

## Introduzione

SOMMARIO: 1. Lo «Stato del porto» nel diritto internazionale. – 2. Il regime internazionale dei porti marittimi. – 2.1 L'accesso delle navi straniere ai porti. – 2.2 (*Segue*) Le navi in pericolo. – 2.3. La giurisdizione dello Stato costiero sulle acque interne. – 3. Il regime dei porti italiani.

### 1. Lo «Stato del porto» nel diritto internazionale

I porti occupano un ruolo fondamentale nel quadro della navigazione marittima odierna. Pur continuando ad assolvere alla loro funzione primaria di luoghi di rifugio per le navi e la gente di mare, si sono gradualmente affermati come spazi per il carico e il deposito delle merci, fino a configurarsi come vere e proprie infrastrutture dei trasporti e punti di snodo degli scambi commerciali. Tale evoluzione è frutto della combinazione di vari fattori, in particolare lo sviluppo del traffico container e ro-ro, la crescita degli scambi e del volume di merci in transito attraverso queste aree, l'aumento dei costi connessi alla manutenzione e conduzione delle navi e la conseguente diminuzione del numero e della durata delle soste negli scali<sup>1</sup>. Ad oggi, dunque, i porti costituiscono nodi essenziali per il trasporto su scala globale e la fluidità degli scambi internazionali<sup>2</sup>. Basti considerare che la navigazione marittima garantisce il trasporto internazionale di circa il 90% del volume totale di merci e costituisce un importante

---

1 CARBONE S. M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, pp. 4-5. Diversamente dai porti di prima generazione, consistenti in meri luoghi di scalo delle merci sottoposti a gestione pubblicistica, e da quelli di seconda generazione, costituiti da terminal altamente specializzati e tecnologizzati in funzione del tipo di traffico ospitato, i porti di terza generazione non sono più preordinati al solo transito delle merci, bensì allo svolgimento di attività economiche eterogenee (VEZZOSO G., *Le occasioni mancate di una proposta di riforma portuale*, in *Dir. mar.*, 2010, pp. 440-441).

2 Come affermato dalla Commissione europea, i porti costituiscono un esempio del legame intercorrente fra attività terrestri e attività marittime assicurato dalle regioni costiere e rappresentano dei «centri multifunzionali», delle «maglie essenziali della catena logistica mondiale», non solo in quanto sedi di attività commerciali, ma anche come spazi residenziali e infrastrutture turistiche (Libro verde. Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea. "How inappropriate to call this planet Earth when it is quite clearly Ocean" ("È assurdo definire 'Terra' un pianeta composto per lo più da oceani") citazione attribuita a Arthur C. Clarke, COM(2006) 275 def., 7.6.2006, p. 33).

strumento per lo spostamento di beni e passeggeri<sup>3</sup>; ciò vale in particolare modo per la regione europea, le cui coste ospitano ben 1.200 porti commerciali, nei quali trova svolgimento quasi il 90% del commercio internazionale dell'Unione europea<sup>4</sup>.

Né le Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958, né la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 forniscono una definizione dello «Stato del porto». Secondo il dizionario di diritto internazionale pubblico, pubblicato sotto la direzione di Jean Salmon, lo Stato di approdo è «l'Etat sous la juridiction duquel se trouve le port dans lequel un navire relâche»<sup>5</sup> e definizioni analoghe sono state proposte da altra parte della dottrina<sup>6</sup>. La sua concreta individuazione dipende altresì dall'accezione, più o meno ampia, che si intende accogliere della nozione di «porto»; quest'ultimo designa, in via generale, uno spazio e un complesso di impianti necessari

---

3 Si consideri che il volume totale di merci trasportate per via marittima ha conosciuto finora una crescita del 3-4% annuale e tale cifra potrebbe raddoppiare entro i prossimi venticinque anni (OECD, *Environmental Impacts of International Shipping: The Role of Ports*, Paris, 2011, p. 26).

4 Comunicazione della Commissione, Comunicazione su una politica europea dei porti, COM(2007) 616 def., 18.10.2007, p. 3. Il rapido incremento del commercio mondiale, avvenuto nel corso degli ultimi decenni, rende necessario l'ampliamento degli scali esistenti e la creazione di nuovi, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, anche se ciò può spesso comportare un rischio per la conservazione degli habitat naturali o la pianificazione abitativa locale (OECD, *cit. supra* n. 3, p. 27). Le istituzioni dell'Unione europea hanno iniziato ad interessarsi del settore portuale in epoca relativamente recente, in particolare a partire dal Libro verde sui porti e le infrastrutture presentato dalla Commissione nel 1997 (Green Paper on seaports and maritime infrastructure, COM(97) 678 def., 10.12.1997). La valorizzazione del sistema portuale figura in una recente proposta di regolamento della Commissione europea relativa allo sviluppo di una rete trans-europea dei trasporti (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, COM(2011) 650 def., 19.10.2011).

5 *Etat du port*, in SALMON J. (sous la dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, p. 459.

6 Lo Stato di approdo è stato infatti definito come «the State in the territory of which the port is located» (LAGONI R., *Ports*, in WOLFRUM R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2008-, edizione online consultabile nel sito [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com), par. 1), «the State in one of whose ports a particular vessel lies» (CHURCHILL R. R., LOWE A. V., *The Law of the Sea*, 3<sup>rd</sup>ed., Manchester, 1999, p. 344), lo Stato nel cui porto entra una nave (MITCHELL R. B., *Intentional Oil Pollution at Sea. Environmental Policy and Treaty Compliance*, Cambridge, 1994, p. 76; TAN A. K.-J., *Vessel-Source Marine Pollution*, Cambridge, 2006, p. 23) o lo «Stato presso il cui porto la nave approdi nello svolgimento delle attività per le quali è impiegata» (SCHIANO DI PEPE L., *Inquinamento marino da navi e poteri dello Stato costiero: diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2007, p. 10). L'inclusione dei terminali off-shore e di altre installazioni figura nella definizione proposta da DUPUY R.-J., VIGNES D., *A Handbook on the New Law of the Sea*, vol. 2, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1991, p. 853 («the State in a port or offshore terminal installation of which a foreign vessel is found»), mentre altri a. danno rilievo al carattere volontario della presenza della nave in porto (ABECASSIS D. W., JARASHOW R.L. (eds), *Oil Pollution from Ships: International, United Kingdom and United States Law and Practice*, 2<sup>nd</sup> ed, Londra, 1985, p. 101 («the state in whose port or offshore terminal a ship is voluntarily present»)) o ai poteri attuativi di cui quest'ultimo dispone (TIMAGENIS G. J., *International Control of Marine Pollution*, 2 vol., New York, 1980, p. 508: «the State within a port (or off-shore terminal) of which a ship lies and which may take some enforcement measures for violations committed within areas under its jurisdiction or even beyond the limits of such areas»).

per scaricare e caricare le navi mercantili<sup>7</sup> o, più precisamente, un luogo «qui par sa configuration physique (port naturel) complété par des aménagements de la main de l'homme ou par ses seuls aménagements (port artificiel) permet d'abriter les navires de mer ou les bateaux de navigation intérieure, de les entretenir ou de les réparer, de faciliter leurs opérations d'embarquement et de débarquement de passagers, de chargement ou de déchargement des marchandises, etc.»<sup>8</sup>. In funzione delle circostanze della fattispecie, un porto è suscettibile di configurarsi come luogo di immatricolazione (*homeport*) o di destinazione (*port of call*), ma anche come un luogo non sicuro (*unsafe port*) nel quale le autorità statali dovrebbero evitare di condurre le navi straniere<sup>9</sup>.

Dai porti in senso stretto occorre distinguere le semplici rade (in inglese *roadstead*), ossia le «estensioni di mare, al di là dei porti, che, anche senza costituire necessariamente un seno naturale, servono all'ancoraggio delle navi»<sup>10</sup>. Ai sensi dell'art. 12 della Convenzione sul diritto del mare, le rade costituiscono parte integrante dell'area portuale, a meno che non siano collocate, del tutto o in parte, al di fuori del limite esterno del mare territoriale, nel qual caso sono considerate come facenti parte di

---

7 WEST N., *Marine Affairs Dictionary*, Westport, 2004, p. 476.

8 SALMON J. (sous la dir.), *op. cit. supra* n. 5, p. 850. Secondo l'Organizzazione idrografica internazionale si tratta di un «abri naturel ou artificiel pour les navires, muni des ouvrages et installations nécessaires à l'embarquement et au débarquement des passagers ou des marchandises, et le cas échéant de bien d'autres installations associées au trafic maritime (stockage, entretien, réparations, etc.)» (*Port*, in *Dictionnaire hydrographique de l'OHI en ligne*, consultabile nel sito <http://hd.iho.int/fr/index.php/Port>). Analoga è la definizione proposta dall'*Union académique internationale* («un lieu qui, par sa disposition physique complétée souvent par des travaux de protection et d'aménagement, offre aux navires ou bateaux un abri et des facilités pour leurs opérations d'embarquement, de débarquement et de magasinage ainsi que pour l'accomplissement des formalités douanières et que les navires et les bateaux sont accoutumés d'utiliser pour leurs opérations»; *Port*, in *Union académique internationale, Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, 1960, pp. 460-461). In dottrina il porto è stato definito come «a facility on the sea coast, river shore or lakeshore, where ships can load and unload goods or livestock and embark or disembark passengers», formato da installazioni portuali entro una determinata area portuale che include sia spazi terrestri che spazi marini (LAGONI R., *op. cit. supra* n. 6, par.1). Secondo Colombos i porti e le rade sono «as in Roman law, dependencies of the maritime territory, and form part of the domain of the State in nearly all modern countries. Sir Matthew Hale defined a port as being "part of the sea where ships come to unlade their goods". A more comprehensive definition of a port was given by Sir Samuel Evans in the *Möwe*, namely, as being "a place where ships are in the habit of coming for the purpose of loading or unloading, embarking or disembarking"» (COLOMBOS C. J., *The International Law of the Sea*, 6<sup>th</sup> ed., London, 1967, p. 175).

9 *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Montego Bay, 10 décembre 1982, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1834, p. 3, art. 98, par. 1. lett. c) e art. 225.

10 D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, 12<sup>a</sup> ed., Milano, 2011, p. 95. Secondo definizioni simili la rada è un «plan d'eau plus ou moins abrité, située en mer ou en communication avec la mer, où les navires peuvent mouiller en sécurité, et le cas échéant procéder à des opérations marchandes» (*Rade*, in *Dictionnaire hydrographique de l'OHI en ligne*, <http://hd.iho.int/fr/index.php/Rade>) oppure «une partie de mer plus ou moins abritée et utilisée pour le mouillage, le chargement et le déchargement des navires» (*Rade*, in *Union académique internationale, Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, 1960, p. 31).

quest'ultimo<sup>11</sup>. Distinto dal porto in senso stretto è anche quello spazio d'acqua lungo la costa, designato dalla lingua inglese con il termine *harbour*, protetto dal mare, naturalmente o artificialmente, dove le navi in pericolo possono cercare riparo se non riescono ad entrare in un servizio portuale vero e proprio. Ai sensi dell'art. 11 della Convenzione sul diritto del mare anche le opere portuali permanenti più esterne che formano parte integrante del sistema portuale appartengono alla costa e come tali sono suscettibili di essere utilizzate come linee di base da cui misurare il mare territoriale, ad esclusione delle installazioni situate al largo e delle isole artificiali<sup>12</sup>. La nozione di «sistema portuale», menzionata nella norma citata, indica un complesso di installazioni più ampio di quelle costitutive del solo porto<sup>13</sup>; tale concetto è stato fatto proprio anche dal diritto dell'Unione europea e consente di fare riferimento tanto allo stabilimento portuale complessivamente considerato che alla comunità portuale<sup>14</sup>.

---

11 L'art. 12 della Convenzione sul diritto del mare riprende quanto previsto all'art. 9 della *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë*, Genève, 29 avril 1958, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 516, p. 205, che obbliga altresì lo Stato costiero a delimitare precisamente le rade e ad indicarle con i rispettivi limiti sulle carte marittime, dandone adeguata pubblicità.

12 La prima frase di questa norma riprende quanto previsto all'art. 8 della *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë* del 1958, mentre la seconda frase evidenzia l'esigenza di un collegamento fisico con la costa; ciò solleva alcuni dubbi interpretativi in merito, per esempio, alla possibilità di includere in tale nozione anche pontili o strade rialzate che collegano installazioni offshore e isole artificiali alla costa; l'esclusione delle installazioni offshore e delle isole artificiali consente di non considerare come porti gli impianti collegati alla costa mediante condutture e destinati allo scarico e al carico di navi che, in ragione della stazza elevata, non riescono ad accedere ai porti lungo la costa (NORDQUIST M. H. (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, Vol. 2, Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 122). La Corte internazionale di giustizia ha avuto modo di precisare che per «harbour which form an integral part of the harbour system» si intende designare «generally installations which allow ships to be harboured, maintained or repaired and which permit or facilitate the embarkation and disembarkation of passengers and the loading or unloading of goods» (Corte internazionale di giustizia, *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment, I.C.J. Reports 2009, p. 106, par. 133; nella specie era dibattuta la qualifica da dare ad una diga collocata a più di sette chilometri dalla costa rumena; nonostante il suo carattere permanente, la Corte ha evidenziato la diversa funzione assolta da una diga rispetto ad un vero e proprio porto, rifiutando così di considerarla come un punto di base per procedere alla delimitazione fra la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale).

13 Il sistema portuale è costituito da «les digues, jetées, môles, terminaux, ou autres installations portuaires, constituant en général les limites extérieures des ports, mais aussi les phares ou installations de chargement ou de déchargement» (SALMON J. (sous la dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, p. 850). Secondo l'Organizzazione idrografica internazionale, le infrastrutture portuali costituiscono l'«ensemble des bassins, chenaux, écluses, etc., des terrassements et ouvrages divers tels que digues, jetées, quais, terre-pleins, voies de circulation, etc., constituant l'ossature de base d'un système portuaire» (Infrastructures portuaires, in *Dictionnaire hydrographique de l'OHI en ligne*, consultabile nel sito [http://hd.who.int/fr/index.php/Infrastructures\\_portuaires](http://hd.who.int/fr/index.php/Infrastructures_portuaires)).

14 GONZÁLEZ LAPEYRE E., *Transport maritime et régime portuaire*, in *Recueil des cours*, 2004, t. 308, p. 348. Nell'ambito dell'Unione europea, l'area portuale è definita come un'«area non identificabile con un tratto di mare definito dagli Stati membri, che si estende fino alle strutture portuali permanenti più periferiche che costituiscono parte integrante del sistema portuale o fino ai limiti definiti da elementi geografici naturali che proteggono un estuario o un'area protetta affine» (Direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza

In base al criterio prescelto è possibile distinguere varie tipologie di porti: la localizzazione geografica consente di contrapporre i porti marittimi ai porti interni, mentre la funzione assolta differenzia i porti militari (destinati alla difesa dello Stato), dai porti commerciali (preordinati all'espletamento di attività commerciali) e dai porti di rifugio (intesi a garantire la sicurezza della navigazione); i porti commerciali hanno peraltro assunto una loro specificità rispetto ai «porti industriali», nei quali le merci sono ad un tempo importate e trasformate al servizio di una o più imprese industriali, ai «porti pescherecci», ai «porti di cabotaggio», previsti nel nostro ordinamento giuridico all'art. 224 cod. nav., e ai «porti turistici»<sup>15</sup>. Per quanto riguarda le attività svolte in queste aree è possibile distinguere i servizi resi alla merce, consistenti nel carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento delle merci (c.d. operazioni portuali), dai veri e propri servizi portuali prestati a favore della nave, ossia il pilotaggio, il rimorchio, l'ormeggio e il battellaggio della nave (c.d. servizi tecnico-nautici), a cui si affiancano infine alcuni servizi d'interesse generale<sup>16</sup>. In ogni caso, le concrete caratteristiche di ciascun porto variano in funzione della dimensione e del tipo di traffico marittimo che lo contraddistinguono; molteplici porti, per esempio, sono altamente specializzati, ma rari sono quelli avente natura esclusivamente industriale<sup>17</sup>.

Lo «Stato del porto» fa la sua comparsa nel diritto internazionale in tempi relativamente recenti, affiancandosi alla tradizionale dicotomia Stato di bandiera/Stato costiero. Il controllo sulle navi straniere approdate nel porto dello Stato ha conosciuto uno sviluppo considerevole a partire dalla sua previsione nella Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento marino da idrocarburi del 1954 e in numerose altre convenzioni tecniche relative all'inquinamento marino e alla

---

per le navi da passeggeri, in *G.U.U.E.* L 163 del 25.6.2009, pp. 1–140, art. 2, lett. r)). La proposta di direttiva sulla liberalizzazione dei servizi portuali proponeva una definizione più ampia facente riferimento a «two or more ports in the same geographical area and managed by a single managing body» (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on market access to port services, COM(2004) 654 def., 13.10.2004, art. 3, par. 3).

15 XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, pp. 13-15.

16 Questa è la classificazione operata dalla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*, in Suppl. ord. alla *G.U.* del 4 febbraio 1994, n. 28, art. 16, 1° comma e art. 6, 1° comma lett. c). Sul punto cfr. anche CARBONE S. M., MUNARI F., *op. cit. supra* n. 1, pp. 9-11.

17 Secondo le stime dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, il maggiore porto del mondo nel 2008 in termini di produzione e tonnello è stato il porto di Singapore, seguito da quelli di Shanghai e Rotterdam; ben cinque porti europei (Rotterdam, Antwerp, Amburgo, Marsiglia e Le Havre) figurano fra i cinquantacinque principali porti a livello globale ed il numero sale a nove se si considerano i maggiori porti per navi porta-container dal 2004 al 2008; nel 2009 il maggior porto europeo è stato il porto di Rotterdam, seguito da quello di Antwerp e di Amburgo (OECD, *cit. supra* n. 3, p. 30).

salvaguardia della sicurezza marittima elaborate in seno all'Organizzazione marittima internazionale (OMI) principalmente nella seconda metà del XX° secolo. La Convenzione sul diritto del mare ha successivamente segnato una demarcazione netta fra la giurisdizione dello Stato costiero e quella dello Stato del porto, assegnando a quest'ultimo un precipuo ruolo volto a garantire l'effettiva attuazione delle norme e regole internazionali applicabili agli scarichi provenienti dalle navi (cfr. *infra* Cap. I).

Uno Stato rileva in veste di Stato del porto (ma anche di Stato costiero) allorquando la fattispecie concreta vede coinvolta una nave straniera, dato che le competenti autorità interne agiscono altrimenti in veste di Stato di bandiera<sup>18</sup>. Quella fra Stato costiero e Stato del porto è peraltro una distinzione meramente giuridica e non anche geografica, in quanto ogni Stato dotato di litorale marino è potenzialmente rilevante in qualità di Stato del porto e, di conseguenza, è sempre un unico e medesimo Stato ad assumere l'una o l'altra qualifica a seconda delle circostanze concrete. Risulta chiaro da tale considerazione che lo Stato di approdo è sempre anche Stato costiero, fatta eccezione per i casi in cui il porto appartiene ad uno Stato privo di accesso al mare, come il porto di Basilea, mentre non sempre è valida l'affermazione contraria<sup>19</sup>. Diversamente da altre categorie giuridiche, come quella degli Stati geograficamente svantaggiati o privi di accesso al mare, l'attribuzione della qualifica in esame dipende da fattori contingenti, vale a dire la rotta seguita dall'imbarcazione straniera e il suo successivo attracco nel porto dello Stato<sup>20</sup>.

Le indagini finora svolte in materia hanno prevalentemente avuto ad oggetto il «controllo dello Stato del porto» (*Port State Control*) previsto in numerose convenzioni internazionali tecniche e disciplinato specificamente da memoranda d'intesa regionali, nonché i poteri di applicazione dello Stato del porto previsti dalla Convenzione di Montego Bay. Nel corso degli ultimi anni sono nondimeno intervenuti significativi sviluppi normativi che coinvolgono, direttamente o indirettamente, lo Stato di approdo sia nei settori citati che in altri ambiti della navigazione marittima, tali da giustificare un rinnovato interesse per questo tema. Lo scopo perseguito mediante la presente indagine consiste nella ricostruzione del complessivo quadro di poteri, doveri e obblighi posti in

---

18 MOLENAAR E. J., *Port State Jurisdiction*, in WOLFRUM R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2008-, edizione online consultabile nel sito [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com), par. 5.

19 SCHIANO DI PEPE L., *op. cit. supra* n. 6, p. 224.

20 DUPUY R.-J., VIGNES D., *op. cit. supra* n. 6, pp. 1206-1207.

capo allo Stato del porto nei diversi settori della navigazione marittima in cui tale soggetto può venire in considerazione, e sulla base di tale analisi, poter infine formulare alcune considerazioni generali in ordine al ruolo che tale soggetto ha vocazione o è chiamato a ricoprire allo stato attuale del diritto internazionale.

In via preliminare occorre precisare che l'analisi non avrà ad oggetto la posizione giuridica dello Stato del porto in un contesto di conflitto internazionale, indipendentemente dal fatto che le navi straniere siano coinvolte nelle ostilità o al contrario siano neutrali, né sulle questioni relative all'eventuale responsabilità internazionale dello Stato discendente dalla violazione di obblighi internazionali da parte delle competenti autorità portuali interne<sup>21</sup>. Non pertiene all'argomento in esame nemmeno il complesso tema relativo alla liberalizzazione del mercato dei servizi portuali e quindi al diritto applicabile in materia di concorrenza nell'ambito dell'Unione europea, questione che negli ultimi anni ha assunto un rinnovato interesse specialmente in seguito ad una proposta di direttiva sull'accesso ai servizi portuali degli Stati membri<sup>22</sup>. Infine, le questioni relative alla concreta determinazione delle autorità interne competenti, alle modalità di svolgimento dei controlli e di attuazione degli obblighi esistenti in capo agli Stati del porto saranno esaminate con esclusivo riferimento all'ordinamento giuridico italiano.

---

21 Al riguardo si ricorderà il caso della petroliera liberiana *Sea Empress*, da cui il 15 febbraio 1996 fuoriusciva una notevole quantità di petrolio durante le manovre per l'accesso al porto di Milford Haven, in Gran Bretagna. Sul piano civile, l'*International Oil Pollution Compensation Fund*, contro cui agirono in via diretta le vittime dell'evento inquinante, si è successivamente rivalso contro le autorità portuali di Milford Haven, deducendo l'omessa adozione, da parte delle autorità portuali, di quelle ragionevoli precauzioni che avrebbero permesso di evitare l'incidente; la controversia è stata composta a mezzo di mediazione. Sul piano penale, le autorità portuali sono state condannate ai sensi e per l'effetto della legislazione britannica per responsabilità oggettiva (Cardiff Crown Court, *Environnement Agency v. Milford Haven Port Authority and Andrews (The Sea Empress)*, 15 January 1999, in *Lloyd's Reports*, 1999, p. 673; per un commento della vicenda cfr. SCHIANO DI PEPE L., *La vicenda del Sea Empress tra prevenzione e risarcimento dei danni all'ambiente marino*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, pp. 385-401).

22 Cfr. la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali, COM/2004/654 def., 13.10.2004, basata su una precedente proposta risalente al 2001 e infine rigettata dal Parlamento europeo nel gennaio 2006. Sul punto cfr. VEZZOSO G., *Il progetto di direttiva comunitaria sull'accesso ai servizi portuali*, in *Dir. com. scambi int.*, 2001, pp. 575-586; VAN HOOYDONK E., *The European Port Services Directive: the good or the last try?*, in *Journ. Int. Mar. Law*, 2005, pp. 188-220; PALLIS A. A., TSIOTSIS G.-S., *Maritime Interests and the EU port services directive*, in *European Transport*, 2008, pp. 17-31.

## 2. Il regime internazionale dei porti marittimi

### 2.1 L'accesso delle navi straniere ai porti

La tendenza generalizzata degli Stati a garantire l'accesso delle navi mercantili straniere ai porti marittimi risulta principalmente da considerazioni ed interessi attinenti alla fluidità degli scambi commerciali, ma lascia impregiudicata la questione in ordine all'esistenza o meno di un obbligo per lo Stato di agire in tal senso in virtù del diritto internazionale generale e di un corrispondente diritto a che le proprie navi mercantili possano liberamente attraccare nei porti stranieri.

È oggi opinione pressoché unanimemente condivisa che il diritto internazionale generale non prevede il diritto dello Stato a che le sue navi accedano in ogni caso ai porti stranieri<sup>23</sup>; in tal senso si è espresso anche l'Istituto di diritto internazionale nella sua sessione di Amsterdam del 1957, abbandonando la posizione di segno contrario adottata fino a tale data<sup>24</sup>. Tale conclusione è supportata dall'ampia prassi statale esistente al riguardo e da numerosi trattati multilaterali, compreso lo Statuto di Ginevra sul regime internazionale dei porti marittimi del 1923 che, oltre ad essere applicabile ai soli Stati parti, a ben vedere non afferma una libertà assoluta di accesso ai porti

---

23 TANAKA T., *The International Law of the Sea*, Cambridge, 2012, p. 80; ROTHWELL D. R., STEPHENS T., *The International Law of the Sea*, Oxford/Portland, 2010, pp. 55-56; LAGONI R., *op. cit. supra* n. 6, par. 8; BLAY S., PIOTROWICZ R., TSAMENYI M., *International Law. An Australian Perspective*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford, 2007, pp. 330-331; YANG H., *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea*, Berlin/Heidelberg, 2006, pp. 50-51; ÖZÇAYIR Z. O., *Port State Control*, London, 2004, 2<sup>nd</sup> ed., p. 79; JOHNSON L. S., *Coastal State Regulation of International Shipping*, Dobbs Ferry/New York, 2004, p. 36; VOELCKEL M., *Les ports de refuge: entre permanence et innovation*, in *Ann. dr. mer*, 2003, pp. 268; CHIRCOP A., *Ships in Distress, Environmental Threats to Coastal States, and Places of Refuge: New Directions for an Ancien Regime?*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2002, p. 210; CHURCHILL R. R., LOWE A. V., *op. cit. supra* n. 6, p. 61; De LA FAYETTE L., *Access to Ports in International Law*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 1996, pp. 1-2; KASOULIDES G. C., *Port state control and jurisdiction: evolution of the port state regime*, Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 21; DUPUY R.-J., VIGNES D., *op. cit. supra* n. 6, p. 941; DEGAN D., *Internal Waters*, in *Netherlands Yearb. Int. Law*, 1986, p. 19; HAKAPÄÄ K., *Marine Pollution in International Law. Material Obligations and Jurisdiction*, Helsinki, 1981, pp. 163-166; LOWE, *The Right of Entry into Maritime Ports in International Law*, in *San Diego Law Rev.*, 1977, p. 619; JESSUP F. C., *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, New York, 1927, pp. 191-194. La tesi opposta è stata per esempio sostenuta in passato da COLOMBOS C. J., *op. cit. supra* n. 8, p. 88 e p. 176; LAUN R., *Le régime international des ports*, in *Recueil des cours*, t. 15, 1928, p. 30.

24 Institut de droit international, Session d'Amsterdam-1957, *La distinction entre le régime de la mer territoriale et celui des eaux intérieures*, par. II; consultabile nel sito [www.idi-iil.org](http://www.idi-iil.org). La posizione precedente si fondava sul principio della libertà di accesso ai porti da parte delle navi straniere, sospendibile in via eccezionale e temporanea per far fronte ad eventi gravi relativi alla sicurezza dello Stato o alla salute pubblica oppure in guisa di contromisura contro uno Stato specifico (cfr. Institut de droit international, Session de Stockholm-1928, *Règlement sur le régime des navires de mer et de leurs équipages dans les ports étrangers en temps de paix*, art. 3 e Institut de droit international, Session de La Haye-1898, *Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers*, art. 3).

nemmeno nelle relazioni fra questi ultimi<sup>25</sup>. Il fatto stesso che numerosi accordi bilaterali sul commercio e la navigazione provvedano ad affermare espressamente la libertà delle navi degli Stati contraenti di attraccare nei rispettivi porti testimonia, *a contrario*, l'assenza di un diritto generale in tal senso<sup>26</sup>. Vero è che nella sentenza arbitrale del 1958, resa nel caso *Aramco*, si registra un *obiter dictum* ai sensi del quale «according to a great principle of public international law, the ports of every State must be open to foreign merchant vessels and can only be closed when the vital interests of the State so require. Freedom for vessels to enter the ports of a State implies the right to load and upload goods»<sup>27</sup>, ma tale affermazione è stata aspramente criticata da numerosi autori per essere non conforme al diritto positivo ed è inoltre rimasta un precedente isolato, non confermato da altre pronunce successive. Per questi motivi è semmai ragionevole affermare che la prassi statale suggerisce l'esistenza di una presunzione di libertà di accesso delle navi mercantili ai porti marittimi stranieri, salva espressa decisione contraria dello Stato, giustificata e debitamente notificata agli altri Stati in modo da escludere comportamenti arbitrari<sup>28</sup>.

Gli Stati possono dunque non solo designare i porti nazionali aperti al traffico marittimo, ma anche procedere alla loro chiusura qualora ciò si riveli necessario per proteggere interessi nazionali considerati vitali, come la sicurezza interna, l'ordine pubblico e la prevenzione dell'inquinamento marino. Ciò implica, inoltre, la facoltà di subordinare l'ingresso delle navi straniere a condizioni particolari, come espressamente riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Nicaragua* e dagli articoli

---

25 Lo Stato, effettivamente, conserva la facoltà di adottare misure, generali o provvisorie, per far fronte ad un'emergenza che minaccia la sua sicurezza o altri interessi vitali, compresa la chiusura del porto, oppure come misura di ritorsione (*1923 Convention and Statute of the International Regime of Maritime Ports*, Geneva, 9 December 1923, in League of Nations, *Treaty Series*, vol. 58, p. 285, art. 23, par. 1 e art 16); restano inoltre sottoposte alla discrezione dello Stato l'accesso di numerose tipologie di navi e lo svolgimento di un'ampia serie di attività, segnatamente il cabotaggio marittimo, il servizio di rimorchio e di pilotaggio, le navi da guerra, di polizia o di controllo, le navi che rappresentano la pubblica autorità per fini non commerciali, nonché le navi da pesca e i loro prodotti (*ibidem*, articoli 9, 10, 11, 13 e 14). Infine, conviene rilevare che le autorità competenti di un porto marittimo possono sempre applicare i provvedimenti necessari per la buona amministrazione del porto, purché siano conformi al principio della parità di trattamento (*ibidem*, art. 3), ciò che costituisce un «nebulous but open-ended power» conferito alle autorità portuali degli Stati membri (YANG H., *op. cit. supra* n. 23, p. 56).

26 Per una disamina degli accordi bilaterali relativi alla navigazione che prevedono il diritto delle navi degli Stati parti di accedere ai rispettivi porti cfr. YANG H., *op. cit. supra* n. 23, pp. 56-59.

27 *Arabian American Oil Company (Aramco) v. Saudi Arabia* (23 agosto 1958), in *Int. Law Rep.*, vol. 27, p. 117.

28 YANG H., *op. cit. supra* n. 23, p. 51; CHURCHILL R. R., LOWE A. V., *op. cit. supra* n. 6, p. 61. La presunzione di apertura dei porti commerciali non riguarderebbe tuttavia i pescherecci, in quanto specificamente esclusi dal campo di applicazione della libertà di accesso prevista in molteplici accordi bilaterali o multilaterali (De LA FAYETTE L., *op. cit. supra* n. 23, pp. 1-2).

25, par. 2, e 211, par. 3 della Convenzione sul diritto del mare<sup>29</sup>. Il potere dello Stato di vietare o limitare l'ingresso nei porti e nelle acque interne non è tuttavia assoluto<sup>30</sup>. Alle limitazioni risultanti da obblighi assunti sul piano pattizio, bilaterale o multilaterale, se ne affiancano altre derivanti dal diritto internazionale generale, in particolare il diritto delle navi in pericolo di cercare rifugio (cfr. *infra*, par. 2.2), il principio di proporzionalità e quello di non discriminazione arbitraria fra navi straniere<sup>31</sup>.

L'ingresso nei o la partenza dai porti degli Stati membri dell'Unione europea sono per esempio subordinati a numerose condizioni. Può farsi menzione dell'obbligo per le petroliere di stazza pesante di essere dotate del doppio scafo<sup>32</sup>, di provvedere alla corretta tenuta dei giornali di bordo<sup>33</sup> o di essere in possesso della previa autorizzazione dello Stato membro in cui si intende effettuare le operazioni di sbarco, trasbordo e trasformazione del pescato<sup>34</sup>. In altri casi, tali condizioni hanno natura procedurale, in

---

29 Corte internazionale di giustizia, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, *fond*, arrêt, C.I.J. *Recueil* 1986, p. 14, par. 213. L'art. 25, par. 2 della Convenzione di Montego Bay riconosce il diritto degli Stati di adottare le misure necessarie per prevenire la violazione delle condizioni di ingresso delle navi straniere nelle loro acque interne o nei loro porti; ai sensi dell'art. 211, par. 3, lo Stato può subordinare l'ingresso nelle sue acque interne al soddisfacimento di condizioni particolari per prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino. L'art. 255, relativo alla ricerca scientifica marina, prescrive invece agli Stati di compiere il possibile per facilitare l'accesso ai loro porti e favorire l'assistenza alle navi per la ricerca scientifica marina conformi alle pertinenti disposizioni della Convenzione, fatte salve le leggi e i regolamenti interni.

30 Come evidenziato da ROTHWELL D. R., STEPHENS T., *op. cit. supra* n. 23, p. 55: gli a. evidenziano il carattere relativo del potere dello Stato di vietare l'accesso ai suoi porti, nella misura in cui esso subisce i limiti risultanti sia da numerosi accordi internazionali che dalla giurisprudenza internazionale.

31 YANG H., *op. cit. supra* n. 23, p. 52.

32 Regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 febbraio 2002, sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo e che abroga il regolamento (CE) n. 2978/94 del Consiglio, in *G.U.U.E.* L 64 del 7.3.2002, pp. 1-5, articoli da 4 a 8. Il termine massimo imposto agli Stati membri per l'eliminazione delle petroliere monoscafo era più stringente di quello previsti dalla Convenzione MARPOL; su invito degli Stati membri, l'OMI ha successivamente emendato la Convenzione MARPOL per allinearla sul regime dell'Unione europea (sul punto cfr. TREVES T., *La Comunità europea, l'Unione europea e il diritto del mare: recenti sviluppi*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *La politica marittima comunitaria*, Roma, 2009, pp. 197-198). Resta comunque salvo il diritto degli Stati membri di consentire, caso per caso, l'ingresso di navi petroliere in stato di difficoltà o dirette verso un luogo di riparazione; gli Stati membri possono inoltre rifiutare l'ingresso di petroliere nei loro porti o terminali off-shore sulla base di quanto previsto nella Convenzione MARPOL, previa comunicazione di tale decisione all'OMI (art. 9, par. 2. Il rinvio è in questo caso alla regola 13G, par. 8(b) dell'Allegato I alla Convenzione MARPOL).

33 Direttiva 1999/32/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi e che modifica la direttiva 93/12/CEE, in *G.U.C.E.* L 121 del 11.5.1999, pp. 13-18, art. 4 bis, par. 5.

34 Regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti (CE) n. 1093/94 e (CE) n. 1447/1999, in *G.U.U.E.* L 286 del 29.10.2008, pp. 1-32, art. 18, par. 1, lett. b).

quanto, pur essendo preordinate a garantire il rispetto di requisiti sostanziali, si concretizzano nella previa notifica di determinate informazioni alle competenti autorità dello Stato membro verso cui l'imbarcazione è diretta o da cui intende nuovamente salpare<sup>35</sup>. A tale riguardo conviene rilevare che, ai sensi della direttiva 2010/65/UE, gli Stati membri devono assicurare che, nel proprio territorio, le formalità di dichiarazione siano richieste in modo armonizzato e coordinato e a tale fine accettano i formulari standard previsti dalla Convenzione sulla facilitazione del traffico marittimo internazionale del 1965 (c.d. Convenzione FAL)<sup>36</sup>.

Da tali condizioni sostanziali o procedurali conviene tenere distinto il divieto d'ingresso nel porto disposto come misura sanzionatoria che gli Stati membri sono tenuti a disporre contro navi inadempienti dei propri obblighi internazionali. Ciascuno Stato membro, per esempio, rifiuta l'accesso ai suoi porti alla nave straniera che sia stata espulsa da un altro Stato membro perché priva del certificato obbligatorio di assicurazione dell'armatore, finché quest'ultimo non abbia notificato tale documento<sup>37</sup>;

---

35 Tale è per esempio il caso della direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/CEE del Consiglio, in *G.U.C.E.* L 208 del 5.8.2002, pp. 10–27, articoli 4 e 13 (le navi di stazza lorda pari o superiore a 300 tonnellate notificano alle autorità portuali degli Stati membri, verso i cui porti sono dirette, alcune informazioni generali sulla nave e sul carico, mentre qualunque nave, indipendentemente dalle dimensioni, deve notificare le merci pericolose o inquinanti trasportate a bordo; gli Stati membri possono istituire una procedura che autorizzi la notifica di tali informazioni all'autorità portuale del porto di partenza o di destinazione dell'Unione, a condizione di poter accedere in qualunque momento, in caso di necessità, a tali informazioni), del regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, in *G.U.U.E.* L 129 del 29.4.2004, pp. 6–91, art. 6, par. 1 (la norma rinvia alla regola 9, par. 2 della Convenzione SOLAS per l'ipotesi in cui una nave intenda entrare nel porto di uno Stato membro; in tal caso ciascuna autorità nazionale specialmente competente per la sicurezza marittima esige la previa comunicazione delle informazioni necessarie ad accertare l'osservanza delle disposizioni della Convenzione SOLAS, entro i termini stabiliti, fatta eccezione in alcune ipotesi) e della direttiva 98/41/CE del Consiglio del 18 giugno 1998 relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri che effettuano viaggi da e verso i porti degli Stati membri della Comunità, in *G.U.C.E.* L 188 del 2.7.1998, pp. 35–39, articoli 5 e 9 (impone il rilevamento e la comunicazione di alcune informazioni relative alle persone a bordo per ogni nave da passeggeri che effettua viaggi di distanza superiori a venti miglia da un qualunque porto di uscita nella Comunità, anche se lo Stato membro del porto di uscita può ridurre tale limite o accordare esenzioni).

36 Direttiva 2010/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri e che abroga la direttiva 2002/6/CE, in *G.U.U.E.* L 283 del 29.10.2010, pp. 1–10, art. 7. Il termine di attuazione sul piano interno è fissato al 19.05.2012 (art. 14). La trasmissione dei dati avviene attraverso un'interfaccia unica che collega SafeSeaNet, la dogana elettronica e altri sistemi elettronici e rappresenta il luogo di dichiarazione e di messa a disposizione di tutte le informazioni alle varie autorità competenti e agli Stati membri. La direttiva provvede a semplificare e armonizzare le procedure amministrative applicate ai trasporti marittimi, generalizzando la trasmissione elettronica delle informazioni e razionalizzando le formalità di dichiarazione per le navi in arrivo o in partenza da porti situati negli Stati membri.

37 Direttiva 2009/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi, in *G.U.U.E.* L 131 del 28.5.2009, pp. 128–131, art. 5, par. 2 *in fine*.

analogamente, è disposto il divieto d'ingresso nei porti degli Stati membri quale possibile misure d'urgenza nei confronti di navi autorizzate a pescare, ma battenti bandiera di Stati terzi non cooperanti con la pertinente organizzazione regionale di gestione della pesca, che pregiudicano le misure di conservazione e gestione degli stock ittici in vigore sul piano regionale<sup>38</sup>.

Conviene altresì menzionare il diritto che l'art. 125 della Convenzione sul diritto del mare riconosce agli Stati privi di litorale di accedere al e dal mare per esercitare i diritti ivi previsti e il diritto di transitare attraverso il territorio degli altri Stati, secondo le condizioni e modalità concordate con questi ultimi sul piano bilaterale, sub-regionale o regionale, anche se gli Stati di transito hanno comunque il diritto di adottare ogni misura necessaria per assicurare che non siano compromessi i loro legittimi interessi<sup>39</sup>; alle navi battenti bandiera di Stati privi di litorale presenti nei porti marittimi deve essere accordato lo stesso trattamento riservato alle altre navi straniere, ai sensi dell'art. 131 della Convenzione; la parità in materia di trattamento nel porto presuppone necessariamente quella in materia di accesso allo stesso, ma può essere fatta valere solo dalle imbarcazioni che godono già del diritto di accedere al porto di tale Stato in virtù di un altro fondamento giuridico<sup>40</sup>.

Il diritto dello Stato di negare o regolare l'accesso ai propri porti marittimi può talora entrare in tensione con il rispetto di taluni diritti fondamentali degli individui a bordo della nave straniera, come la libertà di espressione. La questione che si pone è se lo Stato possa vietare l'accesso ai suoi porti marittimi anche per motivazioni che esulano dalla tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico o dal rispetto della legislazione interna, ma attengono piuttosto a motivazioni ideologiche o politiche di cui sono portatori gli

---

38 Regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti (CE) n. 1093/94 e (CE) n. 1447/1999, in *G.U.U.E.* L 286 del 29.10.2008, art. 36, par. 2, lett. a).

39 Quest'ultima riserva non può tuttavia essere interpretata nel senso di autorizzare lo Stato di transito ad adottare misure che impediscono completamente la libertà di transito dello Stato privo di litorale (TANAKA T., *op. cit. supra* n. 23, p. 381). In termini analoghi è formulato l'art. 3, par. 1, lett. b) della Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 e il Protocollo 4 allo Statuto di Ginevra del 1923. Quello previsto dalla Convenzione è dunque un mero *pactum de negotiando* in virtù del quale gli Stati sono tenuti a condurre negoziazioni in buona fede per concludere tali accordi (LAGONI R., *op. cit. supra* n. 6, par. 19). Un esempio di applicazione di questa norma è fornito dal *Protocol on Transport, Communications and Meteorology in the Southern African Development Community Region* del 1996 (consultabile nel sito [www.sadc.int](http://www.sadc.int)).

40 *Ibidem*, par. 20; NORDQUIST M. H. (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, vol. 3, Dordrecht/Boston/London, 1995, p. 453.

individui a bordo. Tale problematica si è recentemente presentata in relazione alla decisione del Ministro della salute del Marocco, nell'ottobre 2012, di vietare l'accesso agli impianti portuali nazionali ad un'imbarcazione olandese noleggiata da una organizzazione non governativa olandese, invitata a recarsi in Marocco da un'associazione marocchina allo scopo di promuovere l'aborto medico e possibilmente effettuare, in acque internazionali, interventi a bordo conformemente al diritto olandese vigente in materia<sup>41</sup>; il governo marocchino ha ritenuto necessario un simile provvedimento per garantire l'osservanza della legislazione sanitaria interna, che vieta l'aborto salvo in caso di rischio di morte per la madre, e ha ritenuto opportuno avvalersi della mobilitazione di navi da guerra per bloccare l'accesso al porto. Analogamente, nell'ottobre 2012, l'isola di Mauritius ha vietato l'approdo a Port-Louis di una nave di Greenpeace operante nel quadro di una campagna volta a vietare le tonniere con reti a circuizione nell'Oceano Indiano, come sanzione per la posizione da quest'ultima adottata nel contesto della controversia che oppone l'isola di Mauritius al Regno Unito in merito all'arcipelago delle Chagos; il provvedimento di divieto è stato successivamente revocato grazie ad un chiarimento della posizione dell'associazione nell'ambito di tale controversia<sup>42</sup>.

Questi casi suggeriscono due osservazioni in merito ai limiti del potere dello Stato di vietare l'ingresso nei suoi porti marittimi. La prima riguarda la conformità al principio di proporzionalità di un rifiuto di accesso al porto che, se valutato alla luce delle concrete circostanze del caso, risulta eccessivo per realizzare i pur legittimi obiettivi perseguiti, come per l'appunto l'osservanza della legislazione sanitaria interna. A questo riguardo potrebbe forse valere il ragionamento seguito nel caso *Women on*

---

41 DUMOUCHEL A. C., *Restrictions à l'accès aux eaux intérieures et installations portuaires d'un Etat: deux exemples d'actualité*, in *Sentinelle*, Bulletin n° 319 du 14 octobre 2012, consultabile nel sito [www.sentinelle-droit-international.fr](http://www.sentinelle-droit-international.fr). La nave olandese con a bordo rappresentanti della ONG "Women on Waves" era diretta nel porto marocchino di Marina Smir il 4 ottobre 2012, su invito dell'associazione marocchina "Mouvement alternatif pour les libertés individuelles". Il Ministero della salute del Marocco ha ribadito la propria esclusiva responsabilità relativamente al sistema sanitario dei propri cittadini e ha imposto alle autorità competenti di vietare l'attracco dell'imbarcazione e lo sbarco dell'equipaggio. La nave, che in realtà era riuscita ad approdare già due giorni prima, è stata successivamente scortata dalla marina nazionale al di fuori dalle acque territoriali del Paese (cfr. *Le Monde*, *Le Maroc empêche l'accostage d'un "navire de l'avortement"*, 4 octobre 2012, [www.lemonde.fr/afrique](http://www.lemonde.fr/afrique); *Jeune Afrique*, *Les autorités marocaines empêchent un "bateau pour l'avortement" néerlandais d'accoster*, 4 octobre 2012, [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com)).

42 DUMOUCHEL A. C., *op. cit. supra* n. 41; Greenpeace ha infatti chiarito di sostenere la posizione del Governo britannico in merito alla creazione di un'Area marina protetta nell'arcipelago delle Chagos a condizione che siano rispettati i diritti degli individui ivi stanziati o la pretesa di sovranità di Mauritius (*LeMauricien.com*, *Souveraineté des Chagos: Greenpeace dissipe des doutes sur la MPA*, 7 octobre 2012, [www.lemauricien.com](http://www.lemauricien.com)).

*Waves c. Portogallo*, in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata sulla conformità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del divieto di entrare nelle acque territoriali del Portogallo, opposto ad una nave straniera noleggiata dalla stessa organizzazione non governativa *Women on Waves*, giustificato sulla base di motivazioni analoghe a quelle invocate nel citato caso concernente il Marocco; in questo caso la Corte di Strasburgo ha ritenuto sproporzionato il provvedimento portoghese recante divieto assoluto di accesso alle acque territoriali rispetto allo scopo perseguito, con conseguente violazione dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo relativo alla libertà di espressione<sup>43</sup>.

La seconda osservazione concerne invece la legittimità di un diniego di accesso al porto che non sia giustificato da un rischio almeno apparente di violazione della legislazione interna né, tantomeno, di compromissione dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato. Vero è che l'art. 25, par. 2 della Convenzione sul diritto del mare riconosce allo Stato il diritto «to take the necessary steps to prevent any breach of the conditions to which admission of those ships to internal waters or such a call is subject». La formulazione di questa norma pare tuttavia presupporre, almeno implicitamente, la previa pubblicità delle particolari condizioni imposte ai fini dell'accesso nelle acque interne o nei porti dello Stato; inoltre, è discutibile che un divieto generale di accesso al porto possa legittimamente essere opposto ad una nave straniera che non ha posto in essere alcun comportamento da cui risulti un rischio ragionevole di violazione di tali condizioni. Nel caso riguardante l'isola di Mauritius, il divieto di ingresso in porto opposto alla nave noleggiata da Greenpeace è stato motivato sulla base di elementi del tutto estranei all'esigenza di prevenire la violazione delle condizioni interne stabilite per l'accesso, bensì in forza di considerazioni relative alle opinioni politiche degli individui a bordo. Un provvedimento di diniego fondato su motivazioni meramente politiche potrebbe inoltre essere valutato come non conforme al principio di discriminazione, in base al quale ciascuno Stato può liberamente regolare

---

43 Il Portogallo aveva vietato l'ingresso nelle sue acque territoriali ad un'imbarcazione straniera, noleggiata dalla ONG *Women on Waves*, adducendo il rischio di violazione della legislazione sanitaria interna risultante dalle attività di promozione dell'aborto svolte dall'associazione; per garantire l'osservanza di tale divieto era stata mobilitata anche una nave di Stato da guerra. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che, per salvaguardare l'ordine e la salute interni, le autorità portoghesi avrebbero potuto adottare misure meno stringenti del divieto totale di ingresso della nave e ha sottolineato l'importanza e l'utilità dell'esercizio della libertà di espressione proprio con riferimento a tematiche o questioni controverse come quella in esame (CEDH, 2ème section, *Affaire Women on Waves et autres c. Portugal*, arrêt, 3 février 2009, paragrafi 41-44).

l'accesso alle sue acque interne, senza tuttavia operare discriminazioni di diritto o di fatto, non solo fra bandiere diverse, ma anche fra navi battenti la medesima bandiera.

## 2.2 (Segue) Le navi in pericolo

È comunemente ammesso che le navi in pericolo hanno il diritto, ai sensi del diritto internazionale generale, di cercare riparo nel porto o nelle acque interne di uno Stato straniero<sup>44</sup>; lo stato di pericolo (*distress*) può essere causato da fattori eterogenei, ad esempio condizioni meteorologiche sfavorevoli, atti di pirateria o di ammutinamento ovvero problemi connessi alla sicurezza della nave e dell'equipaggio. L'ammissione di una nave in pericolo in un luogo di rifugio lungo la costa o in porto comporta spesso il rischio per lo Stato accogliente di subire danni ambientali derivanti dallo stato dell'imbarcazione, anche se alcuni casi hanno dimostrato che ciò consente di limitare la portata inquinante dell'evento<sup>45</sup>. A fronte di tale rischio, la tendenza odierna milita a

---

44 In giurisprudenza cfr. *Eleonor case* (1809), in *English Reports*, vol. 165, p. 1968 («[r]eal and irrisestible distress must be at all times a sufficient passport for humen beings under any such application of human laws») e le sentenze arbitrali *La Créole* del 1853, in *J.B. Moore Digest of International Law*, t. 5, p. 4375 («le droit de chercher refuge dans le cas de détresse ou d'autres circonstances inévitables doit être respecté par toutes les Nations») e *Kate A. Hoff, Administratrix of the Estate of Samuel B. Allison, Deceased (U.S.A.) v. United Mexican State*, 2 April 1929, in *Reports of International Arbitral Awards*, vol. IV pp. 444-449; altri precedenti giurisprudenziali sono riportati da VOELCKEL M., *op. cit. supra* n. 23, pp. 271. In ordine all'esistenza di un tale diritto si è espresso anche l'Istituto di diritto internazionale (*Session d'Amsterdam-1957, La distinction entre le régime de la mer territoriale et celui des eaux intérieures*, par. II; *Session de Stockholm - 1928, Règlement sur le régime des navires de mer et de leurs équipages dans les ports étrangers en temps de paix*, art. 5; *Session de La Haye - 1898, Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers*, art. 6) e altra dottrina (JESSUP P. C., *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, New York, 1927, pp. 194-208; COLOMBOS C. J., *op. cit. supra* n. 8, pp. 329-330; O'CONNELL D. P., *The International Law of the Sea*, vol. 2, Oxford, 1984, pp. 853-858; McDOUGAL M. S., BURKE W. T., *The Public Order of Oceans: A Contemporary International Law of the Sea*, New Haven/Dordrecht, 1987, p. 110; DEGAN V. D., *Internal Waters*, in *Netherlands Yearb. Int. Law*, 1986, p. 10; CHURCHILL R. R., LOWE A. V., *op. cit. supra* n. 6, p. 63; VAN HOOYDONK E., *The Obligation to Offer a Place of Refuge to a Ship in Distress*, in FRANCKX E. (ed.), *Contemporary Regulation of Marine Living Resources and Pollution*, Antwerp, 2007, p. 115; TANAKA T., *op. cit. supra* n. 23, p. 81).

45 POLLESTRINI R., *Incontro del Propeller Club Port of Genoa sui porti di rifugio*, in *Dir. mar.*, 2003, p. 1040; ROMAN R. M. D., *Port Perspectives and Environmental Management Considerations*, in CHIRCOP A., LINDEN O. (eds), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Leiden/Boston, 2006, p. 120. Il rimorchio della nave *Castor*, avvenuto dopo trentacinque giorni trascorsi in mare, ha permesso di recuperare parte del carico trasportato e di evitare conseguenze ancor più disastrose per l'ambiente marino. Di segno contrario sono stati invece i casi delle petroliere *Erika* e *Prestige*, alle quali è stato negato l'accesso in un luogo di rifugio da parte delle competenti autorità interne, nonostante fossero stati denunciati gravi problemi strutturali delle stesse; in entrambi i casi la nave, tenuta lontana dalla costa, è infine naufragata, provocando significativi sversamenti in mare di idrocarburi e danni per l'ecosistema marino; per un'analisi della liceità del provvedimento di rifiuto opposto dalle autorità spagnole alla nave *Prestige* alla luce del diritto internazionale cfr. NORDQUIST M. H., *International Law Governing Places of Refuge for Tankers Threatening Pollution of Coastal Environments*, in NDIAYE T. M., WOLFRUM R. (eds), *Law of the Sea*,

favore di una limitazione del diritto delle navi in stato di pericolo di accedere ai porti stranieri ai soli casi in cui sia necessario salvare vite umane a bordo, ad esclusione delle ipotesi in cui non siano in gioco questioni umanitarie e la situazione di fatto minacci la sicurezza o l'ambiente marino dello Stato di accoglienza<sup>46</sup>. Il diritto della nave in difficoltà di trovare rifugio nelle acque interne dello Stato straniero avrebbe insomma acquisito natura “umanitaria”, in quanto preordinato al soccorso degli individui, anziché al salvataggio della nave e del suo carico; si registrano pronunce in tal senso di alcuni organi giurisdizionali interni, come il Consiglio di Stato francese<sup>47</sup>, la High Court of Admiralty irlandese<sup>48</sup> e la Corte Federale australiana, la quale ha avuto modo di affermare, in relazione al caso della nave *Tampa*, che «customary international law imposes an obligation upon a coastal state to provide *humanitarian assistance* to vessels in distress»<sup>49</sup>. La soluzione più ragionevole sembra dunque rinviare ad un bilanciamento

---

*Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden/Boston, 2007, pp. 497-520.

46 MORRISON A. P., *Places of Refuge for Ships in Distress. Problems and Methods of Resolution*, Leiden/Boston, 2012, pp. 50-51 e pp. 125-126; ROTHWELL D. R., STEPHENS T., *op. cit. supra* n. 23, p. 56; CHURCHILL R. R., LOWE A. V., *op. cit. supra* n. 6, p. 63; CHIRCOP A., *Ships in Distress, Environmental Threats to Coastal States, and Places of Refuge: New Directions for an Ancien Regime?*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2002, p. 213 e p. 216; RINGBOM H., *You Are Welcome, but .... Places of Refuge and Environmental Liability and Compensation, With Particular Reference to the EU*, in *Comité maritime international Yearbook 2004*, Vancouver II, pp. 201-211 (l'a. ritiene però difficile poter affermare l'esistenza di un diritto generale degli Stati di rifiutare l'accesso alle navi in pericolo, senza tenere debito conto delle concrete circostanze del caso); CATALDI G., *Problèmes généraux de la navigation en Europe*, in CASADO RAIGÓN R. (sous la dir. de), *L'Europe et la mer (pêche, navigation et environnement marin)*, Bruxelles, 2005, p. 145. Per un'analisi della natura e del contenuto della prassi internazionale e nazionale, relativa all'accoglienza delle navi in luoghi di rifugio a partire dal XVI° secolo cfr. CHIRCOP A., *The Customary Law of Refuge for Ships in Distress*, in CHIRCOP A., LINDEN O. (eds), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Leiden/Boston, 2006, pp. 163-229 e MORRISON A. P., *op. cit.*, p. 75 ss.

47 Il Conseil d'Etat francese ha affermato che lo Stato è tenuto a prestare soccorso agli individui a bordo di una nave pericolo, ma non necessariamente a salvaguardare l'imbarcazione stessa (Conseil d'Etat, 10/4 SSR, 27 juillet 1984, No. 47835, consultabile nel sito [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)); sul punto cfr. anche REZENTHEL R., *L'accès aux ports des navires en détresse*, in *Dr. mar. fr.*, 2000, p. 280.

48 Nel caso concernente la nave *MV Toledo* ha affermato che «the right of a foreign vessel in serious distress to the benefit of a safe haven ... is primarily humanitarian rather than economic. The absence of any risk to human life excludes the most compelling reason in support of an application for refuge» (*ACT Shipping Ltd v. Minister for the Marine, Ireland and The Attorney General*, in *Irish Law Reports Monthly*, 1995, vol. 2, p. 30).

49 Australia, Federal Court, *Ruddock and Others v. Victorian Council for Civil Liberties Inc. and Others*, 18 September 2001, in *Int. Law Rep.*, vol. 131, 2007, p. 122; la Corte ha nondimeno precisato che ciò non implica l'obbligo per lo Stato di far stabilire gli individui oggetto del soccorso nel suo territorio. Il caso di specie riguardava la decisione delle autorità australiane di vietare l'accesso al porto di Christmas Island alla nave norvegese *Tampa*, soccorsa con a bordo più di quattrocento richiedenti asilo nell'Oceano Indiano nord-orientale. In seguito a tale caso la Convenzione SOLAS è stata emendata in modo da consentire alle navi impiegate per la ricerca e il soccorso in mare di sbarcare gli individui a bordo nel porto più vicino (ROTHWELL D. R., STEPHENS T., *op. cit. supra* n. 23, p. 56; sul caso *Tampa* cfr. FORNARI M., *Soccorso di profughi in mare e diritto di asilo. Questioni di diritto internazionale sollevate dalla vicenda della nave Tampa*, in *Com. int.*, 2002, pp. 61-78; ROTHWELL D. R., *The law of*

dei diritti, interessi e rischi in gioco in ogni fattispecie concreta, sulla base di un'analisi oggettiva che conduca a negare l'accesso al luogo di rifugio ogniqualvolta i rischi cui va incontro lo Stato di accoglienza siano maggiori di quelli cui è esposta la nave straniera in difficoltà.

Diversamente dalle attività di ricerca e soccorso in mare degli individui, regolate in special modo dalla Convenzione internazionale per la sicurezza della vita umana in mare del 1974, dalla Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979 e dalla Convenzione internazionale sul soccorso del 1989, è assente una disciplina internazionale pattizia relativa alle navi in pericolo. La Convenzione sul diritto del mare si limita a consentire, in caso di forza maggiore o di pericolo, la sosta e l'ancoraggio della nave straniera nel mare territoriale, negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e nelle acque arcipelagiche<sup>50</sup>. La Convenzione internazionale sul soccorso del 1989 obbliga gli Stati a prendere in conto l'esigenza di cooperare nell'ambito delle operazioni di soccorso e, a tal fine, garantire assistenza alle navi in pericolo, ma non stabilisce l'obbligo per gli Stati parti di autorizzare tali navi a recarsi nei porti o nelle acque interne<sup>51</sup>. I luoghi di rifugio hanno sì trovato espresso riconoscimento in altri accordi internazionali e regionali, ma in nessun caso è affermato l'obbligo per gli Stati parti di istituire luoghi di rifugio e di autorizzare l'accesso agli stessi<sup>52</sup>. Nell'ambito dell'Unione europea un progresso significativo è stato realizzato

---

*the sea and the MV Tampa Incident. Reconciling Maritime Principles with Coastal State Sovereignty*, in *Public Law Review*, 2002, pp. 118-127). Osserva inoltre un a., che nei precedenti giurisprudenziali citati in n. 45, il diritto consuetudinario della nave in pericolo di accedere ad un porto di rifugio o ad acque riparate interne è stato affermato con riferimento ad ipotesi in cui era necessario prestare soccorso agli individui a bordo (MUKHERJEE P. K., *Refuge and Salvage*, in CHIRCOP A., LINDEN O. (eds), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Leiden/Boston, 2006, pp. 278-279).

<sup>50</sup> *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, cit. supra n. 9, art. 18, par. 2, art. 39, par. 1, lett. c) e art. 54. L'art. 14, par. 3 della *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë*, cit. supra n. 11, consente alle navi di sostare ed ancorare durante il transito nel mare territoriale di uno Stato in caso di pericolo.

<sup>51</sup> Cfr. *International Convention on Salvage*, London, 28 April 1989, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1953, p. 165, art. 11. Nel corso della conferenza di negoziazione fu proposto di prevedere l'obbligo per gli Stati parti di ammettere le navi in pericolo nei loro porti, ma alcune delegazioni espressero dubbi in merito all'introduzione di una norma relativa ai diritti e alle responsabilità degli Stati in quello che era destinato a restare uno strumento di diritto privato (MUKHERJEE P. K., *Refuge and Salvage*, in CHIRCOP A., LINDEN O. (eds), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Leiden/Boston, 2006, p. 278; BRIGNARDELLO M., *I luoghi di rifugio per le navi in pericolo: un difficile compromesso tra sicurezza della navigazione, tutela ambientale ed interessi degli Stati costieri*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 409; BERLINGIERI F., *Incontro del Propeller Club Port of Genoa sui porti di rifugio*, in *Dir. mar.*, 2003, p. 1029).

<sup>52</sup> Sul piano regionale cfr. *Bonn Agreement Counter Pollution Manual*, consultabile nel sito [www.bonnagreement.org/eng/html/counter-pollution\\_manual/welcome.html](http://www.bonnagreement.org/eng/html/counter-pollution_manual/welcome.html), capitolo 27; *Declaration in the Safety of Navigation and Emergency Capacity in the Baltic Sea Area (HELCOM Copenhagen*

dalla direttiva 2002/59/CE, che obbliga gli Stati membri a predisporre piani per l'accoglienza delle navi che necessitano assistenza, sulla base dei quali le autorità interne competenti valutano se consentire loro l'accesso ad un luogo di rifugio<sup>53</sup>. Anche in questo caso, tuttavia, l'ingresso della nave è subordinato all'autorizzazione dello Stato membro, il quale adempie i propri obblighi per il solo fatto di individuare e pubblicizzare i luoghi di rifugio nazionali. Per quanto riguarda specificamente l'Italia, le decisioni in ordine all'accoglienza delle navi che necessitano assistenza in un luogo di rifugio competono al Capo del Compartimento marittimo, sulla base di una valutazione preventiva volta ad accertare se tale soluzione sia la migliore ai fini della tutela della vita umana, della salvaguardia dell'ambiente e degli interessi socio-economici del territorio; è inoltre prevista un'armonizzazione delle procedure attuative e lo scambio di competenze ed esperienze fra Capi dei Compartimenti marittimi<sup>54</sup>.

Negli ultimi anni sono state intraprese varie iniziative sul piano internazionale per apportare maggiore chiarezza nella materia considerata. Costituisce ormai un dato acquisito che l'espressione «luogo di rifugio» è preferibile a quella di «porto di rifugio», dal momento che lo spazio adibito al riparo può, in taluni casi, corrispondere solo ad una parte del porto o ad un ancoraggio, un ormeggio o ad una qualsiasi altra area lungo la costa<sup>55</sup>. Nel 2004 l'Assemblea dell'OMI ha adottato delle *Guidelines on Places of*

---

*Declaration*), Copenhagen, 10 September 2001, consultabile nel sito [www.helcom.fi](http://www.helcom.fi), misura XII; *Protocol Concerning Cooperation in Preventing Pollution From Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea*, Malta, 25 January 2002, consultabile nel sito [www.unepmap.org](http://www.unepmap.org), art. 16. Sul piano internazionale cfr. la *International Convention relating to intervention on the high seas in cases of oil pollution casualties*, Brussels, 29 November 1969, United Nations, *Treaty Series*, vol. 970, p. 211, art. 1; *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation*, London, 30 November 1990, consultabile nel sito [www.ecolex.org](http://www.ecolex.org), art. 6.

<sup>53</sup> Direttiva 2002/59/CE, *cit. supra* n. 35, pp. 10–27, articoli da 20 a 20 ter. Secondo una valutazione compiuta dall'Agenzia europea sulla sicurezza marittima, a nome della Commissione, gli Stati membri hanno generalmente recepito e implementato in modo adeguato la direttiva sui luoghi di rifugio (Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Valutazione dell'attuazione e dell'impatto delle misure adottate in conformità alla direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione, COM(2011) 232 def., 28.4.2011, pp. 7-8).

<sup>54</sup> Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 196, *Attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale*, in *G.U.* del 23 settembre 2005, n. 222, art. 20 e 20ter. In Francia la disciplina sui luoghi di rifugio risulta dall'*Instruction du 29 juillet 2004 relative à l'accueil des navires en difficulté dans des lieux de refuge*, in *JORF* n°246 du 21 octobre 2004, p. 17816, che però non si applica alle navi in difficoltà o in pericolo che possono costituire un rischio significativo e immediato per le popolazioni della costa. Il provvedimento stabilisce la responsabilità generale dell'autorità marittima in ordine alla pianificazione e esecuzione delle procedure relative ai piani di rifugio; la decisione di dirigere la nave in un luogo di rifugio è presa dall'autorità marittima e deve essere accettata dall'autorità portuale qualora il riparo sia situato in un porto. È stata in tal modo definita la ripartizione di competenza fra autorità marittima e portuali che in passato aveva dato luogo a incertezze (REZENTHEL R., *op. cit. supra* n. 47, pp. 278-281).

<sup>55</sup> In tal senso cfr. Direttiva 2002/59/CE, *cit. supra* n. 35, art. 3, lett. m): il luogo di rifugio è «il

*Refuge for Ships in Need of Assistance*, giuridicamente non vincolanti, ad uso dei capitani, dei soccorritori e dello Stato costiero<sup>56</sup>. Le Linee guida indicano standard minimi intesi a colmare l'assenza di specifiche direttive nazionali<sup>57</sup>, ma riconoscono espressamente l'assenza di un obbligo di diritto internazionale generale di accogliere le navi che necessitano assistenza in nota all'Allegato I. Il bisogno di assistenza (*assistance*) da parte di un'imbarcazione non necessariamente implica la sussistenza di un pericolo (*distress*), la cui configurazione presuppone un livello di gravità più elevato, come indicato dalla stessa risoluzione<sup>58</sup>; non è chiaro, perciò, se il citato riconoscimento non sia riferibile alle navi che si trovano in stato di pericolo, inteso in senso stretto, per le quali la gravità della situazione potrebbe giustificare una compressione della libertà dello Stato di decidere se consentire o meno l'accoglienza. In ogni caso, il rifugio dovrebbe essere concesso ogniqualvolta ciò sia ragionevolmente possibile per limitare i potenziali pericoli derivanti dalla nave.

Oltre all'impegno degli Stati parti alla Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo a definire strategie per l'accoglienza nei luoghi di rifugio di navi in difficoltà che presentano una minaccia per l'ambiente marino<sup>59</sup>, si ricorderà il contributo del Comitato marittimo internazionale (CMI), che ha elaborato una bozza di strumento normativo sui luoghi di rifugio inteso a completare le Linee

---

porto, la parte di un porto o qualsiasi altro luogo di ancoraggio o ormeggio protetto o qualsiasi altra area riparata individuati da uno Stato membro per accogliere una nave in pericolo». Leggermente diversa è invece la definizione fornita dalle Linee guida adottate dall'OMI, secondo cui un luogo di rifugio consiste in «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 human life and the environment» (IMO Doc. A 23/Res.949, 5 March 2004, *Resolution A.949(23), Adopted on 5 December 2003 (Agenda item 17), Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*, par. 1.19).

<sup>56</sup> IMO Doc. A 23/Res.949, *cit. supra*. Ad essa si affianca anche la risoluzione A 23/Res.950, 26 February 2004, *Resolution A.950(23), Adopted on 5 December 2003 (Agenda item 17), Maritime Assistance Services (MAS)*.

<sup>57</sup> SCHROEDER J.-U., *Review of Decision-Making by Maritime Administrations for Ships in Need of Assistance – Lessons for Risk Assessment*, in CHIRCOP A., LINDEN O. (eds), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Leiden/Boston, 2006, p. 100.

<sup>58</sup> Le Linee guida menzionano infatti il caso in cui una nave ha bisogno di assistenza, ma non si trova in una situazione di pericolo che richiede l'evacuazione delle persone a bordo (IMO Doc. A 23/Res.949, *cit. supra* n. 55, par. 1.13). Richiede assistenza «a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard» (*ibidem*, par. 1.18). Il riferimento alle navi che necessitano assistenza, anziché a quelle tecnicamente già in stato di pericolo comporta un ampliamento del campo di applicazione delle Linee guida (CHIRCOP A., *The IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*, in CHIRCOP A., LINDEN O. (eds), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Leiden/Boston, 2006, p. 38).

<sup>59</sup> Protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo, in *G.U.U.E. L 261 del 6.8.2004*, pp. 41–46, art. 16.

guida dell'OMI<sup>60</sup>. Il CMI ha preso posizione a favore dell'esistenza di una presunzione in base alla quale le navi straniere in pericolo godrebbero del diritto di accedere ai luoghi di rifugio, fatta eccezione del caso in cui lo Stato costiero dimostri la ragionevolezza del provvedimento di rifiuto alla luce delle specifiche circostanze concrete.

Ai luoghi di rifugio sono connesse alcune problematiche che in questa sede è possibile affrontare solo in modo sommario. In primo luogo sorge la questione dell'indennizzo spettante allo Stato per gli eventuali danni ambientali subiti come conseguenza dell'accoglienza della nave. Gli Stati parti della Convenzione sulla responsabilità civile per danni dovuti ad inquinamento da idrocarburi del 1992 possono teoricamente far valere l'accoglienza di una nave in pericolo che trasporta idrocarburi come una «misura di salvaguardia» intesa a prevenire o limitare i danni da inquinamento entro la giurisdizione nazionale, come tale risarcibile ai sensi della Convenzione<sup>61</sup>; su tale base possono esigere il risarcimento dei danni dal proprietario della nave e, oltre la soglia massima risarcibile da quest'ultimo, da un Fondo internazionale<sup>62</sup>. Per quanto riguarda invece i danni provocati da idrocarburi utilizzati come combustibile occorre riferirsi al regime predisposto dalla Convenzione sulla responsabilità civile per danni dovuti ad inquinamento da idrocarburi usati per la propulsione della nave del 2001, entrata in vigore nel 2008<sup>63</sup>. Relativamente ai danni derivanti da altre sostanze inquinanti, come quelle chimiche, occorre continuare a fare riferimento alla Convenzione internazionale sulla limitazione di responsabilità per i crediti marittimi del 1976, come emendata nel 1996<sup>64</sup>, in pendenza dell'entrata in vigore

---

60 Testo consultabile nel sito [www.comitemaritime.org/Places-of-Refuge](http://www.comitemaritime.org/Places-of-Refuge). Cfr. HETHERINGTON S., *Places of Refuge for Ships in Need of Assistance: The Work of the Comité Maritime International*, in *Oc. Yearb.*, 2010, pp. 331-358 e VAN HOOYDONK E., *Développements récents en matière de lieux de refuge pour navires en détresse (2004-2006)*, in *Ann. dr. mar. oc.*, 2007, pp. 252-258.

61 VOELCKEL M., *op. cit. supra* n. 23, p. 290.

62 *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992*, London, 27 November 1992, consultabile nel sito [www.iopcfund.org](http://www.iopcfund.org). In via di principio la responsabilità grava sul proprietario della nave, tenuto a disporre di una copertura assicurativa; quando l'indennizzo risarcibile ai sensi della Convenzione non è sufficiente per riparare il danno, lo Stato leso può ricorrere, in via supplementare, al Fondo internazionale di indennizzo per i danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi; su tale questione cfr. GAUCI G. M., *Places of Refuge: Compensation for Damage Perspective*, in CHIRCOP A., LINDEN O. (eds), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Leiden/Boston, 2006, pp. 299-319.

63 *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage*, London, 23 March 2001, consultabile nel sito [www.ecolex.org](http://www.ecolex.org); entrata in vigore il 21 novembre 2008.

64 *Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 (LLMC 1976)*, London, 19 November 1976, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1456, p. 221; entrata in vigore il 1° dicembre 1986 ed emendata dal *Protocol of 1996 to Amend the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 (LLMC PROT 1996)*, London, 2 May 1996, consultabile nel sito [www.ecolex.org](http://www.ecolex.org) ed entrato in

della Convenzione sulla responsabilità e compensazione per danni connessi al trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive conclusa nel 1996 ed emendata da un Protocollo del 2010<sup>65</sup>.

Non è raro che, in via unilaterale, gli Stati impongano alla nave in pericolo la presentazione di una garanzia finanziaria. La direttiva 2002/59/CE contempla espressamente tale possibilità a favore degli Stati membri, ma esclude che i rischi finanziari cui è esposto lo Stato costiero costituiscano un valido motivo per rifiutare l'accoglienza delle navi in pericolo, che la presentazione di detto certificato comporti ritardi eccessivi o che la sua assenza pregiudichi il rifugio<sup>66</sup>. Sussiste poi il rischio, con riguardo agli Stati terzi all'Unione europea, che la verifica della validità della garanzia provochi ritardi irragionevoli e che il tenore della garanzia richiesta non sia proporzionato all'entità del potenziale danno<sup>67</sup>.

Una diversa questione riguarda infine l'eventuale responsabilità dello Stato per i danni derivanti dall'inquinamento marino nelle zone sotto la sua giurisdizione o in quella di uno Stato terzo, conseguenti alla decisione di accogliere ovvero rifiutare l'ammissione di una nave straniera in cerca di riparo. Per quanto concerne il primo caso viene in rilievo l'art. 235, par. 2 della Convenzione sul diritto del mare, in base al quale gli Stati garantiscono la possibilità di un ricorso interno per ottenere un indennizzo rapido e adeguato o altre forme di reintegrazione dei danni causati da inquinamento dell'ambiente marino imputabile a persone fisiche o giuridiche poste sotto la loro giurisdizione<sup>68</sup>. Il CMI ha proposto che lo Stato sia esonerato da responsabilità se la decisione di accogliere la nave in pericolo è stata presa secondo criteri di ragionevolezza, da valutare sulla base delle circostanze conosciute (o che avrebbero dovuto essere conosciute) al momento della decisione e della valutazione effettuata

---

vigore il 13 maggio 2004.

65 *International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996 (HNS 1996)*, London, 3 May 1996, come emendata dal Protocollo del 30 aprile 2010; la versione consolidata della Convenzione, non ancora entrata in vigore (informazione al 31.8.2012), è consultabile nel sito [www.hnsconvention.org](http://www.hnsconvention.org). Il regime predisposto si articola intorno alla responsabilità in via primaria dei proprietari della nave e, in via sussidiaria, di un Fondo finanziato da ciascun Stato membro per i danni eccedenti la copertura assicurativa del proprietario.

66 Il dispositivo è completato da misure di compensazione, disposte dalla Commissione, per le perdite economiche subite da un porto o da un organismo nazionale come conseguenza dell'accoglienza di una nave in pericolo (Direttiva 2002/59/CE, *cit. supra* n. 35, articoli 20 quater e 20 quinquies).

67 BRIGNARDELLO M., *op. cit. supra* n. 51, p. 429. È discutibile che la previsione di un simile requisito, in via generale, sia conforme al principio di necessità (VAN HOOYDONK E., *op. cit. supra* n. 44, p. 124).

68 *Contra* BRIGNARDELLO M., *op. cit. supra* n. 51, p. 423.

dall'autorità competente, mentre sussisterebbe l'obbligo di risarcire la perdita o il danno subito da uno Stato terzo, dal proprietario della nave e della merce o dal soccorritore come conseguenza del rifiuto di accoglienza, a meno che non sia provata la ragionevolezza del comportamento adottato<sup>69</sup>. Conviene rilevare che la maggior parte degli Stati non è pronta ad assumere alcuna responsabilità in nessuna delle due ipotesi considerate; in Italia sussiste la responsabilità extracontrattuale delle competenti autorità nazionali se l'autorizzazione di ingresso è stata disposta con negligenza e ad essa è ricollegabile un danno ai sensi dell'art. 2043 del Codice civile<sup>70</sup>.

### 2.3 La giurisdizione dello Stato costiero sulle acque interne

I porti, compresi gli ormeggi utilizzati per il carico o l'ancoraggio delle navi, fanno parte delle acque interne dello Stato, fatta eccezione per i porti di profondità, le installazioni al largo della costa e gli aeroporti in mare<sup>71</sup>. Le acque interne sono le acque situate verso terra rispetto alla linea di base del mare territoriale, sulle quali lo Stato esercita la sua piena sovranità e attraverso le quali le navi non è esercitabile alcun diritto di passaggio inoffensivo, diversamente da quanto previsto per il mare territoriale, fatta eccezione per l'ipotesi in cui siano assoggettate al regime delle acque interne aree che precedentemente non erano considerate tali in virtù del tracciato della linea di base diritta<sup>72</sup>.

---

69 Comité maritime international, Draft Instrument on Places of Refuge, consultabile nel sito [www.comitemaritime.org/Places-of-Refuge](http://www.comitemaritime.org/Places-of-Refuge), articoli 4 e 5.

70 *Appendix to Report on Places of Refuge Submitted by Comité Maritime International (CMI) to the IMO Legal Committee*, in Comité maritime international, *Yearbook*, 2003, Vancouver I, p. 318 ss. Di fatto è difficile che siano soddisfatti i requisiti del danno e del comportamento colposo necessari per poter applicare l'art. 2043 del Codice civile che, come noto, disciplina l'illecito extracontrattuale (BRIGNARDELLO M., *op. cit. supra* n. 51, p. 423); ciò comporta inoltre una difficile valutazione, in concreto, dell'entità dei danni riconducibili al provvedimento di rifiuto di accoglienza (HETHERINGTON S., "Prestige" – *Can the Law Assist?*, in Comité maritime international, *Yearbook*, 2003, Vancouver I, p. 369).

71 YANG H., *op. cit. supra* n. 23, p. 47. Rientrano nelle acque interne anche le baie storiche e i corsi d'acqua interamente situati nel territorio dello Stato, come i laghi, i fiumi e i canali (MOLENAAR E. J., *Coastal State Jurisdiction over Vessel Source Pollution*, The Hague, 1998, p. 185; COLOMBOS C. J., *op. cit. supra* n. 8, p. 87; per quanto riguarda la natura di "acque interne" delle baie storiche cfr. Corte internazionale di giustizia, *Affaire des pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège)*, fond, arrêt, C.I.J. *Recueil*, 1951, p. 130). Le acque interne possono esistere anche entro gli stretti impiegati per la navigazione internazionale, mentre sono escluse dalle acque arcipelagiche, anche se lo Stato-arcipelago può comunque decidere di tracciare linee di delimitazione delle acque interne al loro interno (*Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, *cit. supra* n. 9, art. 50).

72 *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, *cit. supra* n. 9, art. 2, par. 1 e art. 8. *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë*, *cit. supra* n. 11, art. 1, par. 1 e art. 5, par. 1. La sovranità dello Stato sulle acque interne è un principio di diritto internazionale generale (*Activités*

La nave straniera ammessa in porto è sottoposta alla giurisdizione dello Stato costiero non solo su richiesta dello Stato di bandiera, ma anche rispetto alle attività ivi svolte che siano suscettibili di ripercuotersi sugli interessi locali, mentre restano escluse le questioni inerenti l'economia puramente interna della nave<sup>73</sup>. La tendenza generale è tuttavia nel senso di un progressivo ampliamento del novero di materie considerate di rilevanza locale, nel quale sono comprese non solo attività tradizionalmente ritenute lesive della tranquillità e dell'ordine pubblico, come l'immigrazione clandestina e le frodi fiscali, ma anche, per esempio, l'inquinamento marino derivante da scarichi delle navi<sup>74</sup>. Il fondamento giuridico di tale impostazione è stato diversamente individuato

---

*militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, cit. *supra* n. 29, paragrafi 212-213), riconosciuto dalla dottrina ancor prima della conclusione delle Convenzioni sul diritto del mare del 1958; Vattel, per esempio, affermava che «les ports et les havres sont encore manifestement une dépendance, et une partie même du pays, et par conséquent ils appartiennent en propre à la Nation. On peut leur appliquer, quant aux effets du domaine et de l'empire, tout ce qui se dit de la terre même» (VATTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, livre I, chap. XXIII, par. 290) e analogamente Laun, secondo il quale a «toutes ces étendues d'eau ne sont pas des parties de la mer côtière, mais des parties du territoire de l'Etat au même titre que la terre ferme ... sur ces étendues d'eau s'exercent non seulement les droits de souveraineté limitée de l'Etat sur la mer côtière, mais ceux de la souveraineté absolue de l'Etat sur son territoire» (LAUN, *op. cit. supra* n. 23, p. 15). L'eccezione relativa al passaggio inoffensivo non riguarda gli Stati-arcipelago, come risulta dal combinato disposto dell'art. 8, par. 1 e dell'art. 50 (NORDQUIST M. H. (ed.), *op. cit. supra* n. 12, p. 107).

<sup>73</sup> MOLENAAR E. J., *op. cit. supra* n. 71, p. 185; ROTHWELL D. R., STEPHENS T., *op. cit. supra* n. 23, p. 56; CHURCHILL R. R., LOWE A. V., *op. cit. supra* n. 6, pp. 65-68; ÖZÇAYIR Z. O., *Port State Control*, London, 2004, 2<sup>nd</sup> ed., p. 80; HAKAPÄÄ K., *op. cit. supra* n. 23, p. 169; McDOUGAL M. S., BURKE W. T., *op. cit. supra* n. 44, pp. 127-130 e p. 156; YANG H., *op. cit. supra* n. 23, p. 95 ss.; VERHOEVEN J., *Droit international public*, Bruxelles, 2000, p. 535; JOHNSON L. S., *Coastal State Regulation of International Shipping*, Dobbs Ferry/New York, 2004, p. 39; MOLENAAR E. J., *Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2007, p. 228. Un recente esempio tratto dalla prassi è quello della nave turca *Nazlim*, che la Capitaneria di Porto di Taranto ha trattenuto in porto e contro cui è stata aperta un'inchiesta amministrativa per accertare le cause e le responsabilità del massiccio sversamento di idrocarburi, avvenuto nell'aprile 2012 nel mar Grande, durante la sua sosta in porto (RIZZO G., *La nave turca è trattenuta in porto*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 18 agosto 2012). La competenza del giudice italiano, per esempio, è ritenuta sussistente rispetto a delitti commessi su navi straniere attraccate in un porto italiano solo quando tali illeciti si siano in qualche modo ripercossi anche sulla comunità territoriale (TREVES T., *Il diritto del mare e l'Italia*, Milano, 1995, p. 38). Cfr. per esempio, Trib. Napoli, 7 febbraio 1974, re "Iannopoulos", in *La Giurisprudenza*, p. 202 (carenza di giurisdizione rispetto alla detenzione di stupefacenti da parte di un marittimo straniero a bordo su una nave straniera attraccata in un porto italiano) e Cass. pen., 26 gennaio 1990, re Zaid, in *Riv. it. dir. int. priv. proc.*, 1990, p. 1005 ss. (carenza di giurisdizione rispetto alla detenzione non autorizzata di armi da utilizzarsi a fini di difesa da parte di una nave straniera presente in un porto italiano).

<sup>74</sup> YANG H., *op. cit. supra* n. 23, pp. 91-92. La Corte di cassazione italiana ha considerato che le operazioni di smaltimento dei rifiuti pericolosi effettuate in aree portuali nazionali sono regolate dalla normativa nazionale, conforme a quella comunitaria in materia (Cass. pen., 12 marzo 2003, n. 22501, in *Cassazione Penale*, 2004, p. 1751, escludendo così l'applicazione delle prescrizioni dell'Allegato V della Convenzione MARPOL; per un commento cfr. MICCICHÉ L., *Brevi note in tema di smaltimento dei rifiuti di acque di sentina in ambito portuale*, in *Dir. mar.*, 2005, pp. 509-517); è altresì applicabile la sanzione amministrativa pecuniaria prevista per la violazione delle norme per la tutela delle acque marine dall'inquinamento, comminata in caso di inottemperanza delle disposizioni temporali prescritte dalla Capitaneria di Porto per la consegna dei rifiuti di bordo (Cass. Civ., 14 settembre 2006, n. 19800, in *Dir. mar.*, 2008, p. 118 ss con nota di DE MAESTRI)

dalla giurisprudenza e dottrina anglo-americana e da quella di stampo francese. Secondo la prima, la giurisdizione dello Stato sulle navi straniere nei suoi porti sarebbe assoluta e il suo mancato esercizio deriverebbe unicamente da ragioni di *comity*<sup>75</sup>; in base all'impostazione francese, invece, le autorità locali non sarebbero competenti rispetto a materie inerenti la disciplina interna e i delitti commessi a bordo fra membri dell'equipaggio, salvo in caso di richiesta dello Stato di bandiera o di turbativa della tranquillità portuale<sup>76</sup>. La Convenzione di Montego Bay si limita a stabilire che lo Stato costiero dovrebbe omettere di esercitare la sua giurisdizione penale a bordo di una nave straniera in transito nel mare territoriale rispetto a reati commessi a bordo durante il passaggio, fatta eccezione per alcune ipotesi, fra cui assume rilevanza quella in cui le conseguenze del reato si estendano allo Stato costiero o sia disturbata la pace del Paese<sup>77</sup>. Tutt'oggi è possibile constatare che gli Stati costieri tendono a non esercitare la loro giurisdizione riguardo a reati commessi a bordo o a questioni aventi natura civile

---

75 Secondo l'impostazione inglese, la giurisdizione locale è assoluta anche nei riguardi di fatti puramente interni alla nave straniera presente in porto (JESSUP F. C., *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, New York, 1927, p. 191; per un'analisi della prassi inglese fino al 1927 cfr. *ibidem*, pp. 169-178; per riferimenti alla dottrina anglosassone che sostiene questa posizione cfr. LEANZA V., *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, 1993, pp. 114-115). La posizione statunitense presenta invece un minor livello di uniformità ed è tradizionalmente fatta risalire alla sentenza della Corte Suprema nel caso *Wildenhus* del 1887 nel quale è stata affermata la competenza delle autorità locali rispetto a delitti commessi a bordo della nave straniera presente in porto, ma tali da disturbare la tranquillità e la pace del porto (HAYASHI M., *Jurisdiction over Foreign Commercial Ships in Ports: A Gap in the Law of the Sea Codification*, in *Oc. Yearb.*, 2004, p. 497). Per un'analisi dettagliata delle due impostazioni cfr. CHARTERIS A. H., *The legal position of merchantmen in foreign ports and national waters*, in *British Year Book Int. Law*, 1920, pp.45-96; LENOIR J. J., *Criminal Jurisdiction over Foreign Merchant Ships*, in *Tulane Law Review*, 1935-1936, pp. 13-35.

76 L'impostazione francese è tradizionalmente fatta risalire ad un parere del Conseil d'Etat del 28 ottobre 1806 (riprodotto in GIDEL, *Droit international public de la mer*, t. 2, Châteauroux, p. 207): il caso riguardava due navi statunitensi approdate in porti francesi, la *Newton* e la *Sally*, a bordo delle quali erano stati commessi delitti a danno di membri dell'equipaggio statunitense; il Consiglio di Stato ha stabilito che una nave straniera ammessa in un porto nazionale è automaticamente sottoposta alla legislazione ivi in vigore, ma che le autorità locali si astengono dall'interferire in fatti interni alla nave qualora ciò non sia richiesto o non sia a rischio la sicurezza del porto. La Corte di cassazione francese ha riconosciuto il valore legislativo del principio stabilito in tale parere anche in epoca più recente (cfr. Cass. Crim., 3 mai 1995, n°95-80725, consultabile nel sito [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)), anche se l'estensione delle materie che non rilevano più dell'economia puramente interna della nave straniera, in ragione di disposizioni adottate sul piano internazionale o dell'Unione europea, ne ha di fatto ridimensionato la portata (BONASSIES P., *Faut-il abroger l'avis du Conseil d'Etat du 28 octobre 1806?*, in *La mer et son droit. Mélanges offertes à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Paris, 2003, pp. 105-109).

77 Analogamente dispone l'art. 19 della *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë*, *cit. supra* n. 11. Le norme citate non essendo formulate in termini obbligatori, il mancato esercizio della giurisdizione penale da parte dello Stato costiero resta una questione di *comity*, lasciata alla sua discrezionalità a seconda delle circostanze della specie. Osserva un a. che il citato art. 19 si riferisce in realtà alle navi straniere in transito nel mare territoriale, ma non a quelle ancorate in porto o in transito nel mare territoriale dopo essere salpate da un porto locale (FRANCIONI F., *Criminal Jurisdiction over Foreign Merchant Vessels in Territorial Waters: A New Analysis*, in *It. Yearb. Int. Law*, 1975, p. 32; l'osservazione è riferibile anche all'art. 27 della Convenzione di Montego Bay dal momento che il suo tenore è lo stesso).

che producono conseguenze esterne di minor rilievo, e ciò nonostante la presenza della nave straniera nel porto o nelle acque interne, a meno che non sia coinvolto un individuo non appartenente all'equipaggio o vi sia un'espressa richiesta in tal senso da parte dei rappresentanti dello Stato di bandiera<sup>78</sup>.

I fatti commessi e gli eventi occorsi al di fuori delle aree sotto giurisdizione nazionale sono invece sottoposti alla giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera<sup>79</sup>. In materia di giurisdizione penale relativa a abbordi o incidenti della navigazione, la Convenzione sul diritto del mare afferma espressamente la competenza esclusiva dello Stato di bandiera e dello Stato nazionale degli individui coinvolti, abbandonando il principio affermato nel famoso caso *Lotus* del 1927 dalla Corte permanente di giustizia internazionale<sup>80</sup>. Eccezioni a tale principio risultano dalle fattispecie di legittimo intervento in alto mare previste all'art. 110 della Convenzione di Montego Bay, nonché poteri di applicazione di cui gode lo Stato del porto in relazione a scarichi illeciti commessi in alto mare o entro la giurisdizione di un terzo Stato<sup>81</sup>.

In ogni caso la giurisdizione dello Stato sulle sue acque interne non è assoluta. Sussiste un obbligo generale di non discriminazione, in fatto o in diritto, nei confronti delle navi battenti bandiera straniera<sup>82</sup>; inoltre, le navi di Stato da guerra, cui sono assimilate anche le navi che assolvono funzioni di servizio pubblico, godono dell'immunità dalla giurisdizione, salvo in caso di consenso prestato dallo Stato della bandiera, ma devono comunque osservare le condizioni imposte per l'ingresso e la

---

78 YANG H., *op. cit. supra* n. 23, p. 97. Con sentenza del 22 aprile 1895 nel caso *Redstart*, la Corte di cassazione ha ritenuto la giurisdizione penale dello Stato del porto rispetto a fatti commessi da cittadini italiani a bordo di una nave straniera presente nel porto (per una descrizione del caso cfr. JESSUP F. C., *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, New York, 1927, pp. 156-157).

79 *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, *cit. supra* n. 9, articoli 92 e 94.

80 *Ibidem*, art. 97; nello stesso senso cfr. *Convention sur la haute mer*, Genève, 29 avril 1958, in Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, p. 82, art. 11. Nel citato caso *Lotus*, la Corte permanente di giustizia internazionale aveva affermato la legittimità, ai sensi del diritto internazionale generale, di un procedimento penale aperto da uno Stato del porto, ai sensi del suo diritto interno, contro un marittimo straniero in servizio a bordo di una nave straniera in relazione ad una collisione occorsa in alto mare (*Affaire du "Lotus"*, arrêt, C.P.I.J., *serie A*, 1927, n°10, pp. 19-20). Sul punto il diritto internazionale generale coincide con le norme pattizie citate (ANDERSON D., *Modern Law of the Sea. Selected Essays*, Leiden/Boston, 2008, p. 268, nota 4).

81 Vale a dire qualora ciò sia consentito espressamente da convenzioni internazionali ratificate dagli Stati coinvolti nella fattispecie, da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o sia giustificato ai sensi della legittima difesa.

82 Cfr. *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, *cit. supra* n. 9, articoli da 24 a 26 e art. 227. L'art. 2, par. 1, dello Statuto di Ginevra del 1923 dispone che gli Stati parti accordino alle navi di altri Stati parti, presenti nei loro porti, lo stesso trattamento riservato alle navi nazionali e norme analoghe sono previste anche in numerosi accordi bilaterali relativi alla navigazione.

legislazione locale<sup>83</sup>; le navi mercantili private e quelle di Stato che assolvono funzioni commerciali o che, pur non svolgendo attività commerciali, non costituiscono organi di governo (come le navi oceanografiche o adibite alla ricerca scientifica) restano invece sottoposte alla giurisdizione dello Stato costiero<sup>84</sup>.

### 3. Il regime dei porti italiani

La regolamentazione dei porti marittimi sul piano interno varia significativamente da Stato a Stato e non è dunque possibile procedere ad una sua ricostruzione unitaria. Sia la proprietà che la gestione dei porti possono rivestire forma pubblica, centralizzata o decentralizzata, ovvero privata; talvolta essi costituiscono parte integrante del demanio pubblico, in qualità di beni amministrati da un ministero o da un suo dipartimento, talaltra sono organi parastatali, aventi natura autonoma o semi-autonoma<sup>85</sup>. Il modello predominante in Europa è quello del c.d. *Landlord Port*, nell'ambito del quale un ente di gestione pubblico è incaricato dello sviluppo, della programmazione e del controllo del territorio, comprese le infrastrutture portuali, mentre la gestione del traffico e dei terminali è affidata a imprese private, fatta salva la proprietà pubblica del suolo e delle infrastrutture<sup>86</sup>.

Nell'ambito del nostro ordinamento giuridico la disciplina generale del settore portuale è stabilita dalla parte I del Codice della navigazione (libro I, «L'ordinamento amministrativo della navigazione», titoli II e III) e dalla Legge n. 84/1994 di riordino dell'amministrazione dell'ente porto e delle imprese portuali<sup>87</sup>. Le rade e i porti sono beni dello Stato appartenenti al demanio pubblico, precisamente al demanio marittimo, ex art. 822, comma 1 del Codice civile e in quanto tali sono soggetti al Codice della navigazione ai sensi del suo art. 28, lett. a)<sup>88</sup>. Il litorale della Repubblica è suddiviso in

---

83 McDOUGAL M. S., BURKE W. T., *op. cit. supra* n. 44, pp. 130-136; DEGAN D., *Internal Waters*, in *Netherlands Yearb. Int. Law*, 1986, p. 28 e pp. 33-35.

84 LEANZA V., *op. cit. supra* n. 75, pp. 112-113.

85 GONZÁLEZ LAPEYRE E., *op. cit. supra* n. 14, pp. 346-347; LAGONI R., *op. cit. supra* n. 6, par. 5.

86 CARBONE S. M., MUNARI F., *op. cit. supra* n. 1, pp. 133-135. Ai *Landlord Ports* si contrappongono i *Tool Ports*, nei quali il gestore si occupa tanto della creazione che dell'utilizzazione delle infrastrutture, e gli *Operating Ports*, nei quali l'ente di gestione fornisce anche i servizi di carico e scarico delle merci (*ibidem*, p. 134). Per una descrizione dei possibili modelli di porto cfr. MUSSO E., GHIARA H., (a cura di), *Ancorare i porti allo sviluppo del territorio*, Milano, 2007, pp. 41-44.

87 Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*, in Suppl. ordinario alla G.U. del 4 febbraio 1994, n. 28.

88 In quanto beni demaniali sono riservati alla proprietà pubblica e salvaguardati dalle garanzie di

zone marittime, a loro volta ripartite in compartimenti e circondari; sono inoltre previsti uffici locali marittimi e delegazioni di spiaggia nei principali approdi<sup>89</sup>. Attualmente l'organizzazione periferica del Ministero dei trasporti e della navigazione si articola in tredici direzioni marittime, quarantasette compartimenti marittimi e quarantasei uffici circondariali marittimi, retti da ufficiali del Corpo delle Capitanerie di Porto, nonché da uffici locali marittimi e delegazioni di spiaggia, retti essenzialmente da sotto-ufficiali del Corpo<sup>90</sup>. Le funzioni amministrative attinenti alla navigazione e al traffico marittimo sono esercitate dal Corpo delle Capitanerie di Porto, il quale conserva la facoltà di delegare tali funzioni a funzionari onorari<sup>91</sup>. Il legislatore ha disposto la costituzione del previgente Ispettorato Generale delle Capitanerie di Porto in Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, che dipende dal Ministero dei trasporti e della navigazione, ma opera anche al servizio del Ministero dell'ambiente<sup>92</sup>. Il Comando Generale esercita le competenze in materia di sicurezza della navigazione attribuite al Ministero del trasporto e della navigazione nonché le funzioni espressamente attribuitegli dal Codice dell'ordinamento militare<sup>93</sup>.

La Legge n. 84/1994 ha riordinato la legislazione in materia portuale, adottando il modello di *Landlord Port* precedentemente richiamato e addivenendo ad una privatizzazione dei servizi offerti nei porti<sup>94</sup>. La nuova disciplina si basa sulla dicotomia

---

inalienabilità, imprescrittibilità, impignorabilità, non espropriabilità per pubblica utilità e impossibilità di sottrazione al loro uso; essendo individuati dal legislatore sulla base di caratteristiche naturali, il loro accertamento amministrativo è solo dichiarativo e non anche costitutivo (GRANARA D., *I beni demaniali marittimi ed il relativo regime giuridico*, in *Rivista giuridica edilizia*, 2011, pp. 278). Le norme citate del Codice civile e del Codice della navigazione non distinguono i beni demaniali in base alla loro funzione o destinazione d'uso, stabilendo piuttosto una disciplina unitaria; tale approccio è stato criticato in quanto non sembra tenere conto della peculiare dimensione economica del demanio marittimo, in forza della quale sono state previste, a livello normativo, non più solo funzioni di polizia e di tutela, ma anche funzioni di vera e propria programmazione e promozione (XERRI SALAMONE A., *op. cit. supra* n. 15, pp. 64-65).

89 Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, *Codice della Navigazione*, in *G.U.* del 18 aprile 1942, n. 93, art. 16.

90 NOBILE M., *L'organizzazione periferica della Marina Mercantile: origine ed evoluzione storica*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 112.

91 Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, *cit. supra* n. 89, art. 18. Diversamente dal passato, tale facoltà è oggi solo raramente esercitata, sia in ragione dell'importanza dei compiti assegnati al Corpo della Capitaneria di Porto e degli interessi in gioco, sia grazie all'avvenuto potenziamento del personale appartenente al Corpo a partire dal 1991 in poi (NOBILE M., *ibidem*, pp. 111-112).

92 Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *cit. supra* n. 87, art. 3.

93 *Ibidem* e Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, in Suppl. ordinario n. 84 alla *G.U.* dell'8 maggio 2010, n. 106, articoli da 132 a 138. Sul Corpo della Capitaneria di Porto cfr. ampiamente il Cap. Quarto, par. 2.3.

94 La Legge n. 84/1994 si fonda sul principio di separazione delle attività economiche da quelle di controllo e, a sua volta, sulla separazione del controllo della gestione, affidata ai privati, da quello svolto in materia di sicurezza, navigazione, igiene e altre materie analoghe (XERRI SALAMONE A., *op. cit. supra* n. 15, p. 128; sul fenomeno della privatizzazione dei porti e le sue cause, imputabili sia

Autorità portuale/Autorità marittima: le Autorità portuali, istituite originariamente presso diciotto dei maggiori porti italiani, sono incaricate dell'amministrazione del demanio marittimo, della programmazione e dello sviluppo del porto e dispongono di poteri di regolamentazione e ordinanza; le Autorità marittime svolgono invece le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal Codice della navigazione e dalle leggi speciali, nonché le rimanenti funzioni amministrative, fatte salve le competenze espressamente attribuite alle Autorità portuali<sup>95</sup>.

Allo stato attuale i porti sono classificati in due categorie, cui corrisponde una diversa attribuzione di responsabilità per il finanziamento delle relative infrastrutture. Nella prima categoria rientrano i porti preposti alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato, mentre nella seconda sono compresi quelli aventi rilevanza economica, in quanto destinati allo svolgimento di funzioni commerciali, industriali e petrolifere, di servizio passeggeri, pescherecce, turistiche o da diporto; i porti della seconda categoria sono a loro volta suddivisi in tre classi a seconda della loro rilevanza economica internazionale, nazionale, regionale o interregionale<sup>96</sup>.

I porti civili e le grandi reti di trasporto e di navigazione formano oggetto della competenza normativa concorrente Stato-Regioni ai sensi dell'art. 117, 3° comma della Costituzione, anche se sono riservate alla legislazione esclusiva dello Stato materie come la sicurezza, le dogane, la tutela dell'ambiente, l'ordinamento e l'organizzazione

---

all'incidenza diretta del diritto comunitario sul diritto interno, sia alle evoluzioni attinenti alla stessa navigazione cfr., *ibidem*, pp. 86-117). L'esperienza italiana si è conformata all'evoluzione avvenuta sul piano internazionale, sostituendo il tradizionale modello amministrativo dei porti con un'impostazione nella quale il porto assume rilievo prima di tutto come "mercato", come tale sottoposto alle regole dell'economia di mercato (CARBONE S. M., MUNARI F., *op. cit. supra* n. 1, pp. 6-7).

95 Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *cit. supra* n. 87, articoli 6, 7, 13 e 14. Le Autorità portuali sono composte da un presidente, da un comitato portuale, da un segretariato generale e da un collegio dei revisori dei conti e sottoposte alla vigilanza del Ministro dei trasporti e della navigazione; le Autorità marittime constano invece dei direttori marittimi, preposti alle zone marittime, dei capi dei compartimenti marittimi e dei capi dei circondario cui è suddiviso il litorale della Repubblica. Sul punto cfr. D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *op. cit. supra* n. 10, pp. 137-141; STEFANINI E., *Il riparto di competenze tra autorità marittime ed autorità portuali*, in *Quaderni regionali*, 2009, pp. 1035-1051; XERRI SALAMONE A., *op. cit. supra* n. 15, pp. 145-167.

96 Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *cit. supra* nota 87, art. 4. L'individuazione dei porti appartenenti alla prima categoria è effettuata con decreto del Ministro della difesa, emanato di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; la seconda categoria è invece individuata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentite le autorità portuali o, laddove non siano istituite, le Autorità marittime. Lo Stato è responsabile delle grandi infrastrutture dei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, mentre restano a carico delle Regioni il finanziamento dei porti regionali o sub-regionali e le funzioni amministrative dei primi. Questa distinzione si è rivelata, di fatto, di difficile applicazione, in quanto non è tenuto conto né delle diverse tipologie di opere da realizzare, né delle esigue risorse finanziarie generalmente messe a disposizione delle Regioni (VEZZOSO G., *op. cit. supra* n. 1, p. 442).

delle Autorità portuali, essendo quest'ultime enti pubblici nazionali<sup>97</sup>. Ai sensi dell'art. 117, 1°, 3° e 6° comma della Costituzione, le Regioni godono della potestà legislativa, entro i limiti derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, oltre che della potestà regolamentare; resta salvo, in ogni caso, il principio di sussidiarietà *ex art.* 118 della Costituzione, in base al quale le competenze amministrative relative ai porti sono in via di principio attribuite ai Comuni, salvo il loro conferimento ad istituzioni gerarchicamente superiori per assicurarne l'esercizio unitario. La disciplina recante programmazione generale delle reti di trasporto e di navigazione, compresi i porti, è attualmente stabilita dal D.P.R. 14 marzo 2001 n. 14667, recante il «Nuovo piano generale dei trasporti e della logistica»<sup>98</sup>.

Conviene ricordare, infine, che è in fase di approvazione un disegno di legge recante modifiche alla Legge n. 84/1994, approvato in prima lettura dal Senato il 12 settembre 2012 ed attualmente in discussione alla Camera<sup>99</sup>. L'applicazione della Legge n. 84/1994 ha effettivamente messo in luce importanti lacune della disciplina vigente, soprattutto per quanto riguarda la ripartizione delle competenze normative fra Stato e Regioni, i requisiti per l'istituzione, l'organizzazione e il finanziamento delle Autorità portuali e l'adozione dei piani regolatori portuali<sup>100</sup>. Il disegno di legge contempla una nuova classificazione dei porti in tre categorie: porti o specifiche aree portuali destinati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato (categoria I), porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale (categoria II) e porti di rilevanza economica regionale e

---

<sup>97</sup> La competenza concorrente delle Regioni è inoltre esclusa con riferimento ai porti di rilevanza nazionale e/o internazionale, i quali restano soggetti alla sola disciplina statale (CARBONE S. M., MUNARI F., *op. cit. supra* n. 1, p. 91).

<sup>98</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, *Nuovo piano generale dei trasporti e della logistica*, in Suppl. straordinario alla *G.U.* del 16 luglio 2001, n. 163. La Corte costituzionale ha infatti ammesso che anche nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente possa essere riservata allo Stato la competenza ad esercitare funzioni amministrative, a condizione che esista un interesse pubblico e sia stipulata un'intesa con la Regione interessata (Corte cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2675 ss; questo principio è stato successivamente ribadito dalla Corte a più riprese: cfr. per esempio la sent. 13 gennaio 2004, n. 6, in *Giur. cost.*, 2004, I, p. 105, e la più recente sent. 22 luglio 2011, n. 232, in *Foro it.*, 2011, p. 2583).

<sup>99</sup> Senato della Repubblica, Legislatura 16<sup>a</sup> - Disegno di legge N. 143-263-754-2403, *Riforma della legislazione in materia portuale*, consultabile nel sito [www.senato.it](http://www.senato.it). Il DDL attuale è frutto della congiunzione del testo unificato relativo ai disegni di legge nn. 143, 263 e 754 e del disegno di legge n. 2403 elaborato dal Consiglio dei Ministri. L'esame in Commissione alla Camera è iniziato il 27 settembre 2012.

<sup>100</sup> Sulla riforma dell'ordinamento portuale cfr. lo *Speciale "Riforma portuale"*, in *Quaderni regionali*, 2009, pp. 925-1101; VEZZOSO G., *op. cit. supra* n. 1, pp. 438-460; CARBONE S. M., MARESCA D., *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 2009, pp. 1058- 1081; VEZZOSO G., *Prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano*, in *Dir. mar.*, 2007, pp. 626-648.

interregionale (categoria III); sono inoltre introdotte nuove disposizioni relative alla ripartizione della competenza normativa fra Stato e Regioni, alle funzioni e al finanziamento delle Autorità marittime e portuali, nonché a settori non direttamente rilevanti ai fini della presente ricerca, come il piano regolatore portuale, il dragaggio e la bonifica dei siti contaminati, il recupero di aree per lo sviluppo della nautica da diporto, l'autonomia finanziaria dei porti e le tasse di ancoraggio e portuali.