'Unione europea fanno pensare a un ulteriore declino del Codice. Il sistema delle *conference* ha sempre presentato problemi di compatibilità con il diritto europeo della concorrenza. Infatti, per quanto alcuni Stati membri dell'Unione europea abbiano ratificato il Codice, tutti

³⁴¹ Dichiarazione riportata in **E.A. Georgandopoulos**, op.cit., p. 26.

³⁴² Cfr. art. 1, par. 2 Codice: “*A shipping line applying for membership of a conference shall furnish evidence of its ability and intention, which may include the use of chartered tonnage, provided the criteria of this paragraph are met, to operate a regular, adequate and efficient service on a long-term basis as defined in the conference agreement within the framework of the conference [...]*”.

³⁴³ Sull'argomento si tornerà estesamente *infra*, parr. 34 ss.

hanno formulato riserve che ne escludono l'applicazione alle rotte europee, introducendo nel contempo un principio di non discriminazione fra le navi battenti la loro bandiera e le navi di altri Stati membri³⁴⁴.

Ciò ancora non era sufficiente ad evitare il contrasto di principio delle conferenze marittime con l'allora articolo 81 del Trattato CE (ora articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), donde il ricorso ad un'esenzione di categoria³⁴⁵. L'esenzione, tuttavia, è stata revocata³⁴⁶, privando le conferenze marittime di ogni diritto di cittadinanza nell'ordinamento dell'Unione europea. La revoca non ha suscitato le proteste che ci si poteva attendere dalle grandi Potenze marittime ancora emergenti o ad economia in tutto o in parte pianificata, come Brasile, Russia e Cina. Le reazioni negative sono state complessivamente timide e circoscritte, e dovute soprattutto all'asimmetria creatasi con la revoca dell'esenzione. L'Unione europea, infatti, ha bandito unilateralmente le *conference* per le rotte che interessano il Mercato interno; ma le compagnie di navigazione europee continuano a beneficiare delle disposizioni del Codice di condotta nelle *conference* ancora esistenti per le rotte esterne all'Unione europea³⁴⁷.

In ultima analisi il Codice di condotta per le *liner conference*, già a lungo penalizzato dalla contrapposizione fra Potenze marittime tradizionali e Paesi in via di sviluppo, sembra destinato all'atrofia nell'epoca contemporanea.

³⁴⁴ Tavola delle ratifiche e delle riserve compilata dall'UNCTAD, Doc. TD/B/INF.142.

³⁴⁵ Concessa con Regolamento 4056/86/CEE del Consiglio del 22 dicembre 1986.

³⁴⁶ Con Regolamento 1419/06/CE del Consiglio del 25 settembre 2006. Il Regolamento, composto da tre soli articoli, si limita sostanzialmente ad abrogare il Regolamento 4056/86/CEE al termine di un periodo transitorio di due anni. Sul punto cfr. **S. Carbone – F. Munari**, *La concorrenza nei traffici marittimi comunitari ritorna al diritto comune: good bye maritime conferences e altre importanti novità a valle dell'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 1419/2006*, in DT, 2007, pp. 335 ss.

³⁴⁷ L'impatto globale del bando delle *conference* da parte dell'Unione europea, e le reazioni al medesimo, sono ben descritti in un parere reso dal Comitato economico e sociale al Consiglio proprio in sede di discussione del Regolamento 1419/06/CE: *Opinion of the European economic and social Committee on the 'Liner conferences – United Nations Convention'*, in GUCE 27 ottobre 2007, n. C256, pp. 62 ss.

29. Un'altra tematica imposta dall'operatività, in ambito portuale, di grandi compagnie marittime e terminalisti, è quella dei c.d. "contratti internazionalizzati". Per "contratti internazionalizzati" s'intendono i contratti stipulati fra uno Stato e una multinazionale straniera contenenti una clausola di rinvio al diritto internazionale pubblico come legge applicabile nonché, spesso, una clausola compromissoria a favore di un organo arbitrale internazionale³⁴⁸. Questa "internazionalizzazione" della disciplina applicabile ai rapporti fra le parti e degli strumenti di risoluzione delle controversie, unita a considerazioni sul potere contrattuale delle multinazionali, hanno condotto in alcuni casi a tentativi di accostare i contratti internazionalizzati ad accordi internazionali³⁴⁹.

Questi tentativi di accostamento, peraltro, sono stati univocamente respinti dalla giurisprudenza internazionale. Nel caso dei prestiti serbi³⁵⁰, la Corte permanente di giustizia internazionale aveva del resto affermato in termini univoci: "*Any contract which is not a contract between States in their capacity of subjects of international law is based on the municipal law of some country*"³⁵¹. Analoga posizione ha mantenuto la Corte internazionale di giustizia nel caso dell'*Anglo-Iranian Oil Company*³⁵².

Si potrebbe obiettare che si tratta di giurisprudenza assai risalente. Non vi sono, tuttavia, solidi motivi per distaccarsi dalla giurisprudenza della CPGI e della CIG. Innanzitutto, la stessa affermazione secondo cui i contratti internazionalizzati

³⁴⁸ Cfr. **N. Nassar**, *Internationalization of State contracts: ICSID, the last citadel*, pp. 194-195.

³⁴⁹ V., in senso critico, **W. Wengler**, *Les accords entre Etats et entreprises étrangères sont-ils des traités de droit international ?*, in RGDIP, 1972-I, pp. 313 ss.

³⁵⁰ Corte permanente di giustizia internazionale, *Case concerning the payment of various Serbian loans issued in France*, sentenza del 12 luglio 1929, in PCIJ, Serie A, nn. 20-21.

³⁵¹ *Ibi*, p. 41.

³⁵² Corte internazionale di giustizia, *Anglo-Iranian Oil Co. Case - Preliminary objection - Judgment of July 22, 1952*, in ICJ Reports, 1952, pp. 112 ss.; v. **D. Arroyo Ijalaye**, *The extension of corporate personality in international law*, Oceana, New York, 1978, pp. 160 ss.

opererebbero un rinvio al diritto internazionale pubblico – oltretutto da prendersi *cum grano salis*³⁵³ – indica che quest'ultimo non è l'ordinamento giuridico che *naturaliter* reggerebbe questi contratti. Il rinvio, infatti, viene sempre effettuato da un ordinamento di partenza, che è appunto quello reggente il contratto *de quo*. In ogni caso, non basta la volontà delle parti contraenti, espressa in un presunto rinvio al diritto internazionale, per trasformare un contratto in accordo internazionale: per essere tale, quest'ultimo deve essere un accordo di volontà fra soggetti sovrani.

E' stata, per la verità, formulata l'ipotesi che l'enorme potere economico di certe multinazionali³⁵⁴ consenta di riconoscere a queste ultime la personalità giuridica internazionale. L'opinione dominante, tuttavia, è negativa³⁵⁵.

Esaminando specificamente la prassi relativa ai grandi terminalisti, essa impone di operare delle distinzioni. Tre dei maggiori terminalisti, la cinese COSCO, la *Dubai Ports World* degli Emirati Arabi Uniti e la PSA di Singapore³⁵⁶, sono enti pubblici, e dunque parte integrante dell'apparato dei rispettivi Stati, anche quando operano in territorio estero.

Terminalisti privati sono esclusivamente la *Hutchinson Whampoa* di Hong Kong e la danese APM. La *Hutchinson Whampoa* è controllata da una società di Hong Kong,

³⁵³ **G. Sacerdoti**, *State contracts and international law: a reappraisal*, in CoI, 1986-87, p. 37. E' contrario alla tesi del rinvio, pur traendo da ciò conclusioni non condivisibili, **Z. Crespi Reghizzi**, *Diritto internazionale e diritto interno nelle controversie sottoposte ad arbitrato ICSID*, in RDIPP, 2009, p. 28.

³⁵⁴ **C. Wells-J. Elias**, *Catching the conscience of the King: corporate players on the international stage*, in **P. Alston**, *Non-State actors and human rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 147, rileva come le multinazionali producano, secondo alcune stime, più della metà del prodotto interno lordo mondiale.

³⁵⁵ **G.L. Tosato**, *Some considerations on the legal structure of public and private multinational enterprises*, in AIDI, 1977, pp. 124 ss.; **D. Kokkini-Iatridou – P.J.I.M. De Waart**, *Foreign investments in developing countries – Legal personality of multinationals in international law*, in NYIL, 1983, p. 118; **I.H. Diederiks-Verschoor – W.P. Garmley**, *The future legal status of nongovernmental entities in outer space: private individuals and companies as subjects and beneficiaries of international space law*, in JSL, 1977, pp. 142 ss.

³⁵⁶ Nel 1996, la PSA è stata privata dei suoi poteri regolatori sul porto di Singapore, devoluti alla *Maritime and Port Authority* locale, ed è stata trasformata in una società di diritto privato. Tuttavia, essa resta controllata dalla *Tamasek Holdings*, la società di investimenti del Governo di Singapore. Fonti: sito ufficiale della PSA, www.psainternational.com; sito ufficiale della *Tamasek Holdings*, www.tamasekholdings.com.sg.

la *Cheung Kong (Holdings) Limited*³⁵⁷. La *Cheung Kong (Holdings) Limited*, a sua volta, fa parte del gruppo Cheung Kong, di proprietà di Li Ka-shing, noto magnate di Hong Kong. Il gruppo si compone di sette società, tutte quotate alla borsa di Hong Kong³⁵⁸. Il gruppo Cheung Kong, pertanto, appare avere con la Cina un *link* sostanziale piuttosto forte, che si aggiunge e conferma l'incorporazione delle società che ne fanno parte. E' quanto non consente di per sé di escludere che il gruppo sia in grado di esprimere una volontà e una condotta indipendente rispetto a quella dello Stato cinese. Occorrerebbe infatti poter valutare come in concreto si atteggiino i rapporti e le condotte del gruppo Cheung Kong rispetto allo Stato cinese, e ad altri soggetti sovrani: valutazione assai difficile da fare, in mancanza di adeguate fonti di cognizione della prassi di gruppo.

E' possibile compiere piuttosto, con la dovuta prudenza, alcuni rilievi valutativi sul terminalista danese APM che, non solo è di antica data, ma è anche il più importante; non casualmente, proprio all'APM e al suo fondatore Arnold Mærsk McKinney Møller è stato dedicato in Danimarca un libro piuttosto famoso, "Maersk – L'uomo e il potere"³⁵⁹. Anche il sito ufficiale dell'APM³⁶⁰, inoltre, contiene una dettagliata sezione storica. Sono disponibili in questo caso, pertanto, fonti di cognizione della prassi.

L'APM ha oggi la sua sede legale e amministrativa in Danimarca, e resta controllata dalla famiglia danese fondatrice. Tuttavia essa opera in tutto il mondo e in una vasta gamma di settori, dal trasporto marittimo alla gestione di terminali, fino alle trivellazioni petrolifere marittime. Di particolare rilievo, ai nostri fini, la storia dell'APM durante la Seconda guerra mondiale. Allo scoppio del conflitto, l'APM si occupava

³⁵⁷ Fonte: sito ufficiale della *Cheung Kong (Holdings) Limited*, www.ckh.com.hk.

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ **P.S. Benson - B. Lambek - S. Ørskov**, *Mærsk – Manden og magden*, V Ed., Politiken, Copenhagen, 2007.

³⁶⁰ Sito ufficiale del gruppo Maersk, www.maersk.com.

ancora prevalentemente di trasporti marittimi, presentandosi come una classica compagnia di navigazione. L'8 aprile 1940 la dirigenza di APM emanò la "Istruzione permanente speciale n. 1". L'istruzione ordinava a tutte le navi della compagnia (trentasei, di notevole tonnellaggio e valore anche strategico) di raccogliersi, in caso di invasione della Danimarca da parte della Germania, nel porto di New York, accettando disposizioni solo dal locale ufficio dell'APM. Il 9 aprile l'invasione tedesca ebbe effettivamente luogo, l'istruzione venne eseguita e Mærsk Mc-Kinney Møller si trasferì negli Stati Uniti per assumere da lì la direzione della compagnia. Tuttavia, la flotta dell'APM venne requisita dal Governo degli Stati Uniti, e impiegata nelle operazioni militari sotto il comando dello *Shipping Board* statunitense³⁶¹. La sezione danese dell'APM, invece, sembra abbia collaborato con le Autorità d'occupazione tedesche³⁶², tanto che fu oggetto di attacchi da parte della Resistenza danese e, alla fine della guerra, fu sanzionata ai sensi delle leggi sul collaborazionismo danesi (*Værnemagerlovene I, II, III e IV*)³⁶³. Solo dopo la fine della guerra la APM ritrovò gradualmente la sua unità operativa.

Questa disamina della prassi relativa a uno dei grandi terminalisti può costruire un riscontro per il risalente dibattito sull'eventuale riconoscimento di una personalità giuridica internazionale alle multinazionali. L'APM, pur avendo pianificato una politica finalizzata a salvaguardare la propria piena autonomia decisionale, pur essendo una compagnia di navigazione in grado di spostare la sua flotta a livello mondiale, e benché il suo armatore fosse in grado di determinarsi con una certa libertà, non pare essere stata in grado di esprimere una volontà e una condotta indipendente da quella degli Stati nel cui ambito di giurisdizione essenzialmente operava.

³⁶¹ Fonte: sito ufficiale APM cit.

³⁶² Ufficialmente la Germania non istituì un'Autorità d'occupazione in Danimarca, e i due Paesi conservarono relazioni diplomatiche fino al settembre 1942: **J. Kieler**, *Resistance fighter*, Gefen, Gerusalemme, 2007, pp. 41 e 42.

³⁶³ **P.S. Benson-B. Lambek-S. Ørskov**, op.cit., pp. 96 ss.

CAPITOLO SESTO

IL RILIEVO DI *COMITY* E *SOFT LAW* INTERNAZIONALE PER IL PORTO CIVILE

30. *Comity e soft law.* 31. *Le circolari e gli altri atti d'indirizzo dell'IMO.* 32. *Gli standard ISO.* 33. *Prassi di comity e soft law relative al cluster marittimo-portuale.*

30. Il termine "*comity*" (letteralmente "cortesia") nell'ottica del diritto internazionale pubblico evoca di primo acchito un'idea di rispetto e garbo reciproco nelle relazioni fra soggetti internazionali. In realtà, il concetto di *comity* è più ampio, e abbraccia variegati casi in cui l'interpretazione e applicazione del diritto internazionale è influenzata da fattori non solo di cortesia, ma anche politici, di opportunità ed equitativi³⁶⁴.

Concetto altamente fluido, la *comity* influenza l'interpretazione e applicazione del diritto internazionale in modo diverso a seconda della concreta fattispecie in questione³⁶⁵, ma può tradursi in regole di condotta dalla formulazione generale e astratta³⁶⁶, codificate o meno in documenti scritti. Queste regole di condotta rientrano nella più ampia categoria del *soft law*, locuzione anglosassone indicante il fatto che esse, pur acquisendo una formulazione simile o identica a quella di disposizioni giuridiche, pur influenzando in vario grado l'interpretazione e applicazione delle disposizioni giuridiche e pur ottenendo spesso la *compliance* dei soggetti internazionali

³⁶⁴ **J.R. Paul**, *The transformation of international comity*, in LCS, Vol. 1, 2008, pp. 19 ss., 23 ss.; sulla funzione anche equitativa della *comity*, v. **J.R. Paul**, *Comity in international law*, in HJIL, 1991, pp. 52-53.

³⁶⁵ **A. Pietrobon**, *Dalla comity all'opinio juris: note sull'elemento psicologico nella formazione della consuetudine*, in **A. Giardina – F. Lattanzi** (curatori), *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, p. 358 ss.

³⁶⁶ **V.A. Fitt**, *The tragedy of comity: questioning the American treatment of inadequate foreign courts*, in VJIL, 2010, pp. 1021 ss.

grazie alle esigenze di opportunità di cui si fanno portatrici³⁶⁷, non sono esse stesse norme giuridicamente vincolanti per il soggetto internazionale (*hard law*).

La *comity* e il *soft law*, peraltro, non sono categorie proprie esclusivamente del diritto internazionale pubblico. Nell'ambito del diritto internazionale privato, la *comity* viene utilizzata, soprattutto negli ordinamenti anglosassoni, tra i criteri di individuazione del giudice competente o della legge applicabile. Oltre a ciò, elementi di *comity* (commerciale, interistituzionale, ecc.) e atti di *soft law* si possono rinvenire in tutti gli ordinamenti giuridici, compresi il diritto dell'Unione europea e gli ordinamenti interni³⁶⁸, semplicemente perché ciascun sistema giuridico è influenzato, nella sua concreta interpretazione e applicazione, da fattori sociali³⁶⁹.

Naturalmente, il ruolo del *soft law* assume una rilevanza particolare in un ordinamento orizzontale come il diritto internazionale, nell'ambito del quale è spesso particolarmente difficile raccogliere il consenso politico necessario all'adozione di

³⁶⁷ **M. Barelli**, *The role of soft law in the international legal system: the case of the United Nations Declaration on the rights of indigenous peoples*, in ICLQ, 2009, pp. 957 ss.; **P. Orchard**, *Protection of internally displaced persons: Soft law as a norm-generating mechanism*, in RIS, 2010, pp. 281 ss.; **B. Van Vooren**, *A case study of 'soft law' in EU external relations: The European Neighbourhood Policy*, in EFP, 2009, p. 700. Secondo **L. Blutman**, *In the trap of a legal metaphor: International soft law*, in ICLQ, 2010, pp. 605 ss., appunto perché sono considerazioni di mera opportunità a indurre gli operatori giuridici e i destinatari dell'*hard law* a tener conto del *soft law*, a quest'ultima categoria andrebbe negata ogni rilevanza giuridica anche indiretta.

³⁶⁸ Per il diritto italiano, ad esempio, si può citare la c.d. "Carta di Noto", recante "Linee guida deontologiche per lo psicologo forense", adottata al Congresso ISISC del 6-9 giugno 1996, in GU 20 febbraio 1996, n. 42. Numerose Autorità amministrative indipendenti italiane, inoltre, promuovono l'adozione di Codici di autoregolamentazione: il Garante per la protezione dei dati personali, ad esempio, ha promosso l'adozione, fra gli altri, del Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali effettuati per svolgere investigazioni difensive, in GU 24 novembre 2008, n. 275.

³⁶⁹ Secondo alcuni autori, oltretutto, il *soft law* presenterebbe, rispetto all'*hard law*, dei vantaggi che prescindono dall'ordinamento in considerazione. Secondo **E. Ferran**, *Can soft law bodies be effective? The special case of the European Systemic Risk Board*, in ELR, 2010, p. 755, la formulazione puntuale e precisa richiesta alle regole di *hard law* mal si presterebbe a disciplinare determinati settori o materie, per i quali è dunque preferibile il *soft law*; si potrebbe obiettare, tuttavia, che anche l'*hard law* conosce norme generali, programmatiche, di principio, ecc. Secondo **F. McLeay**, *Corporate Codes of conduct and the human rights accountability of transnational corporations: a small piece of a larger puzzle*, in **O. De Schutter** (editor), *Transnational corporations and human rights*, Hart, Oxford-Portland, 2006, pp. 220-230, il *soft law* può ottenere una *compliance* migliore da parte del destinatario proprio perché non giuridicamente vincolante, e dunque percepito come meno invasivo.

norme di *hard law*: da qui una certa funzione di "supplenza normativa" del *soft law*³⁷⁰ che, in quanto recepisce esigenze di opportunità pratica e politica, ottiene spesso un'osservanza spontanea da parte dei suoi destinatari. Inoltre, nell'ambito del diritto internazionale il *soft law* e la *comity* possono rilevare come elementi della prassi internazionale, anche ai fini della formazione di una consuetudine internazionale³⁷¹ (fermo restando che la tendenza a diventare *hard law* è in linea di principio comune al *soft law* di qualunque ordinamento).

Un altro ordinamento nell'ambito del quale *comity* e *soft law* rivestono una certa importanza – per ragioni diverse da quelle passate in rassegna per il diritto internazionale pubblico – è la *lex mercatoria*, nel contesto della quale il *soft law* si declina in due varianti principali: gli *standard* tecnici transnazionali e i Codici di condotta. L'adozione di *standard* tecnici transnazionali risponde all'esigenza delle imprese di operare su mercati stranieri³⁷², ma anche di acquisire affidabilità agli occhi degli interlocutori commerciali utilizzando *standard* noti a questi ultimi. In alcuni casi, il rispetto di *standard* particolarmente diffusi potrà divenire oggetto di un vero e proprio obbligo di *lex mercatoria*, sanzionato con una perdita di credito dell'impresa e il boicottaggio degli affari della medesima; nella maggior parte delle ipotesi, tuttavia, l'adozione di uno *standard* è percepita semplicemente come un valore aggiunto del prodotto o del servizio offerto dall'impresa, o influenza il riparto dell'onere della prova nella valutazione della responsabilità d'impresa, per cui si rimane sul piano dell'opportunità e dunque del *soft law*³⁷³.

³⁷⁰ **R. Blanpain – M. Colucci**, *The globalization of labour standards – The soft law track*, Kluwer, L'Aja, 2004, pp. 40-41.

³⁷¹ **A. Pietrobon**, op.cit., pp. 371 ss.

³⁷² **S. Farr**, *Harmonisation of technical standards in the EC*, II Ed., John Wiley & Sons, Chichester – New York – Brisbane – Toronto – Singapore, 1996, p. 7.

³⁷³ **J.K. Winn**, *Emerging issues in electronic contracting, technical standards and law reform*, in ULR, 2002, p. 702.

Diversa l'esigenza d'impresa a cui, sempre nell'ambito della *lex mercatoria*, rispondono i Codici di condotta³⁷⁴. Questi ultimi sono atti con cui le imprese si impegnano unilateralmente³⁷⁵ – seppure su impulso della società civile³⁷⁶ e talvolta di attori governativi³⁷⁷ o intergovernativi – ad attenersi a determinate regole di relazioni industriali o di etica industriale. Funzione dei Codici di condotta è consentire all'impresa di offrire un'immagine di *corporate social responsibility* conforme alle aspettative dell'opinione pubblica e dei consumatori. L'attuazione dei Codici è generalmente affidata a meccanismi di *audit* interno ed esterno. Ciò in quanto i Codici, non presidiando la funzionalità commerciale dell'impresa, non determinano in caso di inosservanza alcun boicottaggio commerciale da parte delle altre imprese, a conferma della loro natura di atti di *soft law*.

Fatte queste premesse, nei paragrafi successivi vedremo come il *soft law* e la *comity* si calano e si caratterizzano nel concreto contesto portuale: contesto particolarmente complesso nel quale si intrecciano rapporti interstatali, amministrativi e commerciali. L'ambito portuale, inoltre, è contraddistinto dall'esistenza del *cluster* marittimo-portuale, inteso come gruppo di enti pubblici e privati, interessati da relazioni reciproche concentrate in un ambito portuale e accomunati dall'attività principalmente marittimo-portuale svolta. Si tratta di relazioni particolarmente strette, a tratti conflittuali, ma comunque orientate da valori e da un *ethos* comune, tendente

³⁷⁴ Per una raccolta di questi strumenti, si rinvia a **R. Mares**, editor, *Business and human rights: A compilation of documents*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2004.

³⁷⁵ **A. Perulli**, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, CEDAM, Padova, 1999, p. 263 sottolinea come i Codici di condotta, pur nascendo dalla dialettica fra imprese e attori non commerciali, restino atti di autoregolamentazione adottati dalle imprese. Non a caso, il primo esempio di Codice di autoregolamentazione è generalmente rinvenuto nel Codice di autodisciplina pubblicitaria adottato dalla Camera di commercio internazionale di Parigi nel 1937: *CC international code of advertising practice*, Doc. 240/381 Rev.

³⁷⁶ **L. Lin**, *Legal transplants through private contracting: Codes of vendor conduct in global supply chains as an example*, in *AJCL*, 2009, p. 718. Per il ruolo dei sindacati v. **G.W. Seidman**, *Monitoring multinationals: Lessons from the anti-apartheid era*, in *PS*, 2003, pp. 381 ss.

³⁷⁷ Sul Codice di condotta per l'industria della moda promosso dal Ministero del lavoro federale statunitense, v. **T.A. Hemphill**, *The White House apparel industry partnership agreement: Will self-regulation be successful ?*, in *BSR*, 2002, pp. 121 ss.

talvolta a un certo isolazionismo. Nella disamina di categorie fluide come il *soft law* e la *comity*, così sensibili ai fattori sociali, occorrerà pertanto porre particolare attenzione a distinguere e classificare le condotte che gli attori portuali pubblici e privati pongono in essere in quanto – rispettivamente – articolazioni dell'apparato dello Stato, Autorità pubbliche, imprese commerciali e infine membri del *cluster* marittimo-portuale.

31. Noto a qualunque operatore portuale è il *soft law* prodotto dall'IMO. Istituita nel 1948³⁷⁸, l'IMO è l'Agenzia specializzata delle Nazioni unite per la materia marittima. Il principale organo dell'IMO è l'Assemblea, composta da tutti gli Stati membri³⁷⁹. Non è previsto alcun meccanismo per assicurare che delle delegazioni nazionali facciano parte esponenti delle Autorità marittime o dell'industria marittima, in analogia a quanto previsto in seno all'ILO per le organizzazioni dei lavoratori e delle imprese. I lavori dell'Assemblea, tuttavia, sono diretti da un Consiglio composto dalle maggiori Potenze marittime (in termini mercantili e non militari)³⁸⁰. Presso l'IMO, inoltre, è attribuito *status* consultivo a numerose organizzazioni non governative, molte delle quali rappresentano gli interessi dell'industria marittimo-portuale e delle Autorità portuali³⁸¹. Si tratta, dunque, di un'organizzazione internazionale operante

³⁷⁸ *Convention on the International Maritime Organization*, Ginevra, 6 marzo 1948, in UNTS, Vol. 289, 1958, pp. 3 ss. Originariamente, il titolo della Convenzione era "*Convention on the Intergovernmental Maritime Consultative Organization*"; detto titolo è stato modificato nel 1975 dall'allora Assemblea IMCO con Ris. A.358 (IX).

³⁷⁹ L'appartenenza all'IMO è praticamente universale. Non fanno parte dell'organizzazione solo Afghanistan, Andorra, Armenia, Bielorussia, Bhutan, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Centrafrica, Chad, Kirghizistan, Laos, Lesotho, Liechtenstein, Mali, Micronesia, Nauru, Niger, Niue, Palau, Rwanda, Swaziland, Tagikistan, Uzbekistan, Vaticano e Zambia. La Convenzione IMO non si applica ai territori danesi della Groenlandia e delle Isole Faroe.

³⁸⁰ Ai sensi dell'art. 16 della Conv. IMO, il Consiglio è composto da trentadue Stati membri, di cui otto scelti dall'Assemblea per i loro interessi nei servizi marittimi (art. 17, lett. A Conv. IMO), otto per i loro interessi nel commercio marittimo (*ibi*, art. 18, lett. b), e sedici per i loro interessi nel trasporto o la navigazione marittima (*ibi*, art. 18, lett. c). Questi ultimi sedici Stati devono essere scelti dall'Assemblea in modo da assicurare che siano rappresentate nella quota le principali aree geografiche mondiali.

³⁸¹ L'elenco delle ONG titolari di *status* consultivo presso l'IMO è consultabile alla pagina <http://www.imo.org/About/Membership/Pages/NGOsInConsultativeStatus.aspx>.

prevalentemente sul piano classico dei rapporti interstatali, come si desume dalla concentrazione dei poteri in capo all'Assemblea e al mancato utilizzo, in seno a quest'ultima, di un metodo di voto ponderato che tenga conto del maggior peso delle Potenze marittime, in ossequio al principio di sovrana uguaglianza fra gli Stati. Non mancano, tuttavia, meccanismi di raccordo fra l'organizzazione e l'industria marittima, tali da far ipotizzare dei riflessi della prassi e degli atti dell'IMO anche sulla *lex mercatoria*. Di seguito si esaminerà come l'attività dell'IMO spieghi la sua influenza sul piano internazionale e della *lex mercatoria*.

All'Assemblea dell'IMO è espressamente attribuito dalla Convenzione istitutiva dell'Organizzazione il potere di adottare atti di *soft law*³⁸². Il Segretariato, i Comitati e i Sottocomitati IMO, inoltre, emanano numerose circolari, che costituiscono la maggior parte della produzione di atti dell'IMO: nel 2010, ad esempio, si contano ventitré Risoluzioni dell'Assemblea e duecentocinquantuno circolari. Non tutte queste circolari, peraltro, possono essere considerate atti di *soft law*. Funzione dominante delle circolari IMO è innanzitutto la condivisione di informazioni fra Stati membri e operatori marittimo-portuali: così, l'IMO redige frequentemente e diffonde liste di contatti, o *report* di incidenti marittimi o portuali considerati istruttivi.

Per quanto di più diretto interesse per il settore portuale, l'IMO ha adottato circolari in materia di stivaggio di liquidi e gas, smaltimento dei residui di lavaggio delle navi, *container*, diritto di accesso al porto, inquinamento petrolifero, *port safety* e *port security*. Ad eccezione dello stivaggio di liquidi e gas, tutti questi sottosectori sono regolamentati da strumenti di *hard law* adottati sotto l'egida dell'IMO³⁸³.

³⁸² Art. 15, lett. j) Conv. IMO.

³⁸³ Sullo smaltimento dei residui di lavaggio, *International Convention for the control and management of ships' ballast waters and sediments* cit.; sui *container*, *International Convention for safe containers*, Ginevra, 2 dicembre 1972, in UNTS, Vol. 1064, 1978, pp. 25 ss.; sempre sui *container*, *International maritime dangerous goods Code*, emendamento alla Convenzione SOLAS del 1974, *International Convention for the safety of life at sea*, Londra, 1 novembre 1974, in UNTS, Vol. 1184, 1980, pp. 277 ss; sul diritto di accesso al porto, Convenzione FAL cit.; sull'inquinamento petrolifero, *International Convention on oil pollution preparedness and response* cit. Sulla *port safety* e la *port security*, v. *infra*,

Confrontando la prassi IMO nel sottosettore dello stivaggio di liquidi e gas con quella relativa agli altri sottosectori, si nota una differenza. Nei sottosectori regolamentati da strumenti di *hard law*, la prassi IMO si concentra sull'interpretazione e applicazione del medesimo, con la conseguenza che il *soft law* assume una funzione prevalentemente interpretativa³⁸⁴. Invece, nel sottosettore dello stivaggio di liquidi e gas vi è una produzione di *soft law* di contenuto innovativo e propositivo, fra cui spicca una Risoluzione dell'Assemblea IMO del 1989³⁸⁵.

Il *soft law* prodotto dall'IMO, dunque, nasce nell'ambito del diritto internazionale. Non solo l'IMO è un'organizzazione internazionale, il cui potere di adottare atti di *soft law* è previsto dalla Convenzione istitutiva, ma gran parte degli atti di *soft law* prodotti dall'organizzazione hanno per oggetto strumenti di *hard law* internazionale.

Le circolari IMO in generale hanno poi valore di *soft law* anche nell'ambito della *lex mercatoria*, influenzando quest'ultima per il tramite della prassi del *survey and certification*. Il *survey and certification*, regolamentato anche da un'apposita convenzione IMO³⁸⁶, consiste nell'ispezione della nave e nella certificazione che essa è capitolo ottavo.

³⁸⁴ Nel sottosettore dello smaltimento dei residui di lavaggio, tutte le cinquanta circolari adottate dall'IMO riguardano la relativa Convenzione. Nel sottosettore dei *container*, su ottantadue circolari se ne riviene solo una che non abbia per oggetto l'interpretazione o applicazione degli strumenti di *hard law* vigenti (*Ships carrying fumigated bulk cargoes*, Doc. DSC.1/Circ.11, adottata dalla VII Sessione del Sottocomitato beni pericolosi, carichi solidi e *container*, 23-27 dicembre 2002). La prassi relativa al diritto di accesso al porto, su centododici circolari, ne ha prodotto una di particolarmente interessante, che detta linee guida sull'addestramento e la qualificazione professionale dei lavoratori di banchina nei porti liberalizzati (*Guidelines on minimum training and education for mooring personnel*, Doc. FAL.6/Circ.11, adottate dalla XXXII Sessione del Comitato facilitazione, 4-8 luglio 2005). Si tratta di un atto di *soft law* piuttosto conservatore, in cui si deplora l'abbassamento di qualità del lavoro portuale conseguente alla liberalizzazione (*Annex*, parr. 1.1 ss.). Una seconda circolare non puramente interpretativa riguarda lo sbarco delle persone salvate in mare (*Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea*, Doc. FAL.3/Circ.194, adottati dalla XXXV Sessione del Comitato facilitazione, 12-16 gennaio 2009). Nel sottosettore dell'inquinamento petrolifero, infine, tutte e trentanove le circolari sono dedicate alla relativa Convenzione.

³⁸⁵ *Guidelines for the transport and handling of limited amounts of hazardous and noxious liquid substances in bulk in offshore support vessels*, Doc. A.673(16), adottate dal Comitato sicurezza marittima il 1° dicembre 2006.

³⁸⁶ *International convention on load lines*, Londra, 5 aprile 1966, in UNTS, Vol. 640, 1968, pp. 134 ss.

adatta alla navigazione. Provvedere al *survey and certification* è un compito dello Stato della bandiera. Quest'ultimo quasi sempre si avvale di storiche società di classamento, la più importante delle quali è il *Lloyd's Register of Shipping*, fondato nel 1760. Nel determinare gli *standard* richiesti alla navi, queste società sono sensibili, *inter alia*, alle circolari e risoluzioni IMO, almeno alcune delle quali vengono normalmente recepite come parametri di classamento³⁸⁷.

Nello specifico ambito portuale, tuttavia, l'interazione fra *soft law* IMO e *lex mercatoria* perde parte della sua importanza pratica, in quanto le circolari IMO tendono a rivolgersi alle Autorità marittime o portuali – che generalmente non sono imprese private ma enti pubblici, e dunque non sono soggetti di *lex mercatoria* – o alle compagnie di navigazione, ma non ai terminalisti e agli operatori portuali.

32. L'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO) è stata istituita in esito a una conferenza internazionale tenutasi a Londra nel 1946. Predecessore dell'ISO era stata l'ISA, istituita in esito a una conferenza internazionale tenutasi a Ginevra nel 1926. La Seconda guerra mondiale aveva interrotto le attività dell'ISA, le cui funzioni erano state assunte – limitatamente a Canada, Stati Uniti e Gran Bretagna – dal Comitato di coordinamento per la normazione delle Nazioni unite (UNSCC).

Così come l'ISA e lo UNSCC, l'ISO non venne istituita con un accordo internazionale espressamente qualificato come tale, ma con una deliberazione dei rappresentanti delle Autorità di normazione nazionali componenti ISA: ancora oggi, l'ISO si autoqualifica come "organizzazione non governativa"³⁸⁸. L'ISO va dunque qualificata alla stregua di organizzazione transnazionale piuttosto che internazionale. Ad essere ammessi all'ISO, infatti, sono le Autorità nazionali di normazione (per

³⁸⁷ Cfr. versione 2011 dei *Requirements concerning survey and certification* adottati dall'*International Association of classification societies*, Doc. ICAS Req. 1984/Rev. 4 2010/Corr.1 2011.

³⁸⁸ <http://www.iso.org/iso/about.htm>.

l'Italia, ad esempio, l'Ente nazionale italiano di unificazione)³⁸⁹. In via eventuale, un membro può altresì aderire a uno dei numerosissimi Comitati tecnici dell'organizzazione o accettare di assumerne la Segreteria. Dall'adesione all'ISO non deriva alcun obbligo per lo Stato-apparato in cui è incardinata l'Autorità di normazione, inteso nel suo complesso.

Gli *standard* ISO costituiscono atti di *soft law* sia internazionale ed europeo, sia interno, sia nel contesto della *lex mercatoria*. Gli *standard*, infatti, vengono frequentemente recepiti in norme internazionali o di diritto dell'Unione europea³⁹⁰ o, ancora più frequentemente, di diritto statale³⁹¹. Sul piano della *lex mercatoria*, gli *standard* influenzano certamente la condotta delle imprese, in misura maggiore o minore a seconda della loro diffusione e del loro successo³⁹². L'adesione ad alcuni *standard* ISO, anzi, è considerata necessaria per operare sul mercato; in questi casi si può dire che lo *standard* ISO viene recepito come vera e propria norma di *lex mercatoria*. E' il caso dello *standard* più noto nell'economia del porto moderno: lo *standard* ISO 6346, denominato "*Freight containers – Coding, identification and marking*", meglio noto come "Codice BIC" in quanto l'Autorità di registrazione riconosciuta dall'ISO è il *Bureau international des containers et du transport intermodal* della Camera di commercio internazionale. Il codice BIC è stampigliato sul singolo

³⁸⁹ Si può essere ammessi all'ISO come membri a pieno titolo, membri corrispondenti o membri abbonati, a seconda dell'avanzamento del sistema nazionale di normazione e dell'economia dello Stato di cui l'ente candidato fa parte.

³⁹⁰ Esiste anche un sistema europeo di normazione, disciplinato dalla Direttiva 98/34/CE. Gli *standard* europei sono adottati dal Comitato europeo di normazione, dal Comitato europeo di normazione per il settore elettrotecnico e dall'Istituto europeo per la normazione nel settore delle telecomunicazioni (All. I alla Direttiva). Il sistema europeo di normazione non si sostituisce ai sistemi nazionali di normazione degli Stati membri, essendo stata respinta una proposta in tal senso formulata dalla Commissione: **S. Farr**, op.cit., p. 50.

³⁹¹ Ciascun ordinamento statale recepisce gli *standard* internazionali e quelli adottati dalle proprie Autorità di normazione in norme tecniche. L'adozione a livello nazionale delle normative tecniche è comunemente considerata uno degli ostacoli più importanti al commercio internazionale (**S. Farr**, op.cit., p. 7). Non casualmente, in ambito OMC è stato stipulato un apposito Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (*Agreement on technical barriers to trade*, Ginevra, 12 aprile 1979, in UNTS, Vol. 1186, 1980, pp. 276 ss.).

³⁹² **J.K. Winn**, op.cit, p. 702.

container e consente di identificarne proprietario o utilizzatore³⁹³. E' composto di quattro lettere latine seguite da sette numeri arabi; le prime tre lettere identificano proprietario o utilizzatore del *container*, la quarta lettera (di solito una "U") il tipo di *container*, i primi sei numeri il *container*. L'ultimo numero funge da cifra di verifica. I numeri sono esclusivamente ad uso interno del proprietario o dell'utilizzatore, che può attribuire ai propri *container* la numerazione che preferisce.

Senza il Codice BIC, è irrealistico per qualunque impresa pensare di operare in un porto moderno. Maggiore è invece la libertà delle imprese marittime e portuali nel decidere se adottare o meno altri *standard* ISO. Lo stesso *container standard* ISO, spesso citato come simbolo stesso del moderno porto civile, è solo uno dei tipi di *container* utilizzabili dall'impresa, a seconda del tipo di trasporto che deve essere effettuato. Senza pretesa di esaustività, gli *standard* di più diretto interesse per il porto civile saranno quelli elaborati dal Comitato tecnico 8 "Navi e tecnologia marittima" (Segretariato presso l'Ente di normazione cinese), dal Comitato tecnico 104 "*Container*" (Segretariato presso l'Istituto nazionale di normazione statunitense)³⁹⁴ e dal Comitato tecnico 204 "Sistemi intelligenti di trasporto" (Segretariato presso l'*Intelligent Transportation Society of America* statunitense)³⁹⁵. Detti *standard*, nel settore portuale, tenderanno a operare soprattutto a livello di *lex mercatoria*, piuttosto che di diritto internazionale o interno. L'*hard law* internazionale riguardante il settore portuale, come si è avuto modo di sottolineare³⁹⁶, è piuttosto scarso, e difficilmente giungerà a disciplinare fattispecie tecniche precise e puntuali come quelle previste dagli *standard* ISO. Ma anche il diritto interno riguardante il

³⁹³ Anche semplicemente inserendo il codice nell'apposita maschera del sito del Bureau: <http://www.bic-code.org/consultation-of-the-containers-bic-code-register.html>.

³⁹⁴ Ai "*general purpose container*" è dedicato il *Technical Subcommittee* ISO TC 104/SC 1.

³⁹⁵ Banca dati dei Comitati tecnici consultabile alla pagina http://www.iso.org/iso/standards_development/technical_committees/list_of_iso_technical_committees.htm. I singoli *standard* ISO invece non sono di pubblico dominio, ma devono essere acquistati dal catalogo dell'Organizzazione (http://www.iso.org/iso/iso_catalogue.htm).

³⁹⁶ *Supra*, par. 5.

settore portuale solitamente non scende in dettagli tecnici, occupandosi in prevalenza del riparto di competenze fra Autorità marittima, Autorità portuale, Autorità governativa e altri enti, nonché del regime delle concessioni, lasciando nella concreta gestione del porto una certa libertà all'Autorità marittima e portuale e ai terminalisti³⁹⁷. Proprio questa mancanza di disciplina positiva, peraltro, potrebbe indurre gli operatori giuridici internazionali o interni a utilizzare gli *standard* tecnici internazionali per valutare ipotesi di responsabilità dell'Autorità portuale o di altri attori portuali in relazione a una negligente gestione o vigilanza sul porto. Finora, tuttavia, la prassi è circoscritta al caso Probo Koala, che si esaminerà nel capitolo relativo alla *port security*³⁹⁸.

33. All'inizio di questo capitolo³⁹⁹ si è accennato all'importanza, nell'ambito portuale, del relativo *cluster*, composto da quell'insieme di attori pubblici e privati che consentono al porto civile di espletare le sue funzioni. Come ogni comunità legata da caratteristiche comuni e da strette relazioni reciproche, il *cluster* marittimo-portuale ha proprie prassi e regole di condotta informali, che spesso ottengono un elevato grado di *compliance* da parte degli attori portuali.

L'esistenza di queste regole informali e prassi, unita all'estrema coesione del *cluster* marittimo-portuale, produce una serie di effetti pratici. Innanzitutto, essa influenza l'interpretazione e applicazione del diritto interno e della *lex mercatoria* da parte degli attori portuali. In molti porti, ad esempio, esiste una prassi di costante

³⁹⁷ A titolo meramente esemplificativo cfr., per la Cina, *Port Law of the People's Republic of China*, promulgata con ordine presidenziale 28 giugno 2003, n. 5, consultabile all'indirizzo http://www.gov.cn/english/laws/2005-09/06/content_29723.htm; per la Francia, *Code des portes maritimes* francese, emanato con *Décret n. 78-487 du 22 mars 1978*, in JORF 2 aprile 1978, pp. 1434 ss.; per la Gran Bretagna, *Port of London Act 1968*; per l'India, *Major Port Trusts Act* cit.; per l'Italia, Legge 84/94 cit.; per la Spagna, *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, in BOE n. 283 (1992); per Hong Kong, *Shipping and port control Ordinance*, Cap. 313 LLEHK; per Singapore, *Maritime and port authority of Singapore Act*, 2 febbraio 1996, Cap. 170A RELS.

³⁹⁸ *Infra*, parr. 37 ss.

³⁹⁹ *Supra*, par. 30.

concertazione della *governance* portuale fra gli enti pubblici (Autorità marittima, Autorità portuale, Dogane, ecc.) e privati (armatori, terminalisti, spedizionieri, raccomandatari, prestatori di servizi tecnico-nautici, ecc.). Nell'esercizio delle loro potestà pubbliche o dei loro diritti, gli attori portuali tendono a non assumere iniziative che potrebbero pregiudicare i reciproci interessi senza avviare in proposito una consultazione, che sfoci ove possibile in un accordo. Così, ad esempio, in un porto italiano la Capitaneria di porto eviterà nei limiti del possibile di modificare unilateralmente un Regolamento portuale, e un terminalista di modificare le sue tariffe, senza preavviso. Un provvedimento adottato da un attore portuale pubblico nonostante la ferma opposizione del *cluster*, oltre a dar luogo all'applicazione di sanzioni sociali nei confronti dell'ente pubblico, avrà probabilità molto maggiori di subire un annullamento gerarchico o giurisdizionale. La condotta lesiva delle prassi di concertazione tenuta da un soggetto privato cagionerà, oltre alle sanzioni sociali applicate dagli attori portuali anche pubblici, una reazione soprattutto sul piano della *lex mercatoria*, sotto forma di boicottaggio commerciale. Pertanto le regole e prassi portuali, oltre a operare sul piano della *compliance* spontanea, avranno anche un certo effetto sull'interpretazione e applicazione del diritto interno e della *lex mercatoria*, assumendo una veste di *soft law*.

Altra prassi portuale molto diffusa è quella dell'assistenza prestata in porto ai marittimi imbarcati sulle navi che vi fanno scalo, in modo particolarmente oneroso per il *cluster* marittimo-portuale in un'eventualità, purtroppo, abbastanza frequente: quella in cui la nave resti bloccata in porto a causa del dissesto economico dell'armatore. In questi casi, il porto si fa carico di rifornire la nave di carburante, vettovaglie e tutto ciò che è necessario perché l'equipaggio continui ad occupare in condizioni dignitose le proprie cabine. Quest'opera di sostentamento spontaneo prosegue, anche per periodi abbastanza lunghi, finché l'equipaggio non raggiunge un

accordo economico con l'armatore, con gli organi della procedura concorsuale a cui quest'ultimo sia eventualmente assoggettato o con le Autorità locali, che talvolta si fanno carico di procedere alla vendita della nave per pagare le spettanze dell'equipaggio. Solo a quel punto l'equipaggio viene rimpatriato, di solito gratuitamente. In questa lunga, complessa, e onerosa operazione di assistenza all'equipaggio prestano la loro collaborazione tutti gli attori del porto, pubblici e privati, sostenendo le relative spese: e ciò sulla base di un'interpretazione flessibile dei criteri di gestione commerciali propri della *lex mercatoria* e delle norme di diritto interno sulle competenze e i poteri di spesa degli enti pubblici. Di nuovo, dunque, le regole e prassi portuali influenzano in un certo grado l'interpretazione e l'applicazione del diritto interno e della *lex mercatoria*.

Se determinate regole o prassi portuali sono diffuse a livello transnazionale, esse hanno la capacità di influenzare anche l'interpretazione e l'applicazione del diritto internazionale, in quanto le norme internazionali riguardanti il settore portuale dovranno essere attuate dagli Stati, in ultima analisi, per mezzo degli attori portuali. Le norme internazionali riguardanti il settore portuale avranno dunque maggiori possibilità di raggiungere il loro scopo se rispettano le sensibilità delle comunità portuali.

A fungere da "cinghie di trasmissione" fra queste sensibilità e l'*hard law* internazionale o interno sono spesso la *comity* e il *soft law* espressi dai rispettivi ordinamenti, cinghie che hanno appunto il compito di rendere l'*hard law* sensibile a fattori sociali, di opportunità o tecnici. Nel capitolo relativo alla *port security*⁴⁰⁰, ad esempio, si vedrà come il *soft law* prodotto dall'Organizzazione doganale mondiale promuova il coinvolgimento dei *cluster* marittimo-portuali nei programmi di *container security*, influenzando il diritto interno di alcuni Stati ma, potenzialmente, anche il diritto internazionale.

⁴⁰⁰ *Infra*, parr. 37 ss.

Si è già rilevato, inoltre, come esistano pesanti limiti all'esercizio della giurisdizione dello Stato del porto sulle navi battenti bandiera straniera⁴⁰¹. Questi limiti sono ormai da tempo codificati in norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio, ma traggono la loro origine dalla *comity* internazionale⁴⁰², certamente derivata a sua volta, almeno in parte, dalle prassi portuali transnazionali. Allo stesso modo, il controllo dello Stato del porto è stato lungamente ostacolato da prassi portuali contrarie⁴⁰³, delle quali si è tentato di tener conto in sede di regolamentazione internazionale del *port State control*, come si vedrà nel capitolo che segue.

⁴⁰¹ *Supra*, par. 14.

⁴⁰² **R.R. Churchill – A.V. Lowe**, *The law of the sea*, II Ed. riv., Manchester University Press, Manchester, 1983, p. 80; **E.J. Molenaar**, *Coastal State jurisdiction over vessel-source pollution*, Kluwer, L'Aja, 1998, p. 193. **W.P. Dunlap**, op.cit., p. 14; **R. Quadri**, *Le navi private nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1939, p. 91; **T. Treves**, *Il diritto del mare e l'Italia*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 38.

⁴⁰³ *Supra*, par. 3.

PARTE SECONDA

PROBLEMI SPECIFICI

CAPITOLO SETTIMO

IL CONTROLLO DELLO STATO DEL PORTO

34. *Il Memorandum d'intesa di Parigi.* 35. *Altri Memorandum d'intesa regionali.* 36. *Ruolo dei prestatori degli enti e operatori portuali nell'espletamento del controllo dello Stato del porto.*

34. Capofila del mutamento della prassi internazionale e di *comity* che portò alla disciplina del *port State control* fu l'Europa, nelle cui acque si erano consumati i disastri Amoco Cadiz, Erika e Prestige⁴⁰⁴. Nel 1978, alcuni Paesi europei⁴⁰⁵ stipularono il Memorandum d'intesa dell'Aja, che introduceva un embrionale regime di controllo dello Stato del porto circoscritto al rispetto di determinati *standard* di diritto internazionale del lavoro⁴⁰⁶. Il vero punto di svolta, tuttavia, si ebbe nel 1982, con la stipula del Memorandum d'intesa di Parigi sul controllo dello Stato del porto⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ Cfr. *supra*, par. 3. Questa localizzazione geografica non è casuale, ma deriva dal fatto che nei mari europei circola il più elevato numero di petroliere del mondo: **D. König**, *Port State control: An assessment of European practice*, in **P. Ehlers – E. Mann Borgese – R. Wolfrum**, editors, *Marine issues – From a scientific, political and legal perspective*, Kluwer, L'Aja - Londra - New York, 2002, p. 46.

⁴⁰⁵ Belgio, Danimarca, Francia, Germania Ovest, Gran Bretagna, Olanda, Norvegia e Svezia.

⁴⁰⁶ In **P. Queneudec**, *Conventions maritimes*, Parigi, Pedone, 1979, pp. 419 ss. L'approccio settoriale del Memorandum dell'Aja è stato ricalcato nel 1982 dall'IMO con le *Procedures for the control of ships*, adottate con Risoluzione dell'Assemblea A.466(12) del 1981 con esclusivo riferimento agli *standard* internazionali contro lo sversamento di sostanze chimiche.

⁴⁰⁷ Non reg. presso le Nazioni unite, consultabile sul sito ufficiale del Segretariato del Memorandum, www.parismou.org. Erano originariamente Parte del Memorandum: Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Norvegia, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia. Hanno in seguito aderito al Memorandum: Bulgaria, Canada, Cipro, Croazia, Estonia, Islanda, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Russia e Slovenia.

Il Memorandum d'intesa di Parigi trasforma l'esercizio del controllo dello Stato del porto da contenuto di una mera facoltà a contenuto di obbligo⁴⁰⁸. L'esercizio del controllo deve essere finalizzato ad assicurare il rispetto, da parte delle navi che entrano o transitano nel porto, di tutti gli *standard* internazionali applicabili allo Stato territoriale⁴⁰⁹, nonché di una serie di *core standard* individuati dal Memorandum stesso mediante rinvio ai rispettivi strumenti internazionali⁴¹⁰. Il controllo dello Stato del porto si configura pertanto come strumento ordinario e generale di *enforcement* degli *standard* marittimi: in questo risiede la differenza fra il Memorandum d'intesa di Parigi e quello dell'Aja.

Il controllo dello Stato del porto deve essere esercitato anche nei confronti delle navi battenti bandiera di uno Stato straniero che non sia Parte del Memorandum⁴¹¹. Ciò implica che il controllo dello Stato del porto, in quanto parte integrante della *jurisdiction to enforce* dello Stato del porto, non richiede un consenso specifico dello Stato della bandiera, ma l'ordinario generico consenso all'esercizio della *jurisdiction to enforce* dello Stato del porto espresso dal comandante della nave nella sua qualità di organo dello Stato della bandiera⁴¹².

A ciascuno Stato parte del Memorandum viene fissata una quota annuale di ispezioni da effettuare⁴¹³, stabilita tenendo conto del traffico portuale di quello Stato⁴¹⁴, con alcuni margini di fluttuazione. All'interno della quota, le navi da ispezionare devono essere individuate dallo Stato del porto secondo un complesso meccanismo tecnico di priorità. Innanzitutto, a ciascuna nave viene attribuito un profilo di rischio elevato, medio o basso secondo una serie di parametri: tipologia della nave, età,

⁴⁰⁸ Parr. 1.1 ss. Memorandum.

⁴⁰⁹ *Ibi*, par. 2.3.

⁴¹⁰ *Ibi*, par. 2.1.

⁴¹¹ Par. 2.4 Memorandum.

⁴¹² Del resto, gli Stati Uniti non hanno stipulato alcun Memorandum d'intesa, e hanno avviato in modo unilaterale un programma di *port State control*:

<http://homeport.uscg.mil/mycg/portal/ep/browse.do?channelId=-18371>.

⁴¹³ Allegato 11 al Memorandum d'intesa.

⁴¹⁴ *Ibi*, punto 13.

Stato della bandiera, utilizzo da parte dello Stato della bandiera di un sistema di controllo interno IMO, ente o società di *survey and certification*, società di armamento, violazioni pregresse degli *standard* internazionali, fermi subiti⁴¹⁵. A questo punto, alla nave viene attribuita una priorità d'ispezione che è un indice variabile a seconda del termine decorso dall'ultima ispezione subita dalla nave. La nave acquisisce una priorità I se non viene ispezionata: per sei mesi, in presenza di un profilo di rischio elevato; per dodici mesi, in presenza di un profilo di rischio medio; per trentasei mesi, in presenza di un profilo di rischio basso⁴¹⁶. Le navi con priorità I devono essere ispezionate nel primo porto di uno Stato parte toccato, salvo che attraccino entro quindici giorni in un altro porto dello stesso Stato membro o di un altro Stato parte del Memorandum impegnatosi a svolgere l'ispezione. Naturalmente, la corretta applicazione del Memorandum richiede un continuo scambio d'informazioni fra gli Stati parte: è pertanto prevista l'istituzione tanto di un Segretariato con compiti di *dissemination*⁴¹⁷, quanto di un sistema informativo⁴¹⁸.

Il Memorandum d'intesa di Parigi non tenta irrealisticamente di porre nel nulla le prassi di *comity* portuale esistenti, piuttosto cerca di contemperarle con le esigenze di rispetto degli *standard* marittimi, evitando che il rispetto per l'autonomia della nave degeneri in mero *laissez faire*. Nell'ambito del Memorandum d'intesa di Parigi sul *port State control* è stato adottato uno stringato Codice di buona condotta per i *port State control officer* (PSCO)⁴¹⁹. Su ventotto paragrafi, ben sette sono raggruppati sotto il titolo "*Respect*": rispetto, s'intende, per il comandante e l'equipaggio della nave. Il PSCO viene ammonito a "*remember that a ship is a home as well as a workplace for*

⁴¹⁵ Allegato 7 al Memorandum.

⁴¹⁶ Allegato 8 al Memorandum.

⁴¹⁷ *Ibi*, parr. 5.1 ss.

⁴¹⁸ Allegato 3 al Memorandum.

⁴¹⁹ *Code of good practice for port State control officers conducting inspections within the framework of the Paris Memorandum of understanding on port State control*, Doc. MSC/MEPC.4/circ.2., senza data.

the ship's personnel and not unduly disturb their rest or privacy"⁴²⁰. Di conseguenza, il PSCO deve attenersi alle "*housekeeping rules*" della nave⁴²¹ e trattare tutti i marittimi indistintamente con rispetto⁴²², cortesia e, al tempo stesso, professionalità⁴²³. In particolare, il PSCO è tenuto a rispettare l'autorità del comandante e del primo ufficiale⁴²⁴. Non deve mostrarsi minaccioso, sarcastico (*abrasive*) o autoritario (*dictatorial*), né utilizzare un linguaggio offensivo⁴²⁵. Anche al di fuori del titolo sul "rispetto", ulteriori paragrafi invitano nuovamente il PSCO a conformarsi a tutte le regole interne della nave⁴²⁶, di cui non può visitare alcun locale senza essere accompagnato⁴²⁷. Il PSCO deve presentarsi al comandante o al rappresentante dell'armatore esibendo il suo tesserino identificativo⁴²⁸ e spiegare su quale base è stata disposta l'ispezione⁴²⁹. Al PSCO è fatto divieto di "mettere in trappola" (*entrap*) l'equipaggio, invitando a porre in essere condotte contrarie agli *standard* internazionali⁴³⁰. Il PSCO non può testare l'equipaggiamento della nave, ma deve chiedere all'equipaggio di testarlo in sua presenza⁴³¹; piu' in generale, viene ammonito a non prendere decisioni affrettate⁴³², a rispettare le necessità operative della nave⁴³³, a fare rapporto al comandante prima di abbandonare la nave⁴³⁴, a tenere in ogni caso una condotta calma e paziente⁴³⁵ e a non abusare della sua autorità⁴³⁶. I ventotto articoli di cui è composto il Codice, dunque, sono praticamente tutti finalizzati a

⁴²⁰ *Ibi*, par. 2.

⁴²¹ *Ibi*, par. 3.

⁴²² *Ibi*, par. 4.

⁴²³ *Ibi*, par. 6.

⁴²⁴ *Ibi*, par. 5.

⁴²⁵ *Ibi*, par. 7.

⁴²⁶ *Ibi*, par. 9.

⁴²⁷ *Ibi*, par. 10.

⁴²⁸ *Ibi*, par. 11.

⁴²⁹ *Ibi*, par. 12.

⁴³⁰ *Ibi*, par. 14.

⁴³¹ *Ibi*, par. 15.

⁴³² *Ibi*, par. 16.

⁴³³ *Ibi*, par. 17.

⁴³⁴ *Ibi*, parr. 18, 19.

⁴³⁵ *Ibi*, par. 20.

⁴³⁶ *Ibi*, par. 27.

imporre al PSCO una condotta informata alla massima cortesia e delicatezza nei confronti del comandante e dell'equipaggio della nave.

Di analogo tenore, ma ancora più analitiche, sono le linee guida formulate dall'ILO per i PSCO operanti nel quadro della *Maritime Labour Convention*⁴³⁷. Quest'ultima non prevede obblighi ispettivi, ma mere facoltà in capo agli Stati del porto. Essa pertanto non si configura come un autonomo regime di controllo dello Stato del porto, ma piuttosto può venire in rilievo nell'ambito di uno di tali regimi come catalogo di *standard* internazionali che la nave è tenuta a rispettare.

Trattandosi di linee guida elaborate dall'ILO ci si aspetterebbe un'attenzione maggiore per l'incisività delle ispezioni, finalizzate dopotutto a salvaguardare la sicurezza dei marittimi. Invece, le linee guida ILO fanno rinvio al Codice di buona condotta adottato nell'ambito del Memorandum di Parigi⁴³⁸ e, in generale, orientano il PSCO a esercitare i suoi poteri, se non con *self restraint*, almeno con una gradualità solo in parte imposta dall'*hard law* di riferimento⁴³⁹.

35. Complice l'attenzione assicurata alla concreta realtà marittima e portuale dal Memorandum d'intesa di Parigi, la stipula di questo venne accolta positivamente

⁴³⁷ *Guidelines for port State control officers carrying out inspections under the Maritime Labour Convention, 2006*, Doc. MELCBS/2008, adottate dalla 94^a Sessione (marittima) della Conferenza internazionale del lavoro il 22 febbraio 2006. Le linee guida fanno riferimento alla *Maritime Labour Convention*, Ginevra, 7 febbraio 2006, non reg. presso le NU, pubblicata dall'ILO come *Maritime Labour Convntion*, International Labour Conference, Ginevra, 2006. La Convenzione non è inclusa nella classificazione ordinariamente utilizzata dall'ILO (C+numero Convenzione) ma è citata con la sigla "MLC".

⁴³⁸ Par. 33 linee guida.

⁴³⁹ Ai sensi dello *Standard* A5.2.1 allegato al Regolamento 5.2.1, a sua volta allegato alla *Maritime Labour Convention*, il PSCO può ispezionare la nave fisicamente e non solo documentalmente ("*detailed inspection*") in quattro casi: irregolarità nei documenti esibiti dalla nave; chiari indizi di mancato rispetto delle norme della Convenzione; ragionevoli indizi di utilizzo di una bandiera di comodo; esistenza di una segnalazione a carico della nave. Le linee guida elaborate dall'ILO, oltre a richiedere che il PSCO esegua sempre per primo il controllo documentale (par. 57), tendono a presentare quest'ultimo come termine fisiologico dell'ispezione in assenza di irregolarità nei documenti esibiti (par. 53, par. 74). Una rottura con questo approccio si rinviene nel sistema di *port State control* in via di introduzione nell'Unione europea (v. subito oltre), che prevede l'effettuazione in prima battuta dell'ispezione fisica (*expanded inspection*) almeno in alcuni limitati casi: art. 14 Direttiva 2009/16/CE.

dall'IMO⁴⁴⁰, avviando la progressiva stipula di Memorandum d'intesa regionali per l'America Latina⁴⁴¹, l'Asia-Pacifico⁴⁴², i Caraibi⁴⁴³, il Mediterraneo⁴⁴⁴, l'Africa centro-occidentale⁴⁴⁵, l'Oceano Indiano⁴⁴⁶, il Mar Nero⁴⁴⁷ e il Golfo Persico⁴⁴⁸. Il primo gennaio del 2011 è scaduto inoltre il termine di attuazione della Direttiva 2009/16/CE⁴⁴⁹, che istituisce un sistema di *port State control* europeo ricalcato su quello del Memorandum d'intesa di Parigi, ma parallelo ad esso e gestito dalla *European Maritime Safety*

⁴⁴⁰ *Regional cooperation in the control of ships and discharges*, Ris. A.682(17) adottata dalla XVII Sessione dell'Assemblea nel 1991. La reazione positiva dell'IMO non era affatto scontata. La prassi dell'Organizzazione, infatti, denota un certo conservatorismo con riferimento al controllo dello Stato del porto. All'interno dell'Organizzazione, del predetto controllo si occupa ancora il Sottocomitato sulla *flag State implementation*, ossia sul controllo dello Stato della bandiera. Il Sottocomitato ha prodotto sul controllo dello Stato del porto solo due circolari, una nel 2002 (Doc. FSI.2/Circ.5, pubblicata dal Segretariato il 10 luglio 2002) e una nel 2007 (Doc. FSI.2/Circ.6, pubblicata dal Segretariato il 9 febbraio 2007). Le circolari non sono atti di *soft law*, ma sono finalizzate alla *dissemination* di informazioni, e precisamente alla pubblicazione dei commenti dello Stato della bandiera delle navi fermate nell'ambito del *port State control*. È significativo che l'IMO abbia curato la *dissemination* proprio di questi commenti, i quali costituiscono in un certo senso la "difesa" dello Stato a carico della cui nave sono state riscontrate violazioni degli *standard* di sicurezza abbastanza gravi da giustificare il fermo. A giudicare dalla pur scarsa prassi dell'IMO, l'Organizzazione sembra avere una concezione dell'*enforcement* degli *standard* internazionali di sicurezza marittima ancora tradizionale, basata su un certo *favor* per lo Stato della bandiera.

⁴⁴¹ *Acuerdo latinoamericano sobre control de buques por el Estado rector del puerto*, non reg. presso le NU, testo consultabile sul sito www.acuerdolatino.int.ar. Stati parte: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Messico, Panama, Perù, Uruguay, Venezuela. Nessuno di questi Memorandum è registrato presso le Nazioni unite.

⁴⁴² *Memorandum of understanding on port State control in the Asia-Pacific region*, non reg. presso le NU, consultabile sul sito www.tokyo-mou.org. Stati parte: Australia, Canada, Cile, Cina (compreso Hong Kong), Corea del Sud, Fiji, Filippine, Giappone, Indonesia, Isole Salomone, Malesia, Nuova Zelanda, Papua Nuova Guinea, Russia, Singapore, Thailandia, Vanuatu, Vietnam.

⁴⁴³ *Memorandum of understanding on port State control in the Caribbean region*, non reg. presso le NU, testo non disponibile né sul sito www.caribbeanmou.org né sul catalogo del Palazzo della Pace dell'Aja, www.ppl.nl. Stati parte: Antigua e Barbuda, Antille Olandesi (parte costituente del Regno dei Paesi Bassi), Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Giamaica, Grenada, Guyana, Isole Cayman (territorio oltremare britannico), Suriname, St. Christopher e Nevis, Trinidad e Tobago (fonte: *Annual report 2009*, Caribbean MOU, Kingston, 2009; *The Caribbean MOU welcomes its 14th member and adopts revisions to the MOU and ROP*, comunicato stampa Segretariato MOU 16 agosto 2010).

⁴⁴⁴ *Memorandum on port State control in the Mediterranean region*, non reg. presso le NU; consultabile sul sito www.medmou.org. Stati parte: Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Organizzazione per la Liberazione della Palestina, Tunisia, Turchia.

⁴⁴⁵ *Memorandum of understanding on port State control for West and central African region*, non reg. presso le NU, consultabile sul sito www.abujamou.org. Stati parte: Angola, Benin, Cameroon, Capo Verde, Congo, Costa d'Avorio, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Equatoriale, Liberia, Mauritania, Namibia, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Sudafrica, Togo.

⁴⁴⁶ *Memorandum of understanding on port State control for the Indian Ocean region*, non reg. presso le NU, consultabile sul sito www.iomou.org. Stati parte: Australia, Bangladesh, Gibuti, Eritrea, India, Iran, Isola de La Réunion (territorio oltremare francese), Kenya,

Agency. Il sistema è ancora in fase di avvio, e mancano per il momento dati significativi sul numero di ispezioni e fermi.

I Memorandum d'intesa regionali citati sono chiaramente ricalcati su quello di Parigi, sia nell'intitolazione, sia nella procedura di formazione (*executive agreement* firmato da rappresentanti dell'Autorità marittima), sia – apparentemente – nelle disposizioni essenziali: obbligo di esercitare il controllo dello Stato del porto e di condividere le informazioni con gli Stati parte, istituzione di un Segretariato, ecc. Rispetto al Memorandum di Parigi, tuttavia, i Memorandum regionali non prevedono l'obbligo, in determinate circostanze, di negare l'accesso ai porti a navi straniere⁴⁵⁰, e prevedono criteri meno analitici per la scelta delle navi da sottoporre a ispezione⁴⁵¹. Parte della dottrina non ha mancato di rilevare il rischio che fra i vari regimi di *port State control* vi siano, soprattutto in punto di applicazione pratica, significative differenze⁴⁵². Non casualmente, la *International Transport Workers' Federation* ha affiancato alla tradizionale campagna contro le *flag of convenience* una seconda contro i *port of convenience*⁴⁵³.

Maldives, Mauritius, Mozambico, Myanmar, Oman, Seychelles, Sri Lanka, Sudafrica, Sudan, Tanzania, Yemen.

⁴⁴⁷ *Memorandum of understanding on port State control in the Black Sea region*, non reg. presso le NU, consultabile sul sito www.bsmou.org. Stati parte: Bulgaria, Georgia, Romania, Russia, Turchia, Ucraina.

⁴⁴⁸ *Memorandum of understanding on port State control in the Gulf region*, non reg. presso le NU, consultabile sul sito www.riyadhmu.org. Stati parte: Arabia Saudita, Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman, Qatar.

⁴⁴⁹ Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

⁴⁵⁰ Parr. 4.1 ss. Memorandum d'intesa di Parigi.

⁴⁵¹ Nel contesto della *comity* marittima, l'assenza di criteri analitici che impongano allo Stato del porto di ispezionare determinate navi, individuate sulla base di indici obiettivi di rischio, rischia di sfociare non già in ispezioni arbitrarie, ma in un eccessivo *self restraint* da parte dello Stato del porto; *self restraint* tradizionalmente suggerito dalla *comity*. Suscitò reazioni negative la campagna di ispezioni sistematiche attuata dagli Stati Uniti durante il proibizionismo (1919-1933) per evitare il contrabbando di liquori attraverso i porti americani o canadesi: **G.C. Kasoulides**, *Port State control and jurisdiction – Evolution of the port State regime*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Londra, 1993, p. 25. Sull'aliquota di ispezioni svolte in mare, queste ultime invece in vera e propria violazione del diritto internazionale dell'epoca, v. **W.E. Masterson**, *Jurisdiction in marginal seas*, Macmillan, New York, 1929, pp. 304 ss.

⁴⁵² **H. Bang**, *Is port State control an effective means to combat vessel-source pollution? An empirical survey of the practical exercise by port States of their powers of control*, in *IJMCL*, 2008, pp. 758 ss.

⁴⁵³ <http://www.itfglobal.org/transport-international/ti25-ports.cfm>.

Volendo farsi un'idea della diversa efficienza dei sistemi di controllo di cui ai vari Memorandum, il primo passo è consultare le banche dati dei vari Segretariati. Assumendo come campione il mese di maggio 2011., si ottengono i seguenti dati:

MEMORANDUM D'INTESA	ISPEZIONI	FERMI
Parigi	1769	55
Viña del Mar	Dati non disponibili	
Tokyo	3439	151
Caraibi	207*	33*
Mediterraneo	533	30
Africa	Dati non disponibili	
Oceano Indiano	567	50
Mar Nero	522	25
Golfo Persico	340	5

(* Dato consolidato annuale 2011)

A prima vista, sulla base dei dati raccolti i Memorandum d'intesa di Parigi e Tokyo sembrano confermare la loro diffusa fama di sistemi virtuosi di *port State control*. I dati, tuttavia, vanno valutati con prudenza. Per quanto riguarda in particolare il Memorandum d'intesa di Tokyo, occorre tenere conto di come la regione interessata ospiti, da sola, quindici dei venti porti piu' affollati del mondo⁴⁵⁴. Analogamente, la percentuale assai bassa di fermi rispetto alle ispezioni nell'ambito dei Memorandum di Parigi e Tokyo si presta a interpretazioni opposte. Questo dato, da una parte, potrebbe suggerire che i due sistemi di *port State control* hanno avuto un effetto conformativo sugli armatori; dall'altra, potrebbe essere dovuto a prassi particolarmente radicate di *comity*, per le quali il fermo di una nave costituisce

⁴⁵⁴ Nell'ordine Shanghai, Singapore, Tianjin, Ningbo, Guangzhou, Qingdao, Qinhuangdao, Hong Kong, Busan, Dalian, Shenzhen, Port Headland, Kwangyang, Ulsan, Nagoya, Chiba (*World ports ranking 2009*, American Association of Port Authorities, Alexandria, 2010, classifica stilata in base alle tonnellate di merce movimentata).

un'*extrema ratio*. Insomma, è impossibile trarre conclusioni univoche sull'efficienza del *port State control* senza conoscere la quantità di traffico dei porti interessati e, soprattutto, la qualità del naviglio che abitualmente li tocca. In mancanza di questi dati aggiuntivi, non è possibile trarre conclusioni sul funzionamento dei singoli Memorandum, se non *in malam partem*: sono senz'altro insufficienti, ad esempio, i dati totalizzati dal Memorandum d'intesa per il Golfo Persico, applicabile all'affollatissimo porto di Dubai⁴⁵⁵.

Sempre nell'ottica di una valutazione *in malam partem*, senza dubbio i Memorandum d'intesa sul *port State control* lasciano ampi appigli alle Autorità marittime, portuali o costiere che intendano mantenere in vita prassi di *laissez-faire* nei confronti delle navi. Innanzitutto, tutti i Memorandum d'intesa codificano la regola di *comity* secondo cui l'ispezione dev'essere di regola esclusivamente documentale, potendo spingersi oltre solo in presenza di fondati motivi (*clear grounds, motivos fundados*) per sospettare la sussistenza di una violazione di *standard* internazionali⁴⁵⁶. Un ampio margine di apprezzamento spetta al *Port State control officer* nel ritenere o meno sussistenti questi "fondati motivi", soprattutto in assenza di norme analitiche sull'esercizio del controllo dello Stato del porto che, come si è visto, sono presenti in misura rilevante solo nel Memorandum d'intesa di Parigi. Anche quest'ultimo, peraltro, nelle pieghe dei suoi allegati tecnici nasconde alcuni *loophole*, il più vistoso dei quali è la facoltà, attribuita allo Stato del porto, di omettere le ispezioni di priorità I sulle navi che fanno scalo notturno (eventualità frequentissima soprattutto per le navi merci)⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Settimo al mondo per quantità di merce movimentata in container, *World ports ranking 2009* cit.

⁴⁵⁶ Allegato 2, par. 1 Memorandum Parigi; par. 3.2.3 Memorandum Viña del Mar; par. 3.2 Memorandum Tokyo; par 3.2.1 Memorandum per il Mediterraneo; par. 3.2.1 Memorandum Abuja; Allegato 2, par. 2.1 Memorandum per l'Oceano Indiano; par. 3.2.1 Memorandum per il Mar Nero; par. 3.2 Memorandum per il Golfo Persico.

⁴⁵⁷ Allegato 11, par. 6, lett. b) Memorandum d'intesa di Parigi.

In ultima analisi, l'efficienza del *port State control* riposa in gran parte sulla sensibilità degli enti e operatori portuali chiamati a contribuirvi. E' appunto quest'aspetto che si tratta ora di affrontare.

36. La centralità delle comunità degli operatori marittimo-portuali nell'attuazione del *port State control* è implicitamente riconosciuta dai vari Memorandum d'intesa regionali. Questo riconoscimento è già di per sé implicito nella scelta costante di stipulare detti Memorandum in forma di *executive agreement*⁴⁵⁸

⁴⁵⁸ La stessa denominazione come "Memorandum d'intesa" di tutti gli accordi sul controllo dello Stato del porto, è rivelatrice. Secondo **A. Aust**, *Modern treaty law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 32 ss., la denominazione "Memorandum d'intesa" viene utilizzata dagli Stati sia per accordi internazionali, sia per strumenti di diverso tipo, mantenendo una sfumatura di ambiguità spesso voluta. Significativo è altresì che nessuno dei Memorandum d'intesa sul *port State control* sia stato registrato presso il Segretariato delle Nazioni unite, nonostante la registrazione di questi strumenti sia obbligatoria. La dottrina e la prassi tendono a dare dell'obbligo di registrazione previsto dall'art. 102 della Carta NU un'interpretazione piuttosto ampia, considerandolo applicabile in ultima analisi a qualunque accordo internazionale, comunque denominato, concluso in forma scritta: **M. Brandon**, *Analysis of the terms "Treaty" and "International agreement" for purposes of registration under article 102 of the United Nations Charter*, in AJIL, 1953, p. 52; **T.O. Elias**, *The modern law of treaties*, Sijthoff – Oceana, Dobbs Ferry (New York) – Leiden, 1974, pp. 222 ss. **Lord McNair**, op.cit., p. 181, tenta di limitare la latitudine della disposizione ricavando un criterio basato, apparentemente, sull'attitudine dell'accordo internazionale a innovare la sfera giuridica dei soggetti internazionali stipulanti, o a produrre norme giuridiche generali e astratte: "*Experience showed that this language was too extensive; literally construed, it would mean that a three months' Treasury bill given by the French Government to the British Treasury must be registered; that every time two States reached an accord by means of diplomatic correspondence, for instance, to give facilities in a certain territory for a scientific mission, to grant visas to certain persons attending a conference, or to permit a 'round-the-world' flight, the diplomatic correspondence embodying this agreement ought to be registered*". Nemmeno applicando questo criterio, peraltro, si potrebbe considerare l'art. 102 della Carta NU inapplicabile ai Memorandum d'intesa sul *port State control*. Nessuna indicazione in favore di una possibile interpretazione restrittiva dell'art. 102 della Carta NU, infine, si ricava dall'art. 80 della Convenzione di Vienna (*Vienna Convention on the law of treaties*, Vienna, 23 maggio 1969, in UNTS, Vol. 1155, 1980, pp. 331 ss.; cfr. **S. Rosenne**, *The law of treaties*, Sijthoff – Oceana, Dobbs Ferry – Leiden, 1970, pp. 402 ss.). La denominazione di Memorandum d'intesa e la mancata registrazione di questi accordi, in assenza di giustificazioni giuridiche, va probabilmente spiegata con la volontà politica di dare a questi strumenti un'apparenza di operatività sul piano puramente transnazionale delle comunità marittimo-portuali, rappresentate dalle Autorità marittime nazionali. Si tratta senza alcun dubbio, infatti, di accordi internazionali con cui gli Stati stipulanti si assumono diritti e obblighi sul piano internazionale, ingenerando reciprocamente una legittima aspettativa di condotta dei propri interi apparati, e non delle mere Amministrazioni marittime (come è dimostrato dall'espressa previsione del coinvolgimento degli organi giurisdizionali nei casi di fermo delle navi, cfr. art. 3.12 Memorandum Parigi). Per scrupolo, si segnala che la registrazione di alcuni dei Memorandum d'intesa più recenti potrebbe non figurare ancora nelle UNTS: sugli aspetti concreti e operativi della prassi di registrazione, v. **M. Tabory**, *Recent developments in United States*

sottoscritti dalle Autorità marittime; Autorità, per quanto organizzate in modo profondamente diverso nei vari Stati, tradizionalmente vicine alla comunità marittimo-portuale⁴⁵⁹.

Nel Memorandum d'intesa di Parigi si rinviene una disposizione ancora più rivelatrice: *"Each Authority, or any other body, as the case may be, will establish an appropriate procedure for pilot services, including those engaged on ships bound for a port or in transit within its State, and port authorities to immediately inform the Authority of the port State or the coastal State, as appropriate, whenever they learn in the course of their normal duties that there are apparent anomalies which may prejudice the safety of the ship, or which may pose a threat of harm to the marine environment"*⁴⁶⁰. L'*Authority* cui si fa riferimento è l'Autorità marittima di ciascuno Stato parte al Memorandum. Gli enti e operatori che, secondo gli estensori del Memorandum, nell'esercizio delle loro funzioni e attività (*"in the course of their normal duties"*) potrebbero rilevare violazioni degli *standard* da parte della navi sono le Autorità portuali e i prestatori del servizio tecnico-nautico di pilotaggio (*"pilot services"*). Perché, fra tutti gli operatori pubblici e privati presenti in un porto, viene citato proprio il corpo piloti, e prima ancora dell'Autorità portuale ? Il motivo è semplice: i piloti godono di un accesso privilegiato alle navi che si servono del, o transitano nel, porto.

E' opportuno, a questo punto, fermare un attimo l'attenzione sul servizio di pilotaggio. Le acque costiere sono da sempre insidiose per le navi: a maggior ragione

treaty registration and publication practices, in AJIL, 1982, pp. 352-353, ove si stimava in cinque anni, all'epoca, il tempo intercorrente fra la registrazione di un accordo internazionale e la pubblicazione del medesimo.

⁴⁵⁹ In Italia, la qualifica di Autorità marittima è attribuita alle Direzioni di zona marittima, agli uffici dei Capi di compartimento o di circondario marittimo, agli Uffici locali di porto o alle delegazioni di spiaggia. Gli uffici citati diversi dalle Direzioni fungono altresì da Capitanerie di porto. Nei porti maggiori il Capo di compartimento-Capitano del porto e il Direttore di zona marittima coincidono. V. art. 16 c.n., cui fa rinvio l'art. 2, co. 3 Legge 84/94 cit. Sulla base di una prassi assolutamente costante, l'amministrazione degli uffici citati è attribuita al Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto (art. 3 Legge 84/94; cfr. art. 3 Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 marzo 1947, n. 396).

⁴⁶⁰ Par. 1.5 Memorandum d'intesa di Parigi.

le acque portuali (basse, affollate e interessate da opere portuali). Per questo, le navi che entrano o escono da un porto possono, anzi: solitamente devono⁴⁶¹ avvalersi del servizio di pilotaggio offerto dal porto medesimo⁴⁶². Prima ancora di iniziare la manovra di ingresso al porto, la nave viene abbordata dal corpo piloti per mezzo di piccole imbarcazioni ("pilotine" nel gergo nautico italiano). Vengono issati a bordo uno o più piloti, che prendono i comandi e assumono *de facto* il controllo della nave per tutta la durata della manovra⁴⁶³. La procedura viene ripetuta quando la nave lascia il porto.

Quella dei piloti, insomma, è senz'altro la presenza esterna più invasiva da cui la nave è interessata nella sua interazione con il porto. Per questo il corpo piloti si trova in una posizione particolarmente adatta per rilevare eventuali violazioni degli *standard* internazionali a bordo: di qui la menzione espressa nel Memorandum d'intesa di Parigi. Detta menzione, peraltro, deve ritenersi meramente esemplificativa: il corpo piloti, cioè, viene nominato in quanto esempio particolarmente evidente di come gli operatori portuali, anche privati, possano essere in grado di rilevare eventuali violazioni degli *standard* internazionali ancora meglio dei *port State control officer*.

In ambito portuale, infatti, la nave interagisce con moltissimi altri operatori sotto gli aspetti più diversi: rimorchiatori, ormeggiatori, concessionari, terminalisti, prestatori di servizi all'equipaggio, addetti allo smaltimento dei rifiuti. Ciascuno di questi operatori è dunque tenuto, al pari dei piloti, a segnalare all'Autorità marittima eventuali violazioni degli *standard* riscontrate nello svolgimento dei propri compiti.

⁴⁶¹ In Italia, i porti in cui il pilotaggio è obbligatorio sono individuati con Decreto del Presidente della Repubblica (art. 87, co. 1 c.n.). Nei porti in cui il pilotaggio è facoltativo, il Direttore della zona marittima può disporre l'obbligatorietà temporanea (art. 87, co. 2 c.n.).

⁴⁶² In alcuni Stati i piloti sono dipendenti pubblici, in altri dipendenti di società private o liberi professionisti regolamentati. In Italia i piloti sono organizzati in "corporazioni" dall'incerta natura, regolamentate da una normativa *ad hoc*. A titolo meramente esemplificativo, la Corporazione dei piloti dell'estuario veneto, operante nel porto di Venezia, è ancora regolamentata dal Regio Decreto 31 gennaio 1877, n. 3664.

⁴⁶³ Il pilota teoricamente "suggerisce la rotta e assiste il comandante nella determinazione delle manovre necessarie per seguirla" (art. 92, co. 1 c.n.). Di fatto, il pilota ha il pieno controllo e responsabilità della nave (cfr. art. 93 c.n.) durante tutta la manovra di entrata e di uscita dal porto.

La necessaria responsabilizzazione di tutti gli operatori portuali, grazie al contatto di prossimità che ciascuno di essi ha con determinati aspetti della vita della nave, è messa bene in luce dal caso Probo Koala. Il 2 luglio 2006 era approdata nel porto di Amsterdam la petroliera Probo Koala, battente bandiera panamense e noleggiata dalla società britannica Trafigura Beheer, con sede legale in Svizzera. Il comandante della nave dichiarò di provenire dall'Africa, dove aveva scaricato un carico di petrolio; manifestò a questo proposito la necessità di smaltire del liquido utilizzato per la pulizia delle cisterne. In realtà, la nave proveniva dagli Stati Uniti, dove alle sue cisterne era stato applicato un procedimento sperimentale, consistente nel lavaggio con soda caustica, per ricavare nafta da scorie petrolifere provenienti del Messico. Nelle cisterne residuava dunque non un normale liquido di lavaggio, ma un liquido ad altissima tossicità.

Il concessionario dell'Autorità portuale di Amsterdam per lo smaltimento dei rifiuti, la società olandese *Amsterdam Port Services*, si rifiutò di prendere in consegna il liquido. L'Autorità portuale mise allora in contatto il comandante della nave con una società, sempre olandese, abilitata allo smaltimento di rifiuti tossici, la *Afvalstoffen Terminal Moerdijk*. La *Afvalstoffen* si dichiarò disposta a prendere in consegna il liquido e smaltirlo per la somma di cinquecentomila euro. Il comandante della nave, tuttavia, ritenne la somma richiesta eccessiva: così fece semplicemente ricaricare il liquido sulla nave, e salpò da Amsterdam.

Il 19 agosto, la Probo Koala approdò nel porto di Abidjan, in Costa d'Avorio. Lì il liquido venne preso in consegna dalla società ivoriana *Compagnie Tommy*, apparentemente costituita *ad hoc* per lo specifico affare. La *Compagnie Tommy* riversò il liquido in varie discariche pubbliche alla periferia di Abidjan, a stretto contatto con i sobborghi più degradati della città. Il versamento causò, secondo le stime ufficiali del

Governo ivoriano, diciassette morti, diverse decine di patologie gravi e centinaia di migliaia di patologie più lievi⁴⁶⁴.

Con riferimento al caso Probo Koala furono incardinati procedimenti civili e penali in Gran Bretagna, in Olanda e nella stessa Costa d'Avorio. Ai nostri fini, di particolare interesse sono le pronunce olandesi, contenute nella sentenza del Tribunale distrettuale di Amsterdam⁴⁶⁵. Il Tribunale ha dichiarato la responsabilità penale della Trafigura, di un suo funzionario e del comandante della Probo Koala, mentre ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione nei confronti del Comune di Amsterdam (nella sua qualità di Autorità portuale) in quanto ente pubblico nell'esercizio di funzioni d'imperio, e ha mandato assolto il concessionario *Amsterdam Port Services* e un suo funzionario per errore scusabile di diritto.

Il caso Probo Koala e il ruolo del concessionario *Amsterdam Port Services* nel rifiutare lo smaltimento dei liquidi evidenziano pienamente quali siano le potenzialità di vigilanza degli operatori portuali, e quali le conseguenze deleterie di certi persistenti atteggiamenti di lassismo nei confronti delle navi, conseguenze da far risalire, nel caso di specie, soprattutto all'Autorità portuale, che ha consentito la ripartenza della nave.

Al tempo stesso, il caso è sfociato in una sentenza che non va certo nella direzione di responsabilizzare Autorità e operatori portuali. Pur senza entrare nel merito delle regole olandesi sulla riserva d'amministrazione, è particolarmente censurabile il rifiuto del Tribunale olandese di ricevere l'azione di responsabilità contro l'Autorità portuale⁴⁶⁶. D'altra parte, per conseguire la necessaria sensibilizzazione dei

⁴⁶⁴ **D. Leigh – A. Hirsh**, *Papers prove Trafigura ship dumped toxic waste in Ivory Coast*, *The Guardian*, 14 maggio 2009.

⁴⁶⁵ Tribunale distrettuale di Amsterdam, II Sezione, sentenza 23 luglio 2010, nn. BN2052, BN2068, BN2106, BN2149, BN2185, BN2193.

⁴⁶⁶ Anche perché questo capo della sentenza si inserisce in una tendenza più generalizzata, da parte degli Stati, a considerare le imprese private come uniche responsabili delle condotte di inquinamento, evitando di prendere in considerazione i profili di responsabilità delle Autorità pubbliche. Lo nota **H.U. Jessurun d'Oliveira**, *The Sandoz blaze: The damage and the public and private liabilities*, in **F. Francioni – T. Scovazzi**, editors, *International responsibility for environmental harm*, Graham & Trotman-Martinus Nijhoff, Londra-Dordrecht-Boston, 1991, pp. 429 ss. Cfr. **B. Conforti**, *Do States really accept responsibility for environmental damage ?*, in **F. Francioni – T. Scovazzi**, op.cit., pp. 179 ss.

cluster marittimo-portuali sul tema del *port State control*, sarebbe opportuno coinvolgere maggiormente nella programmazione e nell'espletamento del controllo le Autorità e gli operatori portuali. Spesso, invece, il *port State control* è considerato dagli ordinamenti interni un adempimento strettamente pubblicistico, riservato alla competenza esclusiva dell'Autorità marittima. Un invito al coinvolgimento del *cluster* marittimo-portuale da parte dello Stato del porto nell'adempimento dei suoi obblighi internazionali si rinviene del resto chiaramente nella regolamentazione internazionale della *port security*, oggetto del prossimo capitolo.

CAPITOLO OTTAVO

LA PORT SECURITY

37. Port security e "guerra al terrorismo". 38. Port security e organizzazione del porto civile. 39. Esame del caso Dubai Ports World e critica della prassi seguita dagli Stati Uniti a riguardo.

37. Per *port security* s'intende il complesso di procedure e attività finalizzate a prevenire nell'ambito portuale condotte illecite lesive o pericolose per l'ordine o la sicurezza pubblica. La *port security* non va confusa con la *port safety*, ossia il complesso di procedure e attività finalizzate a prevenire nell'ambito portuale condotte illecite lesive o pericolose per l'incolumità psicofisica dei lavoratori portuali o degli utenti⁴⁶⁷. Tanto le misure di *port safety* quanto quelle di *port security*, tuttavia, per lo più dovranno essere adottate e poste in esecuzione dai medesimi operatori portuali, Autorità marittime e portuali e gestori portuali. Da qui una certa contiguità fra *port safety* e *port security*, confermata dalla circostanza che il primo Codice di condotta –

⁴⁶⁷ Il Trattato EURATOM, *Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM)*, Roma, 1° gennaio 1958, in UNTS, Vol. 294, 1958, pp. 259 ss., disciplina separatamente *atomic safety* e *atomic security*, sottoponendole a regimi giuridici profondamente diversi sotto il profilo dell'intensità degli obblighi gravanti sugli Stati membri e dell'incisività dei poteri in capo alla Comunità. Ciononostante, nel Trattato non si ritrova una definizione espressa di *safety* e *security*. Secondo **G. Arangio-Ruiz**, *Some international legal problems of the civil uses of nuclear energy*, in RC, 1962-III, pp. 552, 560, per *safety* deve intendersi la prevenzione di incidenti nell'ambito dell'utilizzo ordinario e fisiologico dell'energia atomica, mentre per *security* la prevenzione di un uso improprio e illecito dell'energia atomica. La definizione di Arangio-Ruiz, tuttavia, appare legata al contesto della sicurezza nucleare, mentre in ambito portuale i rischi di *security* sono connessi proprio all'utilizzo fisiologico del porto, la cui funzione di trasporto di massa può essere sfruttata a fini illeciti. Una definizione ibrida fra quella di Arangio-Ruiz e quella proposta in questa sede si rinviene nel Codice AIEA sulla sicurezza nella gestione delle fonti radioattive, *Code on safety and security of radioactive sources*, adottato dal Consiglio dei Governatori l'8 settembre 2003, pubblicato come *Code on safety and security of radioactive sources*, AIEA, Vienna, 2004. L'art. I, par. 1 del Codice offre le seguenti definizioni: "'Safety' means measures intended to minimize the likelihood of accidents involving radioactive sources and, should such an accident occur, to mitigate its consequences. 'Security' means measures to prevent unauthorized access or damage to, and loss, theft or unauthorized transfer of, radioactive sources".

non vincolante – in materia di *port security* venne redatto dall'IMO di concerto con l'ILO, l'organizzazione internazionale che tradizionalmente si è occupata di *port safety* con riferimento al lavoro portuale⁴⁶⁸.

L'attenzione nella prassi internazionale per la *port security*, comprensibilmente, ha subito un'impennata dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, con particolare riferimento alla *container security*, ossia il complesso di procedure e attività finalizzate a prevenire il trasporto di materiale vietato all'interno dei *container*⁴⁶⁹. Altrettanto comprensibilmente, l'impulso a questa evoluzione della prassi è venuto dagli Stati Uniti, direttamente colpiti dagli attentati alle Torri Gemelle e al Pentagono. Nel 2002 il Congresso degli Stati Uniti ha approvato l'*Homeland Security Act of 2002* che, *inter alia*, ha istituito il nuovo Ministero per la sicurezza interna (*Department of Homeland Security*)⁴⁷⁰. Al Ministero sono state attribuite le competenze in materia di polizia di frontiera, immigrazione, dogane e sicurezza dei trasporti. Il Ministero ha inoltre assorbito l'Autorità marittima statunitense, ossia la Guardia costiera degli Stati Uniti⁴⁷¹.

A livello internazionale, gli Stati Uniti hanno ottenuto in tempi relativamente rapidi l'adozione del Codice ISPS (*International Ship and Port Facility Security Code*)⁴⁷². Il Codice è stato adottato mediante la procedura di emendamento della Convenzione SOLAS sulla sicurezza marittima⁴⁷³. Ne è derivato un certo ampliamento del campo d'applicazione di quest'ultima, almeno nella parte in cui il Codice disciplina la sicurezza portuale (*port facility security*). La parziale forzatura non è sfuggita

⁴⁶⁸ *Security in ports. ILO and IMO code of practice*, International Labour Office-International Maritime Organization, Ginevra - Londra, 2004.

⁴⁶⁹ Cfr. *supra*, par. 4.

⁴⁷⁰ §. 101 *Homeland Security Act*.

⁴⁷¹ La Guardia costiera mantiene il proprio *status* di Forza armata degli Stati Uniti, e gode di uno *status* peculiare in seno al Ministero, di cui resta una "*distinct entity*" sottoposta anche alla direzione del Ministero dei trasporti: §. 888(b) *Homeland Security Act*.

⁴⁷² *International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code*, All. I, Ris. n. 2 della Conferenza SOLAS, 12 dicembre 2002, Doc. SOLAS/CONF.5/34.

⁴⁷³ *International Convention for the safety of life at sea* cit. Alla Convenzione è stato aggiunto un Capitolo XI-2, che richiama il Codice ISPS.

affatto alla Conferenza SOLAS, ma è stata tollerata per fini eminentemente pratici⁴⁷⁴: in tal modo, il Codice è nato come strumento diretto a tutti i numerosi Stati parte della Convenzione SOLAS⁴⁷⁵, i quali non hanno sollevato alcuna obiezione all'emendamento, con l'effetto di risultare vincolati dalle disposizioni di *hard law*⁴⁷⁶ corrispondenti, in virtù del procedimento di silenzio assenso in vigore tra le Parti contraenti⁴⁷⁷. L'applicazione pressoché universale del Codice rappresenta di per sé un notevole successo diplomatico degli Stati Uniti⁴⁷⁸.

Oltre a ciò, gli Stati Uniti hanno anche ottenuto l'adozione di uno strumento internazionale molto avanzato, come si vedrà più in dettaglio nel paragrafo che segue.

38. Il Codice ISPS riflette innanzitutto la concreta realtà del porto civile moderno recependo la nozione di ambito portuale, inteso come spazio geografico in cui sono concentrate le attività del *cluster* marittimo-portuale. Coerentemente, il

⁴⁷⁴ Cfr. punto 5 del preambolo al Codice: "*The extension of SOLAS 74 to cover port facilities was agreed on the basis that SOLAS 74 offered the speediest means of ensuring the necessary security measures entered into force and given effect quickly*".

⁴⁷⁵ Algeria, Angola, Antigua e Barbuda, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Azaerbaijan, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belgio, Belize, Benin, Bielorussia, Birmania, Brasile, Brunei Darussalam, Bulgaria, Cambogia, Cameroon, Canada, Capo Verde, Cechia, Cile, Cina (compreso Hong Kong), Cipro, Colombia, Congo, Corea del Nord, Corea del Sud, Costa d'Avorio, Croazia, Cuba, Danimarca, Dominica, Ecuador, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Eritrea, Estonia, Etiopia, Fiji, Filippine, Finlandia, Francia, Gabon, Gambia, Georgia, Germania, Ghana, Giamaica, Giappone, Gibuti, Giordania, Gran Bretagna, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea Equatoriale, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Iran, Iraq, Irlanda, Isole Marshall, Israele, Italia, Kazakistan, Kiribati, Kuwait, Lettonia, Libano, Liberia, Libia, Lituania, Lussemburgo, Madagascar, Malesia, Malawi, Maldive, Malta, Marocco, Mauritius, Mauritania, Messico, Monaco, Mozambico, Nigeria, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Oman, Pakistan, Panama, Papua Nuova Guinea, Peru', Polonia, Portogallo, Qatar, Romania, Russia, Samoa, Sao Tomé e Principe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, St. Vincent and Grenadines, Sri Lanka, Sudafrica, Sudan, Suriname, Svezia, Svizzera, Taiwan, Thailandia, Togo, Tonga, Trinité e Tobago, Tunisia, Turchia, Tuvalu, Ucraina, Ungheria, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen.

⁴⁷⁶ Il Codice ISPS si compone di una Parte A vincolante e di una Parte B esortatoria.

⁴⁷⁷ Gli emendamenti alla Convenzione SOLAS che non riguardino l'articolato o il Capitolo I degli Allegati vengono approvati appunto mediante un procedimento di silenzio assenso (articolo VIII Convenzione SOLAS).

⁴⁷⁸ **R.P. Barston**, *Modern diplomacy*, III Ed., Pearson, Harlow, 2006, p. 228, sottolinea come gli Stati Uniti abbiano ottenuto l'adozione del Codice "con una velocità da *record*" (*record-breaking speed*).

Codice si applica non nel porto (*port*) ma, appunto, nell'ambito portuale (*port facility*)⁴⁷⁹. Dal punto di vista internazionalistico, si tratta di una notevole innovazione rispetto a una concezione del porto tradizionalmente tributaria del diritto del mare, e perciò prevalentemente marittima. La Convenzione di Ginevra del 1923⁴⁸⁰, emblematicamente, circoscriveva il suo campo d'applicazione al "porto marittimo" (*maritime port*) inteso come porto "*normally frequented by sea-going vessels and used for foreign trade*"⁴⁸¹: definizione certamente ineccepibile, ma incompleta, in quanto identifica il porto ma non lo delimita precisamente, soprattutto sul versante terrestre, secondo un criterio geografico o funzionale.

In sintonia con la nozione più ampia di porto prevista dal Codice, in esso si prevede che la protezione della *port facility* debba includere "*measures designed to protect the port facility and ships, persons, cargo, cargo transport units and ship's stores within the port facility*"⁴⁸². Vengono inoltre fatti rientrare nella definizione di *port facility* i corridoi di accesso delle navi (*approaches from seaward*)⁴⁸³, e nella *port security* gli aspetti relativi alla "*ship/port interface*", intesa anch'essa in senso molto ampio. Nella sua parte definitoria, infatti, il Codice distingue *ship/port interface* e *ship to ship activity*, precisando che si rientra nella seconda ipotesi solo quando l'attività di interazione esterna posta in essere dalla nave non interessa il porto (*not related to a port facility*)⁴⁸⁴. In tal modo il Codice mostra di aderire al modello del c.d. "porto regolato", secondo cui l'ambito portuale deve comprendere non solo la porzione di territorio in cui è concentrato il *cluster* marittimo portuale, ma anche le acque servite dal porto. Corollario del modello del porto regolato è che il controllo del traffico

⁴⁷⁹ Si traduce la locuzione "*port facility*", intesa come complesso di beni materiali e immateriali utilizzati dal cluster marittimo-portuale per l'espletamento delle sue attività, con "ambito portuale", locuzione utilizzata dal diritto italiano (v. Legge 84/94 cit.).

⁴⁸⁰ V. *supra*, parr. 6, 11, 23.

⁴⁸¹ Art. 1 dello Statuto allegato alla Convenzione.

⁴⁸² Par. 2.1.5. Ove non altrimenti specificato, i paragrafi del Codice citati sono quelli riportati nella Parte A del medesimo.

⁴⁸³ Capitolo XI-2 Convenzione SOLAS, Regola 1.1.9.

⁴⁸⁴ Capitolo XI-2 Convenzione SOLAS, Regola 1.1.10.

marittimo-portuale costituisce parte integrante della *governance* portuale. Nonostante la sua evidente opportunità, a livello di diritto interno il modello del porto regolato costituisce ancora un'eccezione circoscritta a pochi porti particolarmente avanzati⁴⁸⁵; ciò in conseguenza della tradizione di sottrarre quanto più possibile almeno il governo delle acque ai sistemi di gestione portuale, pesantemente influenzati soprattutto un tempo dalle organizzazioni dei lavoratori portuali⁴⁸⁶.

Ulteriore merito del Codice è riconoscere la specificità del singolo porto. Non casualmente il Codice, anziché dettare disposizioni puntuali di *security*⁴⁸⁷, obbliga lo Stato costiero a dotare ciascun porto di un distinto *port facility security plan*, la cui attuazione è sottoposta alla supervisione di uno specifico *port facility security officer*⁴⁸⁸. Il Codice precisa che "*the Contracting Government may allow a port facility security assessment*⁴⁸⁹ *to cover more than one port facility if the operator, location, operation, equipment, and design of these port facilities are similar. Any Contracting Government, which allows such an arrangement, shall communicate to the Organization*⁴⁹⁰ *particulars thereof*⁴⁹¹.

Il Codice riconosce poi non solo la specificità del porto, ma anche la necessità di rispettare i delicati equilibri del *cluster* marittimo-portuale. Adottando un sistema fortemente ispirato alla *comity*, infatti, il Codice affianca due distinti dispositivi di sicurezza: quello relativo al porto e quello relativo alla singola nave, che conserva la

⁴⁸⁵ Cfr. relazione accompagnatoria Proposta di legge XVI Legislatura (29 aprile 2008-oggi) Camera dei deputati C.4204, firmatari On. Gava, Milanato e Mistrello Destro, recante "Disposizioni per la disciplina dei porti ad accesso regolato di Venezia e Chioggia".

⁴⁸⁶ Cfr. *supra*, par. 1.

⁴⁸⁷ Nella Parte B del Codice si rinvengono disposizioni di maggior dettaglio, ma comunque generali. Per il porto devono essere previsti tre livelli di sicurezza (Livello 1, normale; Livello 2, elevato; Livello 3, eccezionale: par. 1.8 Parte B Codice). Le procedure e l'individuazione dell'organo competente per il passaggio dal Livello 1 al Livello 2 e al Livello 3 sono stabilite dallo Stato costiero. E' raccomandata l'effettuazione di perquisizioni a campione su chi entra nel porto (par. 16.18), la scansione dei bagagli (*ibi*, par. 16.45) e la delimitazione all'interno del porto di aree protette e cintate (*ibi*, parr. 16.21 ss.).

⁴⁸⁸ Par. 17.1.

⁴⁸⁹ La valutazione di sicurezza del porto (*port facility security assessment*) è prodromica all'adozione del *port facility security plan* (par. 16.1).

⁴⁹⁰ L'IMO.

⁴⁹¹ Par. 15.6 Codice.

sua autonomia anche quando la nave è in transito o alla fonda nel porto. Ciascuna nave ha il proprio distinto *ship security plan*⁴⁹², attuato dall'ufficiale di sicurezza di bordo (*ship security officer*)⁴⁹³ sotto la supervisione del comandante, del responsabile per la sicurezza della compagnia di navigazione (*company security officer*)⁴⁹⁴ e dall'armatore⁴⁹⁵. Quando è alla fonda nel porto, la nave non è automaticamente assoggettata al piano di sicurezza del porto. Non casualmente, in caso di conflitto fra il piano di sicurezza della nave e quello del porto, o fra le determinazioni del comandante e quelle delle Autorità portuali o costiere, è previsto dal Codice che il comandante della nave e il responsabile per la sicurezza del porto (*port facility security officer*) sottoscrivano una dichiarazione congiunta (*declaration of security*)⁴⁹⁶ con cui concordano le operazioni di sicurezza che ciascuna delle parti deve compiere, assumendosene la relativa responsabilità. La procedura descritta può sembrare piuttosto farraginoso. Tuttavia, l'aderenza del Codice alla *comity* appare opportuna, in quanto la sicurezza portuale dipende in ultima analisi dagli operatori marittimi e, congiuntamente, dagli operatori portuali.

In primo luogo, sarà così il personale portuale a porre in esecuzione materialmente il *port facility security plan*, sul quale deve ricevere apposito addestramento⁴⁹⁷. Il controllo sul rispetto del piano è affidato ad *audit* interni, svolti da *auditor* indipendenti "*unless this is impracticable due to the size and the nature of the port facility*"⁴⁹⁸. Lo stesso piano di sicurezza portuale può essere redatto dalle società di *survey and certification*⁴⁹⁹. La centralità della comunità degli operatori portuali, del

⁴⁹² *Ibi*, par. 2.1.4.

⁴⁹³ *Ibi*, par. 2.1.6.

⁴⁹⁴ *Ibi*, par. 2.1.7.

⁴⁹⁵ La nave, come il porto, fissa anche un proprio livello di sicurezza, Livello 1, Livello 2 o Livello 3 (parr. 4.8 ss. Parte B Codice).

⁴⁹⁶ Un modello di dichiarazione è accluso come Allegato 1 alla Parte B del Codice.

⁴⁹⁷ Par. 18.1 Parte B.

⁴⁹⁸ Par. 16.3.1 Parte B.

⁴⁹⁹ Par. 16.1.1 Parte B.

resto, emerge sia da un importante atto di *soft law*, sia dalle disposizioni di attuazione del Codice adottate negli Stati Uniti e in Europa⁵⁰⁰.

L'atto di *soft law* cui si fa riferimento è costituito dai Parametri-quadro per la sicurezza e l'agevolazione del commercio globale elaborati dall'Organizzazione doganale mondiale (WCO)⁵⁰¹. I Parametri-quadro, oltre a dare alcuni *input* di grande valore sulla gestione in concreto della *port security*⁵⁰², poggiano esplicitamente su due pilastri: le intese fra Autorità doganali nazionali e le intese fra Autorità doganali e *stakeholder* portuali, in particolare i privati (*business*)⁵⁰³. Il processo di integrazione e applicazione dei Parametri-quadro viene descritto come tutto interno al *cluster* marittimo-portuale: gli Stati del porto vengono annoverati non fra gli attori, ma fra i beneficiari di questo processo⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ In Europa, l'attuazione del Codice è affidata in prima battuta al Regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 e quindi alla Direttiva 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005. I due atti dell'Unione europea si attengono in modo pedissequo al Codice, recependo oltretutto come vincolanti alcuni punti della Parte B del medesimo.

⁵⁰¹ *Framework of standards to secure and facilitate global trade*, World Customs Organization, Bruxelles, 2005. Nata nel 1952 come Consiglio di cooperazione doganale, la WCO è un'organizzazione internazionale, istituita con accordo internazionale (*Convention establishing a Customs Co-operation Council*, 15 dicembre 1950, in UNTS, Vol. 157, 1957, pp. 129 ss.). Gli Stati membri, tuttavia, possono chiedere l'ammissione, come membri distinti, di proprie entità territoriali aventi competenza in materia tanto doganale quanto di conduzione delle relazioni internazionali (art. II, par. a.ii Convenzione istitutiva). Un'organizzazione internazionale come la WCO è potenzialmente in grado di dare un significativo contributo allo studio del settore portuale, in quanto le Autorità doganali sono una costante nei porti civili di tutto il mondo che, per il resto, sono organizzati in modo molto eterogeneo e contraddistinti da spiccate peculiarità locali.

⁵⁰² I Parametri-quadro rispondono all'esigenza di un contemperamento fra libera circolazione delle merci e *port security* (par. 1.1 Parametri-quadro), sottolineando come le esigenze di sicurezza in ogni caso vadano soddisfatte non ripristinando la chiusura localistica dei porti, che li rende impreparati alle minacce esterne, ma incoraggiandone l'ulteriore apertura (*ibidem*). I Parametri-quadro prendono anche, implicitamente, le distanze dalla *Container Security Initiative* statunitense (*supra*, par. 5) basata sul concetto dell'ispezione sistematica dei *container* nel porto di partenza; viceversa, essi prevedono l'ispezione nel porto di partenza solo "*at the reasonable request of the receiving nation, based upon a comparable risk targeting methodology*" (par. 1.3 Parametri-quadro).

⁵⁰³ Par. 1.4 Parametri-quadro. Questo secondo pilastro, la *Customs-to-Business partnership*, è stato fatto proprio anche dal Ministero per la sicurezza interna degli Stati Uniti, che ha promosso la *Customs-trade partnership against terrorism* (C-TPAT): v. *Securing the global supply chain*, U.S. Customs and Border Protection, Washington, 2004.

⁵⁰⁴ Par. 2.

Sul piano dell'attuazione del Codice, negli Stati Uniti ad essa si è provveduto con il *Maritime Transportation Security Act* del 2002, codificato nel *Title 46, Subtitle VII* dello *US Code*⁵⁰⁵. Il *Subtitle VII* riserva al Governo federale la competenza a svolgere la valutazione di sicurezza del porto (*facility security assessment*)⁵⁰⁶, ma poi rimette a "the owner or the operator" del porto la redazione del piano di sicurezza portuale, da sottoporre all'approvazione del Governo federale⁵⁰⁷. Secondo la prassi statunitense, l'*owner or operator* andrà identificato, nella generalità dei casi, con un'Autorità portuale *landholder* in regime di autofinanziamento, e dunque rappresentativa degli interessi degli *stakeholder* portuali⁵⁰⁸. Questi ultimi, inoltre, per disposizione dello *US Code* sono rappresentati in appositi Comitati consultivi per la sicurezza marittima istituiti presso i maggiori porti⁵⁰⁹.

In Gran Bretagna, il Codice è stato attuato in via amministrativa mediante le *Port Security Regulations* del 2009. Queste prevedono l'istituzione in ogni porto di un'Autorità per la sicurezza portuale (*Port security Authority*). L'Autorità per la sicurezza portuale è composta dal *port facility security officer*⁵¹⁰ e dal *port security manager*⁵¹¹, entrambi espressione dell'Autorità portuale o del *port trust*. Il Governo è

⁵⁰⁵ *US Code*, edizione 2011. Minore rilevanza ha il *Security and Accountability for Every Port Act of 1988* (c.d. "SAFE Port Act"), approvato dal Congresso sull'onda del caso *Dubai Ports World* (v. par. succ.). Il *SAFE Port Act*, infatti, si occupa quasi esclusivamente di *container security*.

⁵⁰⁶ §. 70102(b). Il Governo federale, tuttavia, può accettare "an alternative assessment conducted by or on the behalf of the owner or the operator of the facility" (§. 70102(b)(4)).

⁵⁰⁷ §. 70103(c). Vi è un certo elemento di incongruenza nel riservare a livello federale la valutazione di sicurezza, che è prodromica alla redazione del piano di sicurezza predisposto invece a livello portuale. Evidentemente, nell'interpretazione statunitense la valutazione di sicurezza è stata interpretata come la fissazione delle linee guida generali a cui deve attenersi il piano di sicurezza. In questa prospettiva, è congruo affidare la valutazione di sicurezza al Governo federale, al quale il *Subtitle VII* attribuisce competenze di direzione, coordinamento e sostegno (cfr. §. 70102(a), §. 70107).

⁵⁰⁸ Le Autorità portuali statunitensi sono in genere rette da organi di nomina politica. Il legame con il *cluster* marittimo-portuale è tuttavia garantito dalla circostanza che queste Autorità portuali hanno l'obbligo di autofinanziarsi, traendo le risorse necessarie a tal fine dai diritti portuali: il che rende loro essenziale una certa sensibilità alle esigenze dei membri privati del *cluster* marittimo-portuale. Per l'ordinamento dell'Autorità portuale di New York e del New Jersey, v. *Title 32 New Jersey Code*, edizione 2009.

⁵⁰⁹ §. 7122(a)(2)(A)(i) *US Code*; *ibi*, §. 7122(b)(5).

⁵¹⁰ Regola 6(a).

⁵¹¹ Regola 6(c).

altresì rappresentato nell'Autorità se al porto è applicabile l'*Aviation and Maritime Security Act* del 1990⁵¹², e conserva in ogni caso il potere di approvare la valutazione di sicurezza del porto, analogamente a quanto accade negli Stati Uniti⁵¹³.

In Olanda e in Germania l'attuazione del Codice ISPS è differenziata per i singoli porti, tradizionalmente sottoposti alla competenza rispettivamente dei Comuni che li ospitano e, nel caso tedesco, dei *Lander*. Nel porto di Rotterdam il Comune funge sia da Autorità portuale che da terminalista, espletando entrambe le funzioni per mezzo di una società a controllo pubblico in regime di autofinanziamento⁵¹⁴, secondo il modello statunitense. Il piano di sicurezza portuale viene generato tramite un programma informatico adottato da molti porti olandesi⁵¹⁵ e successivamente approvato dal Comune⁵¹⁶. Nel porto tedesco di Amburgo, in attuazione del Codice ISPS sono state istituite un'Autorità designata per la sicurezza a livello di *Land*, e una Commissione per la sicurezza portuale rappresentativa degli *stakeholder* (dello scalo anseatico)⁵¹⁷.

In Italia, infine, la sicurezza di ciascun porto è affidata a una conferenza di servizi presieduta dal Capo di compartimento marittimo e composta da: Presidente dell'Autorità portuale, Capitano di porto, funzionario referente di Prefettura, dirigente della Polizia di frontiera, dirigente delle Dogane, Comandante provinciale dei carabinieri, Comandante provinciale della Guardia di finanza, Comandante provinciale dei Vigili del fuoco e *port facility security officer*⁵¹⁸, nonché eventuali ulteriori rappresentanti degli *stakeholder* portuali⁵¹⁹. La valutazione di sicurezza del porto è effettuata autonomamente dall'Autorità portuale⁵²⁰, e approvata dalla conferenza dei

⁵¹² Regola 6(b).

⁵¹³ Regola 14.

⁵¹⁴ *Annual report 2010*, The Port of Rotterdam Authority, Rotterdam, 2010, p. 93.

⁵¹⁵ V. <http://www.portsecuritytoolkit.com/>.

⁵¹⁶ V. <http://www.portofrotterdam.com/en/Shipping/rules-regulations/Pages/port-security.aspx>.

⁵¹⁷ *Focus of dynamic growth markets – Prospects and development potential for the Port of Hamburg*, Free and Hanseatic City of Amburgo, Amburgo, 2007, p. 68.

⁵¹⁸ Art. 5, co. 2 Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 203.

⁵¹⁹ *Ibi*, art. 5, co. 3.

⁵²⁰ *Ibi*, art. 6, co. 1.

servizi previo nulla osta della Prefettura⁵²¹. Il piano di sicurezza del porto è invece adottato ed eseguito dal Capo di compartimento marittimo⁵²², di concerto con l'Autorità portuale⁵²³.

Come si può vedere, tutti i provvedimenti di attuazione del Codice ISPS prevedono il coinvolgimento nelle procedure di *port security* degli *stakeholder* portuali per il tramite, innanzitutto, delle Autorità portuali e spesso anche in modo più diffuso. Si tratta di una presa in considerazione realistica, da parte dei legislatori nazionali, della necessità di coinvolgere le comunità portuali nella *port security*. Ciò implica, da parte degli Stati, un certo rispetto per le regole di *comity* e di *lex mercatoria* diffuse nelle comunità marittimo-portuali, e induce a una valutazione particolarmente severa del caso *Dubai Ports World*, di cui qui di seguito.

39. La *Dubai Ports World*, come si è visto, è l'ente pubblico che gestisce, in regime di monopolio, i porti degli Emirati Arabi Uniti⁵²⁴. Nel 2006, l'ente aveva incorporato il terminalista privato britannico P&O, titolare di diritti di concessione sul terminale di Newark, nel porto di New York, nonché sui porti di Philadelphia, Baltimora, Miami, New Orleans e Houston. Detti diritti sarebbero dovuti passare direttamente alla *Dubai Ports World*, che avrebbe così assunto in gestione diretta i più importanti scali marittimi statunitensi. Il Congresso degli Stati Uniti ritenne una simile eventualità incompatibile con la sicurezza nazionale, e invitò il Presidente a esercitare i poteri previsti dal §. 2170 del *Title 50* dello *US Code* (meglio noto come

⁵²¹ *Ibi*, art. 6, co. 4.

⁵²² Nell'attuazione italiana del Codice ISPS si coglie pertanto un'interpretazione diversa del rapporto fra valutazione di sicurezza del porto e piano di sicurezza del porto. La valutazione di sicurezza del porto viene intesa non più come formulazione di linee guida, ma come documento analitico e particolareggiato, tanto che la sua redazione viene affidata all'Autorità portuale (l'ente di maggior prossimità al porto) e la sua approvazione è di competenza non della sola Autorità marittima, ma della conferenza di servizi previo nulla osta della Prefettura. Il piano di sicurezza del porto, a questo punto, si configura come adempimento prevalentemente esecutivo e attuativo dalla valutazione di sicurezza portuale, affidato all'Autorità marittima e portuale senza alcuna interferenza esterna.

⁵²³ Art. 7, co. 2 DLT 203/2007.

⁵²⁴ *V. supra*, par. 3.

"Emendamento Exon-Florio"⁵²⁵). L'Emendamento conferisce al Presidente degli Stati Uniti il potere di bloccare qualunque operazione societaria "*which could result in foreign control of any person engaged in interstate commerce in the United States*"⁵²⁶. La Casa Bianca rifiutò recisamente di esercitare i poteri previsti dall'Emendamento, dichiarando che un simile provvedimento sarebbe stato ingeneroso nei confronti degli Emirati Arabi Uniti e dannoso per gli investimenti stranieri. In una successiva rapida *escalation*, il Congresso minacciò di approvare una legge *ad hoc* per bloccare la consegna dei porti alla *Dubai Ports World*; la Casa Bianca, di rimando, minacciò di esercitare il diritto di veto contro una simile legge⁵²⁷. Sfavorevolmente impressionata dal clamore politico, alla fine la stessa *Dubai Ports World* alienò i suoi diritti di concessione e gestione allo statunitense *American International Group*⁵²⁸. A suggello del ritiro dell'ente pubblico arabo, il Congresso approvò nel 2007 il *Foreign investment and national security Act*, finalizzato a ridurre la discrezionalità del Governo federale nell'esercizio dei poteri previsti dall'Emendamento Exon-Florio⁵²⁹.

La promulgazione del *Foreign investment and national security Act* ha se non altro il pregio di aver introdotto norme generali e astratte e un procedimento uniforme di controllo delle operazioni societarie nel settore portuale che coinvolgano persone

⁵²⁵ Dal nome dei proponenti, senatore John J. Exon e rappresentante James J. Florio. La denominazione "emendamento" deriva invece dal fatto che la norma, introdotta con l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, era una novella al *Defence production Act of 1950*. L'Emendamento venne adottato all'epoca per arginare gli investimenti giapponesi negli Stati Uniti, con particolare riferimento al settore dell'alta tecnologia.

⁵²⁶ §. 2170(a)(3) *US Code*.

⁵²⁷ **D.E. Sanger – E. Lipton**, *Bush threatens to veto any bill to stop port takeover*, *The New York Times*, 21 febbraio 2006. Ai sensi della Sezione 7 della Costituzione degli Stati Uniti, il Presidente può rifiutarsi di promulgare un disegno di legge federale approvato dal Congresso rinviandolo al medesimo unitamente alle sue obiezioni entro dieci giorni feriali dalla ricezione. Il disegno di legge è convertito in legge senza bisogno della promulgazione presidenziale se viene nuovamente approvato dal Congresso a maggioranza dei due terzi, in caso contrario decade.

⁵²⁸ **N. King jr. - G. Hitt**, *Dubai Ports World sells U.S. Assets*, *The Wall Street Journal*, 12 dicembre 2006.

⁵²⁹ Dopo le modifiche introdotte nel 2007 all'Emendamento Exon-Florio, il procedimento amministrativo prodromico all'eventuale esercizio dei poteri inibitori federali deve essere avviato senza ritardo ogniqualvolta un'operazione societaria interessi "infrastrutture strategiche" (*critical infrastructure*): §. 2170(b)(2)(B)(i)(III) *US Code*.

fisiche e giuridiche straniere, sicuramente preferibili rispetto a provvedimenti legislativi *ad hoc*.

Anche il sistema di controllo risultante dalla novella all'Emendamento Exon-Florio, comunque, solleva forti dubbi. Perché esso sia effettivamente utile, infatti, occorrerà che il Governo federale sottoponga il terminalista straniero al c.d. "*national security test*" non solo nel momento in cui esso acquisce i diritti gestori su un porto americano, ma anche successivamente, finché detti diritti gestori esistano. Un terminalista che al momento dell'aggiudicazione del porto aveva superato il *national security test* potrebbe in futuro ritrovarsi sottoposto al controllo, alla direzione o all'influenza di persone fisiche o giuridiche "sospette", inizialmente estranee alla compagine del terminalista⁵³⁰. La prospettiva di essere sottoposto a un simile

⁵³⁰ Se il rischio che il Congresso degli Stati Uniti vuole scongiurare è quello di infiltrazioni terroristiche nei porti tramite il terminalista, deve essere predisposto un sistema di *security check* sul terminalista stesso che non sia limitato né cronologicamente fino al momento dell'aggiudicazione della gestione del porto (in quanto le infiltrazioni potrebbero aver luogo in un momento successivo), né soggettivamente sulla base della nazionalità del terminalista inteso come persona giuridica (che potrebbe comunque essere infiltrato o controllato da persone fisiche o giuridiche di nazionalità diversa). Quanto a questo secondo aspetto, pertanto, l'Amministrazione statunitense dovrebbe procedere al cosiddetto "*lifting the veil*" nei confronti del terminalista. Quella del *lifting the veil* è una tematica dibattuta a livello di diritto internazionale, di diritto dell'Unione europea e di diritto statale. Nel diritto internazionale il dibattito è particolarmente risalente, in quanto si collega al trattamento dei sudditi e delle proprietà di Potenze nemiche in tempo di guerra: **A. Chaves**, *Os suditos inimigos*, Lex, São Paulo, 1945, pp. 27 ss.; **J.A. Gathings**, *International law and American treatment of alien enemy property*, American Council on Public Affairs, Washington, 1940, p. 57; **A. Gattini**, *Le riparazioni di guerra nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 204 ss., 283 ss., 622 ss.; **Lord McNair – A.D. Watts**, *The legal effects of war*, IV Ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1966, pp. 236 ss. Il *lifting the veil* viene inoltre in considerazione con riferimento alla protezione diplomatica. Sotto questo aspetto è stato fatto oggetto di esame da parte della Corte internazionale di giustizia e della Commissione per il diritto internazionale delle Nazioni unite: Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment*, in ICJ Reports, 1970, pp. 3 ss.; *Draft articles on diplomatic protection* adottati dalla 58^a Sessione (anno 2006) della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni unite, Doc. A/61/19. Nel diritto dell'Unione europea, d'altro canto, la questione del *lifting the veil* emerge soprattutto in relazione all'esercizio del diritto di stabilimento da parte delle persone giuridiche. Vi è tal riguardo una copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia: sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros Ltd c. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen; sentenza 13 aprile 2000, causa C-251/98, C. Baars c. Inspecteur der Belastingen Particulieren/Ondernemingen Gorinchem; sentenza 1^o febbraio 2001, causa C-108/96, procedimento penale a carico di Dennis Mac Quen, Derek Pouton, Carla Godts, Youssef Antoun e Grandivision Belge SA, responsabile civile, con Union professionnelle belge des médecins spécialistes en ophtalmologie et chirurgie oculaire; sentenza 5 novembre 2002, causa C-208/00, Überseering BV c. Nordic Construction Company Baumanagement GmbH; sentenza 30 settembre 2003, causa C-167/01, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam c. Inspire Art Ltd; sentenza 6

controllo, anche successivo all'assunzione della gestione portuale, sulla propria struttura e i propri rapporti⁵³¹, con il rischio di essere privato *ex post* dei propri diritti gestori, scoraggerebbe tuttavia qualunque grande terminalista dall'impegnarsi per l'aggiudicazione di un porto statunitense. Il terminalista, infatti, sarebbe costretto a mantenere un *company profile* gradito all'Amministrazione federale per assumere in

dicembre 2007, causa C-298/05, Columbus Container Services BVBA & Co. c. Finanzamt Bielefeld-Innenstadt; sentenza 17 gennaio 2008, causa C-105/07, Lammers & Van Cleeff NV c. Belgische Staat. In dottrina v., con posizioni non sempre congruenti, **H. Bolatoglu**, *The concept of economic unity in merger cases: lifting the corporate veil*, in ECLR, 2009, pp. 362 ss., **B. Goldman – A. Lyon-Coen – L. Vogel**, *Droit commercial européen*, V Ed., Dalloz, Parigi, 1994, pp. 126 ss.; **G. Tesaurò**, *Diritto comunitario*, V Ed., CEDAM, Padova, 2008, pp. 524 ss. Per gli ordinamenti statali, infine, si rinvia a **J.M. Dobson**, *'Lifting the veil' in four countries: the law of Argentina, England, France and the United States*, in ICLQ, 1986, pp. 839 ss. La normativa, la giurisprudenza e la prassi ai livello internazionale, europeo e interno non sono generalmente univoche con riguardo al *lifting the veil*. Un tratto comune che si può riscontrare, tuttavia, è la generale attribuzione al *lifting the veil* di una funzione antielusiva. L'applicazione del *lifting the veil*, inoltre, dipende molto dalle norme con riferimento alle quali viene in considerazione velo societario: a livello di diritto dell'Unione europea, ad esempio, la Corte di giustizia utilizza largamente il *lifting the veil* in favore dei soggetti che invocano il diritto di stabilimento, mentre adotta un approccio più restrittivo quando il *lifting the veil* viene invocato dagli Stati membri per limitare il medesimo diritto. Queste considerazioni rafforzano l'assunto secondo cui il modello di controllo sui terminalisti auspicato dal Congresso degli Stati Uniti implichi l'utilizzo del *lifting the veil*, la cui funzione antielusiva che risulta a maggior ragione fondamentale nel contesto di una normativa antiterrorismo.

⁵³¹ Oltretutto, il terminalista operante anche in un solo porto statunitense vedrebbe sottoposte a questo penetrante sindacato la sua struttura e le sue attività in tutto il mondo. L'esercizio di questo sindacato da parte degli Stati Uniti sarebbe giuridicamente lecito sul piano internazionale, in quanto giustificato dal *link* fra il terminalista (e le sue operazioni portuali su suolo americano) e interessi di sicurezza statunitensi. La questione dell'esercizio, da parte di un soggetto internazionale, della *jurisdiction* mediante sindacato di condotte poste in essere all'estero, ma aventi riflessi all'interno della sfera di giurisdizione del soggetto stesso, è risalente (cfr. caso Lotus cit. *supra*, sub par. 14), e ha subito una riattualizzazione a partire dagli anni '70 del XX secolo, a seguito di una decisa prassi statunitense in questo senso: **A.F. Lowenfeld**, *International economic law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 375 ss. In seguito è ritornata in auge negli anni '90 a seguito di alcune note controversie fra Stati Uniti e Unione europea, con il coinvolgimento anche di alcuni Stati terzi (caso *Boeing-McDonnell Douglas* e caso relativo alle leggi *Helms-Burton* e *Kennedy-D'Amato*): v. ad es. **T. Ballarino** (con la collaborazione di **L. Bellodi**), *Diritto dell'Unione europea*, IX Ed., CEDAM, Padova, 2010, pp. 376 ss.; cfr. **C. Mannin**, *A propos of the merger of Boeing and McDonnell Douglas – Differences of anti-trust principles and practice*, in ASL, 1998, pp. 118 ss.; **S. Smis – K. Van der Borg**, *The EU-U.S. compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts*, in AJIL, 1999, pp. 227 ss.; **M. Megliani**, *Lo Helms-Burton Act, ovvero la difficoltà di intrattenere relazioni commerciali ai tempi della WTO*, in DCI, 1999, pp. 662 ss. Il caso relativo alle leggi *Helms-Burton* e *Kennedy-D'Amato* aveva anche rilevanti aspetti di diritto dell'OMC, tanto che la relativa controversia fra Stati Uniti e Unione europea è stata risolta, seppure stragiudizialmente, nell'ambito del sistema OMC: **M. Megliani**, op.cit., pp. 685 ss. Sulla prassi e la giurisprudenza dell'Unione europea in proposito v. **B. Barack**, *The application of the competition rules (antitrust law) of the European Economic Community*, Kluwer, Deventer – Anversa – Boston – Londra –

gestione uno o piu' porti statunitensi che, come si è avuto occasione di vedere⁵³², non sono nemmeno i piu' importanti commercialmente, questo primato spettando ai porti del Pacifico.

Il sistema di controllo auspicato dal Congresso, in conclusione, non pare avere realistiche prospettive di successo: vuoi per la sua frizione con la *comity* marittimo-portuale transnazionale, vuoi per la tradizionale riluttanza dell'Amministrazione statunitense a esercitare i poteri previsti dall'Emendamento Exon-Florio, vuoi per la forza contrattuale e il ridotto numero dei terminalisti.

In prospettiva sarà opportuno, pertanto, che gli Stati si interrogino su meccanismi alternativi al modello statunitense per assicurare l'affidabilità del terminalista ai fini della *port security*. Su possibili ipotesi in merito si tornerà nelle conclusioni del presente lavoro.

Francoforte, 1981, pp. 97 ss. Ultimamente sembra essere stato raggiunto un punto di equilibrio, secondo cui l'esercizio da parte di un soggetto internazionale della *jurisdiction* mediante il sindacato di condotte poste in essere all'estero, ma aventi riflessi sufficientemente diretti all'interno della sfera di giurisdizione del soggetto medesimo, è lecito, ma deve essere limitato per rispetto della *comity* internazionale: Sir **C. Bellamy – G. Child**, *European Community law of competition*, V Ed., Sweet & Maxwell, Londra, 2001, pp. 2-157; **M. Wrengler**, *Imprese multinazionali e ordinamento internazionale della globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 103.

⁵³² *Supra*, par. 35. Fra i primi cinquanta scali merci del mondo, solo tre sono statunitensi: Los Angeles (n. 16), Long Beach (n. 18), New York (n. 21) e Savannah (n. 42): *World ports rankings 2009* cit. *supra* sub par. 35.

CAPITOLO NONO

IL LAVORO PORTUALE

40. *Gli standard ILO relativi al lavoro portuale.* 41. *La fase di transizione nel modello gestorio portuale: il caso del Pireo.* 42. *Il lavoro portuale prestato in Italia nel diritto internazionale privato.* 43. *Il lavoro portuale in regime di autoproduzione.*

40. Nella prassi ILO, il lavoro portuale ha ricevuto un'attenzione minore rispetto al lavoro marittimo. Al lavoro portuale sono dedicate quattro Convenzioni: la *Protection against accidents (dockers) Convention* del 1929 (non più in vigore)⁵³³, la *Protection against accidents (dockers) Convention (revised)* del 1932⁵³⁴, la *Dock work Convention* del 1973⁵³⁵ e la *Occupational safety and health (dock work) Convention* del 1979⁵³⁶.

⁵³³ ILO (C28). La Convenzione era stata originariamente ratificata da Irlanda, Lussemburgo, Nicaragua e Spagna. In seguito, Irlanda e Spagna hanno ratificato la Convenzione ILO C32, costituente revisione della Convenzione ILO C28. Ai sensi dell'art. 23, par. 1 di quest'ultima Convenzione, "*Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve denunciation of this Convention without any requirement of delay, notwithstanding the provisions of Article 21 above, if and when the new revising Convention shall have come into force*". L'art. 23, par. 3 prosegue: "*Nevertheless, this Convention shall remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention*". Il Lussemburgo, dal canto suo, ha denunciato la Convenzione ILO C28 nell'esercizio del diritto potestativo previsto dall'art. 21 della medesima. Per effetto di queste denunce, il Nicaragua rimane l'unico Stato parte alla Convenzione, ragion per cui essa non può più essere considerata in vigore (come indicano anche le parentesi aggiunte alla nomenclatura ILO).

⁵³⁴ ILO C32. In vigore per Algeria, Argentina, Azerbaijan, Bangladesh, Bielorussia, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Canada, Cile, Cina, Croazia, Gran Bretagna, Honduras, India, Irlanda, Kenya, Kirghizistan, Macedonia, Malta, Mauritius, Montenegro, Nigeria, Nuova Zelanda, Pakistan, Panama, Serbia, Sierra Leone, Singapore, Slovenia, Tagikistan, Ucraina, Uruguay.

⁵³⁵ ILO C137. In vigore per Afghanistan, Australia, Brasile, Costa Rica, Cuba, Egitto, Finlandia, Francia, Guyana, Iraq, Italia, Kenya, Mauritius, Nicaragua, Nigeria, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Russia, Spagna, Svezia, Tanzania, Uruguay.

⁵³⁶ ILO C152. In vigore per Brasile, Cipro, Congo, Cuba, Danimarca, Ecuador, Egitto, Finlandia, Francia, Germania, Giamaica, Guinea, Iraq, Italia, Libano, Messico, Moldavia, Norvegia, Olanda, Perù, Russia, Seychelles, Spagna, Svezia, Tanzania, Turchia.

Le Convenzioni citate possono essere raggruppate in due filoni. La Convenzione del 1929, quella del 1932 e quella del 1979 riguardano la sicurezza sul lavoro dei lavoratori portuali, e ciascuna è stata adottata in funzione di revisione della precedente (ad eccezione, ovviamente, della prima Convenzione del 1929)⁵³⁷. La Convenzione del 1973, invece, riguarda il regime del lavoro portuale, essendo espressamente finalizzata a governare l'impatto della containerizzazione sul medesimo

⁵³⁸.

Prendendo in esame il filone relativo alla sicurezza del lavoro portuale, la Convenzione del 1929 era intesa a garantirla adottando una serie di prescrizioni analitiche e puntuali sulla sicurezza e l'ordine delle banchine⁵³⁹, il passaggio fra navi ormeggiate e banchine⁵⁴⁰, il passaggio tra ponti e stive⁵⁴¹, l'illuminazione sulle navi⁵⁴², i boccaporti⁵⁴³, le componenti meccaniche delle banchine e delle navi⁵⁴⁴, il personale

⁵³⁷ Nella prassi ILO, quando la Conferenza internazionale del lavoro (assemblea degli Stati membri) adotta una Convenzione con funzione di revisione di una Convenzione ILO precedente, la ratifica della seconda Convenzione da parte di uno Stato membro vale come denuncia della Convenzione rivista. La denuncia è condizionata all'entrata in vigore della seconda Convenzione.

⁵³⁸ Il Preambolo della Convenzione recita: "*Considering that important changes have taken place and are taking place in cargo-handling methods in docks - such as the adoption of unit loads, the introduction of roll-on roll-off techniques and the increase of mechanisation and automation - and in the pattern of movement of freight, and that such changes are expected to become more widespread in the future, and - Considering that such changes, by speeding up freight movements, reducing the time spent by ships in ports and lowering transport costs, may benefit the economy of the country concerned as a whole and contribute to the raising of the standard of living, and - Considering that such changes also involve considerable repercussions on the level of employment in ports and on the conditions of work and life of dockworkers, and that measures should be adopted to prevent or to reduce the problems consequent thereon, and - Considering that dockworkers should share in the benefit secured by the introduction of new methods of cargo handling and that, accordingly, action for the lasting improvement of their situation, by such means as regularisation of employment and stabilisation of income, and other measures relating to their conditions of work and life, as well as to safety and health aspects of dock work, should be planned and taken concurrently with the planning and introduction of new methods...*"

⁵³⁹ Art. 2 Convenzione.

⁵⁴⁰ *Ibi*, art. 3.

⁵⁴¹ *Ibi*, art. 5, 6.

⁵⁴² *Ibi*, art. 7.

⁵⁴³ *Ibi*, art. 8.

⁵⁴⁴ *Ibi*, art. 9.

segnalatore⁵⁴⁵, i carichi sospesi⁵⁴⁶. La Convenzione, d'altro canto, conteneva una clausola di eccezione ed esenzione molto ampia: "*It shall be open to each Member to grant exemptions from or exceptions to the provisions of this Convention in respect of any dock, wharf, quay or similar place at which the processes are only occasionally carried on or the traffic is small and confined to small ships, or in respect of certain special ships or special classes of ships or ships below a certain small tonnage, or in cases where as a result of climatic conditions it would be impracticable to require the provisions of this Convention to be carried out*"⁵⁴⁷. La Convenzione del 1932 è assolutamente identica a quella del 1929, salvo introdurre alcuni margini di flessibilità sugli *standard* di sicurezza applicabili ai porti e alle navi già costruite alla data di ratifica della Convenzione⁵⁴⁸. Appunto a questa flessibilità va probabilmente ricondotta la maggior fortuna della Convenzione del 1932 rispetto a quella originaria del 1929.

La Convenzione del 1979, infine, ha una struttura più articolata, componendosi di cinque Parti. La Parte III contiene una serie di disposizioni tecniche di dettaglio riprodotte di quelle contenute nella Convenzione del 1932, con alcune integrazioni rese necessarie dall'evoluzione tecnica⁵⁴⁹ (solidità e idoneità tecnica dei *pallet*, gestione dei *container*⁵⁵⁰, carichi pericolosi⁵⁵¹, protezione dai rumori⁵⁵², abbigliamento ed equipaggiamento protettivo⁵⁵³). La Parte II e la Parte V delineano i concreti meccanismi di attuazione delle disposizioni della Parte III, basati sulla responsabilità del datore di lavoro e degli stessi lavoratori, sulla consultazione e concertazione

⁵⁴⁵ *Ibi*, art. 10.

⁵⁴⁶ *Ibi*, art. 11.

⁵⁴⁷ *Ibi*, art. 15, par. 1. Le misure di esenzione ed eccezione adottate dagli Stati parte ai sensi della clausola devono essere comunicate all'ILO (art. 15, par. 2).

⁵⁴⁸ Art. 2, par. 2(5); art. 5, par. 2 Convenzione.

⁵⁴⁹ La Raccomandazione ILO di accompagnamento alla Convenzione (*Occupational safety and health (dock work) Recommendation*, ILO R160, adottata dalla Conferenza generale il 25 giugno 1979) contiene disposizioni di ulteriore dettaglio su reti di sicurezza (par. 8.2), circolazione di veicoli sulle banchine (par. 13.1), inquinamento atmosferico (par. 13.2), saldature (par. 16) e materiali (par. 17).

⁵⁵⁰ Art. 31 Convenzione.

⁵⁵¹ *Ibi*, art. 32.

⁵⁵² *Ibi*, art. 33.

⁵⁵³ *Ibi*, art. 34.

sindacale e sui controlli ispettivi da parte dello Stato. La Parte I, dal canto suo, limita pesantemente la clausola di eccezione ed esenzione contenuta nelle prime due Convenzioni, che non può più essere invocata per motivi meramente meteorologici, e comunque solo alla duplice condizione che "*safe working conditions are maintained*" e "*the competent Authority, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, is satisfied that it is reasonable in all circumstances that there be such exemptions or exceptions*"⁵⁵⁴.

La Convenzione del 1973, come si è accennato, è intesa a prevenire e attutire i colpi, soprattutto economici, della containerizzazione, obbligando gli Stati parte a garantire ai lavoratori portuali periodi minimi di lavoro annuale o un reddito minimo, seppure "*in a manner and to an extent depending on the economic and social situation of the country and the port concerned*"⁵⁵⁵. Vi è altresì prevista l'istituzione di registri dei lavoratori portuali, l'iscrizione ai quali deve garantire una priorità (*priority*) nell'offerta di lavoro portuale⁵⁵⁶. Dalla lettura della Raccomandazione ILO relativa alla Convenzione⁵⁵⁷ si evince che, nell'intenzione degli estensori della Convenzione, scopo dell'istituzione dei registri era la protezione economica dei portuali⁵⁵⁸. In pratica, si tratterebbe di una versione riveduta e corretta della pratica del *pooling*, *alias* monopolio legale o sostanziale di cui molte organizzazioni dei portuali godevano nell'offerta del lavoro di banchina: un *pooling*edulcorato, in cui i portuali registrati non godrebbero di un monopolio ma solo di una priorità. Inoltre, i registri potrebbero essere tenuti dalle Autorità pubbliche, escludendo i metodi di cooptazione utilizzati dalle organizzazioni dei portuali.

⁵⁵⁴ Art. 2, par. 1 Convenzione.

⁵⁵⁵ *Ibi*, art. 2, par. 2.

⁵⁵⁶ *Ibi*, art. 3.

⁵⁵⁷ *Dock work Recommendation*, ILO R145, adottata dalla Conferenza generale il 25 giugno 1973.

⁵⁵⁸ *Ibi*, parr. 7, 11(a).

Il limite del meccanismo ILO di tutela dei portuali è l'essere stato pensato per il vecchio sistema di gestione portuale, nel quale il lavoratore portuale veniva procurato all'utente portuale dall'organizzazione di appartenenza, titolare di un monopolio sull'interposizione di mano d'opera. Nel porto moderno, viceversa, il lavoratore portuale veramente tutelato in molti casi non è più quello che opera in regime di interposizione/somministrazione, ma quello che è incardinato presso un terminalista, e dunque ha garanzia di lavoro continuativo.

Istruttivo a tal proposito è il modo con cui l'obbligo di registrazione dei lavoratori portuali è stato adempiuto dall'Italia. Prima della riforma imposta dalla sentenza sul porto di Genova⁵⁵⁹ esisteva appunto un registro dei lavoratori portuali disciplinato dal Regolamento attuativo del Codice della navigazione⁵⁶⁰, l'iscrizione al quale richiedeva il superamento di un pubblico concorso e condizionava la cooptazione da parte di una organizzazione dei portuali (nota come "compagnia"). Con la riforma portuale conseguente alla sentenza sul porto di Genova⁵⁶¹, il lavoratore portuale che non sia alle dipendenze di un terminalista o altro operatore portuale conserva il diritto di iscriversi a un registro per la somministrazione di lavoro portuale temporaneo, tenuto da un consorzio di operatori portuali o da apposita agenzia istituita dall'Autorità portuale⁵⁶². Solo gli iscritti a questo registro possono lavorare nell'ambito portuale in

⁵⁵⁹ V. *supra*, par. 18.

⁵⁶⁰ Emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328. La disposizione in questione era l'art. 150.

⁵⁶¹ Legge 84/94 cit.

⁵⁶² Art. 17 Legge 84/94. Secondo **F. Munari**, *Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi*, in DCI, 1999, p. 331, il monopolio sulla somministrazione di lavoro portuale attribuito al consorzio o all'agenzia contrasterebbe con la giurisprudenza della Corte di giustizia, e in particolare con il caso Raso (cfr. *supra*, par. 20). Nel valutare il caso Raso, tuttavia, la Corte di giustizia dichiarò l'illegittimità del monopolio attribuito a una compagnia portuale che continuava a operare come terminalista: un modello spesso utilizzato per perpetuare almeno in parte l'influenza dominante delle compagnie portuali nei porti liberalizzati dalla Legge 84/94. Qualora invece il monopolio sulla somministrazione, nel rispetto dell'attuale paradigma legale, venisse effettivamente attribuito a un'agenzia o a un consorzio, esso, per la sua relativa marginalità, non sarebbe suscettibile di indurre il consorzio o l'agenzia ad abusi di posizione dominante. Per completezza, si segnala poi l'esistenza anche di un secondo registro dei lavoratori portuali, tenuto dall'Autorità portuale, nel quale sono iscritti obbligatoriamente tutti i lavoratori portuali, sia alle dipendenze del terminalista sia somministrati (art. 24, co. 2 Legge 84/94). In questo

regime di somministrazione⁵⁶³: lo Stato italiano è dunque andato oltre la mera attribuzione di una priorità ai portuali registrati, mantenendo in vigore un regime di esclusiva. Senonché, nel porto contemporaneo la grande maggioranza dei lavoratori portuali non è più impiegata in regime di interposizione/somministrazione, ma è alle dipendenze dirette del terminalista o dell'operatore portuale. Il lavoratore portuale registrato, pertanto, diventa una figura marginale, a perenne rischio di sottoimpiego.

Non a caso, i vecchi lavoratori delle compagnie portuali non sono stati iscritti a questo registro, ma collocati alle dipendenze delle compagnie medesime, trasformate *ex lege* in società commerciali abilitate a operare nel porto. Queste società, eredi delle antiche compagnie, riescono ad aggiudicarsi qualche concessione in quasi tutti i porti; anzi, in alcuni casi hanno avuto un certo successo, come le ex compagnie portuali di Genova. L'operazione di "riciclaggio" delle ex compagnie ha sollevato talvolta delle critiche, in quanto il regime di libero mercato a cui le organizzazioni dei portuali sono state sottoposte rischia di essere meramente formale, potendo esse approfittare della fitta rete di contatti di cui dispongono in ambito portuale. D'altra parte, il peso che queste organizzazioni oggettivamente ancora rivestono fa sì che l'unica alternativa a una transizione lenta e graduale sia una grave conflittualità, come è dimostrato dal caso del porto del Pireo.

41. Il porto del Pireo di Atene ha una evidente importanza storica, che purtroppo non corrisponde più alla sua importanza commerciale⁵⁶⁴. Già all'inizio del XX secolo, il porto del Pireo era stato uno dei primi ad avere un'Autorità portuale distinta dall'Autorità marittima, il Comitato per il porto del Pireo, poi rinominato appunto Autorità portuale del Pireo (*Organismós Liménos Peiraiós*). Nel 1999 l'Autorità

secondo registro, tuttavia, l'Autorità portuale si limita a iscrivere i nominativi di chiunque venga assunto dai terminalisti o dagli operatori portuali, o somministrato ai medesimi.

⁵⁶³ Art. 17, co. 1, lett. a) Legge 84/94.

⁵⁶⁴ Il porto del Pireo risulta 116° nei *World ports rankings* cit.

portuale è stata trasformata in una società per azioni a controllo pubblico, la OLP s.a., titolare di una concessione quarantennale sul demanio portuale.

Nel 2009 il terminalista COSCO si è aggiudicato una subconcessione trentacinquennale avente ad oggetto due dei tre moli del Pireo⁵⁶⁵. L'aggiudicazione della concessione è stata accolta dalle organizzazioni dei portuali del Pireo con una serie di scioperi, protrattisi fino all'estate del 2010 (con alcune riacutizzazioni in occasione della recente crisi finanziaria greca). Le operazioni della COSCO, tuttavia, non sono mai cessate, tanto che il porto ha già generato un cospicuo attivo per il terminalista cinese⁵⁶⁶. Non si sono però spente le polemiche, rinfocolate anzi da un *reportage* della *National Public Radio* statunitense, emittente specializzata nei servizi di approfondimento⁵⁶⁷. Nel servizio, trasmesso all'inizio dell'estate di quest'anno, la radio si proponeva d'indagare sulle voci e il muro di silenzio che circondavano le condizioni di lavoro dei portuali alle dipendenze della COSCO, vincolati al segreto mediante l'utilizzo di contratti precari e il divieto di rappresentanza sindacale. Un portuale della COSCO, fattosi intervistare sotto condizione d'anonimato, ha sostenuto che nei moli gestiti dalla COSCO ai portuali verrebbe fatto divieto di usufruire della pausa pranzo o di pause *toilette*. Lo stipendio mensile pagato sarebbe di soli seicento euro senza retribuzione degli straordinari e del lavoro notturno. Infine, non verrebbe fissato un orario di lavoro, ma il portuale sarebbe tenuto in perpetuo *standby*. La radio statunitense ha inoltre riportato che, a seguito di un'interrogazione parlamentare, la COSCO ha subito nel 2010 un'ispezione da parte delle Autorità greche, a seguito della quale sono state riscontrate varie violazioni. Nello stesso servizio, la COSCO viene comunque difesa dal Presidente dell'Autorità portuale Yiorgos Anomeritis e dal Sottosegretario ai trasporti greco Haris Pamboukis.

⁵⁶⁵ *COSCO Pacific commenced 35-year concession in relation to Pier 2 and 3 of Piraeus Port*, comunicato stampa COSCO 7 ottobre 2009.

⁵⁶⁶ **B. Barnard**, *Piraeus terminal boosts Pacific COSCO revenue*, *The Journal of Commerce*, 24 agosto 2010.

⁵⁶⁷ **L. Lim**, *In Greek port, storm brews over Chinese-run labor*, NPR, 8 giugno 2011.

In risposta al *reportage*, la COSCO ha emesso a stretto giro un comunicato⁵⁶⁸. Nel comunicato il terminalista, riprendendo l'argomento del Sottosegretario Pamboukis, ribadisce che i rapporti di lavoro tra terminalista e portuali del Pireo sono retti esclusivamente dal diritto greco e regolati in conformità al medesimo, compresa la contrattazione collettiva locale: "*All employees working in PCT's⁵⁶⁹ area have signed contracts of employment provided by the Greek Labour Legislation as per the type of employment, and all contracts with employees have been filed to the Labour Inspection Department. The salaries of all employees are higher than those stipulated in the collective agreements according to Greek Labour legislation and this includes allowances, additional fees for working on holidays, and night shifts*".

E' difficile dire se e in quale misura siano fondate le accuse sul trattamento dei portuali rivolte alla COSCO. Da una parte, dette accuse sono state confermate dopo un'ispezione dall'*International Dockworkers Council*, un sindacato transnazionale dei lavoratori dei portuali. Dall'altra, le stesse accuse sono piuttosto isolate. Alla COSCO non state imputate violazioni dei diritti dei lavoratori in altri porti da essa gestiti⁵⁷⁰. Il terminalista cinese ha aderito allo *United Nations global compact*⁵⁷¹ e al *World business Council for sustainable development*; alle politiche di *corporate social responsibility* della COSCO è dedicata un'estesa sezione del sito del gruppo⁵⁷². La

⁵⁶⁸ Senza titolo, datato 20 giugno 2011, consultabile sotto il titolo "*Piraeus Container Terminal (part of COSCO) response to NPR article alleging violations of labour rights of Greek workers*" sulla banca dati dell'ONG angloamericana *Business & Human Rights Resource Centre*, <http://www.business-humanrights.org/Home>.

⁵⁶⁹ L'acronimo "PCT" sta per "*Piraeus Container Terminal*", la società del gruppo COSCO che gestisce i terminali del Pireo.

⁵⁷⁰ Lo riconosce l'edizione ateniese di *Kathimerini English Edition*, l'affiliato greco dell'*International Herald Tribune*, nel riferire delle accuse dell'IDC: **N. Malkoutzis**, *Waiting for the great leap forward*, AthensPlus, 24 settembre 2010.

⁵⁷¹ Oltretutto vedendosi attribuire un riconoscimento per la diligenza dimostrata nell'attuazione della Fase 3 del *compact: Collaborative engagement on UN global compact – Phase three – Notable list*, Principles for responsible investment, Londra, 2010.

⁵⁷² http://www.cosco.com/GC_report/GC_report2010/index-en.html. La COSCO Pacific ha però ottenuto un punteggio molto basso a una rilevazione sulla *corporate social responsibility* organizzata dalla sezione di Hong Kong della Oxfam: *Corporate social responsibility survey of Hang Seng Index constituent companies*, Oxfam Hong Kong, Hong Kong, 2008, p. 7. Il questionario sottoposto alle imprese valutate (pp. 21 ss.), tuttavia, contiene una serie di quesiti estremamente eterogenei, e soprattutto non dà conto delle attività e meccanismi di

COSCO è additata come esempio in due *case study* dello *Human rights and business dilemmas Forum* allestito dello *UN global compact*⁵⁷³ e della *Sino-Swedish corporate social responsibility Cooperation*⁵⁷⁴.

Nel 2009, per la verità, le sezioni africane dell'*International Transport Workers' Federation* impedirono alla nave COSCO An Yue Yang di sbarcare sulla costa africana un carico di armi diretto in Zimbabwe⁵⁷⁵. C'è da dire, però, che nessun embargo internazionale sulle armi era in essere nei confronti dello Zimbabwe. Infatti, se l'ITWF aveva saputo del carico di armi, era appunto perché il capitano della An Yue Yang aveva tranquillamente trasmesso al porto di destinazione il manifesto di carico, nel quale era indicata espressamente la presenza della partita d'armi e la destinazione della medesima⁵⁷⁶.

La necessità di valutare con la debita prudenza le accuse mosse alla COSCO non impedisce di trarre alcune conclusioni sul piano giuridico. Se gli abusi ai danni dei lavoratori del Pireo hanno effettivamente luogo, essi non sono dovuti a *escamotage* giuridici della COSCO: quest'ultima non ha tentato di avvalersi di forza lavoro non locale, né di sottrarre in tutto o in parte la regolamentazione del rapporto di lavoro al diritto greco.

Qualcuno potrebbe sostenere, anzi, che sia stato proprio il diritto greco a fare il gioco della COSCO, con particolare riferimento alla riforma del 2008 della locale legge sullo sciopero, che ha consentito all'Autorità giudiziaria greca di sindacare la legittimità di uno sciopero contemperando gli interessi dei lavoratori e del datore di lavoro alla luce delle modalità e della durata dello sciopero, degli effetti del medesimo

CSR esistenti a livello di gruppo, circoscrivendo l'analisi alla sussidiaria della COSCO quotata alla borsa di Hong Kong.

⁵⁷³ http://human-rights.unglobalcompact.org/case_studies/Gender/gender/guaranteeing_a_fair_and_comparable_wage.html.

⁵⁷⁴ <http://csr2.mofcom.gov.cn/aarticle/supplydemandofchina/supply/200905/20090506244378.html>.

⁵⁷⁵ *Arms embargoed*, Transport International, gennaio 2009.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

sull'economia nazionale, dell'eventuale lesione dei diritti di terzi e della proporzionalità della protesta rispetto agli obiettivi dichiarati⁵⁷⁷. Proprio in applicazione della novella, il Tribunale di primo grado del Pireo ha dichiarato illegittimo lo sciopero dei portuali contro la COSCO per violazione del principio di proporzionalità, tenuto conto delle garanzie di salvaguardia dell'occupazione offerte dal terminalista cinese⁵⁷⁸. In realtà, però, la sentenza del Tribunale greco non ha avuto grande influenza sulla condotta delle organizzazioni dei portuali, che a più riprese hanno proclamato nuovi scioperi anche dopo la sua emanazione⁵⁷⁹.

Il quadro che si ricava dalla vicenda è quello di organizzazioni dei portuali ormai isolate rispetto al *cluster* marittimo-portuale e all'*hinterland* servito dal porto. Se veramente, come le organizzazioni dei portuali sostengono, nei moli gestiti dalla COSCO si sono instaurate prassi contrarie al diritto del lavoro greco occultate da un muro di omertà, significa che le organizzazioni medesime hanno perduto il loro tradizionale pervasivo controllo delle banchine, senza riuscire a instaurare significativi contatti con i portuali di nuova generazione assunti dalla COSCO. Le organizzazioni non sono riuscite nemmeno a ottenere appoggio della storica Autorità portuale locale, con la quale certo avevano rapporti privilegiati. Particolare ancora più significativo, la causa avanti il Tribunale di primo grado del Pireo sfociata nella declaratoria di illegittimità dello sciopero non era stata incardinata dalla COSCO, ma da quarantotto imprese del *cluster* marittimo-portuale del Pireo, appoggiate da sei Camere di commercio greche (capofila quella di Atene)⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ **S. Lampousaki**, *New law on legality of strikes*, European industrial relations Observatory, 13 gennaio 2009.

⁵⁷⁸ **B. Barnard**, *Greek Court outlaws Piraeus strike*, The Journal of Commerce, 11 novembre 2009.

⁵⁷⁹ *Piraeus dock workers vote to continue strike*, The Associated Press, 12 ottobre 2009. La notizia d'agenzia fa riferimento anche al fallito tentativo, da parte delle organizzazioni dei portuali, di ottenere dai Tribunali amministrativi greci l'annullamento della concessione alla COSCO.

⁵⁸⁰ **D. Yannopoulos**, *Port strike ends in truce*, Athens News, 15 novembre 2009.

Le ragioni di questo isolamento risiedono probabilmente nel fatto che le organizzazioni dei portuali vengono sempre più percepite come portatrici di privilegi tralattati non più giustificabili né proporzionati. Il caso del Pireo è stato seguito attentamente dall'Ambasciata statunitense di Atene, che in un cavo riservato⁵⁸¹ definisce le organizzazioni dei portuali "a powerful, corrupt monopoly"⁵⁸²:

"The Dockworkers' Union and the Federation of Greek Port Personnel have long held a labor monopoly over the operations of Greece's two major ports in Piraeus and in Thessaloniki. Controlling exclusive contracts with the Piraeus Port Authority (OLP), the unions have reaped substantial financial benefits, with ironclad job security, guaranteed hiring privileges for the children of union members, and annual dockworker salaries in the range of 90.000 to 140.000 euro (135.000 to 210.000 USD), once overtime and other benefits are factored in - far above the average Greek yearly salary of 32.280 USD (National Statistics Services of Greece, data for 2008). According to union contacts, EBEA⁵⁸³, and media reports, dockworkers also benefit from systematized corruption, manipulating the customs processing bureaucracy to expedite the containers of shippers who pay an extra fee - or holding up imports for those who refuse. All of this translates into what EBEA describes as the most expensive port in Europe in terms of fees and costs for shipping companies, importers, and exporters"⁵⁸⁴.

A conclusione della disamina del caso del Pireo, dunque, è il caso di richiamare alcune considerazioni già effettuate trattando del porto civile nel diritto dell'Unione europea⁵⁸⁵. Pur con il fisiologico declino dovuto alla containerizzazione, le organizzazioni dei portuali hanno ancora una elevata capacità di salvaguardare le loro

⁵⁸¹ Cavo n. 181640 del 12 maggio 2008, ore 14.57, reso pubblico a seguito del noto caso Wikileaks.

⁵⁸² Par. 5 cavo.

⁵⁸³ *Emporikó & biomechanikó Epimeletério Athenón*, Camera di commercio e dell'industria di Atene.

⁵⁸⁴ Par. 5 cavo.

⁵⁸⁵ *Supra*, capitolo terzo.

prerogative nell'ambito portuale⁵⁸⁶. Quando però questa collaudata capacità degenera in sicumera e autoreferenzialità, andando a detrimento dell'efficienza portuale oltre l'accettabile, è lo stesso *cluster* marittimo-portuale a consentire che fattori esterni elidano lo *status* privilegiato delle compagnie portuali⁵⁸⁷.

42. Il caso del porto del Pireo evidenzia come sul piano internazionalprivatistico il lavoro portuale tenda a rimanere sottoposto tanto alla giurisdizione che alla legge applicabile dello Stato territoriale, anche quando il porto è affidato in gestione a un terminalista straniero. La dottrina, invero, ha rilevato come il depotenziamento del tradizionale criterio di collegamento della bandiera abbia portato all'affermazione del collegamento con lo Stato del porto o di criteri di collegamento misti (presenza della nave nel porto, nazionalità dell'armatore, abitudine dello scalo, ecc.)⁵⁸⁸.

Questa nuova rilevanza del porto a fini internazionalprivatistici viene in genere rilevata con riguardo alla giurisdizione e alla legge applicabile al lavoro marittimo, ma dovrebbe valere, a maggior ragione, per il lavoro portuale, che ha con il porto un legame sostanziale pressoché esclusivo: il portuale presta la sua opera in un solo porto, e di solito risiede anche nella corrispondente città portuale o nell'*hinterland*. Prima della containerizzazione, la località del lavoro portuale era accentuata dal fatto che i portuali erano tutti o quasi cittadini dello Stato del porto, e incardinati presso organizzazioni portuali aventi sede nel porto, regolamentate dall'ordinamento dallo Stato territoriale.

Ai giorni nostri, è invece frequente che il portuale, oltre a non essere un cittadino dello Stato territoriale, sia alle dipendenze di un terminalista straniero;

⁵⁸⁶ *Supra*, par. 21.

⁵⁸⁷ *Supra*, par. 22.

⁵⁸⁸ **S.M. Carbone – L. Schiano di Pepe**, *Conflitti di sovranità e di leggi nei traffici marittimi tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 155 ss.

spesso, quest'ultimo opererà nel porto tramite una società figlia, ma ciò può anche non avvenire.

Vediamo, in concreto, qual è la disciplina di diritto internazionale privato applicabile al lavoro portuale prestato in un porto italiano. Ai fini della giurisdizione, in prima battuta va applicato il c.d. "Regolamento Bruxelles I"⁵⁸⁹. Nel citato Regolamento, i rapporti di lavoro sono disciplinati dalla Sezione 5 del Capo II⁵⁹⁰. All'interno della Sezione viene precisato che "qualora un lavoratore concluda un contratto individuale di lavoro con un datore di lavoro che non sia domiciliato in uno Stato membro ma possieda una succursale, un'agenzia o qualsiasi altra sede d'attività in uno Stato membro, il datore di lavoro è considerato, per le controversie relative al loro esercizio, come avente domicilio nel territorio di quest'ultimo Stato"⁵⁹¹. La Corte di giustizia ha chiarito che per succursale, agenzia o altra sede s'intende un "centro operativo che si manifesta in modo duraturo verso l'esterno come un'estensione della casa madre, provvisto di direzione e materialmente attrezzato in modo da poter trattare affari con i terzi"⁵⁹². Difficilmente potrà sfuggire a questa definizione l'apparato organizzativo predisposto per la gestione di un terminale portuale: si tratta infatti di una struttura operativa autonoma, nell'ambito della quale viene speso il nome del terminalista e sottosta a direzione unitaria⁵⁹³. Il terminale, inoltre, tratta

⁵⁸⁹ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio del 22 dicembre 2000. Di tale Regolamento, peraltro, la Commissione ha presentato una proposta di modifica: COM(2010) 748 definitivo/2, 3 gennaio 2011. La proposta, *inter alia*, prevede l'estensione del campo d'applicazione del Regolamento anche fuori dai casi in cui il convenuto è domiciliato in uno Stato membro (v. art. 4 proposta di Regolamento, p. 35 Comunicazione della Commissione cit.).

⁵⁹⁰ Artt. 18 ss. Reg. 44/2001. L'art. 18, par. 1 richiama però l'art. 4 (sulle disposizioni del Regolamento applicabili qualora il convenuto non sia domiciliato in uno Stato membro), e l'art. 5, n. 5 (sulle sedi secondarie d'impresa).

⁵⁹¹ *Ibi*, art. 18, par. 2.

⁵⁹² Corte di giustizia, sentenza 22 novembre 1978, causa C-33/78, Somafer SA c. Saar-ferngas A.G.

⁵⁹³ **A. Pietrobon**, *L'interpretazione della nozione comunitaria di filiale*, CEDAM, Padova, 1990, p. 109, suggerisce l'adozione di una nozione di filiale o succursale funzionale alla *ratio* delle norme contenenti il riferimento alla filiale o succursale da applicare nel caso concreto. Questa interpretazione funzionale dev'essere orientata dal più ampio contesto sistematico dell'ordinamento dell'Unione europea (**A. Pietrobon**, op.cit., p. 187). Nel caso di specie, nell'articolo 18 del Reg. Bruxelles I la filiale o succursale viene utilizzata come criterio di

sistematicamente con le navi e le compagnie di navigazione, incassando direttamente i corrispettivi per l'uso delle banchine e la prestazione dei propri servizi.

Il terminalista operante in un porto italiano, dunque, potrà essere evocato in giudizio dal lavoratore portuale davanti all'Autorità giudiziaria italiana in applicazione sia del criterio del domicilio⁵⁹⁴, sia del luogo della prestazione di lavoro⁵⁹⁵ (mentre il lavoratore portuale potrà essere evocato in giudizio dal terminalista solo nello Stato in cui egli è domiciliato, presumibilmente l'Italia)⁵⁹⁶.

Il Regolamento Bruxelles I consente al lavoratore portuale di derogare convenzionalmente alla giurisdizione italiana con convenzione posteriore al sorgere della controversia⁵⁹⁷. Parte della dottrina italiana ha dubitato, fin dall'entrata in vigore della Convenzione di Bruxelles recepita dal Regolamento, dell'effettiva validità ed efficacia di una simile deroga nell'ordinamento italiano⁵⁹⁸. Il Regolamento Bruxelles I, peraltro, contiene già una disciplina delle limitazioni all'autonomia contrattuale finalizzate a tutelare le parti deboli⁵⁹⁹, e deve escludersi la possibilità per l'ordinamento italiano di introdurne di ulteriori.

collegamento primariamente a tutela del lavoratore, il che rafforza la tesi secondo cui il lavoratore portuale deve poter evocare in giudizio il terminalista davanti al giudice dello Stato del porto. Né in questo modo si frustrano finalità più generali perseguite dall'ordinamento dell'Unione europea nella risoluzione dei conflitti di giurisdizione e di legge. Considerare l'apparato di gestione di un terminale alla stregua di una filiale o succursale non lede né l'affidamento né esigenze equitative o di buona amministrazione della giustizia. Nell'ambito del *cluster* marittimo-portuale, infatti, l'apparato di gestione del terminale è univocamente percepito a tutti gli effetti come la sede operativa del terminalista nel porto.

⁵⁹⁴ Art. 19, n. 1 Reg. 44/2001.

⁵⁹⁵ *Ibi*, art. 19, n. 1, lett. a). L'art. 19, n. 1, lett. a) non rientra fra le norme del Regolamento che restano applicabili anche qualora il convenuto non sia domiciliato in uno Stato membro ex art. 4, par. 1. Il criterio di collegamento del luogo della prestazione di lavoro resta tuttavia applicabile in forza del rinvio ai criteri di collegamento previsti dal Regolamento Bruxelles I (già Convenzione di Bruxelles) dall'art. 3, co. 2 Legge 31 maggio 1995, n. 218.

⁵⁹⁶ Art. 20, par. 1 Reg. 44/2001.

⁵⁹⁷ *Ibi*, art. 21, n. 1.

⁵⁹⁸ **L. Mari**, *Rapporti di lavoro, principi costituzionali e deroga alla giurisdizione secondo la Convenzione di Bruxelles del 27 dicembre 1968*, in RDIPP, 1981, pp. 73 ss.; distingue a seconda della disponibilità dei diritti controversi **S.M. Carbone**, *La (nuova) disciplina italiana della deroga alla giurisdizione*, in RDIPP, 1981, pp. 567 ss.

⁵⁹⁹ Cfr. quattordicesimo Considerando del Regolamento: "Fatti salvi i criteri di competenza esclusiva previsti dal presente regolamento, deve essere rispettata l'autonomia delle parti relativamente alla scelta del foro competente per i contratti non rientranti nella categoria dei contratti di assicurazione, di consumo e di lavoro in cui tale autonomia è limitata".

Per quando riguarda la legge applicabile al rapporto di lavoro portuale, il Regolamento Roma I⁶⁰⁰ la individua in quella del luogo in cui è prestato il lavoro⁶⁰¹. La legge applicabile al rapporto di lavoro portuale sarebbe, pertanto, quella italiana, salvo deroga convenzionale operata dalle parti; tale deroga, in ogni caso, non osterà all'applicazione delle norme imperative del diritto del lavoro italiano⁶⁰². Almeno alcune delle norme imperative del diritto del lavoro italiano, oltretutto, saranno norme di applicazione necessaria⁶⁰³, e alla medesima categoria apparterranno molte delle norme di diritto pubblico che regolamentano fittamente il porto italiano (legge portuale, Codice della navigazione, Regolamento attuativo del medesimo, Regolamento della navigazione interna⁶⁰⁴, ecc.).

In generale, pertanto, dal punto di vista internazionalprivatistico, il rapporto di lavoro portuale prestato in un porto italiano appare saldamente incardinato nell'ordinamento italiano, a livello sia di giurisdizione che di legge applicabile. Anche le deroghe convenzionali ammesse dal Regolamento Bruxelles I e Roma I rispettivamente per la giurisdizione e la legge applicabile appaiono di scarsa importanza pratica. La deroga convenzionale alla giurisdizione, infatti, appare difficile da concordare con il lavoratore a controversia già insorta. Quanto alla deroga convenzionale alla legge applicabile, essa apporterebbe scarso beneficio allo stesso terminalista, producendo un regime giuridico applicabile al contratto piuttosto incerto e comunque soggetto a una pesantissima interferenza del diritto italiano, con particolare riferimento alle norme di diritto del lavoro e alle norme di diritto pubblico disciplinanti la gestione portuale.

⁶⁰⁰ Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008.

⁶⁰¹ *Ibi*, art. 8, par. 2.

⁶⁰² *Ibi*, art. 8, par. 1.

⁶⁰³ L'applicazione delle norme, appunto, di applicazione necessaria è comunque fatta salva dall'art. 9 Reg. 593/2008. Vi è una certa incertezza su quali norme del diritto del lavoro italiano siano, oltre che imperative, anche di applicazione necessaria: v. rif. in **A. Montanari**, *Diritto internazionale privato del lavoro e ordinamento comunitario*, in **F. Carinci – A. Pizzoferrato**, *Diritto del lavoro*, Volume IX, UTET, Torino, 2010, pp. 833 ss.

⁶⁰⁴ Emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1949, n. 631.

Ci si potrebbe chiedere fino a che punto questo solido incardinamento del rapporto del lavoro nel diritto italiano tuteli effettivamente il lavoratore portuale, alle dipendenze di un terminalista che, ove straniero, avrà in molti casi uno scarsissimo *link* sostanziale con l'Italia, e dunque poco da temere da un'eventuale sentenza sfavorevole.

Il lavoratore portuale che ottenga sentenza favorevole nei confronti del terminalista operante in un porto italiano, invero, potrebbe trovarsi in difficoltà nel dare esecuzione alla medesima in Italia. Gli unici beni che il terminalista è tenuto a introdurre nel territorio nazionale, infatti, sono le attrezzature di banchina richieste dalle esigenze tecnico-operative o dalla convenzione accessoria alla concessione. Le attrezzature più importanti, però, saranno stabilmente ancorate alla banchina, entrando così a far parte per accessione⁶⁰⁵ del demanio portuale: in tal modo il terminalista ripaga l'Autorità portuale della concessione, oltre che versando il canone, valorizzando le banchine affidategli. Quanto alle attrezzature minori, esse in molti casi non saranno di proprietà del terminalista, ma di società consociate o di *leasing*.

Esisterebbe, è ben vero, un efficace correttivo a questo inconveniente, consistente nell'onere, per tutte le imprese che intendano operare in un porto italiano, di iscriversi in un apposito registro tenuto dall'Autorità portuale competente⁶⁰⁶. L'iscrizione nel registro è deliberata dall'Autorità portuale, verificato il soddisfacimento da parte dell'impresa istante dei requisiti, anche di "capacità finanziaria"⁶⁰⁷, determinati con Decreto dell'Autorità governativa (attualmente il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Astrattamente, questo consentirebbe di obbligare i terminalisti a prestare idonea garanzia finanziaria dell'ottemperanza a eventuali provvedimenti sfavorevoli emessi dalla Magistratura del lavoro, per esempio garanzia

⁶⁰⁵ Art. 934 c.c.

⁶⁰⁶ Art. 16, co. 3 Legge 84/94.

⁶⁰⁷ *Ibi*, art. 16, co. 4, lett. a).

fidejussoria o bancaria. Purtroppo, il Decreto ministeriale attualmente in vigore⁶⁰⁸, anziché dettare direttamente i requisiti per l'iscrizione nei registri, si limita ad autorizzare le singole Autorità portuali a fissare in proprio i soli "requisiti di carattere tecnico e organizzativo"⁶⁰⁹.

Il terminalista è tenuto altresì, a seguito dell'aggiudicazione della concessione, a versare una cauzione all'Autorità portuale⁶¹⁰. La cauzione, essendo prestata in moneta corrente, diventa di proprietà dell'Autorità portuale all'atto del pagamento. Se si potesse configurare un diritto condizionato alla restituzione della cauzione in favore del terminalista, il lavoratore potrebbe allora quantomeno pignorare detto credito⁶¹¹, per quanto questo, assumendo che il terminalista paghi regolarmente il canone annuale all'Autorità portuale, non sarebbe esigibile fino al termine della concessione. La più recente giurisprudenza della Corte di cassazione riguardante la cauzione, tuttavia, ha escluso che si possa configurare per il prestatore della garanzia un diritto condizionato alla restituzione, acquistando il prestatore il diritto di credito, puro e semplice, solo con l'adempimento dell'ultima obbligazione garantita dalla cauzione⁶¹². Di conseguenza, il lavoratore portuale non potrebbe far valere i suoi diritti sul credito restitutorio del terminalista fino al termine della concessione, che è spesso ultradecennale.

Se dunque, da una parte, il lavoratore portuale è fortemente garantito sul piano della giurisdizione e della legge applicabile al suo rapporto di lavoro, dall'altra potrebbe incontrare difficoltà pratiche a veder soddisfatti i suoi diritti.

⁶⁰⁸ Decreto ministeriale 6 febbraio 2001, n. 132, in GU 19 aprile 2001, n. 91.

⁶⁰⁹ Art. 4, co. 1 D.M. 132/2001.

⁶¹⁰ Art. 16, co. 3 Legge 84/94.

⁶¹¹ Secondo l'opinione prevalente, è ammissibile l'espropriazione presso terzi di un credito condizionato: v. **F. Ballati - F. Marini**, *Il pignoramento presso terzi*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), 2009, pp. 222-223.

⁶¹² Cassazione, sentenza 21 aprile 2010, n. 9442.

43. Per "lavoro portuale in regime di autoproduzione" s'intende l'impiego, da parte di una nave, di membri del proprio equipaggio per procurarsi in proprio i servizi portuali: in pratica, i marinai scendono sulle banchine e provvedono al caricamento e allo scaricamento della loro stessa nave. Particolarmente invisa alle organizzazioni dei portuali, l'autoproduzione era espressamente ammessa dal pacchetto porti I⁶¹³. A seguito della mancata approvazione del pacchetto, il diritto dell'Unione europea non attribuisce alle compagnie di navigazione europee alcun diritto all'autoproduzione, in quanto il principio della libera prestazione dei servizi non è direttamente applicabile in materia di trasporti⁶¹⁴. Le resistenze e le critiche all'autoproduzione, del resto, hanno radici antiche. L'autoproduzione, infatti, era e resta il modo più immediato per spezzare il monopolio delle organizzazioni dei portuali. L'autoproduzione pone però anche problemi oggettivi di sicurezza e di tutela dei diritti del lavoratore. L'autoproduzione, infatti, costringe i marittimi a svolgere mansioni diverse da quelle abituali e ad operare fra ponte e banchine, con evidente rischio per la sicurezza.

In sede di attuazione della sentenza sul porto di Genova, l'Italia ha comunque introdotto la facoltà per le compagnie di navigazione di provvedere ai servizi portuali in autoproduzione, previa autorizzazione dell'Autorità portuale⁶¹⁵. In concreto, ottenere la predetta autorizzazione può non essere facile, come evidenziato dal caso *Coe Clerici Logistics*, esaminato dal Tribunale di primo grado dell'Unione europea⁶¹⁶.

La *Coe Clerici Logistics* è una compagnia di navigazione triestina, appaltatrice del servizio di trasporto di carbone per l'ENEL. Nell'agosto del 1996 la compagnia aveva chiesto all'Autorità portuale di Ancona l'autorizzazione a utilizzare, in regime di autoproduzione, la banchina n. 25 del porto per scaricare il carbone nel magazzino portuale dell'ENEL. Il 17 febbraio 1998 con lettera del Presidente dell'Autorità

⁶¹³ *Supra*, par. 19.

⁶¹⁴ *Supra*, par. 21.

⁶¹⁵ Art. 16, co. 3 Legge 84/94.

⁶¹⁶ Tribunale di primo grado, sentenza 17 giugno 2003, causa T-52/00, *Coe Clerici Logistcs s.p.a. c. Commissione delle Comunità europee con Autorità portuale di Ancona*.

portuale, la *Coe Clerici Logistics* era stata informata che il rilascio dell'autorizzazione richiedeva il consenso della società Ancona Merci s.con.p.a., concessionaria esclusiva della banchina n. 15. Con successiva lettera 13 marzo 1998, l'Autorità portuale aveva altresì informato la *Coe Clerici Logistics* della circostanza che era stata costituita un'apposita Commissione di studio sul regime dell'autoproduzione nel porto.

Il 30 marzo 1999 la *Coe Clerici Logistics* aveva presentato una denuncia alla Commissione, ritenendo la condotta dell'Autorità portuale contraria agli articoli 82 e 86 dell'allora Trattato CE. Con lettera del 10 agosto 1999 la Commissione aveva informato la *Coe Clerici Logistics* dell'apertura di un'indagine. Il 20 dicembre 1999 la *Coe Clerici Logistics* aveva appreso per lettera dalla Commissione che la denuncia non avrebbe avuto seguito, avendo l'indagine evidenziato che la compagnia di navigazione avrebbe potuto utilizzare la banchina pubblica n. 22. Appunto tale lettera era stata impugnata dalla *Coe Clerici Logistics*.

Il Tribunale di primo grado ha respinto il ricorso rilevando l'utilizzo improprio del ricorso contro posizioni della Commissione solo parzialmente espresse nell'atto impugnato, e comunque il difetto di legittimazione della *Coe Clerici Logistics* a impugnare il rifiuto da parte della Commissione di esercitare poteri discrezionali. Del resto, anche a voler entrare nel merito della posizione della Commissione, quest'ultima appare corretta. Ai sensi del diritto dell'Unione europea, infatti, gli Stati membri non sono obbligati a consentire l'autoproduzione. E quand'anche, come sostenuto dalla *Coe Clerici Logistics*, la banchina n. 25 avesse potuto essere considerata un'infrastruttura essenziale, questo automaticamente non avrebbe conferito alla *Coe Clerici Logistics* il diritto di utilizzarla in regime di autoproduzione, se non dimostrando che la tariffazione operata dal concessionario era irragionevolmente

alta: e su questo la compagnia di navigazione si era limitata a generiche e contraddittorie allegazioni⁶¹⁷.

L'autoproduzione, dunque, può essere o meno consentita dallo Stato membro. Quello italiano ha scelto di consentirla, previa autorizzazione dell'Autorità portuale. La giurisprudenza ha precisato che l'Autorità portuale può negare l'autorizzazione solo in casi singoli, mentre non può vietare in via generale e astratta l'autoproduzione nell'intero porto⁶¹⁸. Coerentemente, l'autoproduzione è stata espressamente regolamentata dalle principali Autorità portuali, fra cui Genova⁶¹⁹, La Spezia⁶²⁰, Levante (Bari, Barletta e Monopoli)⁶²¹, Livorno⁶²², Messina⁶²³, Ravenna⁶²⁴, Taranto⁶²⁵ e Venezia⁶²⁶. Vale la pena segnalare, tuttavia, come il Presidente dell'Autorità portuale più importante fra quelle citate, l'Autorità portuale di Genova, si sia a più riprese dichiarato pubblicamente contrario all'autoproduzione nel porto affidato alle sue cure

⁶²⁷.

⁶¹⁷ Nel par. 59 della sentenza, il Tribunale riporta che la *Coe Clerici Logistics* aveva rifiutato i servizi dell'Ancona Merci per la tariffazione troppo alta di quest'ultima. *Infra*, al par. 103, viene esposto un diverso argomento della società di navigazione, relativo a un divieto di contrarre che avrebbe impedito alla medesima di utilizzare i servizi del concessionario portuale: "[...] il contratto che la ricorrente ha concluso con l'ENEL le impedirebbe di concludere, con i concessionari delle banchine, accordi commerciali relativi all'esecuzione delle sue operazioni portuali [ma] si deve constatare che nessuna clausola di tale contratto, prodotto in allegato al ricorso, perviene a dimostrare tale argomento, come ha peraltro ammesso la ricorrente nel corso dell'udienza. Occorre in proposito segnalare che nessuna clausola di tale contratto riguarda le condizioni di scarico del carbone per l'ENEL".

⁶¹⁸ TAR Sardegna, sentenza 12 maggio 2009, n. 672; Corte d'appello di Genova, sentenza 8 marzo 1999, n. 159, in DT, 2000, pp. 163 ss.

⁶¹⁹ Art. 13 decreto 13 dicembre 2002, n. 1678.

⁶²⁰ Artt. 16 ss. ordinanza 17/2001.

⁶²¹ Art. 6 ordinanza 2/2009.

⁶²² Art. 3 ordinanza 15 dicembre 2001, n. 40.

⁶²³ Art. 24 Regolamento per l'esercizio delle operazioni portuali e dei servizi specialistici nei porti di Messina e Milazzo.

⁶²⁴ Ordinanza n. 10/97.

⁶²⁵ Artt. 9 ss. Regolamento per l'espletamento delle operazioni e dei servizi portuali nel porto di Taranto.

⁶²⁶ Ordinanza 24 dicembre 1999, n. 95.

⁶²⁷ *Intervento di Merlo al convegno sull'organizzazione del lavoro in Europa*, comunicato stampa dell'Autorità portuale di Genova del 16 luglio 2010, consultabile sul sito www.porto.genova.it; *Autoproduzione, parere negativo dell'Autorità portuale di Genova. Merlo dice "No, a una battaglia di principio"*, Liguria Business Journal, 16 luglio 2010.

CONCLUSIONI

44. Eterogeneità e frammentarietà della disciplina internazionale ed europea relativa al porto civile. 45. Il porto civile tra innovazione, retaggi della tradizione e sovranità nazionale. 46. Inopportunità di un ritorno al modello monopolistico statale e proposta di un modello transitorio di gestione. 47. Un possibile modello definitivo di gestione: dal porto al sistema portuale. 48. L'attuazione dei modelli di gestione proposti fra diritto interno, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea.

44. Dalla disamina complessiva della disciplina internazionale ed europea del porto civile si ricava l'idea di una pronunciata eterogeneità e frammentarietà della medesima. Le diverse norme internazionali ed europee, cioè, tendono a disciplinare il porto in contesti, con approcci e con finalità profondamente diverse.

La prima distinzione da compiere è quella fra norme formate o redatte specificamente per il porto civile, prese in considerazione nella parte seconda del presente lavoro, e norme che se ne occupano solo incidentalmente nell'ambito di discipline molto più ampie, norme esaminate nella parte prima.

Le norme di cui alla parte prima hanno come comune denominatore la scarsa incisività. Il diritto del mare tende a non interferire con la *comity* marittima⁶²⁸ o, in subordine, con l'esercizio della sovranità da parte dello Stato del porto⁶²⁹. Il diritto dei conflitti armati, oltre ad assimilare porti militari e civili⁶³⁰, si concentra per lo più sul regime delle acque piuttosto che su quello dei porti⁶³¹. Il diritto dell'Unione europea, dopo una fase progressista identificabile con la sentenza sul porto di Genova⁶³², si è ritratto di fronte alle istanze protezionistiche degli Stati membri e dei *cluster* marittimo-portuali⁶³³. Il diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio, a sua

⁶²⁸ V. *supra*, par. 14.

⁶²⁹ V. *supra*, par. 13.

⁶³⁰ V. *supra*, par. 16.

⁶³¹ V. *supra*, parr. 17, 18, pur con le oscillazioni della prassi descritte nel par. 19.

⁶³² V. *supra*, par. 20.

⁶³³ V. *supra*, par. 21.

volta, ha finora fallito nel liberalizzare i porti. Quanto alla *comity* e al *soft law* internazionale, spesso vanno anch'essi nella direzione di salvaguardare la località dei porti e il rispetto delle prassi e tradizioni marittime, ostacolando piuttosto che facilitando un'evoluzione della disciplina del porto civile a livello internazionale ed europeo.

Non basta. Nei casi in cui le norme riescono ad addentrarsi un poco più in profondità nella disciplina del porto civile, esse si dividono in numerosi rivioli. Così, nel diritto del mare il porto civile è disciplinato volta a volta ai fini della delimitazione delle acque, del diritto di accesso da parte delle navi straniere, dell'esercizio della giurisdizione dello Stato del porto e dell'inquinamento marittimo. Allo stesso modo, il diritto dell'Unione europea ha affrontato in modo frammentato temi quali la liberalizzazione delle banchine, i diritti portuali, gli aiuti di Stato e quali il diritto di accesso da parte di navi e operatori europei⁶³⁴. A causa della loro scarsa incisività e frammentarietà, queste norme risultano poco adatte a fare sistema e a inquadrare in modo chiaro il porto civile nell'ordinamento giuridico internazionale ed europeo; al tempo stesso, esse non sono utili all'operatore marittimo-portuale, dato che poco innovano rispetto all'assetto esistente del *cluster* marittimo-portuale.

Al confronto le norme trattate nella seconda parte, ossia quelle rispondenti a specifiche esigenze portuali, sono innanzitutto più incisive. Il *port State control* costituisce, rispetto alle prassi portuali di non interferenza con la nave, un'effettiva innovazione. La *port security*, dal canto suo, è ancora in fase di attuazione, ma è certamente anch'essa suscettibile di avere sul porto un impatto dirompente, soprattutto se giungerà a declinarsi in forme particolarmente rigide e pervasive di *container security*⁶³⁵.

⁶³⁴ *Ibidem*.

⁶³⁵ V. *supra*, parr. 4, 37 ss.; sulla *container security* si tornerà immediatamente *infra*, par. seg.

Queste norme più specifiche hanno anche una maggiore capacità di interagire vicendevolmente e di fare sistema. Gli *standard* internazionali relativi al lavoro portuale⁶³⁶, ad esempio, sono recepiti dai Memorandum d'intesa sul controllo dello Stato del porto, intesi appunto ad assicurarne il rispetto. Tutte queste norme, inoltre, sono orientate a responsabilizzare e coinvolgere gli operatori portuali anche privati, dimostrando di avere in comune una concezione del porto come luogo di riferimento del *cluster* marittimo-portuale.

D'altra parte, la minore frammentarietà e maggiore armonia non consentono nemmeno a queste norme un vero salto di qualità rispetto a quelle di cui alla prima parte del presente lavoro. Colpisce, in particolare, la mancanza di interazione fra le norme sul controllo dello Stato del porto e quelle sulla *port security*, norme che pure – per la loro funzione – si presterebbero a un coordinamento: basti pensare all'eventualità che un *port State control officer*, in sede di ispezione, rilevi a bordo della nave elementi sospetti ai fini della *port security*. Eppure, Codice ISPS e Memorandum d'intesa sullo Stato del porto tendono a viaggiare su binari paralleli.

La stessa nozione di porto adottata dal Codice e dai Memorandum, pur sovrapponendosi in parte, non corrisponde: il Codice ISPS aderisce espressamente alla moderna concezione del porto come ambito portuale, comprensivo di strutture terrestri e acque interessate dal traffico portuale⁶³⁷, mentre i Memorandum d'intesa vedono nel porto solo uno spazio atto a radicare il *jurisdictional link* fra nave e Stato territoriale. Mentre poi il Codice ISPS è stato adottato in seno a una conferenza internazionale convocata per emendare la Convenzione SOLAS, i Memorandum sul controllo dello Stato del porto tentano quasi a "mimetizzare" la loro natura di atti interstatali, enfatizzando il ruolo primario avuto nella loro stipulazione dalle Autorità marittime, quasi che queste ultime non facessero parte dell'apparato dei rispettivi

⁶³⁶ V. *supra*, par. 40.

⁶³⁷ V. *supra*, par. 38.

Stati. Questo "mimetismo" è presumibilmente finalizzato a assicurare i *cluster* marittimo-portuali, i quali preferiscono intese amministrative stipulate delle Autorità marittime, che fanno parte esse stesse dei *cluster* – pur con tutti i limiti che *executive agreements* possono incontrare a livello internazionale –, a norme internazionali o europee elaborate in altre sedi, percepite come poco rispettose della specificità e della località portuale.

Come si vede, dunque, esistono ancora ostacoli a una regolamentazione internazionale o europea compiuta, coerente e puntuale del porto civile.

45. La spiccata frammentarietà di cui allo stato soffre la disciplina internazionale ed europea del porto civile non impedisce di trarre alcune conclusioni generali. L'idea che si ricava è quella di un porto civile ancora in fase di transizione. Da un lato, per il porto la containerizzazione e l'affermazione del trasporto multimodale o combinato⁶³⁸ sono un dato acquisito. D'altro lato, tuttavia, il porto civile moderno non si è ancora completamente affrancato dalla secolare influenza delle organizzazioni dei lavoratori portuali, e da un modello gestorio basato sulla concertazione interna ai membri del *cluster* marittimo-portuale, spesso difficilmente permeabile a istanze e presenze esterne. Dopo l'11 settembre 2001, su queste forze conservatrici si è innestata una riacutizzazione delle esigenze di libero esercizio della sovranità nazionale da parte dello Stato del porto: riacutizzazione alimentata da una rivalutazione del valore strategico del porto civile sotto il profilo non solo economico, ma anche di pubblica sicurezza. Emblematico di questo nuovo rilievo assunto dal porto civile è il caso *Dubai Ports World*, che ha visto gli Stati Uniti adottare posizioni insolitamente protezionistiche nei confronti di un Paese arabo moderato come gli Emirati Arabi Uniti; al tempo stesso, gli Stati Uniti hanno qualificato come inidoneo alla gestione di porti

⁶³⁸ Il trasporto multimodale, come si è avuto occasione di accennare, è quello che si articola nella segmentazione nave-ferrovia-gomma. Il trasporto bimodale o combinato, prevalente in Italia, è quello che si articola nella segmentazione nave-gomma. Cfr. *supra*, par. 2.

statunitensi uno dei maggiori terminalisti mondiali, con potenziali gravi conseguenze in un mercato oligopolistico come quello dei servizi portuali transnazionali e, piu' in generale, sulla *lex mercatoria*.

Vi è stata una saldatura, così, fra le risalenti tendenze protezionistiche delle organizzazioni portuali e quelle piu' recenti degli Stati. Questi ultimi si sono trovati allineati a organizzazioni portuali che, pur avendo una storia di relazioni conflittuali con i Governi nazionali, hanno comunque collegamenti assolutamente dominanti con lo Stato del porto. Questa saldatura è emersa in modo particolarmente evidente in Europa durante la discussione del pacchetto porti I, per poi consolidarsi nella prassi successiva, che ha visto la Commissione europea sempre piu' isolata nel portare avanti programmi di liberalizzazione dei porti⁶³⁹.

Il prevalere delle ragioni protezionistiche, in altre parole, sembra ineluttabilmente favorito da circostanze che vanno oltre la capacità di *lobbying* delle organizzazioni portuali, perché si intrecciano con fondate preoccupazioni di sicurezza degli Stati. Innanzitutto, la situazione della *container security* è effettivamente drammatica: allo stato attuale della prassi, ma anche della tecnica portuale, i *container* circolanti nei porti mondiali vengono ispezionati, solo in percentuali ridottissime⁶⁴⁰. Ciò per ragioni logistiche ed economiche che gli Stati non sono in grado di superare nel breve termine. La *Container Security Initiative* statunitense, con il suo obiettivo dichiarato di conseguire l'ispezione per irraggiamento del cento per cento dei *container*, è stata criticata come misura draconiana⁶⁴¹. Eppure è grave che i porti siano praticamente dei valichi non presidiati, quando invece sarebbero dei naturali colli di bottiglia in cui intercettare partite di merci illecite. Il conseguimento dell'obiettivo della CSI, tuttavia, è ancora lontano. E, in una situazione simile, affidare i porti a gestori

⁶³⁹ *Supra*, par. 21.

⁶⁴⁰ *Supra*, par. 4.

⁶⁴¹ *Ibidem*.

stranieri che si avvalgono di personale straniero può essere considerato da molti Stati un'opzione non percorribile.

Altra circostanza che favorisce le tendenze protezionistiche è l'affermarsi, ormai irreversibile, del *port State control*, che pure enfatizza la rilevanza anche pubblicistica delle operazioni portuali. Talvolta il *port State control* viene considerato un'attività che si svolge topograficamente nel porto, ma che riguarda esclusivamente le navi battenti bandiera straniera e che deve essere gestita dall'Autorità marittima, senza alcun coinvolgimento dell'Autorità portuale o degli operatori portuali. In realtà, per essere effettivo, il controllo dello Stato del porto deve basarsi sull'interazione fra nave e operatori portuali: *in primis* i prestatori dei servizi di pilotaggio, ma non solo, come insegna il caso Probo Koala⁶⁴². Anche questo potrebbe indurre lo Stato del porto a salvaguardare il *link* sostanziale che lo lega agli operatori portuali, con particolare riferimento al terminalista che è il vero *dominus* del funzionamento del porto.

Insomma, un accumulo di fattori tecnici e politici, di tradizione e di attualità, potrebbe arrestare e forse addirittura far regredire il processo di liberalizzazione e internazionalizzazione spontaneamente innescatosi nei porti a partire dalla containerizzazione degli anni '70 del XX secolo.

46. Nonostante i numerosi fattori che spingono in tal senso, la tendenza a ripristinare il modello di gestione monopolistica statale dei porti civili va contrastata. Le esigenze di interesse pubblico da tutelare nel settore portuale, per cogenti che siano, vanno infatti comunque temperate con le esigenze della circolazione delle merci, irrinunciabile nel mondo globalizzato contemporaneo⁶⁴³. Non è poi affatto scontato che il ripristino del vecchio modello statalizzato di gestione portuale garantisca una miglior tutela delle esigenze di interesse pubblico. L'esperienza, infatti,

⁶⁴² *Supra*, par. 36.

⁶⁴³ Cfr. par. 1.1 Parametri-quadro Organizzazione doganale mondiale cit.

dimostra che quel modello degenera spesso in porti non solo inefficienti, ma anche corrotti, facilmente permeabili a violazioni della *security*. Inoltre, una rinnovata chiusura localistica dei porti ridurrebbe lo scambio di informazioni fra porti e Autorità marittime; scambio di informazioni non solo opportuno per l'accrescimento del *know how* portuale, ma anche necessario per la valutazione del rischio di sicurezza posto da singole navi, partite di merce o *container* in arrivo⁶⁴⁴.

In via transitoria, un adeguato contemperamento delle esigenze economiche e pubblicistiche potrebbe essere ottenuto sfruttando la scomponibilità del moderno porto civile in più terminali autonomi. Ciascun terminale potrebbe essere dato in concessione a un terminalista diverso, che in tal modo non avrebbe il controllo dell'intero traffico portuale, smistato dall'Autorità marittima o portuale. In tal modo, il terminalista non potrebbe nemmeno scientemente favorire il passaggio di carichi illeciti, che potrebbero essere indirizzati verso altri terminali.

Si obietterà che la fungibilità dei terminali non è sempre così elevata: esistono piccoli porti, così come esistono terminali specializzati, ossia che trattano solo determinate tipologie di navi o di carichi. Limitatamente a questi casi di infungibilità dei terminali, tuttavia, si potrebbe effettivamente mantenere in vita un obbligo di utilizzare personale portuale locale. Ciò consentirebbe anche di sostenere i lavoratori portuali provenienti dalle vecchie organizzazioni monopolistiche, assicurando una transizione meno traumatica dal vecchio al nuovo modello di gestione portuale.

47. Nel medio-lungo termine, il problema della *port security* potrebbe risolversi se effettivamente si giungesse all'irraggiamento del cento per cento dei *container* circolanti in ogni porto, come vorrebbero gli Stati Uniti. A quel punto, la gestione dei terminali potrebbe essere affidata a chicchessia, anche in blocco, mentre l'ispezione

⁶⁴⁴ *Ibidem.*

per irraggiamento potrebbe essere condotta da una modesta aliquota di personale locale, sottoposto a severi controlli di sicurezza preventivi.

Vi è un diffuso scetticismo, tuttavia, sull'effettiva praticabilità di un'ispezione automatica di tutti i *container* maneggiati nel porto. Gravi dubbi sul punto sono stati sollevati, ancora nel 2008, dallo stesso *United States Government Accountability Office*⁶⁴⁵. Se risultasse impossibile introdurre un'ispezione automatica totalitaria dei *container* circolanti in ogni porto, occorrerebbe pensare a un nuovo modello di gestione, non essendo possibile prorogare indefinitamente quello transitorio ipotizzato poco sopra⁶⁴⁶. Perpetuare i diritti esclusivi delle organizzazioni dei portuali locali su singoli terminali, infatti, equivarrebbe a mantenere una sorta di modello monopolistico edulcorato. Inoltre, una gestione del porto parcellizzata, anziché affidata a un gestore unico, sarebbe deleteria per l'efficienza, tanto più in un ambiente come quello portuale in cui si intersecano le competenze e le operazioni di numerosi enti pubblici e privati.

Ove dunque risultasse impraticabile l'ispezione totalitaria o quasi totalitaria dei *container* circolanti nei porti, una soluzione a medio-lungo termine potrebbe essere quella dei sistemi portuali: porti geograficamente contigui gestiti da terminalisti diversi, ma coordinati da un'unica Autorità marittima o portuale. Se i porti del sistema sono adeguatamente integrati a livello organizzativo e infrastrutturale, possono diventare fra di loro ancora più fungibili dei singoli terminali. Pertanto, il traffico marittimo potrebbe essere dirottato a un porto o a un altro all'interno del singolo sistema, privando così il singolo terminalista del controllo sul traffico marittimo medesimo nel suo complesso. Del resto, i sistemi portuali soddisferebbero esigenze

⁶⁴⁵ *Supply chain security – Challenges to scanning 100 percent of U.S.-bound cargo containers*, rapporto al Senato del *Government Accountability Office*, 12 giugno 2008, Doc. GAO-08-533-T.

⁶⁴⁶ Par. 46.

anche economico-logistiche, che verrebbero così a trovarsi finalmente allineate alle esigenze di interesse generale⁶⁴⁷.

48. A medio-lungo termine, pertanto, il porto civile dovrà dotarsi di sistemi di ispezione totalitaria dei *container* in transito. In mancanza, dovrà essere rapidamente incrementata l'integrazione interportuale fra porti del medesimo Stato o transfrontaliera.

L'integrazione interportuale interna a un unico Stato non pone particolari problemi sul piano giuridico internazionale, richiedendo solo l'emanazione di disposizioni di diritto interno che coordinino l'esercizio dei poteri da parte di Autorità portuali contigue ovvero istituiscano Autorità portuali uniche per porti contigui.

Più complessa, sul piano giuridico internazionale, è l'adozione di modelli di integrazione interportuale transfrontaliera, che dovrebbero basarsi su accordi internazionali fra gli Stati interessati. Non sarebbe sufficiente infatti la stipulazione di meri accordi di diritto privato fra i membri dei *cluster* marittimo-portuali interessati, in quanto la gestione di un porto chiama in causa le competenze di diverse branche dell'apparato dello Stato. Occorrerebbe pertanto un incontro di volontà fra apparati statali, ossia appunto un accordo internazionale.

L'integrazione interportuale pone particolari problemi nell'ambito del diritto dell'Unione europea, che potrebbe ravvisare in determinati modelli di integrazione interportuale intese limitative o distorsive della concorrenza nel Mercato interno⁶⁴⁸. Non bisogna dimenticare, infatti, che la sentenza sul porto di Genova ha qualificato ogni singolo porto come mercato rilevante ai fini del diritto europeo della concorrenza⁶⁴⁹. Per evitare contrasti fra quest'ultimo, e i modelli di integrazione interportuale,

⁶⁴⁷ Sui sistemi portuali, variamente denominati anche "multiporto" o "hub multiporto" o "gate multiporto", v. **T. Notteboom – C. Ducruet – P. de Langen**, op.cit., pp. 11 ss.

⁶⁴⁸ Artt. 101 ss. TfUe.

⁶⁴⁹ V. *supra*, par. 20, in particolare p. 76.

sarebbe opportuno coinvolgere le Istituzioni europee, e in particolare la Commissione, nei processi di creazione e implementazione dei predetti modelli. Gli accordi bilaterali o multilaterali fra gli Stati membri potrebbero addirittura essere stipulati nell'ambito di un Regolamento-quadro europeo, così come già avviene per il *Single European Sky*. Nell'ambito del sistema *Single European Sky*, lo spazio aereo europeo viene diviso in Blocchi aerospaziali funzionali (*Functional airspace block, FAB*), istituiti con accordi internazionali fra Stati membri, o fra Stati membri e Stati terzi⁶⁵⁰. Gli Stati membri che partecipano all'istituzione di un Blocco hanno l'obbligo di conformarsi ai Regolamenti europei disciplinanti il *Single European Sky*, che attribuiscono alla Commissione anche poteri di supervisione e coordinamento⁶⁵¹.

Un sistema sulla falsariga del *Single European Sky* potrebbe rappresentare un giusto temperamento fra un'integrazione portuale transfrontaliera negoziata a livello regionale e non eccessivamente centralizzata – per non incorrere nell'ostilità dei *cluster* marittimo-portuali interessati – e un coordinamento europeo della *governance* interportuale.

⁶⁵⁰ Art. 9a, par. 3 Regolamento CE n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004.

⁶⁵¹ V., da ultimo, Regolamento UE della Commissione n. 677/2001 del 7 luglio 2011.

BIBLIOGRAFIA

- E. Abel**, *La crisi dei missili*, Garzanti, Milano, 1966, pp. 44 ss.
- Ademuni-Odeke**, *The UK Merchant Shipping (Liner Conferences) Act, 1982*, in MP, 1984, pp. 56 ss.
- G. Arangio-Ruiz**, *Some international legal problems of the civil uses of nuclear energy*, in RC, 1962-III, pp. 552 ss.
- D. Arroyo Ijalaye**, *The extension of corporate personality in international law*, Oceana, New York, 1978, pp. 160 ss.
- A. Aust**, *Modern treaty law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 32 ss.
- T. Ballarino** (con la collaborazione di **L. Bellodi**), *Diritto dell'Unione europea*, IX Ed., CEDAM, Padova, 2010, pp. 376 ss.
- F. Ballati – F. Marini**, *Il pignoramento presso terzi*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), 2009, pp. 222 ss.
- H. Bang**, *Is port State control an effective means to combat vessel-source pollution ? An empirical survey of the practical exercise by port States of their powers of control*, in IJMCL, 2008, pp. 758 ss.
- H. Bang**, *Port State jurisdiction and article 218 of the UN Convention on the law of the sea*, in JMLC, 2009, pp. 291 ss.
- B. Barack**, *The application of the competition rules (antitrust law) of the European Economic Community*, Kluwer, Deventer – Anversa – Boston – Londra – Francoforte, 1981, pp. 97 ss.
- M. Barelli**, *The role of soft law in the international legal system: the case of the United Nations Declaration on the rights of indigenous people*, in ICLQ, 2009, pp. 957 ss.
- R.W. Barnett**, *Technology and naval blockade*, in NWCR, 2005, pp. 87 ss.
- R.P. Barston**, *Modern diplomacy*, III Ed., Pearson, Harlow, 2006, p. 228
- A.F. Bavasso**, *Essential facilities in EC law: The rise of an 'epithet' and the consolidation of a doctrine in the communications sector*, in YEL, 2002, pp. 63 ss.
- Sir **C. Bellamy – G. Child**, *European Community law of competition*, V Ed., Sweet & Maxwell, Londra, 2001, pp. 2-149 ss.
- P.S. Benson - B. Lambek - S. Ørskov**, *Mærsk – Manden og magden*, V Ed., Politiken, Copenhagen, 2007, pp. 96 ss.

- P. Birnie – A. Boyle**, *International law & the environment*, II Ed., Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 375 ss.
- R. Blanplain – M. Colucci**, *The globalization of labour standards – The soft law track*, Kluwer, L'Aja, 2004, pp. 40 ss.
- L. Blutman**, *In the trap of a legal metaphor: International soft law*, in ICLQ, 2010, pp. 605 ss.
- M.M. Boguslavsky – P.S. Smirnov**, *The reorganization of Soviet foreign trade: Legal aspects*, M.E. Sharpe, New York, 1989, pp. 3 ss.
- H. Bolatoglu**, *The concept of economic unity in merger cases: Lifting the corporate veil*, in ECLR, 2009, pp. 362 ss.
- S. Bologna**, *Le multinazionali del mare*, Egea, Milano, 2010, pp. 207 ss.
- B. Boutros-Ghali – Y. Chlala**, *Le Canal de Suez*, Al-Bassir, Alessandria, 1958, pp. 1 ss.
- A.E. Branch**, *Elements of shipping*, VII Ed., Routledge, New York, 2007, pp. 200 ss.
- M. Brandon**, *Analysis of the terms "Treaty" and "International agreement" for purposes of registration under article 102 of the United Nations Charter*, in AJIL, 1953, pp. 132 ss.
- I. Brownlie**, *Principles of public international law*, VII Ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 679 ss.
- M.L. Busch - E. Reinhardt**, *Transatlantic economic disputes: The EU, the US and the WTO*, II Ed. , Oxford University Press, New York, 2005, p. 478 ss.
- L. Butcher**, *Ports: Privatization of port trusts*, Doc. House of Commons SN/BT/10, pp. 9 ss.
- S.M. Carbone**, *La (nuova) disciplina italiana della deroga alla giurisdizione*, in RDIPP, 1981, pp. 567 ss.
- S. Carbone – F. Munari**, *La concorrenza nei traffici marittimi comunitari ritorna al diritto comune: good bye maritime conferences e altre importanti novità a valle dell'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 1419/2006*, in DT, 2007, pp. 335 ss.
- S.M. Carbone – L. Schiano di Pepe**, *Conflitti di sovranità e di leggi nei traffici marittimi tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 155 ss.
- M. Carretta**, *Potestà amministrativa concorrente dello Stato e degli enti locali sul mare territoriale e piattaforme marittime per l'estrazione di idrocarburi*, in DT, 2006, pp. 550 ss.
- P. Celle**, *Il "Port State Control" nel diritto internazionale*, in DM, 2007, pp. 712 ss.
- A. Chaves**, *Os suditos inimigos*, Lex, São Paulo, 1945, pp. 27 ss.

- R.R. Churchill – A.V. Lowe**, *The law of the sea*, II Ed. riv., Manchester University Press, Manchester, 1983, pp. 80 ss.
- C.J. Colombos**, *Diritto internazionale marittimo*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1953, pp. 195 ss.
- B. Conforti**, *Do States really accept responsibility for environmental damage ?*, in **F. Francioni – T. Scovazzi**, editors, *International responsibility for environmental harm*, Graham & Trotman-Martinus Nijhoff, Londra – Dordrecht – Boston, 1991, pp. 179 ss.
- Z. Crespi Reghizzi**, *Diritto internazionale e diritto interno nelle controversie sottoposte ad arbitrato ICSID*, in RDIPP, 2009, pp. 5 ss.
- P.W. de Langen – M.H. Nijdam**, *A best practice in cross-border port cooperation: Copenhagen Malmö port*, in **T. Notteboom – C. Ducruet – P. de Langen**, editors, *Ports in proximity*, Ashgate, Farnham, 2009, pp. 163 ss.
- I.H. Diederiks-Verschoor – W.P. Garmley**, *The future legal status of nongovernmental entities in outer space: Private individuals and companies as subjects and beneficiaries of international space law*, in JSL, 1977, pp. 142 ss.
- J.M. Dobson**, *'Lifting the veil' in four countries: The law of Argentina, England, France and the United States*, in ICLQ, 1986, pp. 839 ss.
- J. Dugard**, *Jurisdiction over persons on board an aircraft landing in distress*, in ICLQ, 1981, pp. 902 ss.
- W.V. Dunlap**, *Transit passage in the Russian Arctic straits*, in MB, 1996, pp. 12 ss.
- T.O. Elias**, *The modern law of treaties*, Sijthoff – Oceana, Dobbs Ferry (New York) – Leiden, 1974, pp. 222 ss.
- S. Farr**, *Harmonisation of technical standards in the EC*, II Ed., John Wiley & Sons, Chichester – New York – Brisbane – Toronto – Singapore, 1996, pp. 7 ss., 50 ss.
- K. Fayle**, *Sealand ho ! Music pirates, data havens, and the future of international copyright law*, in HICLR, 2005, pp. 247 ss.
- E. Ferran**, *Can soft law bodies be effective ? The special case of the European Systemic Risk Board*, in ELR, 2010, pp. 751 ss.
- V.A. Fitt**, *The tragedy of comity: Questioning the American treatment of inadequate foreign courts*, in VJIL, 2010, pp. 1021 ss.
- L. Forlati Picchio**, *La difesa dell'armamento marittimo nazionale sul mercato dei noli: profili giuridici*, in RDIPP, 1988, pp. 401 ss.
- M.L. Forlati Picchio**, *Rappresentanza – Diritto internazionale pubblico*, in NDI, Vol. 14, pp. 835 ss.

- D. Freestone – S.M.A. Salman**, *Ocean and freshwater resources*, in **D. Bodansky – J. Brunnée – E. Hey**, *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 337 ss.
- J.P. Gallois**, *Le régime international de la Principauté de Monaco*, Parigi, Pedone, 1964, pp. 58 ss.
- P. Garcia**, "Nunca más !": *How current European environmental liability and compensation regimes are addressing the Prestige oil spill of 2002*, in UPJIEL, 2004, pp. 1395 ss.
- J.A. Gathings**, *International law and American treatment of alien enemy property*, American Council on Public Affairs, Washington, 1940, p. 57
- A. Gattini**, *Le riparazioni di guerra nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 204 ss., 283 ss., 622 ss.
- E.A. Georgandopoulos**, *The proposed 1988 review conference on the code of conduct for liner conferences*, in MP, 1988, pp. 24 ss.
- M.J. Gilbert**, *Paper trails: Deshima island: A stepping stone between civilizations*, in WHC, 2006, Vol. 3, n. 3 (rivista elettronica consultabile all'indirizzo <http://worldhistoryconnected.press.illinois.edu/index.html>)
- M. Giuliano - T. Scovazzi - T. Treves**, *Diritto internazionale*, II. Ed. , Vol. I, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 265 ss., 412 ss.
- B. Goldman – A. Lyon-Coen – L. Vogel**, *Droit commercial européen*, V Ed., Dalloz, Parigi, 1994, pp. 126 ss.
- A.W. Gonzalez**, *Negotiating the Convention on underwater culturale heritage: Myths and reality*, in G. Camarda-T. Scovazzi, editors, *The protection of the underwater cultural heritage*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 107 ss.
- A. Graham**, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, II Ed. , Longman, New York, 1999, pp. 111 ss.
- G. Guéguen–Hallouët**, *Le juge communautaire et l'application des règles de concurrences aux ports maritimes*, in **A. Cudennec - G. Guéguen–Hallouët**, co-éditeurs, *Le juge communautaire et la mer*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 23 ss.
- M.C. Halili**, *Philippine history*, II Ed., Rex, Quezon City, 2008, pp. 131 ss.
- T.A. Hemphill**, *The White House apparel industry partnership agreement: Will self-regulation be successful ?*, in BSR, 2002, pp. 121 ss.
- L.L. Herman**, *The Code of conduct for liner conferences: Frustrations on the road to Utopia*, in CYIL, 1976, pp. 258 ss.
- H. Hobhouse**, *The East India Docks: Historical development*, in SL, 1994, pp. 575 ss.

- K. Holloway**, *Modern trends in treaty law*, Stevens & Sons – Oceana, Londra – Dobbs Ferry, 1967, pp. 583 ss.
- D. Hughes – T. Jewell – J. Lowther – N. Parpworth – P. de Prez**, *Environmental law*, IV Ed., Butterworth, 2002, pp. 631 ss.
- O.S. Ioffe**, *Soviet civil law*, Kluwer, Norwell-Lancaster-Dordrecht, 1988, pp. 84 ss.
- Sir **R. Jennings** – Sir **Arthur Watts**, editors, *Oppenheim's international law*, IX Ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, Vol. I, pp. 45 ss.
- H.U. Jessurun d'Oliveira**, *The Sandoz blaze: The damage and the public and private liabilities*, in **F. Francioni – T. Scovazzi**, editors, *International responsibility for environmental harm*, Graham & Trotman-Martinus Nijhoff, Londra-Dordrecht-Boston, ANNO, pp. 429 ss.
- G.C. Kasoulides**, *Port State control and jurisdiction – Evolution of the port State regime*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Londra, 1993, pp. 25 ss.
- R. Kennedy**, *Thirteen days: A memoir of the Cuban missile crisis*, W.W. Norton, New York, 1971, pp. 14 ss.
- J. Kieler**, *Resistance fighter*, Gefen, Gerusalemme, 2007, pp. 41 ss.
- F.L. Kirgis jr.**, *International organizations*, West, St. Paul (Minnesota), 1977, pp. 211 ss.
- D. Kokkini-Iatridou – P.J.I.M. De Waart**, *Foreign investments in developing countries – Legal personality of multinationals in international law*, in NYIL, 1983, pp. 118 ss.
- D. Konig**, *Port State control: An assessment of European practice*, in **P. Ehlers – E. Mann Borgese – R. Wolfrum**, editors, *Marine issues – From a scientific, political and legal perspective*, Kluwer, L'Aja – Londra - New York, 2002, pp. 46 ss.
- B. Labat**, *Le cas "Sealand" ou la création d'Etats artificiels en mer*, in ADM, 2000, pp. 137 ss.
- L. Lin**, *Legal transplants through private contracting: Codes of vendor conduct in global supply chains as an example*, in AJCL, 2009, pp. 711 ss.
- A.F. Lowenfeld**, *International economic law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 373 ss.
- R. Manfrini**, *Il traffico marittimo nel diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 4 ss.
- R. Mares**, editor, *Business and human rights: A compilation of documents*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2004
- M. Maresca**, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 39 ss.

- G. Marston**, *Armed intervention in the 1956 Suez Canal crisis: The legal advice tendered to the British Government*, in ICLQ, 1988, pp. 782 ss.
- C. Mannin**, *A propos of the merger of Boeing and McDonnell Douglas – Differences of anti-trust principles and practice*, in ASL, 1998, pp. 118 ss.
- L. Mari**, *Rapporti di lavoro, principi costituzionali e deroga alla giurisdizione secondo la Convenzione di Bruxelles del 27 dicembre 1968*, in RDIPP, 1981, pp. 73 ss.
- W.E. Masterson**, *Jurisdiction in marginal seas*, Macmillan, New York, 1929, pp. 304 ss.
- M.S. McDougal – F.P. Feliciano**, *The international law of war*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Londra, 1994, pp. 461 ss.
- F. McLeay**, *Corporate Codes of conduct and the human rights accountability of transnational corporations: a small piece of a larger puzzle*, in **O. De Schutter**, editor, *Transnational corporations and human rights*, Hart, Oxford-Portland, 2006, pp. 220 ss.
- Lord **McNair**, *The law of treaties*, Clarendon, Oxford, 1961, pp. 52 ss., 181 ss., 309 ss.
- Lord **McNair – A.D. Watts**, *The legal effects of war*, IV Ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1966, pp. 236 ss.
- M. Megliani**, *Lo Helms-Burton Act, ovvero la difficoltà di intrattenere relazioni commerciali ai tempi della WTO*, in DCI, 1999, pp. 662 ss.
- E.J. Molenaar**, *Coastal State jurisdiction over vessel-source pollution*, Kluwer, L'Aja, 1998, pp. 193 ss.
- R. Monaco**, *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 241 ss., 247 ss.
- R. Monaco-C. Curti Galdino**, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, III Ed., UTET, Torino, 2009, pp. 411 ss.
- A. Montanari**, *Diritto internazionale privato del lavoro e ordinamento comunitario*, in **F. Carinci – A. Pizzoferrato**, *Diritto del lavoro*, Volume IX, UTET, Torino, 2010, pp. 833 ss.
- A. Mpazi Sinjela**, *Land-locked States and the UNCLOS regime*, Oceana, Londra – Roma – New York, 1983, pp. 69 ss.
- F. Munari**, *Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi*, in DCI, 1999, pp. 319 ss.
- N. Nassar**, *Internationalization of State contracts: ICSID, the last citadel*, in JIA, 1997, pp. 194 ss.
- M.H. Nordquist – S. Rosenne – S.N. Nandan**, *United Nations Convention on the law of the sea, 1982: a commentary*, Dordrecht, Boston, pp. 373 ss.

- T. Notteboom – C. Ducruet – P. de Langen**, editors, *Ports in Proximity*, Ashgate, Farnham, 2009, pp. 11 ss.
- J.A. Obieta**, *The international status of the Suez canal*, Martinus Nijhoff, L'Aja, 1960, pp. 103 ss.
- D.P. O' Connell**, *The international law of the sea*, Voll. I-II, Clarendon, Oxford, 1982, p. 385, pp. 853 ss.
- C. Oliver**, editor, *The inter-American security system and the Cuban crisis*, Oceana, New York, 1964, pp. 26 ss.
- Z.O. Özçair**, *Ports of refuge*, in JIML, 2003, pp. 486 ss.
- Z.O. Ozcayir**, *Port State control*, II Ed., Informa Professional, Londra-Singapore, 2004, pp. 86 ss.
- P. Orchard**, *Protection of internally displaced persons: Soft law as a norm-generating mechanism*, in RIS, 2010, pp. 281 ss.
- J.R. Paul**, *Comity in international law*, in HJIL, 1991, pp. 52 ss.
- J.R. Paul**, *The transformation of international comity*, in LCS, Vol. 1, 2008, pp. 19 ss., 23 ss.
- A. Perulli**, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, CEDAM, Padova, 1999, pp. 263 ss.
- A. Pietrobon**, *L'interpretazione della nozione comunitaria di filiale*, CEDAM, Padova, 1990, pp. 105 ss., 186 ss.
- P.J. Rimmer**, *US Western Pacific geostrategy*, in MP, 1997, pp. 327 ss.
- S. Rosenne**, *The law of treaties*, Sijthoff – Oceana, Dobbs Ferry – Leiden, 1970, pp. 402 ss.
- P. Paone**, *Il caso dell'Isola delle Rose*, in RDI, 1968, pp. 505 ss.
- A. Pietrobon**, *Dalla comity all'opinio juris: note sull'elemento psicologico nella formazione della consuetudine*, in **A. Giardina – F. Lattanzi** (curatori), *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, pp. 358 ss., 371 ss.
- G. Purpura**, *La protezione dei giacimenti archeologici in acque internazionali e la Lex Rhodia del mare*, in Med, 2004, pp. 13 ss.
- R. Quadri**, *Diritto internazionale pubblico*, V Ed., Liguori, Napoli, 1968, pp. 72 ss., 146 ss.
- R. Quadri**, *Le navi private nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1939, pp. 91 ss.
- P. Queneudec**, *Conventions maritimes*, Parigi, Pedone, 1979, pp. 419 ss.

- G. Sacerdoti**, *State contracts and international law: a reappraisal*, in CoI, 1986-87, pp. 37 ss.
- T. Scovazzi**, *Assab, Massaua, Ucciali – Gli strumenti giuridici del primo colonialismo italiano*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 5 ss.
- T. Scovazzi**, *The 2001 UNESCO Convention on the protection of the underwater cultural heritage*, in **G. Camarda-T.Scovazzi**, op.cit., pp. 116 ss.
- D. Schindler -J. Toman**, editors, *The laws of armed conflicts*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988, pp. 289 ss.
- G.W. Seidman**, *Monitoring multinationals: Lessons from the anti-apartheid era*, in PS, 2003, pp. 381 ss.
- B. Simma**, editor, *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford University Press, New York, 1995, pp. 957 ss.
- S. Smis – K. Van der Borg**, *The EU-U.S. compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts*, in AJIL, 1999, pp. 227 ss.
- R.B. Stewart**, *Treaty-making procedure in the British Dominions*, in AJIL, 1938, pp. 467 ss.
- G.H. Stuart**, *The international city of Tangier*, Milford, Londra, 1931, pp. 239 ss.
- M. Tabory**, *Recent developments in United States treaty registration and publication practices*, in AJIL, 1982, pp. 350 ss.
- G. Tesauro**, *Diritto comunitario*, V Ed., CEDAM, Padova, 2008, pp. 524 ss.
- W.A. Timmermans**, *Carriage of goods by sea in the practice of the USSR Maritime Arbitration Commission*, Kluwer, Norwell-Dordrecht, 1990, pp. 13 ss.
- G.L. Tosato**, *Some considerations on the legal structure of public and private multinational enterprises*, in ADI, 1977, pp. 124 ss.
- T. Treves**, *Il diritto del mare e l'Italia*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 38
- Y. van der Mensbrughe**, *Les garanties de la liberté de navigation dans le canal de Suez*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1964, pp. 365 ss.
- B. Van Vooren**, *A case study of 'soft law' in EU external relations: The European Neighbourhood Policy*, in EFP, 2009, pp. 147 ss.
- C. Wells - J. Elias**, *Catching the conscience of the King: corporate players on the international stage*, in **P. Alston**, *Non-State actors and human rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 147 ss.

- W. Wengler**, *Les accords entre Etats et entreprises étrangères sont-ils des traités de droit international ?*, in RGDIP, 1972-I, pp. 313 ss.
- J.K. Winn**, *Emerging issues in electronic contracting, technical standards and law reform*, in ULR, 2002, pp. 699 ss.
- D.F. Wood – A. Barone – P. Murphy – D.L. Wardlow**, *International logistics*, Kluwer, USA, 2001, pp. 107 ss.
- M. Wrengler**, *Imprese multinazionali e ordinamento internazionale della globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 100 ss.
- E. Zamuner**, *I trattati che creano regimi obiettivi nel diritto internazionale*, in CS, 2007, pp. 939 ss.
- S. Zunarelli**, *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della Legge 28 gennaio 1984, n. 84*, in DT, 1995, pp. 737 ss.
- Changes in the organization of the Foreign and Diplomatic Service*, in BYIL, 1920-1921, pp. 103 ss.

DALLA STAMPA

- B. Barnard**, *Greek Court outlaws Piraeus strike*, The Journal of Commerce, 11 novembre 2009
- B. Barnard**, *Piraeus terminal boosts Pacific COSCO revenue*, The Journal of Commerce, 24 agosto 2010
- J. Bassoul**, *The day Nasser nationalized the Suez Canal*, France Presse, 26 luglio 2006
- C. Caryl**, *The box is king*, Newsweek International, aprile 2006
- P. Guiducci**, *L'Isola delle Rose, il microstato che adottò l'esperanto*, L'Avvenire, 27 giugno 2009
- N. King jr. - G. Hitt**, *Dubai Ports World sells U.S. Assets*, The Wall Street Journal, 12 dicembre 2006
- S. Lampousaki**, *New law on legality of strikes*, European industrial relations Observatory, 13 gennaio 2009
- D. Leigh – A. Hirsh**, *Papers prove Trafigura ship dumped toxic waste in Ivory Coast*, The Guardian, 14 maggio 2009
- L. Lim**, *In Greek port, storm brews over Chinese-run labor*, NPR, 8 giugno 2011
- N. Malkoutzis**, *Waiting for the great leap forward*, AthensPlus, 24 settembre 2010

D.E. Sanger – E. Lipton, *Bush threatens to veto any bill to stop port takeover*, The New York Times, 21 febbraio 2006

D. Yannopoulos, *Port strike ends in truce*, Athens News, 15 novembre 2009

Autoproduzione, parere negativo dell'Autorità portuale di Genova. Merlo dice "No, a una battaglia di principio", Liguria Business Journal, 16 luglio 2010

Piraeus dock workers vote to continue strike, The Associated Press, 12 ottobre 2009

ATTI E DOCUMENTI

ACCORDI INTERNAZIONALI

Convention between Great Britain, Germany, Austro-Hungary, Spain, France, Italy, the Netherlands, Russia and Turkey respecting the free navigation of the Suez maritime canal, Costantinopoli, 2 aprile 1888, in TS, Vol. 24, 1911, ff. 5969 ss.

Convention for the adaptation to maritime warfare of the principles of the Geneva Convention of 22 August 1864, L'Aja, 29 luglio 1899, in CIP1907, pp. 139 ss.

Convention concerning bombardment by naval forces in time of war, L'Aja, 18 ottobre 1907, in CIP1907, pp. 654 ss.

Convention concerning the rights and duties of neutral Powers in naval war, L'Aja, 18 ottobre 1907, in CIP1907, pp. 690 ss.

Convention relative to the laying of automatic submarine contact mines, L'Aja, 18 ottobre 1907, in CIP1907, pp. 650 ss.

Convention relative to the status of enemy merchant ships at the outbreak of hostilities, L'Aja, 18 ottobre 1907, in CIP1907, pp. 644 ss.

The treaty of peace between the Allied and Associated Powers and Germany, Versailles, 28 giugno 1919, Stationery Office, Londra, 1928

Convention and Statute of the international régime of maritime ports, Ginevra, 9 dicembre 1923, in LNTS, Vol. 58, 1926, pp. 285 ss.

Convention on the international régime of railways, Ginevra, 9 dicembre 1923, in LNTS, Vol. 47, 1926, pp. 55 ss.

*Convention regarding the organization of the Statute of the Tangier Zone, Parigi, 18 dicembre 1923, non reg. presso la Lega delle nazioni, in **G.H. Stuart**, *The international city of Tangier*, Milford, Londra, 1931, pp. 239 ss.*

Convention concerning the protection against accidents of workers employed in loading or unloading ships, Ginevra, 21 giugno 1929, in UNTS, Vol. 39, 1949, pp. 27 ss.

Convention concerning the protection against accidents of workers employed in loading or unloading ships (Revised), Ginevra, 27 aprile 1932, in UNTS, Vol. 39, 1949, pp. 103 ss.

Reciprocal Trade Agreement between the United States of America and Mexico, Washington, 23 dicembre 1942, in UNTS, Vol. 13, 1948, pp. 231 ss.

Anglo-French Agreement for the re-establishment of the International Administration of Tangier, Tangeri, 31 agosto 1945, in UNTS, Vol. 98, 1951, pp. 249 ss.

Trusteeship agreement for the former Japanese mandated islands – Approved by the Security Council on 2 April 1947, 2 aprile 1947, in UNTS, Vol. 7, 1947, pp. 190 ss.

General agreement on tariffs and trade, Ginevra, 30 ottobre 1947, in UNTS, Vol. 55, 1950, pp. 194 ss.

Convention on the International Maritime Organization, Ginevra, 6 marzo 1948, in UNTS, Vol. 289, 1958, pp. 3 ss.

Convention for the amelioration of the condition of wounded, sick and shipwrecked members of armed forces at sea, Ginevra, 12 agosto 1949, in UNTS, Vol. 75, 1950, pp. 85 ss.

Convention establishing a Customs Co-operation Council, Bruxelles, 15 dicembre 1950, in UNTS, Vol. 157, 1957, pp. 129 ss.

Egypt and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland – Agreement (with annexes and appendices), Il Cairo, 19 novembre 1954, in UNTS, Vol. 210, 1955, pp. 23 ss.

Agreement between Italy and Austria concerning the use of the port of Trieste, Roma, 22 ottobre 1955, in UNTS, Vol. 260, 1957, pp. 327 ss.

Exchange of notes constituting an agreement concerning reciprocal exemption from the measurement of ships in port, Caracas, 20 luglio 1956, in UNTS, Vol. 351, 1960, pp. 289 ss.

Final Declaration of the international conference in Tangier and annexed Protocol, 29 ottobre 1956, in UNTS, Vol. 263, 1957, pp. 165 ss.

Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM), Roma, 1° gennaio 1958, in UNTS, Vol. 294, 1958, pp. 259 ss.

Convention on the high seas, Ginevra, 29 aprile 1958, in UNTS, Vol. 450, 1963, pp. 11 ss.

Agreement under article VI of the Treaty of mutual cooperation between Japan and the United States of America, regarding facilities and areas and the status of the United States armed forces in Japan, Washington, 19 gennaio 1960, in UNTS, Vol. 373, 1960, pp. 179 ss.

Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Kingdom of Belgium on the visit of the N/S Savannah to Belgian ports, Bruxelles, 19 aprile 1963, in UNTS, Vol. 493, 1964, pp. 83 ss.

Inter-American Convention on facilitation of international waterborne transportation (Convention of Mar del Plata), Mar del Plata, 7 giugno 1963, in UNTS, Vol. 1438, 1986, pp. 169 ss.

Convention on facilitation of international maritime traffic, Londra, 9 aprile 1965, in UNTS, Vol. 591, 1967, pp. 265 ss.

Convention on transit trade of land-locked States, New York, 8 luglio 1965, in UNTS, Vol. 597, 1967, pp. 42 ss.

International convention on load lines, Londra, 5 aprile 1966, in UNTS, Vol. 640, 1968, pp. 134 ss.

Vienna Convention on the law of treaties, Vienna, 23 maggio 1969, in UNTS, Vol. 1155, 1980, pp. 331 ss.

Customs Convention on containers, Ginevra, 2 dicembre 1972, in UNTS, Vol. 988, 1975, pp. 43 ss.

International Convention for safe containers, Ginevra, 2 dicembre 1972, in UNTS, Vol. 1064, 1978, pp. 25 ss.

Administration Agreement-Mogadiscio Port Project, Washington, 15 aprile 1973, n.reg. I-13013

Exchange of letters constituting an agreement on methods of recruitment of the Director of the Port of Monaco, Monaco, 7 maggio 1973, in UNTS, Vol. 981, 1975, pp. 271 ss.

Convention (No. 137) concerning the social repercussions of new methods of cargo handling in docks, Ginevra, 25 giugno 1973, in UNTS, Vol. 976, 1975, pp. 343 ss.

Convention on a Code of conduct for liner conferences, Ginevra, 9 aprile 1974, in UNTS, Vol. 1334, 1983, pp. 15 ss.

International Convention for the safety of life at sea, Londra, 1 novembre 1974, in UNTS, Vol. 1184, 1980, pp. 277 ss.

Protocol of 1978 relating to the International Convention for the prevention of pollution from ships, Londra, 17 febbraio 1978, in UNTS, Vol. 1340, 1983, pp. 184 ss.

Customs Convention on the international transport of goods under cover of TIR carnets (TIR Convention), Ginevra, 20 marzo 1978, in UNTS, Vol. 1079, 1978, pp. 413 ss.

Agreement on technical barriers to trade, Ginevra, 12 aprile 1979, in UNTS, Vol. 1186, 1980, pp. 276 ss.

Convention concerning occupational safety and health in dock work, Ginevra, 25 giugno 1979, in UNTS, Vol. 1260, 1982, pp. 3 ss.

United Nations Convention on international multimodal transport of goods, Ginevra, 24 maggio 1980, non reg. presso le NU, Doc. TD/MT/CONF/16

Treaty on Pacific Coast albacore tuna vessels and port privileges, Washington, 26 maggio 1981, in UNTS, Vol. 1274, 1982, pp. 247 ss.

- Exchange of notes constituting an agreement between the United States of America and Italy concerning jurisdiction over vessels utilizing the Louisiana offshore oil port*, 7 maggio 1982, in UNTS, Vol. 1871, 1995, pp. 196 ss.
- United Nations Convention on the law of the sea*, Montego Bay, 10 dicembre 1982, in UNTS, Vol. 1833, 1994, pp. 3 ss.
- Paris Memorandum of understanding on port State control*, Parigi, 1982, consultabile sul sito www.parismou.org
- Convention de délimitation maritime entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le prince di Monaco*, Monaco, 16 febbraio 1984, non reg. presso le NU, pubblicato in allegato al Décret n. 85-1064 du 2 octobre 1985 sul JORF del 6 ottobre 1985, pp. 116 ss.
- Exchange of notes constituting an agreement concerning access to the repair and maintenance facilities of Australian ports to United States fishing vessels*, Canberra, 10 aprile-10 maggio 1984, in UNTS, Vol. 1425, 1986, pp. 257 ss.
- Convention (No. 163) concerning seafarers' welfare at sea and in port*, Ginevra, 8 ottobre 1987, in UNTS, Vol. 1580, 1990, pp. 161 ss.
- Agreement between the United States of America and Poland relating to port access procedures*, Varsavia, 20 aprile 1990, in UNTS, Vol. 2207, 2003, pp. 193 ss.
- International Convention on oil pollution preparedness, response and cooperation*, Londra, 30 novembre 1990, in UNTS, Vol. 1891, 1995, pp. 77 ss.
- Agreement for a fixed link over the Sound (with annex and additional protocol)*, Copenhagen, 23 marzo 1991, in UNTS, Vol. 1739, 1993, pp. 370 ss.
- Agreement concerning cooperation between the port authorities of Strasbourg and Kehl*, Strasburgo, 23 settembre 1992, in UNTS, Vol. 1858, 1995, pp. 381 ss.
- Acuerdo latinoamericano sobre control de buques por el Estado rector del puerto*, Viña del Mar, 5 novembre 1992, consultabile sul sito www.acuerdolatino.int.ar
- Memorandum of understanding on port State control in the Asia-Pacific region*, Tokyo, 1993, consultabile sul sito www.tokyo-mou.org
- Agreement between the European Community and the United States of America on intensifying and broadening the Agreement on customs cooperation and mutual assistance in customs matters to include cooperation on container security and related matters*, Bruxelles, 22 aprile 1994, non reg. presso le NU, in GUCE 30 settembre 2004, n. L 304, pp. 34 ss.
- Umbrella Agreement* (Giordania-Nazioni unite), New York, 25 agosto 1994, n.reg. I-31175
- Acuerdo sobre transporte multimodal en el ámbito del Mercosur*, Montevideo, 15 dicembre 1994, non reg. presso le NU, Doc. MERCOSUR/CMC/DEC n. 15/94

Acuerdo de alcance parcial para la facilitación del transporte multimodal de mercancías, Montevideo, 30 dicembre 1994, non reg. presso le NU, Doc. AAP.PC n. 8

Agreement on financial cooperation for the project "Technical, Economic and Environmental Studies for the Improvement of Traffic of Goods and Persons within the Corridor Rio de Janeiro-Sao Paulo-Campinas, including access to the ports of the region", Brasilia, 6 aprile 1995, n.reg. I-32482

Agreement concerning specific stability requirements for ro-ro passenger ships undertaking regular scheduled international voyages between or to or from designated ports in North West Europe and the Baltic Sea, Stoccolma, 27 febbraio 1996, in UNTS, Vol. 2010, 1998, pp. 175 ss.

Agreement between the Government of the Republic of Lithuania and the Government of the Republic of Uzbekistan on transport and transport related services rendered to the freight of Uzbekistan in transit through the Klaipėda State Seaport, Tashkent, 20 febbraio 1997, in UNTS, Vol. 2334, 2005, pp. 21 ss.

Agreement between the Government of the Republic of Lithuania and the Government of the Republic of Kazakhstan on transport and transport related services rendered to the freight of the Republic of Kazakhstan in transit through the Klaipėda State Seaport, Almaty, 7 marzo 1997, n.reg. I-43516

Protocol of 1997 to amend the international Convention for the prevention of pollution from ships, Londra, 26 settembre 1997, non reg. presso le NU, Doc. IMO MEPC.78 (43)

Convention on the protection of underwater cultural heritage, Parigi, 2 novembre 2001, n.reg. I-45694

Treaty between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the French Republic concerning the implementation of frontier controls at the Sea Ports of both countries on the Channel and North Sea, Le Touquet, 4 febbraio 2003, in UNTS, Vol. 2290, 2004, pp. 159 ss.

International Convention for the control and management of ships' ballast water and sediments, Londra, 13 febbraio 2004, non reg. presso le NU, Doc. IMO BMW/CONF/36

Maritime Labour Convention, Ginevra, 7 febbraio 2006, non reg. presso le NU, pubblicata dall'ILO come *Maritime Labour Convntion*, International Labour Conference, Ginevra, 2006

Memorandum of understanding on port State control in the Caribbean region, Christ Church, 9 febbraio 1996, consultabile sul sito www.caribbeanmou.org

Memorandum of understanding on port State control in the Mediterranean region, La Valletta, 11 luglio 1997, consultabile sul sito www.medmou.org

Indian Ocean Memorandum of understanding on port State control, Pretoria, 1-5 giugno 1998, consultabile sul sito www.iomou.org

West and central Africa Memorandum of understanding on port State control, Abuja, 22 ottobre 1999, consultabile sul sito <http://www.abujamou.org>

Black Sea Memorandum of understanding on port State control, Istanbul, 1 aprile 2000, consultabile sul sito www.bsmou.org

Riyadh Memorandum of understanding on port State control, Riyadh, 2004, consultabile sul sito www.riyadhrou.org

Agreement for cooperation between the Inter-governmental maritime consultative organization and the Organization of American States, non datato, non reg. presso le NU, Doc. OEA/Ser.B/VIII.19-74

ATTI E DOCUMENTI DI TRIBUNALI INTERNAZIONALI, ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E TRANSNAZIONALI

Corte permanente di giustizia internazionale

Corte permanente di giustizia internazionale, *Case of the S.S. "Wimbledon"*, sentenza del 17 agosto 1923, in PCIJ, Serie A, n. 1

Corte permanente di giustizia internazionale, *The case of the S.S. "Lotus"*, sentenza del 7 settembre 1927, in PCIJ, Serie A, n. 10

Corte permanente di giustizia internazionale, *Case concerning the payment of various Serbian loans issued in France*, sentenza del 12 luglio 1929, in PCIJ, Serie A, nn. 20-21

Nazioni unite

Assemblea generale

Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974, Doc. A/RES/3314(XXIX)

Consiglio di sicurezza

Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite n. 95 (1951), Doc. S/2322

Corte internazionale di giustizia

Corte internazionale di giustizia, *Anglo-Iranian Oil Co. Case - Preliminary objection - Judgment of July 22nd, 1952*, in ICJ Reports, 1952, pp. 112 ss.

Corte internazionale di giustizia, *Case concerning right of passage over Indian territory (merits), Judgment of 12 April 1960*, in ICJ Reports, 1960, pp. 6 ss.

Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment*, in ICJ Reports, 1970, pp. 3 ss.

Commissione per il diritto internazionale

Draft articles on diplomatic protection adottati dalla 58^a Sessione (anno 2006) della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni unite, Doc. A/61/19

Consiglio per i diritti umani

Report of the international fact-finding mission to investigate violations of international law, including international humanitarian and human rights law, resulting from the Israeli attacks on the flotilla of ships carrying humanitarian assistance, rapporto al Consiglio, Doc. A/HRC/15/21, 27 settembre 2010

Nazioni Unite - Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD)

Segretariato

Report of the expert meeting on the development of multimodal transport and logistics services, Doc. TD/B/COM.3/59/Corr.1, 18 novembre 2003

Negotiations on transport and logistics services: issues to consider, paper predisposto dal Segretariato, Doc. UNCTAD/SDTE/TLB/2005/3, anno 2006

Organizzazione internazionale del lavoro

Conferenza generale

Dock work Recommendation, ILO R145, adottata dalla Conferenza generale il 25 giugno 1973

Occupational safety and health (dock work) Recommendation, ILO R160, adottata dalla Conferenza generale il 25 giugno 1979

Guidelines for port State control officers carrying out inspections under the Maritime Labour Convention, 2006, Doc. MELCBS/2008, adottate dalla 94^a Sessione (marittima) della Conferenza internazionale del lavoro il 22 febbraio 2006

Organizzazione internazionale marittima

Assemblea

Procedures for the control of ships, Risoluzione A.466(12) adottata dalla XII Sessione dell'Assemblea (1981)

Regional cooperation in the control of ships and discharges, Risoluzione A.682(17) adottata dalla XVII Sessione dell'Assemblea (1991)

Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance, Risoluzione A.949(23) adottata dalla XXIII Sessione dell'Assemblea il 5 dicembre 2003

Comitato sicurezza marittima

Guidelines for the transport and handling of limited amounts of hazardous and noxious liquid substances in bulk in offshore support vessels, Doc. A.673(16), adottate dal Comitato sicurezza marittima il 1° dicembre 2006

Comitato protezione ambiente marittimo

Guide to good practice for port reception facility providers and users, Doc. MEPC.1/Circ.671, adottata dalla CIX Sessione del Comitato protezione ambiente marittimo, pubblicata dal Segretariato il 20 luglio 2009

Comitato facilitazione

Guidelines on minimum training and education for mooring personnel, Doc. FAL.6/Circ.11, adottate dalla XXXII Sessione del Comitato facilitazione (4-8 luglio 2005)

Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea, Doc. FAL.3/Circ.194, adottati dalla XXXV Sessione del Comitato facilitazione (12-16 gennaio 2009)

Sottocomitato beni pericolosi, carichi solidi e container

Ships carrying fumigated bulk cargoes, Doc. DSC.1/Circ.11, adottata dalla VII Sessione del Sottocomitato beni pericolosi, carichi solidi e container (23-27 settembre 2002)

Segretariato

List of flag State comments on detentions for the years 2000, 2001 and 2002, Doc. FSI.2/Circ.5, pubblicata dal Segretariato il 10 luglio 2002

List of flag State comments on detentions for the years 2003, 2004, 2005 and 2006, Doc. FSI.2/Circ.6, pubblicata dal Segretariato il 9 febbraio 2007

Organizzazione internazionale del lavoro – Organizzazione internazionale marittima

Security in ports. ILO and IMO code of practice, International Labour Office-International Maritime Organization, Ginevra - Londra, 2004

Agenzia internazionale per l'energia atomica

Consiglio dei Governatori

Code on safety and security of radioactive sources, adottato dal Consiglio dei Governatori l'8 settembre 2003, pubblicato come *Code on safety and security of radioactive sources*, AIEA, Vienna, 2004

Organizzazione mondiale del commercio

Sistema di risoluzione delle controversie

Doc. WT/DS33/R (rapporto del *panel*, 6 gennaio 1997, controversia DS33, *United States – Measures affecting imports of woven wool shirts and blouses from India*)

Doc. WT/DS155/R (rapporto del *panel*, 19 dicembre 2000, controversia DS155, *Argentina – Measures affecting the export of bovine hides and the import of finished leather*)

Doc. WT/DS192/R (rapporto del *panel*, 31 maggio 2001, controversia DS192, *United States – Transitional safeguard measure on combed cotton yarn from Pakistan*)

Doc. WT/DS189/R (rapporto del *panel*, 28 settembre 2001, controversia DS189, *Argentina – Definitive anti-dumping measures on carton-board imports from Germany and definitive anti-dumping measures on imports of ceramic tiles from Italy*)

Doc. WT/DS366/R (rapporto del *panel*, 27 aprile 2009, controversia DS366, *Colombia – Indicative prices and restrictions on ports of entry*)

Segretariato (Divisione affari legali)

Reference paper on basic telecommunications, in WTO Analytical Index, Vol. 1, II Ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 989 ss.

Stati membri

Richieste di consultazioni nei confronti degli Stati Uniti (3 marzo 1998): Doc. WT/DS118/1 per l'Unione europea; Doc. WT/DS118/2 per il Canada; Doc. WT/DS118/3 per il Giappone; Doc. WT/DS118/4 per la Norvegia

Doc. TN/S/W/34 del 2005 (comunicato congiunto Stati "amici della logistica")

Revised offer nell'ambito dei negoziati sul mercato dei servizi (2005-2008): Per l'Australia Doc. TN/S/O/AUS/Rev.1; per il Canada Doc. TN/S/O/CAN/Rev.1; per il Cile Doc. TN/S/O/CHL/Rev.1; per la Corea del Sud Doc. TN/S/O/KOR/Rev.1; per il Giappone Doc. TN/S/O/JPN/Rev.1; per l'Islanda Doc. TN/S/O/ISL/Rev.1; per il Liechtenstein Doc. TN/S/O/LIE/Rev.1.; per la Norvegia Doc. TN/S/O/NOR/Rev.1; per la Nuova Zelanda Doc. TN/S/O/NZL/Rev.1; per la Turchia Doc. TN/S/O/TUR/Rev.1; per l'Unione europea Doc. TN/S/O/EEC/Rev.1; per il Belize Doc. TN/S/O/BLZ/Rev.1

Banca mondiale

Consiglio dei direttori

Indonesia infrastructure finance facility, progetto n. P092218, approvato dal Consiglio dei direttori il 24 giugno 2009

Emergency infrastructure rehabilitation project, progetto n. P117005, approvato dal Consiglio dei direttori il 30 giugno 2009

CR port regionalization and hinterland access, progetto n. P122111, approvato dal Consiglio dei direttori il 12 gennaio 2010

China Jiangxi Shihutang navigation and hydropower complex project, progetto n. P101512, approvato dal Consiglio dei direttori il 3 febbraio 2010

Second port cities development project, progetto n. P088435, approvato dal Consiglio dei direttori il 25 maggio 2010

Integrated coastal zone management, progetto n. P097985, approvato dal Consiglio dei direttori il 15 giugno 2010

DRC multi-modal transport, progetto n. P092537, approvato dal Consiglio dei direttori il 29 giugno 2010

Karachi port improvement project, progetto n. P112902, approvato dal Consiglio dei direttori il 9 settembre 2010

Organizzazione doganale mondiale

Consiglio

Framework of standards to secure and facilitate global trade, World Customs Organization, Bruxelles, 2005

Unione europea

Parlamento europeo e Consiglio

Regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004

Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008

Direttiva 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005

Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1692/96/CE del 23 luglio 1996

Parlamento europeo

Risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2008 su una politica europea dei porti, in GUUE 4 dicembre 2009, n. C295, pp. 74 ss.

Parere della Commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo destinato alla Commissione per la pesca sul ruolo delle bandiere ombra nel settore della pesca, Doc. 2000/2302(INI), adottato il 15 ottobre 2001

Resoconto della seduta del Parlamento europeo di lunedì 10 marzo 2003, Doc. P5_CRE(2003)03-10

Resoconto della seduta del Parlamento europeo di martedì 11 marzo 2003, Doc. P5_CRE(2003)03-11

Consiglio

Regolamento (CEE) n. 4056/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986

Regolamento (CEE) n. 4057/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986

Regolamento (CEE) n. 4058/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986

Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992

Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio del 22 dicembre 2000

Regolamento (CE) n. 1419/06 del Consiglio del 25 settembre 2006

Commissione europea

Decisione della Commissione 94/19/CE del 21 dicembre 1993

Decisione della Commissione 94/119/CE del 21 dicembre 1993

Decisione della Commissione 97/745/CE del 21 ottobre 1997

Decisione della Commissione 2000/394/CE del 25 novembre 1999

Proposta modificata di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali, COM/2002/101 fin., trasmessa dalla Commissione al Parlamento europeo il 19 febbraio 2002

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali, COM/2004/0654 fin., Commissione europea, 2004

Proposta di modifica del Regolamento (CE) n. 44/2001, COM(2010) 748 definitivo/2, adottata dalla Commissione europea il 3 gennaio 2011

Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi, Doc. 2004/C 13/03, in GUUE 17 gennaio 2004, n. C 13, pp. 3 ss.

Comunicazione della Commissione che stabilisce orientamenti relativi ad aiuti di Stato integrativi del finanziamento comunitario per l'apertura delle autostrade del mare, Doc. 2008/C 317/08, in GUUE 12 dicembre 2008, n. C 317, pp. 10 ss.

Green paper on maritime ports and sea infrastructure, Doc. COM(97) 678 fin., adottato dalla Commissione europea il 10 dicembre 1997

Communication on a European Ports Policy, Doc. COM(2007) 616 fin., adottata dalla Commissione europea nel 2007

Accompanying document to the communication from the Commission on a European Ports Policy – Summary impact assessment, Doc. SEC(2007) 1339, adottato per uso interno dalla Commissione europea il 18 ottobre 2007

United States barriers to trade and investment, paper predisposto dalla Commissione europea, Bruxelles, 2008

Corte di giustizia

Corte di giustizia, sentenza 6 marzo 1974, cause riunite 6-7/73, Istituto chemioterapico italiano s.p.a. e Commercial Solvents Corporation c. Commissione delle Comunità europee

Corte di giustizia, sentenza 22 novembre 1978, causa C-33/78, Somafer SA c. Saarfergas A.G.

Corte di giustizia, sentenza 13 dicembre 1989, causa C-49/89, Corsica Ferries France c. Direzione generale delle Dogane francesi

Corte di giustizia, sentenza 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova s.p.a. c. Siderurgica Gabrielli s.p.a.

Corte di giustizia, sentenza 17 maggio 1994, causa C-18/93, Corsica Ferries Italia s.r.l. c. Corpo dei piloti del porto di Genova

Corte di giustizia, sentenza 18 marzo 1997, causa C-343/95, Diego Calì & Figli s.r.l. contro Servizi ecologici porto di Genova s.p.a.

Corte di giustizia, sentenza 17 luglio 1997, GT Link A/S c. De Danske Statsbaner

Corte di giustizia, sentenza 18 giugno 1998, causa C-266/96, Corsica Ferries France s.a. c. Gruppo antichi ormeggiatori del porto di Genova s.c.a.r.l., Gruppo ormeggiatori del porto di La Spezia s.c.a.r.l. e Ministero dei trasporti e della navigazione

Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros Ltd c. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Corte di giustizia, sentenza 13 aprile 2000, causa C-251/98, C. Baars c. Inspecteur der Belastingen Particulieren/Ondernemingen Gorinchem

Corte di giustizia, sentenza 1° febbraio 2001, causa C-108/96, procedimento penale a carico di Dennis Mac Quen, Derek Pouton, Carla Godts, Youssef Antoun e Grandivision

Belge SA, responsabile civile, con Union professionnelle belge des médecins spécialistes en ophtalmologie et chirurgie oculaire

Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, causa C-208/00, Überseering BV c. Nordic Construction Company Baumanagement GmbH

Corte di giustizia, sentenza 30 settembre 2003, causa C-167/01, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam c. Inspire Art Ltd

Corte di giustizia, sentenza 6 dicembre 2007, causa C-298/05, Columbus Container Services BVBA & Co. c. Finanzamt Bielefeld-Innenstadt

Corte di giustizia, sentenza 17 gennaio 2008, causa C-105/07, Lammers & Van Cleeff NV c. Belgische Staat

Corte di giustizia, sentenza 4 febbraio 2010, causa C-18/09, Commissione europea c. Regno di Spagna

Tribunale di primo grado

Tribunale di primo grado, sentenza 17 giugno 2003, causa T-52/00, Coe Clerici Logistcs s.p.a. c. Commissione delle Comunità europee con Autorità portuale di Ancona

Comitato economico e sociale europeo

Opinion of the European economic and social committee on the 'Liner conferences – United Nations Convention', in GUCE 27 ottobre 2007, n. C256, pp. 62 ss.

Eurostat

Tabella Eurostat ttr00009, aggiornata al 2010

Organizzazione degli Stati americani

Assemblea generale

Proposal to transform the Inter-American Port and Harbor Conference into the Inter-American Ports Commission – Resolution adopted at the third plenary session, held on June 2, 1998, Doc. AG/RES.1573 (XXVIII-O/98)

Ministri per gli affari esteri degli Stati membri

Seventh meeting of consultation of Ministers of Foreign affairs – San José, Costa Rica – August 22-29, 1960, Pan American Union, Washington, 1960, pp. 6 ss.

Segretariato

Tabella ratifiche B-30 (relativa alla Convenzione di Mar del Plata), senza data

Commissione portuale interamericana

Doc. CIPI/CIP/doc.7/07, sull'Accordo di cooperazione e assistenza reciproca fra le Autorità portuali interamericane, approvato alla quinta riunione della Commissione portuale interamericana il 13 settembre 2007

Comunità andina

Decisione n. 331 del 4 marzo 1993

Memorandum d'intesa di Parigi (organizzazione)

Code of good practice for port State control officers conducting inspections within the framework of the Paris Memorandum of understanding on port State control, Doc. MSC/MEPC.4/circ.2, senza data

Conferenza SOLAS

International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code, All. I, Ris. n. 2 del 12 dicembre 2002, Doc. SOLAS/CONF.5/34

ATTI E DOCUMENTI STATALI

Cina (Repubblica Popolare Cinese)

Port Law of the People's Republic of China, promulgata con ordine presidenziale 28 giugno 2003, n. 5, consultabile all'indirizzo http://www.gov.cn/english/laws/2005-09/06/content_29723.htm

Colombia (Repubblica di Colombia)

Statistiche *Superintendencia de puertos y transporte - Informe Consolidado Año 2010*, Oficina de Planeación, Bogotá, 2011

Egitto (Repubblica Araba d'Egitto)

Suez Canal Company Nationalization Act - July 26th, 1956

Declaration made by the Government on the Suez Canal and the arrangements for its operation, 24 aprile 1957, in UNTS, Vol. 265, 1957, pp. 299 ss.

Francia (Repubblica Francese)

Code des portes maritimes, emanato con *Décret n. 78-487 du 22 mars 1978*, in JORF 2 aprile 1978, pp. 1434 ss

Décret 2004-112 del 6 febbraio 2004

Francia (Repubblica Francese) – India (Repubblica dell'India)

Traité de cession des établissements français de Pondichéry, Karikal, Mahé et Yanam, Nuova Delhi, 28 maggio 1956, non ratificato, in JORF 23 ottobre 1962, pp. 523 ss.

Germania (Repubblica Federale Tedesca)

Focus of dynamic growth markets – Prospects and development potential for the Port of Hamburg, Free and Hanseatic City of Hamburg, Amburgo, 2007

Gran Bretagna (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord)

Atti normativi

Port of London Act 1968

Ports Act 1991

Merchant Shipping Act 1995

Altri atti e documenti

The Manual of the law of armed conflict – UK Ministry of Defence, Oxford University Press, 2004

India (Repubblica dell'India)

Major port trusts Act, 1963

Israele (Stato d'Israele)

The public Commission to examine the maritime incident of 31 May 2010 – The Turkel Commission, Report, Part One, Government Printing Israel, Tel Aviv, 2010, pp. 45 ss.

Italia (Repubblica Italiana)

Atti con forza di legge

Legge 28 gennaio 1994, n. 84

Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327

Decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 30

Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 203

Atti amministrativi e regolamentari

Regio Decreto 31 gennaio 1877, n. 3664

Decreto ministeriale 6 febbraio 2001, n. 132

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 marzo 1947, n. 396

Decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328

Decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1949, n. 631

Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali effettuati per svolgere investigazioni difensive, adottato con provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali, in GU 24 novembre 2008, n. 275

Ordinanza Autorità portuale di Ravenna n. 10/97

Ordinanza Autorità portuale di Venezia 24 dicembre 1999, n. 95

Ordinanza Autorità portuale di Livorno 15 dicembre 2001, n. 40

Ordinanza Autorità portuale di La Spezia n. 17/2001

Decreto del Presidente dell'Autorità portuale di Genova 13 dicembre 2002, n. 1678

Ordinanza Autorità portuale del Levante 2/2009

Autorità portuale di Messina, Regolamento per l'esercizio delle operazioni portuali e dei servizi specialistici nei porti di Messina e Milazzo

Giurisprudenza

Cassazione, sentenza 21 aprile 2010, n. 9442

Corte d'appello di Genova, sentenza 8 marzo 1999, n. 159, in DT, 2000, pp. 163 ss.

TAR Sardegna, sentenza 12 maggio 2009, n. 672

Altri atti e documenti

Proposta di legge XVI Legislatura (29 aprile 2009-oggi) Camera dei deputati C.4204, firmatari On. Gava, Milanato e Mistrello Destro, recante "Disposizioni per la disciplina dei porti ad accesso regolato di Venezia e Chioggia"

Intervento di Merlo al convegno sull'organizzazione del lavoro in Europa, comunicato stampa dell'Autorità portuale di Genova del 16 luglio 2010, consultabile sul sito www.porto.genova.it

Olanda (Regno dei Paesi Bassi)

Tribunale distrettuale di Amsterdam, II Sezione, sentenza 23 luglio 2010, nn. BN2052, BN2068, BN2106, BN2149, BN2185, BN2193

Annual report 2010, The Port of Rotterdam Authority, Rotterdam, 2010

Russia (Federazione Russa)

Telegramma Ministro della difesa sovietico 27 ottobre 1962, Archivio del Presidente della Federazione russa, Sezione speciale documenti resi pubblici, telegramma n. 76639 del 27 ottobre 1962, rif. originale n. 8/154

Singapore (Repubblica di Singapore)

Maritime and port authority of Singapore Act, 2 febbraio 1996, Cap. 170A RELS

Spagna (Regno di Spagna)

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, in BOE n. 283 (1992)

Stati Uniti d'America

Atti normativi

Sherman Antitrust Act, 2 luglio 1890

Defense Production Act, 8 settembre 1950

Deepwater Port Act of 1974

Shipping Act of 1984

Water Resources Development Act of 1986

Omnibus Trade and Competitiveness Act, 1988

Security and Accountability for Every Port Act of 1988

Homeland Security Act of 2002

New Jersey Code, versione consolidata ufficiale della legislazione statale del New Jersey curata dal Parlamento del New Jersey, edizione 2009

US Code, versione consolidata ufficiale della legislazione federale statunitense curata dalla Camera dei rappresentanti, edizione 2011

Giurisprudenza

Corte Suprema federale, *United States v. Terminal Railroad Ass'n*, 224 US 383 (1912)

Corte Suprema federale, *United States v. United States Shoe Corp.*, 523 US 360 (1998)

Movimiento Democracia Inc. v. Chertoff, 28 febbraio 2006, in FS, Vol. 417, pp. 1343 ss.

Altri atti e documenti

Arrangement for international trusteeship – Additional Chapter proposed by the United States, Doc. 2 G/26 C, 5 maggio 1945

Telegramma riservato al Segretario di Stato degli Stati Uniti, Department of State, Central files, Doc. 611.3722//10-22.62, 1962

The Commander's Handbook on the law of naval operations, Ed. luglio 2007, Doc. U.S. Navy NWP 1-14M

Cablo Ambasciata degli Stati Uniti in Atene n. 181640 del 12 maggio 2008, ore 14.57

Supply chain security – Challenges to scanning 100 percent of U.S.-bound cargo containers, rapporto al Senato del *Government Accountability Office*, 12 giugno 2008, Doc. GAO-08-533-T

Chairman encourages public participation in EU study, comunicato stampa *Federal Maritime Commission* 23 novembre 2009, Doc. FMC NR 09-20

Uruguay (Repubblica Orientale d'Uruguay)

Uruguayan Blue Book: The documents relating to the sinking of Admiral Graf Spee and the internment of merchant vessel Tacoma, Hutchinson, Londra, 1940

ATTI DI ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NON GOVERNATIVE

Comitato internazionale della Croce rossa

San Remo Manual on international law applicable at armed conflicts at sea, in IRRC, 1995, pp. 583 ss.

Principles for responsible investment

Collaborative engagement on UN global compact - Phase three - Notable list, Principles for responsible investment, Londra, 2010

International Law Association

Helsinki principles on the law of maritime neutrality, Europa-Universität Viadrina, Francoforte, 2002

International Transport Workers' Federation

Arms embargoed, Transport International, gennaio 2009

International Chamber of Commerce

CC international code of advertising practice, 1937, Doc. 240/381 Rev.

International Chamber of Shipping

Shipping industry guidelines on flag State performance, II Ed., Maritime International Secretariat Services Limited, Londra, 2006

International Association of Classification Societies

Requirements concerning survey and certification, Doc. ICAS Req. 1984/Rev. 4 2010/Corr.1 2011

Istituto superiore internazionale di scienze criminali

"Linee guida deontologiche per lo psicologo forense", adottate al Congresso ISISC del 6-9 giugno 1996, in GU 20 febbraio 1996, n. 42

Oxfam

Corporate social responsibility survey of Hang Seng Index constituent companies, Oxfam Hong Kong, Hong Kong, 2008

Gruppo COSCO

COSCO Pacific commenced 35-year concession in relation to Pier 2 and 3 of Piraeus Port, comunicato stampa COSCO 7 ottobre 2009

Piraeus Container Terminal (part of COSCO) response to NPR article alleging violations of labour rights of Greek workers, 20 giugno 2011, banca dati dell'ONG angloamericana Business & Human Rights Resource Centre, <http://www.business-humanrights.org/Home>

ATTI DI ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE NAZIONALI

Associazione dei porti italiani

Movimento contenitori in principali porti italiani – Sbarchi + imbarchi + trasbordi, Anni 2000-2010 provvisorio, Associazione dei porti italiani, 2010

American Association of Port Authorities

World ports ranking 2009, American Association of Port Authorities, Alexandria, 2010

Raggruppamento informale armatori britannici

*Memorandum of agreement between steam shipowners engaged in trade between India & the United Kingdom, from London, Liverpool and Glasgow, senza data, in **D.F. Wood – A. Barone – P. Murphy – D.L. Wardlow**, *International logistics*, Kluwer, USA, 2001, p. 107*

ABBREVIAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- ADI = "Annuario di diritto internazionale", Libreria Scientifica Editrice, Napoli
- ADM = "Annuaire du droit de la mer", Pedone, Parigi
- AJCL = "American journal of comparative law", American Association for the Comparative Study of Law, Baltimora (Maryland)
- AJIL = "American Journal of International Law", American Society of International Law, Washington (District of Columbia)
- ASL = "Air & Space Law", Kluwer, Deventer
- BOE = "Boletín Oficial del Estado" spagnolo, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid
- BSR = "Business and society review", Wiley-Blackwell, Chichester – New York – Brisbane – Toronto – Singapore
- BYIL = "British Year Book of International Law", Oxford University Press, Oxford
- CIP1907 = "Deuxième Conférence internationale de la paix, La Haje 15 juin-18 octobre 1907, Actes ed documents", Imprimerie nationale, La Haje, 1907
- CYIL = "The Canadian yearbook of international law", University of British Columbia Press, Vancouver
- CoI = "Commercio internazionale", IPSOA, Milano
- CS = "Comunicazioni e studi", Dipartimento di Diritto Pubblico, Processuale Civile, Internazionale ed Europeo, Milano
- DCI = "Diritto del commercio internazionale", Giuffrè, Milano
- DM = "Il diritto marittimo", UTET, Torino
- DT = "Diritto dei trasporti", Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti, Roma
- ECLR = "European competition law review", ECS Publishing, Oxford
- ELDR = *European Liberal Democrats*
- ELR = "European law review", Sweet and Maxwell, Andover
- EFP = "European foreign policy", Elgar, Chaltenham

FS = "Federal Supplement", Westlaw, Eagan (Minnesota)

GU = "Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana", Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma

GUCE = "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee", Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, Bruxelles

GUUE = "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea", Ufficio delle pubblicazioni della Commissione europea, Bruxelles

HICLR = "Hastings international and comparative law review", University of California Hastings College of Law, San Francisco (California)

HJIL = "Harvard international law journal", Harvard International Law Journal Association, Cambridge, Massachusetts

ICJ Reports = "Reports of judgments, advisory opinions and orders", Sijthoff, Leiden

ICLQ = "International and comparative law quarterly", Oxford University Press, Oxford

IJMCL = "The international journal of marine and coastal law", Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, Londra

IRRC = "International Review of the Red Cross", International Committee of the Red Cross, Ginevra

JIA = "Journal of international arbitration", Ginevra

JIML = "The journal of international maritime law", Lawtext Publishing, Witney

JMLC = "Journal of maritime law and commerce", Jefferson Law Book Company, Silver Spring (New York)

JORF = Journal Officiel de la République Française

JSL = "Journal of Space Law", National Center for Remote Sensing, Air and Space Law, Jackson (Mississippi)

NDI = "Novissimo digesto italiano", UTET, Torino, 1957

LCS = "Law and contemporary problems", Durham, Durham (North Carolina)

LLEHK = "The loose leaf edition" (pubblicazione consolidata ufficiale della legislazione di Hong Kong), ministero della Giustizia della Regione amministrativa speciale di Hong Kong, Hong Kong

LN = "League of Nations Treaty Series", Harrison & Sons, Londra

MB = "Maritime briefing", Durham, Durham (North Carolina)

Med = "Mediterraneum. Tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali",
Massa, Napoli

MP = "Marine policy, the international journal for economic planning and policy of
ocean exploitation", Guildford, New York

NWCR = "Naval War College review", The College, Newport (Rhode Island)

NYIL = "Netherlands yearbook of international law", Sijthoff, Leiden

RC = "Recueil des cours de l'Académie de la Haye", Brill, Leiden

RDI = "Rivista di diritto internazionale", Giuffrè, Milano

RDIPP = "Rivista di diritto internazionale privato e processuale", CEDAM, Padova

RELS = "Revised edition of the laws of Singapore" Attorney-General's Chambers,
Singapore

RIS = "Review of international studies", Butterworth, Sevenoaks

SL = "Survey of London", Hermione Hobhouse, Londra

TS = "Treaty Series of command papers", ministero per gli Affari esteri e del
Commonwealth, Londra

ULR = "Uniform law review", Kluwer-Giuffrè, Lonfra - Milano

UN = "United Nations Treaty Series", Nazioni unite, New York

UPJIEL = "University of Pennsylvania journal of international economic law", University
of Pennsylvania Law School, Philadelphia (Pennsylvania)

VJIL = "Virginia journal of international law", Virginia Journal of International Law
Association, Charlottesville (Virginia)

YEL = "Yearbook of European law", Clarendon Press, Oxford

ACRONIMI

AIEA = Agenzia internazionale per l'energia atomica

APM = *A.P. Moller-Maersk Group*

BIC = *Bureau International des Containers et du Transport Intermodal*

CE = Comunità europea

CEE = Comunità economica europea

CHIPOLBROK = *Chinese-Polish Joint Stock Shipping Company*

Codice ISPS = Codice internazionale per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali

Convenzione FAL = Convenzione sulla facilitazione del traffico marittimo internazionale

COSCO = *China Ocean Shipping Company*

CPH = Copenhagen

CSI = *Container Security Initiative*

DL = Decreto-legge

DLT = Decreto legislativo

DM = Decreto ministeriale

DPR = Decreto del Presidente della Repubblica

ENEL = Ente nazionale per l'energia elettrica s.p.a.

Euratom = Comunità europea dell'energia atomica

FAB = *Functional Airspace Block*

GATT = *General agreement on tariffs and trade*

ILO = *International Labour Organization*

IMCO = *Inter-Governmental Maritime Consultative Organization*

IMO = *International Maritime Organization*

ISA = *International Federation of the National Standardizing Associations*

ISISC = Istituto superiore internazionale di scienze criminali

ISO = *International Organization for Standardization*

ITWF = *International Transport Workers' Federation*

L. = Legge

LOOP = *Louisiana Offshore Oil Port*

MARPOL Convention = *International Convention for the prevention of pollution from ships*

MCA = *Maritime and Coastguard Agency*

Mercosur = *Mercado Común del Sur*

NPR = *National Public Radio*

n.reg. = numero di registrazione presso il Segretariato delle Nazioni unite

NU = Nazioni unite

OAS = *Organization of American States*

OMC = Organizzazione mondiale del commercio

ONG = organizzazione non governativa

ONU = Organizzazione delle Nazioni Unite

PCIJ = *Permanent Court of International Justice*

PCT = *Piraeus Container Terminal s.a.*

PSA= *Port of Singapore Authority International*

PSE = *Party of European Socialists*

PSCO = *Port State control officer*

RD = Regio Decreto

Reg. = Regolamento

SAFE Port = *Security and accountability for every port*

SOLAS Convention = *International Convention for the safety of life at sea*

S.S. = *steamship*

TIR = *Transports Internationaux Routiers*

TfUe = Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

UE = Unione europea

UK = *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*

US = *Supreme Court of the United States*

UNCTAD = *United Nations Conference on Trade and Development*

UNSCC = *United Nations Standards Coordinating Committee*

WCO = *World Customs Organization*