

## Capitolo VI

### Lo Stato del porto nell'ambito dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. L'affermazione di un autonomo regime di controllo dello Stato del porto nell'ambito dell'Unione europea. – 2. La disciplina generale sul controllo dello Stato del porto – 2.1 La direttiva 2009/16/CE. – 2.2 Il monitoraggio e l'assistenza dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima. – 2.3 L'organizzazione del controllo dello Stato del porto in Italia. – 3. Il controllo dello Stato del porto nelle normative sulla sicurezza marittima. – 3.1 Rinvio alla direttiva 2009/16/CE. – 3.2 Rinvio al *Port State Control* previsto in convenzioni internazionali. – 3.3 Autonomi regimi di controllo: in materia di *safety* e condizioni sociali dei marittimi. – 3.4 (*Segue*) In materia di pesca INN. – 4. Altre forme di intervento degli Stati membri del porto. – 4.1 La predisposizione di impianti portuali per la raccolta dei rifiuti e dei residui delle navi. – 4.2 I poteri di applicazione rispetto a scarichi illeciti delle navi. – 4.3 La partecipazione alle inchieste sui sinistri o sugli incidenti marittimi. – 4.4 Il contributo alla salvaguardia della *security*.

#### 1. L'affermazione di un autonomo regime di controllo dello Stato del porto nell'ambito dell'Unione europea

Le coste del continente europeo corrono per circa 70.000 km lungo due oceani (quelli Atlantico e Artico), e quattro mari (il Mar Baltico, il Mar Mediterraneo, il Mar Nero e il Mare del Nord); ventuno dei ventisette Stati membri dell'Unione europea sono dotati di litorale e porti marittimi; le coste dell'Unione comprendono oltre mille porti nei quali si svolge circa il 90% del suo commercio estero e circa il 40% del commercio fra Stati membri, per un totale di circa 3.5 milioni di tonnellate di merci e trecentocinquanta milioni di passeggeri trasportati via mare ogni anno<sup>1</sup>. Tali dati consentono immediatamente di cogliere l'importanza rivestita dal trasporto marittimo nella regione europea e, al tempo stesso, il rischio costante di fenomeni inquinanti cui essa è sottoposta, come dimostrato dall'elevato numero di incidenti marittimi passati<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Informazioni fornite dall'Agenzia europea sulla sicurezza marittima e consultabili nel sito [www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/port-state-control.html](http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/port-state-control.html) (ultimo accesso il 3.2.2012).

<sup>2</sup> A partire dal disastro petrolifero della petroliera *Torrey Canyon* nel 1967, molti altri incidenti si

Le prime legislazioni comunitarie relative alla sicurezza marittima, risalenti alla fine degli anni'70, esortavano gli Stati membri a ratificare le pertinenti convenzioni internazionali ed adempiere gli obblighi assunti sul piano internazionale, stabilivano le condizioni di ingresso nei o di uscita dai porti comunitari per le navi cisterna ed instauravano un sistema di informazioni relativo alla riduzione e al controllo dell'inquinamento da idrocarburi<sup>3</sup>. La gravità assunta dal fenomeno delle navi inferiori agli standard, in parte imputabile ad un'applicazione parziale o inefficace del Paris MoU, ed il clamore suscitato da alcuni incidenti marittimi, come quello delle petroliere *Aegum Sea* nel dicembre 1992, al largo della Spagna, e *Braer* nel gennaio 1993, al largo della Gran Bretagna, hanno indotto la Commissione e il Consiglio a intervenire all'inizio degli anni'90 delineando una nuova politica comune sulla sicurezza dei mari<sup>4</sup>. Si è così progressivamente assistito all'elaborazione ed affermazione di un diritto regionale autonomo relativo alla sicurezza marittima nelle acque comunitarie<sup>5</sup>, spesso come conseguenza dei danni

---

sono verificati nelle acque degli Stati europei: a titolo di esempio si ricorderà quello dell'*Amoco Cadiz* del 1978, della *Braer* nel 1993, della *Sea Empress* nel 1996, dell'*Erika* nel 1999, della *Prestige* nel 2002. Nel solo 2010 ben 644 imbarcazioni sono rimaste coinvolte in incidenti provocati da affondamento, arenamento, collisione, esplosione o incendi o da altre cause, ciò che segna comunque una tendenza al miglioramento rispetto alle 762 unità coinvolte nel 2007; la maggioranza degli incidenti occorsi fra il 2007 e il 2010 si sono verificati lungo le coste dell'Oceano Atlantico, del Mare del Nord e del canale della Manica e, per la restante parte, nel Mar Mediterraneo, nel Mar Nero e nel Mar Baltico (European Maritime Safety Agency, *Maritime Accident Review 2010*, consultabile nel sito [www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu), p. 5 e p. 25).

<sup>3</sup> Cfr. Raccomandazione 78/584/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1978, relativa alla ratifica di convenzioni sulla sicurezza del trasporto marittimo, in *G.U.C.E.* L 194 del 19.07.1978, pp. 17-18; Raccomandazione 79/114/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1978, relativa alla ratifica della Convenzione internazionale del 1978 sulle norme di formazione, di abilitazione e di servizio di guardia della gente di mare, in *G.U.C.E.* L 33 dell'8.2.1979, pp. 31-31; Raccomandazione 79/487/CEE del Consiglio, del 15 maggio 1979, relativa alla ratifica della Convenzione internazionale sulla sicurezza dei containers (CSC), in *G.U.C.E.* L 125 del 22.5.1979, p. 18; Raccomandazione 80/907/CEE del Consiglio, del 23 settembre 1980, relativa alla ratifica della Convenzione internazionale di Torremolinos del 1977 sulla sicurezza dei pescherecci, in *G.U.C.E.* L 259 del 2.10.1980, p. 29; Direttiva 79/116/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1978, relativa alle condizioni minime necessarie per talune navi cisterna che entrano nei porti della Comunità o che ne escono, in *G.U.C.E.* L 33 dell' 8.2.1979, pp. 33-35 e la Decisione 81/971/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1981, che instaura un sistema comunitario di informazione in materia di controllo e riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi, in *G.U.C.E.* L 355 del 10.12.1981, pp. 52-55.

<sup>4</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, del 24 febbraio 1993, che modifica una politica comune sulla sicurezza dei mari e Risoluzione del Consiglio dell'8 giugno 1993 per una politica comune della sicurezza dei mari, COM/93/66 def., 24.2.1993, in *G.U.C.E.* C 271 del 7.10.93, pp. 1-3.

<sup>5</sup> Sul punto cfr. NOLLKAEMPER A., HEY E., *Implementation of the LOS Convention at the Regional Level: European Community Competence in Regulating Safety and Environmental Aspects of Shipping*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 1995, p. 282; CHRISTODOULOU-VAROTSI I., *Maritime Safety Law and Policies of the European Union and the United States of America: Antagonism or Synergy?*, 2009, Berlin/Heidelberg, p. 39. Per un'analisi generale dell'intervento normativo dell'Unione europea nel settore marittimo cfr. FRANK V., *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global*

ambientali provocati da alcuni gravi incidenti, come quello della petroliera *Erika* nel 1999<sup>6</sup> o della petroliera *Prestige* nel 2002<sup>7</sup>.

Gli interventi normativi sulla sicurezza marittima rientrano nell'ambito della competenza concorrente dell'Unione con gli Stati membri in materia di trasporti e ambiente<sup>8</sup>. La base giuridica tradizionalmente impiegata per le misure adottate in materia di *safety* è stata l'art 80, par. 2 TCE, corrispondente al vigente art. 100, par. 2 TFUE. Ai sensi dell'art. 100, par. 1 TFUE, la competenza delle istituzioni dell'Unione

---

*Obligations at the Regional Level*, Leiden/Boston, 2007, pp. XXI-480, nonché 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. 187-212; BELLAYER-ROILLE A., *L'Union européenne et l'action de l'Etat en mer*, in *Ann. dr. mar. oc.*, 2008, pp. 81-96; BRIGNARDELLO M., *La normativa comunitaria in materia di safety nella navigazione marittima*, in TRANQUILLI-REALI R., ROSAFIO E. G. (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, pp. 175-201; BESLIER S., *Politique maritime de l'Union européenne et droit de la mer*, in CUDENNEC A., GUEGUEN-HALLOUET G. (sous la dir.), *L'Union européenne et la mer: vers une politique maritime de l'Union européenne? Actes du colloque de Brest 18 et 19 octobre 2006*, Paris, 2007, pp. 37-44.

<sup>6</sup> In seguito al naufragio della petroliera *Erika*, la Commissione adottava una serie di pacchetti legislativi noti con il nome di Erika I (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in materia di sicurezza marittima del trasporto di idrocarburi, COM(2000) 142 def., 21.3.2000), Erika II (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alla seconda serie di provvedimenti comunitari in tema di sicurezza marittima in seguito al naufragio della petroliera ERIKA, COM(2000) 802 def., 6.12.2000) e Erika III (Comunicazione della Commissione. Terzo pacchetto di misure legislative per la sicurezza marittima nell'Unione europea, COM(2005) 585 def., 23.11.2005). Per un'analisi dei pacchetti Erika cfr. RINGBOM H., *The Erika Accident and its Effects on EU Maritime Regulation*, in NORDQUIST M. H., MOORE J. N. (eds), *Current Marine Environmental Issues and the International Tribunal for the Law of the Sea*, The Hague/London/New York, 2001, pp. 265-290; VAN DER MENSBRUGGHE Y., *Sécurité maritime et protection de l'environnement marin en l'an 2000: des réactions de la Communauté européenne à l'affaire de l'Erika et de quibusdam aliis...*, in *Ann. dr. mer*, 2000, pp. 177-201 e *Le paquet Erika III sur la sécurité maritime dans la communauté européenne enfin ficelé*, in *Ann. dr. mer*, 2009, pp. 295-307; ODIER F., *Réflexions sur le paquet Erika III statut du pavillon-assurance du propriétaire du navire: confrontation du droit international et du droit communautaire*, in *Ann. dr. mer*, 2008, pp. 279-287. Per un panorama delle conseguenze normative provocate dal naufragio della petroliera *Erika* cfr. ROBERT S., *L'Erika: responsabilités pour un désastre écologique*, Paris, 2003, VIII-259 p.; BEURIER J.-P., *Les conséquences du naufrage de l'Erika: risques, environnement, société, réhabilitation*, Rennes, 2005, 281 p.; NDENDE M., *Regard sur les procédures d'indemnisation des victimes de la catastrophe de l'Erika*, in *Ann. dr. mar. oc.*, 2003, pp. 89-105; LOPEZ DE GONZALO M., *La responsabilità delle società di classifica: dal caso "Nicolas H" ai casi "Erika" e "Prestige"*, in *Dir. mar.*, 2010, pp. 706-727.

<sup>7</sup> L'incidente del *Prestige* ha indotto le istituzioni comunitarie a rafforzare il controllo sullo Stato del porto ed accelerare la soppressione delle petroliere monoscafo nelle acque comunitarie mediante il regolamento (CE) n. 1726/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, che modifica il regolamento (CE) n. 417/2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo, in *G.U.U.E.* L 249 dell'1.10.2003, pp. 1-4. Per un'analisi delle conseguenze normative dell'incidente della *Prestige* cfr. JUSTE RUIZ J., *Compensation for Pollution Damage Caused by Oil Tanker Accidents: from "Erika" to "Prestige"*, in *Aegean Review of the Law of the Sea and Maritime Law*, 2010, pp. 37-60; GARCÍA NEGRO M., *The Prestige oil spill in Galicia: Analysis of Legal Compensation Systems and Economic Assessment of Damages to Commercial Fisheries*, in *Oc. Yearb.*, 2008, pp. 445-477; SOBRINO HEREDIA J. M., *L'affaire du Prestige: cadre juridique communautaire*, in CASADO RAIGÓN R. (sous la dir.), *L'Europe et la mer (pêche, navigation et environnement marin)*, Bruxelles, 2005, pp.

in materia di trasporti concerne, in via di principio, i soli trasporti ferroviari, quelli su strada e la navigazione interna; l'art. 100, par. 2 TFUE consente nondimeno al Parlamento e al Consiglio di adottare misure normative opportune, secondo la procedura legislativa ordinaria, dopo aver consultato il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, anche in materia di navigazione marittima ed aerea.

L'azione comunitaria intesa a ridurre gli incidenti marittimi e gli eventi inquinanti provocati da scarichi delle navi si articola intorno ad una complessa serie di normative, fra le quali un ruolo centrale è sicuramente occupato dalla disciplina sul *Port State Control*. Anche il diritto dell'Unione attribuisce effettivamente specifici diritti ed obblighi agli Stati membri del porto, in via complementare alla responsabilità principale di controllo dello Stato di bandiera<sup>9</sup>; a questo riguardo è interessante rilevare che il livello di efficienza degli Stati, in veste di Stati di approdo, ha ormai assunto una rilevanza tale da costituire una delle priorità in materia di trasporti imposte per l'adesione all'Unione europea<sup>10</sup> o per concludere accordi di associazione con Paesi terzi<sup>11</sup>.

---

215-248 e BOU FRANCH V., *Freedom of Navigation Versus Pollution by Oil From Vessels The Point of View of Coastal States*, *ibidem*, pp. 253-286; FRANK V., *Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 2005 pp. 1-64; BELLAYER-ROILLE A., *Les réactions juridiques de la CE suite au naufrage du Prestige: étude d'une politique ambitieuse de sécurité maritime*, in *Ann. dr. mar. oc.*, 2003, pp. 133-184; VAN DER MENSBRUGGHE Y., *De l'Erika au Prestige: la réaction de la Communauté en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement marin en 2002*, in *Ann. dr. mer*, 2002, pp. 333-345.

<sup>8</sup> Art. 4, par. 2, lettere e) e g) TFUE (versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in *G.U.U.E.* C 83 del 30.3.2010, p. 47).

<sup>9</sup> La direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime, in *G.U.U.E.* L 131 del 28.5.2009, pp. 47-56, afferma chiaramente che «Il controllo della conformità delle navi alle norme internazionali uniformi in materia di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento in mare spetta agli Stati di bandiera e di approdo» (Preambolo, par. 5).

<sup>10</sup> Cfr., per esempio, quanto previsto in merito all'adesione della Turchia (Decisione 2003/398/CE del Consiglio, del 19 maggio 2003, relativa ai principi, alle priorità, agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l'adesione della Turchia, in *G.U.U.E.* L 145 del 12.6.2003, pp. 40-56), della Romania (Decisione 2003/397/CE del Consiglio, del 19 maggio 2003, relativa ai principi, alle priorità, agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l'adesione della Romania, in *G.U.U.E.* L 145 del 12.6.2003, pp. 21-39) e della Bulgaria (Decisione 2003/396/CE del Consiglio, del 19 maggio 2003, relativa ai principi, alle priorità, agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l'adesione della Bulgaria, in *G.U.U.E.* L 145 del 12.6.2003, pp. 1-20).

<sup>11</sup> Cfr. per esempio Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla posizione che l'Unione europea e i suoi Stati membri dovranno assumere nel consiglio di associazione creato dall'accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hashemita di Giordania, dall'altra, in merito all'adozione di una raccomandazione sull'attuazione del piano d'azione UE-Giordania della PEV, COM(2011) 153 def., 19.04.2011: fra le priorità relative al settore marittimo figura anche l'applicazione delle «misure per la sicurezza marittima attraverso l'attuazione di sistemi di controllo dello Stato di approdo e di bandiera».

La prima disciplina in materia è stata posta in essere dalla direttiva 95/21/CE, che veniva adottata in vista di una migliore osservanza della pertinente normativa internazionale, della definizione di criteri comuni per il controllo delle navi e dell'armonizzazione delle procedure di ispezione e fermo all'interno delle Comunità<sup>12</sup>. La sua elaborazione è stata influenzata in maniera determinante dal Paris MoU del 1982, del quale la direttiva riconosceva l'esperienza acquisita e gli impegni assunti dagli Stati firmatari e, pur restando tuttora distinti e autonomi l'uno dall'altro, i due regimi si contraddistinguono per una reciproca influenza, collaborazione e condivisione di strumenti tecnici. Gli Stati parti del Paris MoU, che siano al tempo stesso membri dell'Unione europea, sono comunque tenuti a dare attuazione in via prioritaria alla disciplina sul controllo dello Stato del porto vigente sul piano dell'Unione.

La direttiva 95/21/CE è stata emendata a molteplici riprese per far fronte alle nuove esigenze connesse alla sicurezza marittima e alla tutela dell'ambiente marino, spesso messe in luce da disastri ambientali occorsi nelle acque degli Stati membri<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Direttiva 95/21/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati Membri (controllo dello Stato di approdo), in *G.U.C.E.* L 157 del 7.7.1995, pp. 1–19, Preambolo e art. 1. Per un'analisi di questo strumento cfr. ÖZÇAYIR Z. O., *Port State Control*, London, 2004, 2nd ed., pp. 215-219; KÖNIG D., *Port State Control: an Assessment of European Practice*, in EHLERS P., MANN-BORGESE E., WOLFRUM R. (eds), *Marine issues. From a Scientific, Political and Legal Perspective*, The Hague/London/New York, 2002, pp. 41-45; NDENDE M., VENDE B., *La transposition par les Etats de la Directive portant communautarisation du Mémorandum de Paris*, in *Dr. mar. fr.*, 2000, pp. 307-314; KESELJ T., *Port State Jurisdiction in Respect of Pollution from Ships: The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Memoranda of Understanding*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 1999, p. 146-160; GRIGOLI M., *Profili attuativi della politica di sicurezza marittima della Comunità europea*, in *Dir. mar.*, 1997, pp. 730-740; MOLENAAR E. J., *The EC Directive on Port State Control in Context*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 1996, pp. 257-288; SALVARANI R., *The EC Directive on Port State Control: A Policy Statement*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 1996, pp. 225-231.

<sup>13</sup> Si tratta in particolare delle seguenti direttive: Direttiva 98/25/CE del Consiglio del 27 aprile 1998 che modifica la direttiva 95/21/CE, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo), in *G.U.C.E.* L 133 del 7.5.1998, pp. 19–20; Direttiva 98/42/CE della Commissione del 19 giugno 1998 che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo), in *G.U.C.E.* L 184 del 27.6.1998, pp. 40–46; Direttiva 1999/97/CE della Commissione, del 13 dicembre 1999, che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo), in *G.U.C.E.* L 331 del 23.12.1999, pp. 67–70.

Di particolare rilievo sono state le modifiche apportate dalla direttiva 2001/106/CE, con la quale è stato introdotto un regime di ispezioni obbligatorie su alcune categorie di navi considerate ad alto rischio, è stata estesa la possibilità di bandire dai porti comunitari le navi con un livello di conformità eccezionalmente negativo, rafforzata la cooperazione fra autorità incaricate del controllo e società di classificazione e prevista una maggiore pubblicità delle informazioni relative alle navi sottoposte a fermo<sup>14</sup>. La direttiva 95/21/CE è stata infine abrogata e rimpiazzata nella vigente direttiva 2009/16/CE (cfr. infra par. 2.1).

Fra i maggiori contributi apportati dal regime dell'Unione vi è sicuramente quello di aver stabilito chiari obblighi di controllo degli Stati membri sulle navi in scalo nei loro porti. Al pari di ogni altro atto legislativo adottato dalle istituzioni dell'Unione, infatti, la direttiva sul controllo dello Stato di approdo deve essere attuata sul piano interno degli Stati membri entro il termine stabilito ed applicata integralmente dalle autorità nazionali, mentre avremo modo di constatare che la natura giuridicamente vincolante degli impegni stabiliti dai memoranda d'intesa sul controllo dello Stato del porto, compreso quello di Parigi, è dibattuta, se non rifiutata da gran parte della dottrina (cfr. Cap. V, par. 3). In ogni caso, una differenza fondamentale fra i due regimi attiene alla verifica dell'osservanza degli obblighi e all'implementazione da parte degli Stati, dato che le norme della direttiva possono, almeno teoricamente, costituire oggetto di un rinvio pregiudiziale per interpretazione o validità da parte del giudice di uno Stato membro dinanzi alla Corte di Giustizia. Inoltre, l'operato degli Stati membri è sottoposto, da una parte, al vaglio della Commissione europea, che monitora l'applicazione della direttiva raccogliendo le necessarie informazioni e svolgendo visite regolari negli Stati e, dall'altro, la mancata trasposizione della stessa sul piano interno o l'inadempimento degli obblighi ivi previsti sono sottoposti al sindacato della Corte di Giustizia dell'Unione europea. In passato quest'ultima è stata adita dalla Commissione in merito alla mancata o erronea

---

<sup>14</sup> Direttiva 2001/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo), in *G.U.C.E.* L 19 del 22.1.2002, pp. 17-31.

applicazione della direttiva 95/21/CE da parte di Malta<sup>15</sup>, del Portogallo<sup>16</sup> e dell'Irlanda<sup>17</sup>, mentre la Finlandia e la Francia sono state condannate per non aver adempiuto i propri obblighi<sup>18</sup>; la Corte ha condannato anche l'Italia per non aver adottato nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 95/21/CE, rigettando la tesi del governo italiano secondo cui l'attuazione dell'atto comunitario risultava indirettamente dall'adempimento degli obblighi del Paris MoU e da alcune risoluzioni dell'OMI mediante le circolari emesse dal Ministero della marina mercantile e dal Ministero dei trasporti e della navigazione fra il 1976 e il 1998<sup>19</sup>. La Commissione europea ha altresì emesso un parere motivato nell'ambito di una procedura di infrazione aperta nei confronti di Belgio, Cipro, Estonia, Francia, Polonia, Portogallo e Regno Unito per mancata o incompleta trasposizione della vigente direttiva 2009/16/CE<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Ricorso del 10 gennaio 2008, causa C-11/08, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica di Malta*, in *GU C* 51 del 23.2.2008, pp. 37–38, proposto per violazione dell'art. 12, par. 1 e dall'allegato VII della direttiva 95/21/CE. La legislazione maltese consentiva agli ispettori privi dei requisiti indicati nell'Allegato VII della direttiva 95/21/CE di continuare a prestare servizio se entrati in servizio nel periodo compreso fra la data di adozione della direttiva e la data di entrata in vigore della disciplina interna di attuazione, contrariamente a quanto previsto dallo strumento comunitario. La causa è stata successivamente cancellata dal ruolo per essersi Malta conformata alle disposizioni della direttiva (Ordinanza del presidente della Corte, 3 ottobre 2008, causa C-11/08, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica di Malta*, in *G.U.U.E. C* 6 del 10.1.2009, p. 18).

<sup>16</sup> Ricorso del 22 marzo 2007, causa C-160/07, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica portoghese*, in *G.U.U.E. C* 129 del 09.06.2007, p. 6, per mancata trasposizione della direttiva 95/21/CE. In seguito alla rinuncia della Commissione di proseguire il procedimento, la causa è stata cancellata dal ruolo (Ordinanza del presidente della Corte, 11 settembre 2007, causa C-160/07, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica portoghese*, in *G.U.U.E. C* 297 del 08.12.2007, p. 35).

<sup>17</sup> Ricorso del 2 dicembre 2002, causa C-436/02, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, in *G.U.C.E. C* 19 del 25.01.2003, p. 24, per mancata esecuzione del numero di ispezioni richieste per gli anni 1999 e 2000 dall'art. 5 n. 1 della direttiva 95/21/CE. La causa è stata cancellata dal ruolo (Ordinanza del presidente della Corte, 22 gennaio 2004, causa C-436/02, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, in *GU C* 94 del 17.04.2004, p. 35).

<sup>18</sup> Corte giust. (Quinta Sezione), 24 febbraio 2005, causa C-225/04, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica di Finlandia*, in *G.U.U.E. C* 106 del 30.04.2005, p. 9 (mancata trasposizione della direttiva 2001/106/CE, recante modifiche della direttiva 95/21/CE, entro il termine prescritto); Corte giust. (Quinta Sezione), 22 giugno 2004, causa C-439/02, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, in *G.U.U.E. C* 19 del 25.01.2003, p. 24 (violazione da parte della Francia degli obblighi derivanti dall'art. 5, par. 1, della direttiva 95/21/CE per non aver effettuato un numero totale di ispezioni annuali pari ad almeno il 25% delle navi entrate nei porti francesi fra il 1999 e il 2000).

<sup>19</sup> Corte giust. (Quinta Sezione), 11 novembre 1999, causa C-315/98, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in *G.U.C.E. C* 47 del 19.02.2000, p. 3; per un commento della sentenza cfr. NDENDE M., VENDE B., *La transposition par les Etats de la Directive portant communautarisation du Mémorandum de Paris*, in *Dr. mar. fr.*, 2000, pp. 307-314.

<sup>20</sup> European Commission Press Release IP/11/589, 19 May 2011, *Maritime safety: Commission requests seven Member States to comply with new EU port state control regime*. Le procedure di infrazione relative alla mancata trasposizione della direttiva 2009/16/CE tuttora in corso riguardano

Nell'ambito del Paris MoU e degli altri memoranda d'intesa, al contrario, è previsto solo un riesame periodico del funzionamento e dell'efficacia del memorandum da parte dell'organo esecutivo, vale a dire il Comitato; tale revisione, effettuata da un organo composto dai rappresentanti degli stessi Stati che formano oggetto di controllo, non sembra paragonabile in termini di efficacia a quella svolta da un organo esterno ed imparziale qual è la Commissione europea, per di più coadiuvata da un organismo autonomo, l'Agenzia europea per la sicurezza marittima. A ciò si aggiunge il fatto che in caso di mancato rispetto degli impegni assunti, gli Stati partecipanti ai MoUs non sono sottoposti ad alcun sindacato giurisdizionale obbligatorio.

Le ispezioni sulle navi sono effettuate dalle autorità nazionali competenti, dato che è assente una guardia costiera europea comune a tutti gli Stati membri. L'idea di stabilire un corpo europeo con funzioni di polizia e protezione marittime è stata peraltro avanzata nel corso degli anni '90; sono effettivamente state presentate proposte tendenti alla creazione di una «guardia costiera europea»<sup>21</sup>, di un «guardia coste europeo per l'ambiente» o di un «commissariato per gli affari marittimi»<sup>22</sup>. La Commissione è stata formalmente invitata dal Parlamento e dal Consiglio a presentare uno studio di fattibilità su un «corpo di guardia costiera europeo» con funzioni di prevenzione e lotta contro l'inquinamento nelle acque comunitarie<sup>23</sup> e nel suo libro verde del 2006 sulla politica marittima dell'Unione ha preso atto della raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio di creare sinergie fra le autorità incaricate dell'applicazione delle norme, fra cui rientra anche l'idea di una

---

invece Belgio, Cipro, Germania, Francia, Lituania, Polonia e Portogallo (*Table of on-going infringement procedures for non-communication of national transposition measures (situation 26 April 2012)*, consultabile nel sito <http://ec.europa.eu/transport/infringements/directives/doc/infringements>).

<sup>21</sup> Interrogazione scritta n. 1928/1992 del 23 luglio 1992 di Sotiris Kostopoulos (NI) alla Commissione; risposta del sig. Delors a nome della Commissione il 22 dicembre 1992, in *G.U.C.* 95 del 05.04.1993, p. 22; interrogazione scritta E-3545/02 dell'11 dicembre 2002 del sig. Michel-Ange Scarbonchi (GUE/NGL) alla Commissione, *Costituzione di un corpo di guardacoste europeo*, e risposta della sig.ra de Palacio a nome della Commissione del 4 febbraio 2003, in *G.U.C.* 268 E del 7.11.2003, pp. 39–40.

<sup>22</sup> Interrogazione scritta E-3538/93 del 13 dicembre 1993 di Brigitte Langenhagen (PPE) al Consiglio; risposta del sig. Paleokrassas a nome della Commissione il 4 marzo 1994, in *G.U.C.E.* C 300 del 27.10.1994, pp. 43-44; interrogazione scritta E-2281/95 del 31 luglio 1995 di Gerardo Fernández-Albor (PPE) alla Commissione; risposta del sig. Kinnock a nome della Commissione il 13 ottobre 1995, in *G.U.C.E.* C 40 del 12.02.1996, p. 19.

<sup>23</sup> Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, in *G.U.U.E.* L 255 del 30.9.2005, pp. 11–21, art. 11.



guardia costiera unica<sup>24</sup>. Lo studio di fattibilità a tale riguardo si è rivelato complesso, inducendo la Commissione a ritenere che tale progetto sia realizzabile solo a lungo termine<sup>25</sup>; nel suo libro bianco del 28 marzo 2011, recante una tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti, essa ha comunque reiterato la sua intenzione di «valutare la possibilità di una condivisione delle funzioni tra le guardie costiere dell'Unione europea, in particolare per assicurare la sicurezza marittima e la protezione dell'ambiente»<sup>26</sup>.

## 2. La disciplina generale sul controllo dello Stato del porto

### 2.1 La direttiva 2009/16/CE

In seguito all'incidente della petroliera *Prestige*, avvenuto al largo delle coste della Galizia nel 2002, la Commissione europea adottava una comunicazione sul rafforzamento della sicurezza marittima in cui invitava gli Stati membri ad accelerare l'applicazione delle misure prese all'indomani del naufragio dell' *Erika* nel 1999 e preannunciava ulteriori iniziative legislative<sup>27</sup>. Le proposte avanzate nel c.d. pacchetto Erika III si sono tradotte in due regolamenti e sei direttive che hanno modificato il regime applicabile agli organismi di classifica, all'osservanza dei

---

<sup>24</sup> Libro Verde della Commissione, del 7 giugno 2006, «Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea», COM(2006) 275 def., par. 5.2. La questione di una guardia costiera condivisa da tutti gli Stati membri non è stata esclusa nemmeno dal Consiglio europeo (Consiglio europeo, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 24.09.2008, 13440/08, p. 9: «A termine potrà essere esaminata la creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera») ed è stata sollevata in seno al Parlamento europeo anche in epoca più recente (cfr. interrogazione scritta E-1958/2011 del 3 marzo 2011 del sig. Alain Cadec (PPE) alla Commissione sull'istituzione di un servizio di «guardia costiera dell'Unione europea» e risposta del sig. Kallas a nome della Commissione del 6 aprile 2011; interrogazione orale H-989/08 del 2 dicembre 2008 del sig. Gay Mitchell al Consiglio. Cfr. anche le dichiarazioni degli On. Salvatore Iacolino e On. Crescenzo Rivellini, *Guardia Costiera Europea: più sicurezza ed economia legale nel Mediterraneo*, 23 giugno 2011, in [www.eppgroup.eu](http://www.eppgroup.eu)).

<sup>25</sup> E-001958/2011, Questions parlementaires, 6 avril 2011, *Réponse donnée par M. Kallas au nom de la Commission*.

<sup>26</sup> Libro bianco della Commissione, «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile», COM(2011) 144 def., 28.03.2011, p. 25, punto 18.

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio sul rafforzamento della sicurezza marittima in seguito al naufragio della petroliera *Prestige*, COM(2002) 681 def., 3.12.2002. L'esigenza di migliorare il controllo degli Stati membri in veste di Stati di approdo è stata riconosciuta anche dal Parlamento europeo (cfr. *Sécurité maritime et mesures pour pallier les effets de la catastrophe occasionnés par le pétrolier Prestige. Résolution du Parlement européen sur la marée noire du Prestige*, P5\_TA(2002)0629, in *J.O.U.E.* C 31 du 5.02.2004, pp. 186-258, par. 15). Sui pacchetti Erika cfr. *supra* n. 6.

requisiti posti dallo Stato di bandiera, al monitoraggio del traffico navale, alle inchieste sugli incidenti marittimi, alla responsabilità dei vettori marittimi, all'assicurazione dei proprietari delle navi e al controllo dello Stato del porto.

A quest'ultimo riguardo si era effettivamente resa evidente l'esigenza di procedere ad una razionalizzazione normativa e di porre rimedio alle inadeguatezze sostanziali della direttiva 95/21/CE, fra cui quella del requisito minimo del 25% di singole navi ispezionate annualmente da ciascuno Stato membro, che consentiva di fatto a numerose navi di sfuggire ai controlli e induceva talora le autorità nazionali a svolgere ispezioni non mirate. La nuova disciplina sul controllo dello Stato del porto, stabilita dalla direttiva 2009/16/CE, procede alla rifusione in un testo unico delle disposizioni in materia, al loro chiarimento e rafforzamento e alla previsione di nuove disposizioni relative a settori precedentemente non considerati, come quello della *security*, per adeguarsi agli sviluppi normativi intervenuti nel frattempo<sup>28</sup>.

Lo scopo perseguito è quello «contribuire a ridurre drasticamente il trasporto marittimo inferiore alle norme nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri»; ciò implica una migliore osservanza della legislazione internazionale e comunitaria pertinente, la definizione di criteri comuni per il controllo delle navi e di procedure armonizzate di ispezione e fermo e l'introduzione di un sistema di controllo variabile in funzione del profilo di rischio delle navi<sup>29</sup>.

La disciplina in esame è applicabile alle navi e ai relativi equipaggi, senza distinzione di bandiera, che fanno scalo o ancoraggio in un porto di uno Stato membro per effettuare un'attività di interfaccia nave/porto<sup>30</sup>; l'ambito di applicazione così definito si discosta leggermente da quello della direttiva 95/21/CE che, pur riferendosi non solo ai porti, ma anche agli impianti off-shore, non dava rilievo alla concreta funzione cui gli stessi sono preordinati. Il riferimento all' «interfaccia nave/porto», espressione finora impiegata solo nell'ambito della *security*, consente di ricomprendere nel campo di applicazione della direttiva anche le strutture portuali

<sup>28</sup> Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, in *G.U.U.E.* L 131 del 28.5.2009, pp. 57–100.

<sup>29</sup> Art. 1.

<sup>30</sup> Art. 3, par. 1, 1° comma. Per «interfaccia nave/porto» si intende fare riferimento alle «interazioni che hanno luogo quando una nave è direttamente ed immediatamente interessata da attività che comportano il movimento di persone o di merci o la fornitura di servizi portuali verso la nave o dalla nave» (art. 3, par. 6). La direttiva non si applica ad alcune categorie di navi, segnatamente i pescherecci, le navi da guerra, i macchinari navali ausiliari, le imbarcazioni in legno di costruzione rudimentale, le navi di Stato usate per scopi non commerciali e le imbarcazioni da diporto che non si dedicano ad operazioni commerciali (art. 3, par. 4).

collocate a terra, dove le attività connesse alla navigazione marittima trovano la propria interfaccia naturale<sup>31</sup>. Alcune disposizioni derogatorie sono inoltre state introdotte per tenere conto dei dipartimenti d'oltremare della Francia e degli Stati membri privi di porti marittimi<sup>32</sup>.

La lista delle definizioni fornite è stata notevolmente ampliata, passando da un numero di dieci a ben ventidue termini oggetto di una definizione espressa. Fra gli strumenti applicabili figurano le stesse convenzioni internazionali applicabili nell'ambito del Paris MoU, vale a dire i principali strumenti sulla sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento marino, fatta eccezione per la Convenzione internazionale sul controllo dei sistemi anti-vegetativi nocivi sulle navi del 2001 e la Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento determinato dal carburante delle navi del 2001. Diversamente da quanto disposto dal Paris MoU sono inclusi anche tutti i protocolli ed emendamenti apportati alle convenzioni «nella loro versione aggiornata», mentre non costituisce un requisito espresso la ratifica degli stessi da parte dello Stato di appartenenza delle autorità portuali<sup>33</sup>; ciascuno Stato membro sembra dunque dover applicare gli strumenti indicati indipendentemente dal fatto che ne sia parte contraente. La clausola del trattamento non più favorevole delle navi battenti bandiera di Stati terzi alla convenzione applicabile è invece analoga a quella inclusa nel Paris MoU<sup>34</sup>. In ogni caso è ribadita la competenza principale dello Stato di bandiera sulle sue navi e il dovere delle autorità portuali di fare tutto il possibile per evitare fermi o ritardi indebiti delle navi straniere, pena l'obbligo di indennizzare le eventuali perdite o i danni subiti, anche se in tal caso l'onere della prova grava sul proprietario o l'armatore della nave<sup>35</sup>.

La principale innovazione della direttiva 2009/16/CE consiste nell'introduzione di un nuovo regime ispettivo, che dovrebbe consentire un'utilizzazione più efficace delle risorse umane e finanziarie nazionali e un alleggerimento dell'onere delle ispezioni a carico degli Stati, senza per questo

---

<sup>31</sup> Art. 19, par. 8; cfr. sez. 3.13 del Paris MoU.

<sup>32</sup> Art. 3, par. 1, 2° e 3° comma.

<sup>33</sup> Art. 2, par. 1. *Contra* sezioni 2.1 e 2.3 del Paris MoU in cui sono elencati i singoli strumenti e protocolli applicabili al momento della loro entrata in vigore, senza includere peraltro i connessi codici vincolanti ed è indicato che «Each Authority will apply those relevant instruments which are in force and to which its State is a party».

<sup>34</sup> Art. 3, par. 3.

<sup>35</sup> Preambolo, par. 6 e art. 19, par. 8.

provocare un indebolimento del sistema precedente. La direttiva stabilisce i principi e gli elementi essenziali del nuovo regime, mentre le modalità tecniche di applicazione, in vigore dal 1° gennaio 2011, sono state adottate nell'ambito del Memorandum di Parigi e dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima. Abbandonando il principio della soglia minima annuale del 25% di singole navi ispezionate per Stato membro è stato stabilito un obiettivo collettivo di controllo della totalità delle navi in scalo nei porti e ancoraggi dell'Unione europea, concentrando tuttavia le ispezioni sulle imbarcazioni inferiori alle norme e premiando quelle di maggiore qualità con controlli meno frequenti<sup>36</sup>. Per evitare lo svilupparsi di porti di compiacenza è altresì stabilita una ripartizione equa del numero delle ispezioni totali fra Stati membri<sup>37</sup>. La selezione delle navi da ispezionare avviene in base al loro profilo di rischio (*Ship Risk Profile*) e a fattori imprevisti o aventi priorità assoluta<sup>38</sup>. La frequenza delle ispezioni, periodiche o supplementari, dipende dal profilo di rischio della nave, ma per le navi a rischio elevato l'intervallo fra un controllo e l'altro non deve comunque superare i sei mesi<sup>39</sup>.

Ai sensi dell'art. 13, l'ispezione iniziale, tradizionalmente circoscritta al controllo dei certificati e dei documenti prescritti e alla verifica delle condizioni generali della nave, è stata estesa anche alla correzione delle carenze emerse nel corso di una precedente ispezione nel porto di uno Stato membro o firmatario del Paris MoU. Qualora sussistano chiari motivi per ritenere che le condizioni della nave, le dotazioni o l'equipaggio di fatto non soddisfano i requisiti pertinenti, le autorità competenti effettuano un'ispezione dettagliata per vagliare la conformità ai requisiti operativi di bordo; una lista esemplificativa, ma non esaustiva, di «chiari motivi» è fornita nell'Allegato V, ma spetta in ultima analisi all'ispettore valutare le prove acquisite sulla base del suo giudizio professionale. Alcune categorie di navi sono automaticamente sottoposte ad ispezione estesa, salva espressa comunicazione contraria da parte dell'autorità portuale competente dello Stato membro<sup>40</sup>. Per quanto

---

<sup>36</sup> Lo scopo è infatti quello di «ispezionare tutte le navi con una frequenza legata al profilo di rischio, per cui le navi che presentano un rischio più elevato siano sottoposte ad ispezioni più dettagliate con maggiore frequenza» (art. 1, lett. c)).

<sup>37</sup> Art. 7.

<sup>38</sup> Articoli 10 e 12. È stato così abbandonato l'utilizzo dei c.d. fattori di identificazione. Il calcolatore del livello di rischio valuta giornalmente se la nave è da considerarsi a rischio elevato, medio o basso, sulla base di parametri generici e storici (vedi <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis/ship-risk-profile-calculator>).

<sup>39</sup> Art. 11.

<sup>40</sup> Art. 14, paragrafi 1 e 3. Sul punto la disciplina è stata completata dal regolamento (UE) n.

riguarda la pianificazione e la preparazione delle ispezioni, le pre-notifiche ricevute dalle navi soggette ad ispezione estesa sono immediatamente trasmesse dal porto e dagli altri organismi agli ispettori, in modo da migliorare la programmazione e la preparazione dei controlli<sup>41</sup>; inoltre, per motivi di semplicità pratica, la regolamentazione sulle ispezioni estese è applicata alle imbarcazioni interessate a partire da un'età minima unica di dodici anni. Le spese connesse alle ispezioni che hanno confermato o accertato carenze, così come quelle relative ai fermi nel porto, sono a carico del proprietario o dell'armatore della nave<sup>42</sup>.

AI sensi dell'art 19 l'ispettore accerta che le carenze riscontrate siano corrette e, se rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, valuta se interrompere l'operazione in corso o disporre il fermo della nave, dandone in tal caso comunicazione scritta all'amministrazione di bandiera e agli organismi di classifica interessati, nonché alle autorità o enti portuali<sup>43</sup>. La nave può essere autorizzata a raggiungere il più vicino cantiere navale di riparazione nel rispetto delle condizioni convenute dallo Stato di bandiera con quello del porto, ma se non si conforma a tali condizioni o non si reca nel cantiere navale, gli Stati membri sono tenuti a rifiutarle l'accesso ai loro porti o ancoraggi, fatta eccezione per i casi di forza maggiore, per motivi primari di sicurezza o per scongiurare il rischio di

---

428/2010 della Commissione, del 20 maggio 2010, recante attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le ispezioni estese delle navi, in *G.U.U.E.* L 125 del 21.5.2010, pp. 2-7. L'ispettore responsabile del *Port State Control* si attiene ad un elenco di voci specifiche, fatte salve la fattibilità materiale o eventuali limitazioni connesse alla sicurezza delle persone, della nave o del porto (art. 1 e Preambolo, par. 1). Tali voci sono elencate nell'Allegato del regolamento e attengono, per tutti i tipi di nave, alle condizioni strutturali, alla tenuta stagna all'acqua e alle intemperie, ai sistemi di emergenza, alle comunicazioni radio, alla sicurezza antincendio, agli allarmi, alle condizioni di vita e di lavoro, ai mezzi di salvataggio e alla prevenzione dell'inquinamento. Delle voci specifiche sono inoltre previste per portarinfuse/OBO trasportanti merci rinfuse secche; gasiere e chimichiere; navi da carico, navi portacontainer, navi frigorifere, navi officina, navi per il trasporto di merci pesanti, navi per servizi offshore, navi a destinazione specifica, modu, FPSO, altri tipi di navi; petroliere/OBO (se certificate come petroliere); unità veloci (HSC) passeggeri, navi passeggeri, navi passeggeri ro-ro; navi mercantili ro-ro (v. l'Allegato). Per quanto concerne i settori a rischio identificati dalla direttiva 2009/16/CE, l'ispettore deve basarsi sull'esperienza del Paris MoU (Preambolo, par. 2). Per stabilire l'applicabilità e il livello appropriato di esame per ogni voce specifica gli ispettori si basano sulla loro valutazione professionale (art. 1 e Preambolo, par. 3).

<sup>41</sup> Art. 9.

<sup>42</sup> Art. 28.

<sup>43</sup> Nell'esercizio del suo potere discrezionale, l'ispettore deve comunque attenersi ai criteri indicati nell'Allegato X; affinché il fermo della nave sia giustificato, le carenze devono essere «sufficientemente gravi da giustificare il fatto che l'ispettore ritorni sulla nave stessa per verificare che vi sia stato posto rimedio prima che essa salpi», sebbene un'ulteriore visita a bordo non sia obbligatoria (art. 19, par. 3).

inquinamento o correggere le carenze, sempre che l'accesso della nave sia sicuro<sup>44</sup>. In circostanze eccezionali, ovvero quando le condizioni generali della nave sono manifestamente inferiori agli standard internazionali, l'ispettore può addirittura sospendere l'ispezione fino a che tale situazione non sia corretta. La direttiva affronta anche il problema della congestione portuale, consentendo all'ispettore di autorizzare che la nave sottoposta a fermo sia spostata in un'altra parte del porto, se ciò non pregiudica la sicurezza.

Il regime relativo al rifiuto di accesso ai porti e agli ancoraggi degli Stati membri, opponibile alle navi che presentano un rischio manifesto per la sicurezza marittima e l'ambiente marino, è stato ad un tempo semplificato e rafforzato: esso è stato infatti esteso a tutte le categorie navi e tiene conto ormai dei fermi decisi nei porti di tutti gli Stati membri<sup>45</sup>; la sua durata minima è stata inoltre fissata a tre mesi, in modo da evitare revoche troppo repentine del provvedimento, noncuranti dello stato effettivo della nave, mentre sono stati chiariti i criteri in base ai quali negare l'approdo<sup>46</sup>. Le navi recidive, vale a dire quelle cui sono stati opposti più di tre rifiuti di accesso, sono sanzionate mediante un rifiuto definitivo di ingresso nei porti ed ancoraggi comunitari<sup>47</sup>. Analogamente a quanto previsto nel Memorandum di Parigi, il proprietario o l'armatore della nave possono presentare un ricorso, privo di effetto sospensivo, contro i provvedimenti di fermo o di rifiuto di accesso nel porto e, in caso di revoca o modifica del provvedimento, gli Stati membri provvedono ad aggiornare tempestivamente la banca dati sulle ispezioni e a rettificare l'informazione pubblicata a tale riguardo<sup>48</sup>.

Sono altresì state modificate ed aggiunte alcune disposizioni relative ai requisiti delle amministrazioni incaricate dei controlli e al profilo professionale degli ispettori. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter svolgere legalmente le ispezioni, in conformità del diritto internazionale, dispone e mantiene personale adeguato a tale fine e adotta misure appropriate per assicurare che gli

<sup>44</sup> Art. 21, paragrafi 1, 4 e 6.

<sup>45</sup> Anziché essere circoscritto a specifiche categorie di navi (gasiera e chimichiere, portarinfuse, petroliere e navi passeggeri) ed essere fondato sui fermi decisi dalle autorità partecipanti al MoU) come precedentemente previsto dalla direttiva 95/21/CE.

<sup>46</sup> Da un lato è fatto riferimento alla sottoposizione della nave a fermi ripetuti senza che sia possibile constatare un miglioramento delle sue condizioni e, dall'altro, all'assenza o insufficienza di controllo da parte dello Stato di bandiera, dimostrato dall'inclusione di quest'ultimo nelle liste nera e grigia del Memorandum di Parigi (direttiva 2009/16/CE, *cit. supra* n. 28, art. 16, par. 1).

<sup>47</sup> Art. 16, par. 4.

<sup>48</sup> Art. 20, paragrafi 1 e 4.

ispettori svolgano le funzioni loro attribuite, con particolare attenzione alla disponibilità ad eseguire le verifiche<sup>49</sup>. In aggiunta ai requisiti già specificati dalla direttiva 95/21/CE, gli Stati membri devono ormai verificare con frequenza periodica la competenza degli ispettori, anche con riferimento alle norme risultanti dagli emendamenti apportati alla direttiva o alle convenzioni internazionali applicabili, e provvedere affinché essi ricevano una formazione appropriata in relazione alle modifiche apportate al sistema di *Port State Control*<sup>50</sup>.

Per quanto riguarda il c.d. elemento umano della navigazione marittima, sono stati rafforzati i controlli sulla qualificazione e sulle condizioni di vita e di lavoro della gente di mare per far fronte al fenomeno dei certificati fraudolenti. Le autorità portuali esaminano sistematicamente gli esposti presentati dai marittimi in materia di sicurezza e salute dell'equipaggio a bordo e li informano dei risultati delle iniziative intraprese<sup>51</sup>. Il 23 marzo 2012 la Commissione europea ha peraltro presentato due proposte di direttiva intese a modificare la direttiva in esame ed a rafforzare gli obblighi dello Stato di bandiera<sup>52</sup> per tenere conto dei nuovi requisiti posti dalla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006; sebbene la direttiva 2009/16/CE rinvii già alla Convenzione sul lavoro marittimo e alle norme adottate dall'OIL è infatti necessario che il nuovo strumento dell'OIL sia incluso fra gli strumenti applicabili, che sia aggiornata la lista dei documenti da verificare e imposta la presenza di un

---

<sup>49</sup> Art. 4. La Commissione ha evidenziato l'esigenza che le autorità competenti siano in grado di effettuare le ispezioni obbligatorie quando le navi sono nel porto, compresi i fine settimana e i giorni festivi (Proposta di Direttiva .../.../CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del [...] relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, COM(2005) 588 def., 23.11.2005, p. 9).

<sup>50</sup> Art. 22, paragrafi 5 e 6. Ai sensi dell'art. 22 paragrafi da 1 a 4, le ispezioni sono eseguite solo da ispettori debitamente autorizzati dall'autorità competente e dotati dei requisiti professionali indicati nell'Allegato XI; non devono avere interessi commerciali nei porti o nelle navi ispezionate, né essere dipendenti o intraprendere attività per conto di enti di classifica; ciascun ispettore è inoltre provvisto di un documento personale rilasciato dall'autorità competente conformemente alla direttiva 96/40/CE della Commissione del 25 giugno 1996 che istituisce un modello comune di documento di identità per gli ispettori incaricati del controllo dello Stato di approdo, in *G.U.C.E.* L 196 del 7.8.1996, pp. 8–9. La Commissione è stata fra l'altro incaricata di adottare, con l'assistenza dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima, un programma armonizzato di qualificazione e formazione degli ispettori per pervenire ad un livello elevato di competenza degli stessi in tutta l'Unione europea (art. 22, par. 7).

<sup>51</sup> Dopo aver determinato se l'esposto è motivato, l'autorità competente dà loro il seguito appropriato, consentendo ai soggetti interessati di far valere le loro osservazioni, informa lo Stato di bandiera degli esposti non manifestamente infondati e del seguito che vi è stato dato (art. 18).

<sup>52</sup> Cfr. la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2009/16/CE relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, COM(2012) 129 def., 23.3.2012 e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle responsabilità dello Stato di bandiera ai fini dell'applicazione della direttiva 2009/13/CE del Consiglio recante attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) sulla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e modifica della direttiva 1999/63/CE, COM(2012) 134 def., 23.3.2012.

valido contratto di lavoro per ciascun marittimo a bordo; dovranno altresì essere aggiornate le procedure di trattamento dei reclami e introdotte norme sui poteri delegati e le competenze di esecuzione, dal momento che la direttiva 2009/16/CE sarà modificata per la prima volta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>53</sup>.

La sicurezza, nella sua accezione di *security*, è pienamente entrata a far parte della disciplina generale sul *Port State Control* a livello comunitario; per contribuire all'applicazione del regolamento (CE) n. 725/2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e delle installazioni portuali, sono infatti state introdotte le procedure di controllo adottate a tale riguardo in seno al Paris MoU<sup>54</sup>.

In materia di pubblicazione delle notizie, la direttiva 2009/16/CE si discosta significativamente dalla direttiva 95/21/CE, ponendo a carico della Commissione alcuni obblighi di comunicazione aggiuntivi nel segno di una maggiore trasparenza. Pur essendo stata abbandonata la proposta di pubblicare una lista nera dei proprietari delle navi oggetto di ripetuti fermi o rifiuti di accesso<sup>55</sup>, la Commissione è tenuta a redigere e pubblicare periodicamente su un sito web l'elenco delle compagnie aventi un basso livello di performance e le informazioni relative ai controlli portuali, nonché ad elaborare, gestire e tenere aggiornata una banca dati sulle ispezioni condivisa con il Paris MoU<sup>56</sup>. A partire dal 1° gennaio 2011, data di entrata in vigore del nuovo regime ispettivo, è in funzione il sistema THETIS, condiviso dall'Unione europea con il Paris MoU (*infra* capitolo 3, par. 4). Gli Stati membri sono invece tenuti a comunicare alla Commissione le informazioni relative all'attuazione della direttiva nel rispettivo ordinamento interno<sup>57</sup>.

Dal momento che tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono anche membri del Paris MoU è essenziale che si stabilisca una collaborazione costante fra i due regimi. Il Preambolo della direttiva 2009/16/CE richiama espressamente l'esigenza di «istituire e mantenere uno stretto coordinamento fra la Comunità e il MOU di Parigi per favorire la massima convergenza possibile», in particolare per

---

<sup>53</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2009/16/CE..., *cit. supra* n. 52, pp. 7-8, art. 23, par. 5, art. 27, par. 2, articoli 30 bis e 30 ter. La direttiva emendata dovrebbe entrare in vigore contestualmente all'entrata in vigore della Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 (*ibidem*, art. 3).

<sup>54</sup> Art. 15, par. 1 e Allegato VI.

<sup>55</sup> Proposta di Direttiva .../.../CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del [...] relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, *cit. supra* n. 49, art. 20.

<sup>56</sup> Articoli 24, 26 e 27.

<sup>57</sup> Art. 29.



quanto riguarda la gestione e l'aggiornamento della banca dati sulle ispezioni, le modalità di determinazione degli elenchi degli Stati di bandiera, nonché la pubblicazione delle informazioni relative alle navi, ai loro armatori o alle compagnie inadempienti, in modo tale che gli Stati debbano fornire tali dati una sola volta<sup>58</sup>.

## **2.2 Il monitoraggio e l'assistenza dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima**

Il monitoraggio della Commissione europea sull'attuazione della direttiva 2009/16/CE si articola intorno all'acquisizione di informazioni e allo svolgimento di visite negli Stati membri e beneficia del supporto fornito dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), istituita nel 2002 quale parte integrante del citato pacchetto Erika II<sup>59</sup>.

L'Agenzia è incaricata di controllare l'implementazione complessiva della disciplina sul controllo dello Stato del porto; a tale fine effettua visite presso gli uffici competenti degli Stati membri per verificare l'adeguatezza e l'efficacia delle misure nazionali di attuazione, compie analisi approfondite delle legislazioni portuali, si avvale delle statistiche relative alle navi dirette nei porti comunitari e delle informazioni sulle ispezioni svolte<sup>60</sup>. Un primo ciclo di visite negli Stati membri è avvenuto nel 2007, mentre dal 2008 al 2010 sono state monitorate le azioni supplementari intese a correggere le deficienze constatate; l'Italia, per esempio, è stata sottoposta a visite di controllo dal 17 al 21 ottobre 2005 e dal 9 al 13 febbraio 2009<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Preambolo, paragrafi n. 13, 14, 15 e 30.

<sup>59</sup> Direttiva 2009/16/CE, *cit. supra* n. 28, art. 30. L'Agenzia è stata istituita con regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, in *G.U.C.E.* L 208 del 5.8.2002, pp. 1–9. Per un'analisi dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima cfr. NESTEROWICZ M., *Le rôle de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA): une perspective juridique sur l'application de la législation communautaire en matière de sécurité et sûreté maritime*, in CUDENNEC A., GUEGUEN-HALLOUET G. (sous la dir.), *L'Union européenne et la mer: vers une politique maritime de l'Union européenne? Actes du colloque de Brest 18 et 19 octobre 2006*, Paris, 2007, pp. 199-204; MARINO A., *L'Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, tomo I, Milano, 2006, p. 277-298. In generale sulle agenzie dell'Unione europea in materia di sicurezza cfr. BLANQUET M., DE GROVE-VALDEYRON N., *Le recours à des agences de l'Union en réponse aux questions de sécurité*, in MOLINIER J. (sous la dir.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011, pp. 77-128.

<sup>60</sup> Regolamento (CE) n. 1406/2002, *cit. supra* n. 59, art. 1.

<sup>61</sup> European Maritime Safety Agency, *Chronological List of Inspection Visits to Member States under Directive 95/21/EC, as amended*, consultabile nel sito [www.emsa.europa.eu/implementation-](http://www.emsa.europa.eu/implementation-)

In aggiunta l'EMSA fornisce assistenza tecnica e scientifica e facilita la cooperazione fra le Autorità marittime nazionali e la Commissione<sup>62</sup>. Su tale versante l'Agenzia è prima di tutto impegnata ad elaborare strumenti armonizzati di addestramento degli ispettori, in cooperazione con il Paris MoU. Fra le iniziative recenti si segnala il lancio nel 2007 del sistema informatico *RuleCheck*, fornito *Korean Register of Shipping*, inteso a coadiuvare gli ispettori nell'individuazione delle norme e procedure da applicare durante i controlli<sup>63</sup>; poiché la sempre maggiore complessità della pertinente normativa comunitaria ed internazionale può ostare all'armonizzazione e alla standardizzazione delle ispezioni, *RuleCheck* consente invece un aggiornamento regolare delle convenzioni concluse in seno all'OMI e all'OIL, nonché dei documenti ed altre procedure elaborati nell'ambito del Paris MoU. Con frequenza regolare sono inoltre organizzati corsi di addestramento e formazione rivolti agli ispettori di tutti i Paesi membri del Paris MoU, fra cui figura anche un programma a distanza che consente di familiarizzarsi con i certificati, documenti ed altri elementi da controllare nel corso dei diversi tipi di ispezione<sup>64</sup>.

In seno all'EMSA sono in secondo luogo affrontate le questioni connesse all'attuazione del *Port State Control*, come quelle conseguenti all'entrata in vigore del nuovo regime ispettivo. A questo riguardo l'Agenzia ha assistito la Commissione nel corso degli incontri organizzati per familiarizzare gli Stati firmatari del Paris MoU al nuovo regime, mettendo a disposizione la conoscenza e l'esperienza acquisite. Nel corso del 2010 sono stati organizzati corsi di addestramento *ad hoc* relativi al funzionamento del nuovo sistema informativo a beneficio dei rappresentanti di tutti gli Stati membri del Paris MoU per garantire un passaggio corretto e graduale al nuovo sistema<sup>65</sup>. L'Agenzia verifica anche l'esecuzione dei provvedimenti di messa al bando delle navi e pubblica sul suo sito web una lista

---

tasks/visits-and-inspections/visits-member-states.html. Per il 2012 la Commissione aveva richiesto all'Agenzia di effettuare dalle quattro alle sei visite negli Stati membri e di elaborare un rapporto sull'attuazione della direttiva 2009/16/CE entro il mese di giugno 2012 (European Maritime Safety Agency, *Work Programme 2012*, consultabile nel sito [www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu), p. 22).

<sup>62</sup> Regolamento (CE) n. 1406/2002, *cit. supra* n. 59, art. 1.

<sup>63</sup> EMSA Press Release, *EMSA Signs Rulecheck Contract with Koreans e RuleCheck 4.0 Adapts to New Port State Control Regime*, 20 February 2007 e EMSA Newsletter n. 70, *European Maritime Safety Agency, Annual Report 2010*, February 2011, p. 36 (entrambi consultabili nel sito [www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu))

<sup>64</sup> European Maritime Safety Agency, *Annual Report 2010*, consultabile nel sito [www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu), p. 36.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 23.

aggiornata delle navi bandite dai porti dell'Unione europea e delle prestazioni degli organismi di classifica.

Il ruolo svolto dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima in materia di controllo dello Stato del porto è destinato a conoscere un ulteriore rafforzamento nell'immediato futuro. Nel 2010 la Commissione ha infatti presentato una proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002, istitutivo dell'Agenzia, che tende ad ampliare il novero dei compiti assegnati a quest'ultima in conseguenza dell'attuazione del terzo pacchetto legislativo sulla sicurezza marittima, comprensivo della direttiva 2009/16/CE, a chiarire il tipo e le forme di assistenza da fornire alla Commissione e agli Stati membri nell'ambito di organizzazioni internazionali e regionali, fra cui il Paris MoU, e a consentire una maggiore integrazione dell'Agenzia con il Memorandum di Parigi<sup>66</sup>. Il Parlamento europeo ha approvato la proposta di regolamento della Commissione, introducendo peraltro alcuni emendamenti specificamente relativi al controllo dello Stato del porto e all'integrazione con il Paris MoU<sup>67</sup>.

### **2.3 L'organizzazione del controllo dello Stato del porto in Italia**

In qualità di Stato membro dell'Unione europea, l'Italia è tenuta ad applicare la normativa dell'Unione relativa al Port State Control in via prioritaria rispetto al regime del Paris MoU. Nell'ambito del nostro ordinamento il controllo delle navi

---

<sup>66</sup> Proposta di Regolamento (UE) [...] del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, COM(2010) 611 def., 28.10.2010, par. 2.4.

<sup>67</sup> Cfr. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, P7\_TA(2011)581. Il nuovo par. 11 bis del Preambolo dispone che: «Nel settore del controllo delle navi da parte dello Stato di approdo, l'Unione sta lavorando in stretta cooperazione con il Memorandum d'intesa di Parigi sul controllo delle navi da parte dello Stato di approdo. Ai fini di un'efficienza massima, l'Agenzia ed il Segretariato del Memorandum d'intesa di Parigi sul controllo delle navi da parte dello Stato di approdo dovrebbero cooperare il più strettamente possibile, mentre la Commissione e gli Stati membri dovrebbero esaminare tutte le opzioni per conseguire un'efficienza ancora maggiore». Il nuovo art. 22 ter impone alla Commissione di presentare una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori comprendente, fra l'altro, «un'analisi degli aumenti di efficacia conseguiti grazie ad un'integrazione più spinta dell'Agenzia e del Memorandum d'intesa di Parigi relativo al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo». Entrambi questi emendamenti sono stati approvati dalla Commissione (cfr. Communication de la Commission sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session de décembre 2011, Procédure législative ordinaire - première lecture, Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, SP(2012)90, 1.02.2012).

mercantili straniere in scalo nei porti e terminali off-shore italiani è svolto dal Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia Costiera, in merito al quale appare opportuno svolgere alcuni cenni introduttivi.

Il Corpo delle Capitanerie di Porto è stato creato con Regio Decreto del 20 luglio 1865, n. 2438, contestualmente all'emanazione del Codice per la Marina Mercantile e alla soppressione del Corpo di Stato Maggiore dei Porti e del Corpo dei Consoli della Marina Mercantile, l'uno ad ordinamento militare, l'altro ad ordinamento civile, ai quali erano state fino ad allora assegnate tutte le attività marittime e portuali<sup>68</sup>. Pur svolgendo funzioni sia civili che militari, il Corpo delle Capitanerie di Porto era inizialmente composto solo da funzionari civili, prima che il legislatore procedesse alla sua militarizzazione all'interno della Marina Militare nel corso della prima guerra mondiale; attualmente costituisce un corpo specialistico della Marina Militare, dalla quale dipende, ed è disciplinato dal Codice dell'ordinamento militare<sup>69</sup>.

Nel corso degli ultimi decenni ha formato oggetto di importanti riforme strutturali. La Legge n. 1994/84, recante riforma dell'ordinamento portuale, ha attuato il passaggio dall'Ispettorato Generale al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera, dipendente funzionalmente dal Ministero dei trasporti e della navigazione, ma al servizio anche del Ministero dell'ambiente; il Comando Generale esercita le competenze in materia di sicurezza della navigazione attribuite al Ministero dei trasporti e della navigazione, nonché le altre funzioni

---

<sup>68</sup> Fino al 1865 è rimasto in vigore il Regolamento per la Marina mercantile dello Stato sabauda, approvato da Carlo Felice nel 1827, mentre il Codice per la Marina Mercantile, come successivamente emendato, è rimasto in vigore fino al 1942, data di entrata in vigore del vigente Codice della navigazione (NOBILE M., *L'organizzazione periferica della Marina Mercantile: origine ed evoluzione storica*, in *Dir. mar.*, 1998, pp. 108-109). Sul Corpo delle Capitanerie di Porto cfr. D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, 12<sup>a</sup> ed., Milano, 2011, p. 61; XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano 1998, pp. 9 ss; STEFANINI E., *Il riparto di competenze tra autorità marittime ed autorità portuali*, in *Quad. reg.*, 2009, pp. 1035-1051; LA SPADA F., *Il corpo delle Capitanerie di porto quale corpo della Forza Armata Marina Militare*, in *Lav. pubb. amm.*, 2005, pp. 1204-1229; GALLERANO P., *Compiti e responsabilità del personale delle Capitanerie di porto*, in *Trasporti*, vol. 37, 1985, pp. 38-56; ROMANELLI G., *Caratteri, competenze e problemi attuali delle Capitanerie di porto*, in *Trasporti*, vol. 37, 1985, pp. 17-23; cfr. anche la pubblicazione dello stesso Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia Costiera su *Le Capitanerie di porto e la Marina mercantile nei 150 anni d'Italia*, accessibile nel sito [www.guardiacostiera.it/anniversario/documents](http://www.guardiacostiera.it/anniversario/documents).

<sup>69</sup> 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, art. 118. La militarizzazione del Corpo delle Capitanerie di Porto è stata realizzata mediante il D. Decreto Luogotenenziale 3 febbraio 1918, n. 161 e il Regio Decreto Luogotenenziale 27 novembre 1919, n. 2349, mentre nel 1923 le Capitanerie di Porto sono state inserite fra i corpi della Regia Marina (NOBILE M., *op. cit. supra* n. 68, p. 109).

espressamente attribuitegli dal Codice dell'ordinamento militare<sup>70</sup>. Nel 1989 è stata istituita la Guardia Costiera, un'articolazione del Corpo che dipende organicamente e operativamente dal Comando Generale e raggruppa i reparti incaricati dello svolgimento di funzioni tecnico-operative in materia di assistenza, sicurezza della navigazione, soccorso, polizia marittima e demaniale, nonché vigilanza sulle acque marittime interne, sul mare territoriale e le aree marine soggette alla giurisdizione dello Stato<sup>71</sup>. Risale invece al 2002 la nascita del Reparto Ambientale Marino (RAM) delle Capitanerie di Porto, che dipende funzionalmente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e contribuisce ad «un più rapido ed efficace supporto alle attività di tutela e di difesa dell'ambiente marino e costiero»<sup>72</sup>.

Il vigente Codice della navigazione attribuisce in via generale al Corpo delle Capitanerie di Porto le funzioni amministrative attinenti alla navigazione e al traffico marittimo<sup>73</sup>. Il novero delle funzioni assegnate al Corpo, originariamente focalizzate sull'amministrazione del demanio marittimo e sulla disciplina delle attività portuali, ha subito nel corso degli ultimi decenni un significativo ampliamento in materia di traffico marittimo, sicurezza della navigazione, difesa del mare e controllo dello Stato del porto<sup>74</sup>. Il Codice dell'ordinamento militare enumera le specifiche mansioni

---

<sup>70</sup> Cfr. Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*, in Suppl. ordinario alla *G.U.* del 4 febbraio 1994, n. 28, art. 3 e Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *cit. supra* n. 102, articoli da 132 a 138. Le attribuzioni del Comando Generale del Corpo sono specificate nell'art. 7 del Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2008, n. 211, *Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, in *G.U.* del 5 gennaio 2009, n. 3; la sua organizzazione a livello dirigenziale non generale è invece prevista dal Decreto del Ministero delle infrastrutture 13 luglio 2009, *Individuazione e disciplina degli uffici di livello dirigenziale non generale del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto*, in *G.U.* del 13 febbraio 2010, n. 36. Il Comandante generale delle capitanerie di porto dipende gerarchicamente dal Ministro dei trasporti ed i provvedimenti definiti sono dunque di competenza del secondo (LEFEBVRE D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, 11<sup>a</sup> ed., Milano, 2008, p. 63).

<sup>71</sup> Decreto ministeriale 8 giugno 1989, n. 497700, *Costituzione della "Guardia costiera"*, in *G.U.* del 24 giugno 1989, n. 146, art. 1.

<sup>72</sup> Legge 31 luglio 2002, n. 179, *Disposizioni in materia ambientale*, in *G.U.* del 13 agosto 2002, n. 189, art. 20. Al Reparto Ambientale Marino (RAM) è stato affiancato anche il Reparto Pesca Marittima (RPM), dipendente dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e preordinato «a conseguire un più efficace e diretto supporto alle attività di vigilanza e controllo della pesca marittima e dell'acquacoltura e delle relative filiere» (Decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 100, *Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori della pesca e dell'acquacoltura e per il potenziamento della vigilanza e del controllo della pesca marittima, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38*, in *G.U.* del 14 giugno 2005, n. 136, art. 4).

<sup>73</sup> Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, *Codice della Navigazione*, in *G.U.* del 18 aprile 1942, n. 93, art. 18, comma 1. Ove opportuno, l'esercizio di tale funzioni può essere affidato, nei porti ed approdi di minore importanza, a personale estraneo al Corpo (art. 18, comma 2). I compiti istituzionali del Corpo delle Capitanerie di Porto sono stati disciplinati per la prima volta dalla Legge 8 luglio 1926, n. 1178, *Ordinamento della regia marina*, in *G.U.* del 15 luglio 1926, n. 162, art. 32.

<sup>74</sup> In seguito all'ampliamento dell'estensione del mare territoriale italiano mediante legge n.

svolte dal Corpo per conto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, e di altri Ministeri tecnici<sup>75</sup>. I principali settori di intervento sono la ricerca e il soccorso in mare, la sicurezza della navigazione (nella sua duplice accezione di *safety* e *security*), la polizia marittima e la nautica da diporto, nonché lo svolgimento delle attività ispettive previste dalle direttive 2009/16/CE, 2009/15/CE e 106/2001, in qualità sia di Stato di approdo che di Stato di bandiera per conto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti<sup>76</sup>.

La direttiva 2009/16/CE sul controllo dello Stato di approdo è stata recepita in Italia mediante il D. Lgs. n. 53/2011<sup>77</sup>. L'autorità competente a livello centrale è il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera e, per quanto attiene alle attività di prevenzione dell'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che, a tale scopo, si avvale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera<sup>78</sup>. All'autorità centrale sono demandati il controllo e il coordinamento dell'attività ispettiva nei porti nazionali, l'analisi dei dati statistici relativi alle ispezioni e la trasmissione costante dei dati acquisiti al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare<sup>79</sup>; inoltre, l'autorità centrale trasmette con cadenza regolare alla Commissione europea i dati ispettivi relativi all'anno precedente e la lista dei singoli approdi nei porti

---

359/1974 e delle acque marittime interne mediante D.P.R. 26 aprile 1977, n. 816, nonché all'emanazione della Legge n. 979/1982 recante *Disposizioni per la difesa del mare*, la dottrina si interrogava sulla capacità del Corpo delle Capitanerie di porto di «reggere l'urto del forte incremento di competenza ad esso derivante dalle nuove normative che sono state adottate (o che verranno introdotte) in tema di regime del mare» (ROMANELLI G., *op. cit. supra* n. 68, p. 22) ed evidenziava l'esigenza di un suo rapido potenziamento qualitativo e quantitativo (cfr. in particolare ROMANO A., *Esigenze di potenziamento del Corpo delle Capitanerie di porto e provvedimenti da adottare*, in *Trasporti*, vol. 37, 1985, pp. 59-65). Effettivamente nel 1985 l'organico del Corpo constava ancora di soli 780 Ufficiali e 1.570 Sottufficiali (GALLERANO, *op. cit. supra* n. 68, p. 38), mentre attualmente l'organico complessivo conta circa 11.000 unità ([www.guardiacostiera.it/organizzazione/](http://www.guardiacostiera.it/organizzazione/)).

<sup>75</sup> Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *cit. supra* n. 102, articoli da 134 a 137.

<sup>76</sup> *Ibidem*, art. 134, comma 3, lett. o).

<sup>77</sup> Decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, *Attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri*, in *G.U.* del 27 aprile 2011, n. 96. Per un commento cfr. COSTANTINO G., *Rassegna di legislazione (processo civile: 1 settembre 2010-30 giugno 2011)*, in *Rivista di diritto processuale*, 2011, pp. 1029-1056.

<sup>78</sup> Art. 2, lett. i). Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono infatti attribuite le principali funzioni relative all'uso del mare per attività connesse con la navigazione commerciale e da diporto (cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2008, n. 211, *Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, in *G.U.* del 5 gennaio 2009, n. 3).

<sup>79</sup> Decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, *cit. supra* n. 77, art. 4.

nazionali o le segnalazioni di arrivo in un ancoraggio della Repubblica; l'autorità competente centrale è altresì responsabile dell'organizzazione di programmi di formazione rivolti agli ispettori presso il nucleo didattico-formativo con sede a Genova<sup>80</sup>.

Le autorità competenti a livello locale sono gli Uffici marittimi periferici, presenti lungo tutte le coste nazionali, retti da ufficiali del Corpo delle Capitanerie di Porto fino a livello di Ufficio circondariale marittimo<sup>81</sup>. Sono in particolare i Nuclei *Port State Control*, istituiti presso le Capitanerie di Porti e gli Uffici circondariali marittimi, che raccolgono le previsioni di arrivo delle navi straniere per il proprio porto e per quelli di giurisdizione, in modo da individuare le navi eventualmente soggette a rifiuto di accesso nei porti nazionali e che allocano le navi da ispezionare agli ispettori ed emanano il provvedimento di bando qualora le condizioni normative siano riunite.

In seno al Corpo delle Capitanerie di Porto, le attività connesse al *Port State Control* rientrano concretamente fra le attribuzioni del 6° Reparto - Sicurezza della navigazione, a sua volta suddiviso in quattro Uffici (Ufficio I-Normativa e relazioni internazionali; Ufficio II-Normativa e funzioni esecutive; Ufficio III-Port State Control/Security; Ufficio IV-Formazione e ricerca). Oltre a rilasciare le autorizzazioni di controllo agli ispettori, il 6° Reparto coordina e controlla l'attività svolta dai Servizi di coordinamento e dalle Autorità locali ed inoltra le disposizioni pertinenti relative all'attività di controllo; è altresì responsabile per quanto attiene al controllo delle navi italiane all'estero<sup>82</sup>, organizza incontri annuali di coordinamento, verifica la regolare emanazione e la successiva cancellazione dei provvedimenti di bando, provvede all'elaborazione dei dati statistici forniti dai Servizi di Coordinamento e dei dati relativi all'attività svolta nell'area MARPOL. I Servizi di Coordinamento *Port State Control*, operativi presso le Direzioni marittime, sovrintendono l'attività di controllo dello Stato di approdo ed assicurano la distribuzione di materiale formativo e delle disposizioni pervenute dall'autorità

---

<sup>80</sup> Art. 27, comma 2 e Allegato I, punto 1, lett. c).

<sup>81</sup> Art. 2, comma 1, lett. l).

<sup>82</sup> A questo proposito analizza i provvedimenti di detenzione delle navi italiane, individua le conseguenti azioni correttive, procede alla formulazione e all'inoltro delle contestazioni contro provvedimenti di fermo ingiustificati e difformità procedurali poste in essere nei confronti di navi nazionali.

competente centrale alle autorità competenti locali di giurisdizione<sup>83</sup>.

I soggetti concretamente incaricati di svolgere le ispezioni sulle navi straniere sono unicamente gli Ufficiali specialisti del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera, in possesso dei requisiti prescritti, debitamente autorizzati e formalmente incaricati dall'autorità competente centrale a conclusione di uno specifico iter formativo<sup>84</sup>. La qualifica di ispettore è conseguita dopo aver frequentato un corso di formazione presso il Nucleo didattico-formativo Ammiraglio de Rubertis del 6° Reparto, presso la Direzione marittima di Genova e dopo un anno di esperienza pratica<sup>85</sup>. L'ispettore, dopo aver preso visione dei dati relativi alla nave e al tipo di ispezione da svolgere, effettua la visita e compila il relativo verbale, nel rispetto delle procedure previste; i dati raccolti sono tempestivamente trasmessi al sistema informatico THETIS e le misure eventualmente adottate sono comunicate alla competente autorità locale e al comandante della nave. I dati relativi alle navi straniere detenute o alle quali è stato negato l'accesso in un porto nazionale nell'ambito del controllo dello Stato del porto sono regolarmente pubblicati ed aggiornati sul sito del Corpo delle Capitanerie di Porto<sup>86</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento delle ispezioni, il D. Lgs. n. 53/2011 riprende quanto previsto dalla direttiva 2009/16/CE. Si segnala in particolare che la violazione dell'obbligo di pre-notifica di arrivo in un porto o ancoraggio nazionale da parte delle navi soggette ad ispezione estesa è punito con

---

<sup>83</sup> Esse curano la raccolta e l'aggiornamento delle norme e degli strumenti pertinenti; ogni sei mesi organizzano delle riunioni di coordinamento con la partecipazione degli ispettori incaricati del controllo della Zona Marittima al fine di favorire un *Port State Control* efficace ed uniforme in tutti i porti di giurisdizione; infine, valutano la correttezza dei rapporti finali di ispezione trasmessi dall'autorità competente locale e provvedono alla loro validazione nel sistema informatico THETIS.

<sup>84</sup> Decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, *cit. supra* n. 77, art. 2, comma 1, lett. h). L'Allegato I indica i criteri minimi per i requisiti professionali di cui essi devono essere in possesso. Il documento autorizzativo e di identità personale è conforme al modello previsto dal Decreto del Ministro dei trasporti 14 novembre 1997, *Attuazione della direttiva 96/40/CE della Commissione del 25 giugno 1996 che istituisce un modello comune di documento di identità per gli ispettori incaricati del controllo dello Stato di approdo*, in *G.U.* del 25 novembre 1996, n. 275.

<sup>85</sup> Decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, *cit. supra* n. 77, Allegato I, comma 3. Cfr. anche POLLASTRINI R., *Il controllo dello Stato di approdo: un utile strumento. Breve analisi dei principali aspetti giuridici*, in *Dir. mar.*, 2009, p. 907; LA SPADA F., *op. cit. supra* n. 68, p. 1219. Ad eccezione del 6° Reparto, il Comando Generale ha invece sede a Roma, secondo quanto disposto dal Decreto del Ministero delle infrastrutture 13 luglio 2009, *Individuazione e disciplina degli uffici di livello dirigenziale non generale del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto*, in *G.U.* del 13 febbraio 2010, n. 36, art. 4, comma 2, lett. f).

<sup>86</sup> Per ogni unità straniera sono riportati il nome e il tipo della nave, il suo numero IMO, il porto che ha adottato il provvedimento e la data della revoca del fermo ([www.guardiacostiera.it/servizi/psc.cfm](http://www.guardiacostiera.it/servizi/psc.cfm)).



sanzione amministrativa pecuniaria da 250 euro a 1500 euro a carico dell'armatore, dell'agente o del comandante della nave, mentre la mancata trasmissione, da parte dei piloti, dei rapporti relativi alla conoscenza di anomalie che possono costituire un rischio per la sicurezza marittima o l'ambiente marino è punita con una sanzione pecuniaria da 500 euro a 3000 euro<sup>87</sup>.

I dati statistici sul controllo dello Stato di approdo in Italia negli ultimi anni sono incoraggianti. L'Italia figura infatti fra i Paesi virtuosi che, sia nel 2009 che nel 2010, hanno realizzato un numero di ispezioni sulle navi straniere superiore al target minimo del 25% di navi entrate nei porti di ciascuno Stato membro, vigente ai sensi della precedente direttiva 95/21/CE e nell'ambito del Paris MoU fino al 31 dicembre 2010<sup>88</sup>. Nel solo 2010, per esempio, gli ispettori italiani hanno effettuato l'8,29% del totale delle ispezioni svolte nell'ambito del Paris MoU, con 1.993 navi ispezionate sulle 6.399 complessivamente entrate nei porti italiani e 19 provvedimenti di fermo disposti<sup>89</sup>.

Oltre alle procedure di reclamo contro i provvedimenti di fermo o di rifiuto di accesso nei porti, previsti dal Memorandum di Parigi, è esperibile un ricorso giurisdizionale dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.) competente per territorio o straordinario. Il ricorso deve essere proposto in inglese, via lettera o fax, dal proprietario o armatore di una nave o da un suo rappresentante entro sessanta giorni dalla notifica del fermo o entro ulteriori venti o novanta giorni se il ricorrente ha sede in un altro Stato membro ovvero al di fuori dell'Europa. Il T.A.R. Reggio Calabria, per esempio, si è pronunciato sul ricorso proposto da una società proprietaria e armatrice di una motonave panamense contro il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Capitaneria di Porto-Guardia Costiera italiani ai fini dell'annullamento dei provvedimenti di fermo e di accertamento di carenza disposti nei confronti della nave in occasione di un approdo nel porto di Reggio Calabria<sup>90</sup>. I

---

<sup>87</sup> Art. 29.

<sup>88</sup> Paris MoU *Annual Report 2010*, consultabile nel sito [www.parismou.org](http://www.parismou.org), p. 26.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 27. Inoltre, in qualità di Stato di bandiera, l'Italia figura nella *White List (ibidem*, p. 33).

<sup>90</sup> T.A.R. Reggio Calabria, 15 settembre 2006, n. 1498. In data 13 luglio 2005 la nave panamense *French Bay* veniva sottoposta ad ispezione ordinaria ai sensi del Paris MoU nel Porto di Reggio Calabria; in questa occasione l'ispettore rilevava due carenze marginali, relative alla compilazione del registro dei visitatori e alla familiarità con l'equipaggiamento di radiocomunicazione, ed una carenza di maggior rilievo attinente al sistema di radiocomunicazioni; veniva perciò disposto il fermo fino alla regolarizzazione di quest'ultima carenza; l'autorizzata a lasciar il Porto di Reggio Calabria il 15 luglio 2005, la nave veniva tuttavia declassata e sottoposta ad un regime di sorveglianza speciale, in quanto

ricorrente deduceva l'invalidità dell'ispezione, per non essersi l'ispettore qualificato al momento dell'accesso a bordo e non aver esibito il proprio documento di riconoscimento, nonché l'eccesso di potere risultante dall'assenza di motivazione, dall'arbitrarietà e dall'illogicità del provvedimento di fermo se valutato alla luce dell'effettiva carenza constatata. Oltre a confermare la competenza giurisdizionale del giudice amministrativo in merito al ricorso contro un provvedimento di fermo e di rifiuto di accesso ad un porto nazionale<sup>91</sup>, nel merito il giudice amministrativo ha ritenuto il ricorso infondato: sul primo punto ha considerato che spetta al comandante della nave identificare in via preventiva l'ispettore, la cui presenza e legittimità a bordo sono comunque implicitamente riconosciute se costui è qualificato ai sensi della pertinente normativa e ammesso a bordo; sul secondo punto, ha ritenuto che la gravità della carenza constatata nella specie fosse tale da giustificare l'adozione del provvedimento di fermo.

Il ricorso dinanzi al T.A.R. non sospende l'efficacia del provvedimento opposto, ma, in caso di revoca o modifica dello stesso, l'autorità centrale competente deve aggiornare i dati immessi nella banca dati sulle ispezioni. A sua volta, la sentenza del T.A.R. può essere appellata dinanzi al Consiglio di Stato entro sessanta giorni dalla data della sua conoscenza. Inoltre, qualunque soggetto titolare di un interesse ad agire (il proprietario della nave, la società di classificazione, lo Stato di bandiera, ecc.) può presentare un reclamo relativo alle ispezioni dinanzi al Dipartimento della sicurezza della navigazione della Guardia costiera, presso la sua sede centrale al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a Roma; tale reclamo deve essere redatto in inglese e spedito via lettera o fax, entro trenta giorni dalla data di conoscenza dell'ispezione e/o del provvedimento di fermo<sup>92</sup>.

---

destinataria di tre fermi in due anni.

<sup>91</sup> Ciò in quanto trattasi di provvedimento discrezionale, con finalità cautelativa e ripristinatoria, mentre secondo giurisprudenza consolidata il giudice ordinario è competente solo in relazione a sanzioni di tipo afflittivo e vincolato. A tale riguardo rileva la circostanza per cui il provvedimento di fermo non sia disposto automaticamente al ricorrere di specifici presupposti, ma dipenda da una valutazione discrezionale dell'ispettore operata secondo i criteri di valutazione delle carenze indicati dal decreto ministeriale 13 ottobre 2003, n. 305, recante attuazione della direttiva 2001/106/CE (*ibidem*, par. 1.1).

<sup>92</sup> *National appeal procedure Paris MoU member States*, pp. 17-18, consultabile nel sito [www.parismous.org](http://www.parismous.org).

### 3. Il controllo dello Stato del porto nelle normative sulla sicurezza marittima

#### 3.1 Rinvio alla direttiva 2009/16/CE

Alla disciplina generale sul controllo dello Stato di approdo posta in essere dalla direttiva 2009/16/CE rinviano espressamente altre normative settoriali in materia di *safety*.

Un mero rinvio all'applicazione della direttiva 2009/16/CE si registra nel regolamento (CE) n. 336/3006 per verificare la presenza a bordo della documentazione richiesta dal Codice internazionale di gestione della sicurezza<sup>93</sup>. Analogamente, ai sensi della direttiva 2009/45/CE ciascuno Stato membro ospite garantisce che le navi e le unità veloci da passeggeri battenti bandiera di un paese terzo siano pienamente conformi ai requisiti comunitari prima di intraprendere viaggi nazionali in tale Stato e possono a tal fine effettuare ispezioni a bordo per accertare la validità dei certificati e documenti pertinenti, a norma della direttiva 95/21/CE (ormai sostituita dalla direttiva 2009/16/CE)<sup>94</sup>. Anche la direttiva 2008/106/CE, relativa ai requisiti minimi di formazione per la gente di mare, rinvia alle procedure generali sul *Port State Control* per garantire che i marittimi siano in possesso del certificato previsto dalla Convenzione STCW<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Questi due documenti sono infatti compresi nella lista dei documenti e certificati da controllare nel corso dell'ispezione iniziale ai sensi della direttiva 2009/16/CE (v. direttiva 2009/16/CE, *cit. supra* n. 28, Allegato IV). Il regolamento (CE) n. 336/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2006 sull'attuazione nella Comunità del codice internazionale di gestione della sicurezza e che abroga il regolamento (CE) n. 3051/95 del Consiglio, in *G.U.U.E.* L 64 del 4.3.2006, pp. 1-36, prevede il controllo di tali certificati e documenti da parte dello Stato di approdo (art. 1, lett. *b*) e art. 8, par. 4), tenendo conto della direttiva 95/21/CE (Preambolo, par. 12).

<sup>94</sup> Direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (Rifusione), in *G.U.U.E.* L 163 del 25.6.2009, pp. 1-140, Preambolo, par. 23, art. 3, par. 1, *in fine* e art. 5, par. 3.

<sup>95</sup> Direttiva 2008/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (rifusione), in *G.U.U.E.* L 323 del 3.12.2008, pp. 33-61, art. 22. Con riguardo a questa direttiva è stata recentemente presentata una proposta di modifica (Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2008/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare, COM(2011) 555 def., 14.9.2011). In via di principio, tale controllo non comporta anche una valutazione in merito all'idoneità a mantenere le norme tecniche di guardia di cui alla Convenzione STCW, ameno che non sussistano chiari motivi, di cui è fornita una lista esaustiva, che inducano a ritenere violata la Convenzione (art. 23, paragrafi 1 e 2). Anche il fermo della nave, oltre alle ipotesi previste dalla normativa generale sul controllo dello Stato di approdo, è possibile solo qualora sia constatata una delle sei carenze elencate nella direttiva e essa costituisca un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente (art. 24). In Italia la direttiva 2008/106/CE è stata attuata mediante *Decreto legislativo 7 luglio 2011 n. 136, Attuazione della direttiva 2008/106/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare*, in *Suppl. Ordinario* n. 187 alla *G.U.* 10 agosto 2011, n. 185; gli ispettori italiani sono tenuti anche a verificare che a bordo delle navi siano

In alcuni casi il rinvio alla direttiva 2009/16/CE è integrato da ulteriori disposizioni relative, per esempio, alle modalità di svolgimento dei controlli o alle misure conseguenti che le autorità portuali possono adottare. Tale è il caso della direttiva 2009/20/CE, ai sensi della quale, qualora risulti mancante il certificato di assicurazione dell'armatore per i crediti marittimi, l'autorità portuale può espellere la nave, cui sarà conseguentemente rifiutato l'accesso anche ai porti degli altri Stati membri fintantoché non sia notificato detto certificato; la direttiva in esame contempla dunque una misura sanzionatoria particolarmente stringente, l'espulsione, che non è invece prevista dalla direttiva 2009/16/CE<sup>96</sup>.

Un rinvio solo parziale a quest'ultima è invece presente nella direttiva 2000/59/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, la quale stabilisce un doppio regime di controllo in funzione della tipologia di nave che fa scalo o opera nel porto di uno Stato membro<sup>97</sup>. Con riferimento ai pescherecci e alle imbarcazioni da diporto omologate per un massimo di dodici passeggeri, gli Stati membri sono tenuti a fissare, nella misura necessaria, autonome procedure di controllo intese a verificare l'osservanza delle disposizioni della direttiva applicabili; nei confronti delle altre imbarcazioni, invece, gli ispettori hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di verificare il rispetto dei requisiti nell'ambito dei controlli effettuati a norma della direttiva 95/21/CE (ormai sostituita dalla direttiva 2009/16/CE), sebbene i criteri di identificazione delle navi da ispezionare non siano gli stessi nei due casi<sup>98</sup>. A prescindere dal regime applicabile, la direttiva prescrive lo svolgimento di ispezioni su almeno il 25% delle navi attraccate nei porti degli Stati membri<sup>99</sup>, ma è ragionevole considerare applicabile il nuovo impegno

---

a disposizioni dei comandanti, degli ufficiali e dei radioperatori i testi aggiornati delle normative nazionali e internazionali relative alla sicurezza della vita umana in mare e di tutela dell'ambiente marino, mentre tale aspetto non è incluso nella disposizione sul controllo dello Stato del porto della direttiva (*ibidem*, art. 21, comma 5).

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> Direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2000 relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, in *G.U.C.E.* L 332 del 28.12.2000, pp. 81-90.

<sup>98</sup> Preambolo, par. 18 e art. 11. Gli Stati membri devono in particolare interessarsi alle navi che non hanno adempiuto agli obblighi di notifica di cui all'art. 6 e per le quali l'esame delle informazioni fornite dal comandante ha rivelato ulteriori motivi per ritenere che la nave non è conforme alla direttiva.

<sup>99</sup> Art. 11, par. 2, lett. b), seconda frase e lett. d). La proposta iniziale di direttiva prevedeva invece solo lo svolgimento di un «numero sufficiente» di ispezioni (Proposta di direttiva del Consiglio relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico,

ispettivo, collettivo e individuale, in vigore dal 1° gennaio 2011, dato che la direttiva 2000/59/CE rinvia espressamente alla disciplina generale sul controllo dello Stato di approdo. Per quanto concerne le misure conseguenti, le autorità competenti dispongono il fermo della nave fintantoché le procedure di conferimento dei rifiuti e del residuo non siano state rispettate e, se la nave ha comunque ripreso il largo, informano la competente autorità del successivo porto di scalo, la quale impedirà alla nave di riprendere il largo il tempo necessario allo svolgimento di una valutazione più dettagliata<sup>100</sup>; anche su questo punto la direttiva 2009/59/CE si discosta dalla direttiva 2009/16/CE, che sanziona tale ipotesi mediante il rifiuto di accesso a qualsiasi porto o ancoraggio della Comunità finché il proprietario o l'armatore non dimostrino che la nave è nuovamente conforme ai requisiti prescritti<sup>101</sup>.

Un ampliamento del tipo di controlli portuali è realizzato dalla direttiva 1999/32/CE, relativa alla riduzione del tenore di zolfi di alcuni combustibili liquidi<sup>102</sup>. Essa impone agli Stati membri di prendere tutte le misure necessarie affinché siano rispettati i limiti di tenore massimo di zolfo dei combustibili per uso marittimo non solo nei confronti delle proprie navi ma anche, se confinano con zone di controllo delle emissioni di zolfo, delle navi battenti qualsiasi bandiera mentre si trovano nei loro porti e delle navi da passeggeri che effettuano servizi di linea da o verso qualsiasi porto comunitario; lo stesso obbligo vige anche nei confronti delle navi all'ormeggio nei porti comunitari<sup>103</sup>; a tale scopo devono non solo verificare i

---

COM(1998) 452 def., 17.7.1998, in *G.U.C.E.* C 271 del 31 agosto 1998, p.79, art. 11, par. 1.

<sup>100</sup> Direttiva 2000/59/CE, *cit. supra* n. 97, art. 11, par. 2, lett. c) e d). Il sistema di controllo dello Stato del porto previsto dalla direttiva 2000/59/CE è stato attuato nel nostro ordinamento mediante Decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182, *Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico*, in *G.U.* 22 luglio 2003, n. 168, art. 11: l'Autorità marittima è incaricata di definire le procedure di controllo sui pescherecci e le imbarcazioni da diporto omologate per un massimo di dodici passeggeri; relativamente alle altre navi, l'Autorità marittima esegue le ispezioni per verificare l'osservanza del decreto, anche applicando le disposizioni di cui al decreto di attuazione della direttiva 95/21/CE ed assicurando il rispetto della percentuale minima delle ispezioni da effettuare ivi prevista; in caso di accertata violazione del decreto, l'Autorità marittima provvede affinché la nave non lasci il porto fino al conferimento dei rifiuti e dei residui del carico all'impianto di raccolta; qualora la nave abbia lasciato il porto in violazione dei requisiti del decreto, è informata l'Autorità marittima del successivo porto di destinazione, che vieta alla nave stessa di lasciare il porto fino alla verifica dell'osservanza dei requisiti del decreto.

<sup>101</sup> Direttiva 2009/16/CE, *cit. supra* n. 28, art. 21, par. 4.

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Art. 4 bis, paragrafi 3-4 e art. 4 ter, par. 1, lett. b). Sono fatte salve le eccezioni previste al par. 2.

giornali di bordo e i bollettini di consegna del combustibile, ma ricorrere anche al campionamento del combustibile marittimo impiegato e all'analisi del suo tenore di zolfo<sup>104</sup>.

Almeno in un caso il rinvio alla direttiva 2009/16/CE è effettuato non con riferimento alle procedure applicabili, bensì alle autorità incaricate dei controlli, anche se per un ambito di applicazione più ristretto di quello della disciplina generale. Si tratta della direttiva 2001/96/CE, sulla sicurezza delle operazioni di carico e scarico delle portarinfuse, la quale non si applica ai porti in senso ampio, ma solo alle navi che fanno scalo presso un terminale per effettuare operazioni di carico e scarico e a tutti i terminali degli Stati membri visitati da portarinfuse, ovvero alle strutture attrezzate ed impiegate per il carico o lo scarico<sup>105</sup>. Essa attribuisce competenza alle autorità individuate dalla direttiva 95/21/CE (ormai sostituita dalla direttiva 2009/16/CE) per decidere in merito alla necessità e all'urgenza di una riparazione immediata dei danni alle strutture o all'equipaggiamento della nave suscettibili di comprometterne la sicurezza o la navigabilità, tenendo conto tuttavia dell'eventuale parere dell'amministrazione dello Stato di bandiera o di un organismo da questa riconosciuto e potendo far ricorso ad un organismo riconosciuto per avere un parere; la disciplina in esame ha tuttavia natura complementare a quella dello Stato del porto, di cui è infatti fatta salva l'applicazione<sup>106</sup>.

### **3.2 Rinvio al *Port State Control* previsto in convenzioni internazionali**

Accanto alle ipotesi di rinvio espresso, da parte della normativa di settore, alla disciplina generale di cui alla direttiva 2009/16/CE, si registrano rinvii alle

---

<sup>104</sup> Art. 6, par. 1 *bis*. Peraltro è stata presentata una proposta di emendamento della direttiva, ai sensi della quale in futuro sarà la Commissione a determinare la frequenza e le modalità dei campionamenti, la definizione di un campione rappresentativo del combustibile esaminato e le informazioni da registrare, dal momento che il numero di campioni prelevati e la frequenza del campionamento nell'Unione europea sono stati finora insufficienti (cfr. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo, COM(2011) 439 def., 15.07.2011, nuovo art. 6, par. 1 e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'esame dell'attuazione della direttiva 1999/32/CE relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi e sull'ulteriore riduzione di emissioni inquinanti causate dal trasporto marittimo, COM(2011) 441 def., 15.07.2011, p. 8).

<sup>105</sup> Direttiva 2001/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2001, recante requisiti e procedure armonizzate per la sicurezza delle operazioni di carico e di scarico delle navi portarinfuse, in *G.U.C.E.* L 13 del 16.1.2002, pp. 9–20.

<sup>106</sup> Preambolo, par. 15 e art. 10, paragrafi 2 e 4.

norme sul controllo dello Stato del porto previste in alcune convenzioni internazionali relative alla sicurezza marittima. L'applicazione delle disposizioni internazionali è prevista talvolta a titolo solo provvisorio, in pendenza dell'entrata in vigore dello strumento in questione e della conseguente applicabilità del regime posto dalla direttiva 2009/16/CE. Si ricorderà infatti che quest'ultima è collegata a convenzioni o strumenti internazionali già in vigore e non può quindi costituire il fondamento giuridico per i controlli di conformità ai requisiti stabiliti da una convenzione internazionale che non sia ancora in vigore.

Possiamo citare a tale riguardo il regolamento (CE) n. 782/2003, relativo all'impiego di composti organostannici sulle navi, che pone in essere un regime di visite e certificazioni delle navi identico a quello previsto dalla Convenzione internazionale sul controllo dei sistemi anti-vegetativi nocivi sulle navi (c.d. Convenzione AFS) del 2001, entrata in vigore nel 2008<sup>107</sup>. Le istituzioni comunitarie hanno ritenuto che il regime più opportuno per la verifica dell'attuazione del regolamento fosse quello stabilito dalla direttiva 95/21/CE (ormai sostituita dalla direttiva 2009/16/CE). Ciononostante, in pendenza dell'entrata in vigore della Convenzione AFS, gli Stati membri hanno applicato le disposizioni sul controllo, equivalenti a quelle della direttiva 95/21/CE, contenute nella stessa Convenzione AFS<sup>108</sup>. A partire dall'entrata in vigore della Convenzione AFS, il controllo dell'osservanza dei requisiti posti dal regolamento rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sul controllo dello Stato del porto, anche se quest'ultima non è ancora stata modificata in modo tale da includere la Convenzione AFS nella lista degli strumenti applicabili ai sensi del suo art. 2, par.1, contrariamente a quanto espressamente auspicato dalle istituzioni dell'Unione nel Preambolo del regolamento<sup>109</sup>.

Un approccio analogo è stato seguito nella direttiva 97/70/CE sulla sicurezza delle navi da pesca straniere, sebbene in questo caso gli Stati membri siano chiamati in via definitiva ad applicare le disposizioni sul controllo dello Stato di approdo

---

<sup>107</sup> Regolamento (CE) n. 782/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 aprile 2003 sul divieto dei composti organostannici sulle navi, in *G.U.U.E.* L 115 del 9.05.2003, pp. 1-11. Il regolamento è applicabile alle navi battenti bandiera o che operano sotto l'autorità di uno Stato membro e di qualsiasi nave in entrata o in uscita dal porto o dal terminale off-shore di uno Stato membro.

<sup>108</sup> Art. 7.

<sup>109</sup> Preambolo, par. 24.

poste da uno strumento internazionale, senza che sia previsto alcun successivo passaggio al regime generale dell'Unione<sup>110</sup>. Tutte le navi da pesca che operano nelle acque interne o nel mare territoriale di uno Stato membro o che sbarcano le loro catture nei suoi porti sono sottoposte al controllo dello Stato membro di approdo ai sensi del Protocollo di Torremolinos del 1993<sup>111</sup>. Gli Stati membri devono infatti impedire che le navi da pesca battenti bandiera di Stati terzi operino nelle loro acque interne o nel loro mare territoriale o sbarchino catture nei loro porti in assenza di un'adeguata certificazione sull'osservanza dei requisiti applicabili; nelle altre ipotesi, le navi da pesca degli altri Stati membri sono comunque sottoposte a controllo se si trovano nei porti di uno Stato membro, per verificare il rispetto della direttiva<sup>112</sup>. Una volta entrato in vigore il Protocollo di Torremolinos, la stessa soluzione si applicherà anche alle navi da pesca battenti bandiera di Stati terzi in scalo nel porto di uno Stato membro, per verificare l'osservanza del Protocollo<sup>113</sup>.

### **3.3 Autonomi regimi di controllo: in materia di *safety* e condizioni sociali dei marittimi**

Il regime sul controllo dello Stato di approdo posto dalla direttiva 2009/16/CE coesiste con gli obblighi di controllo imposti agli Stati membri in veste di «Stati ospiti». Il concetto di «Stato ospite» si è gradualmente sostituito a quello di «Stato di approdo» nella normativa dell'Unione europea relativa alla sicurezza delle navi passeggeri o dei traghetti roll-on/roll-off diretti o in provenienza dai porti comunitari. Si tratta di una nozione estranea al diritto internazionale del mare e alle convenzioni tecniche adottate in seno all'OMI, che figura invece in altra legislazione comunitaria non relativa all'utilizzo del mare<sup>114</sup>. Agisce in qualità di Stato ospite lo Stato membro dai cui porti o verso i cui porti «una nave o un'unità veloce battente

<sup>110</sup> Direttiva 97/70/CE del Consiglio del 11 dicembre 1997 che istituisce un regime di sicurezza armonizzato per le navi da pesca di lunghezza uguale o superiore a 24 metri, in *G.U.C.E.* L 34 del 9.2.1998, pp. 1–29.

<sup>111</sup> Preambolo, par. 18 e art. 7, par. 1. Il Protocollo di Torremolinos del 1993 modifica e sostituisce la precedente Convenzione internazionale di Torremolinos per la sicurezza delle navi da pesca del 1977 e pone in essere una disciplina relativa alla sicurezza delle navi da pesca di lunghezza pari o superiore a ventiquattro metri, incluse le imbarcazioni che processano le catture; per l'analisi del controllo dello Stato del porto in tale Protocollo cfr. Cap. Secondo, par. 3.4.

<sup>112</sup> Art. 3, par. 6 e art. 7, par. 2.

<sup>113</sup> Preambolo, par. 18 e art. 7, par. 3.

<sup>114</sup> RINGBOM H., *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Leiden/Boston, 2008, p. 298.



bandiera diversa da quella di detto Stato membro effettua viaggi nazionali», ai sensi della direttiva 2009/45/CE<sup>115</sup>, o «un traghetto ro-ro o un'unità veloce da passeggeri oppure una nave ro/ro da passeggeri effettua un servizio di linea», ai sensi delle direttive 1999/35/CE e 2003/25/CE<sup>116</sup>. Il concetto di «Stato ospite», originariamente collegato al principio di libertà di prestazione dei servizi nel mercato interno, segnatamente i servizi di cabotaggio marittimo da parte delle navi battenti bandiera di Stati membri o terzi, è stato impiegato per la prima volta nel settore della sicurezza marittima dalla direttiva 98/18/CE, recante disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, sebbene limitatamente alle relazioni fra Stati membri<sup>117</sup>.

Nell'ambito della direttiva 2009/45/CE è semplicemente fatto rinvio ai controlli da svolgere nel quadro della disciplina generale sul controllo dello Stato del porto. La direttiva 1999/35/CE, invece, istituisce un sistema di visite obbligatorie dei traghetti roll-on/roll-off e delle unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea da o verso porti degli Stati membri che si affianca, pur non scartandone l'applicazione, al regime generale posto dalla direttiva 2009/16/CE. I due sistemi sono effettivamente complementari: gli Stati ospiti svolgono alcune verifiche iniziali relative alle imbarcazioni interessate, agli Stati di bandiera e alle società di classificazione, a cui fanno seguito visite specifiche volte ad accertare la conformità ai requisiti di sicurezza, prima dell'entrata in servizio o nel periodo immediatamente successivo; una volta in servizio, le imbarcazioni sono sottoposte regolarmente a visite specifiche degli Stati ospiti almeno una volta ogni dodici mesi, nonché nelle altre circostanze indicate<sup>118</sup>.

Qualora la visita abbia esito negativo, lo Stato ospite è tenuto ad adottare un provvedimento motivato di divieto di esercizio fino a che non sia rimosso il pericolo e siano rispettati i requisiti della direttiva. Conviene rilevare che questo tipo di misura non è contemplato dalla direttiva 2009/16/CE, anche se le disposizioni in

<sup>115</sup> Direttiva 2009/45/CE, *cit. supra* n. 94, art. 2, lett. *u*).

<sup>116</sup> Direttiva 1999/35/CE del Consiglio del 29 aprile 1999 relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetti roll-on/roll-off e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea, in *G.U.C.E.* L 138 dell' 1.6.1999, pp. 1–19, art. 2, lett. *k*) e direttiva 2003/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 aprile 2003 concernente requisiti specifici di stabilità per le navi ro/ro da passeggeri, in *G.U.U.E.* L 123 del 17.5.2003, pp. 22-41, art. 2, lett. *i*).

<sup>117</sup> Sull'evoluzione e il significato da attribuire alla nozione di «Stato ospite» cfr. RINGBOM H., *op. cit. supra* n. 114, pp. 297-310.

<sup>118</sup> Direttiva 1999/35/CE, *cit. supra* n. 116, articoli da 4 a 8.

materia di correzione delle carenze, fermo e rifiuto di accesso continuano a trovare applicazione<sup>119</sup>. La società di navigazione gode di un diritto di ricorso, privo di effetto sospensivo, contro il provvedimento di divieto, secondo procedure che gli Stati membri sono tenuti ad istituire e mantenere nel rispettivo ordinamento giuridico. Qualora invece la visita specifica abbia esito positivo, la nave è esentata dalle visite estese previste dalla direttiva sul Port State Control e la stessa è registrata come ispezione più dettagliata o estesa e presa in considerazione per determinare il profilo di rischio della nave, la frequenza delle ispezioni e la selezione delle navi<sup>120</sup>.

Un'altra differenza rispetto al regime della direttiva 2009/16/CE consiste nell'accento messo sull'obbligo di cooperazione nell'applicazione della direttiva fra Stati ospiti interessati al medesimo servizio di linea e di collaborazione reciproca nello svolgimento di visite specifiche di una stessa nave o unità veloce<sup>121</sup>. Peraltro, in caso di persistente disaccordo in merito all'esito di una visita specifica, uno degli Stati coinvolti deve notificare i motivi del disaccordo alla Commissione affinché quest'ultima assuma una decisione definitiva; in applicazione di tale procedura la Commissione ha per esempio adottato una decisione rivolta alla Finlandia, su richiesta della Svezia, in merito ad una controversia sorta fra i due Stati proprio nella loro qualità di Stati ospiti<sup>122</sup>.

A questa procedura di controllo rinvia anche la direttiva 2003/25/CE, che obbliga gli Stati ospiti a provvedere affinché le navi ro/ro da passeggeri battenti bandiera di un Paese terzo siano pienamente conformi ai requisiti ivi previsti prima di essere adibite a viaggi da o per i porti di tale Stato membro<sup>123</sup>.

In materia di condizioni sociali dei marittimi, un autonomo regime di *Port State Control* è stabilito dalla direttiva 1999/95/CE, intesa ad applicare a tutte le navi in scalo nei porti degli Stati membri le disposizioni della direttiva 1999/63/CE, la

---

<sup>119</sup> Art. 10, par. 1. Se invece l'imbarcazione è già in servizio, lo Stato ospite impone alla società di navigazione di rettificare le deficienze riscontrate e ne verifica l'applicazione.

<sup>120</sup> Direttiva 1999/35/CE, *cit. supra* n. 116, art. 11, par. 1 e direttiva 2009/16/CE, *cit. supra* n. 32, art. 15, par. 3, 2° comma.

<sup>121</sup> Direttiva 1999/35/CE, *cit. supra* n. 116, art. 11, par. 7 e art. 14.

<sup>122</sup> Art. 11, par. 8. cfr. Decisione 2003/587/CE della Commissione, del 5 agosto 2003, relativa alla conformità dell'impianto di estinzione incendi utilizzato a bordo del traghetto roll-on/roll-off "Finnsailor" (n. IMO 8401444) alle disposizioni della direttiva 1999/35/CE del Consiglio, del 29 aprile 1999 [notificata con il numero C(2003) 2819], in *G.U.U.E.* L 198 del 6.8.2003, pp. 17–18. Il disaccordo persistente verteva sull'impianto di estinzione incendi utilizzato sul ponte destinato agli autoveicoli del traghetto roll-on/roll-off *Finnsailor*, il quale, secondo le autorità svedesi, non soddisfaceva i requisiti della Convenzione SOLAS.

<sup>123</sup> Direttiva 2003/25/CE, *cit. supra* n. 158, art. 3, par. 2 e art. 8, par. 3.

quale a sua volta riprende talune disposizioni della Convenzione OIL n. 180 sull'orario di lavoro della gente di mare e sulla composizione dell'equipaggio. È interessante segnalare che la Convenzione OIL n. 180 non contempla il controllo dello Stato del porto; su questo punto, dunque, la normativa dell'Unione europea integra la disciplina prevista sul piano internazionale mediante un autonomo meccanismo di applicazione inteso a garantire un'efficace osservanza delle disposizioni. La direttiva 1999/95/CE si applica a qualunque nave, comprese le navi di Stati terzi alla Convenzione OIL n. 180 e quelle battenti bandiera di Stati terzi all'Unione europea. Se le autorità dello Stato membro del porto ricevono un reclamo considerato non manifestamente infondato o acquisiscono prove in merito all'esistenza a bordo di presunte difformità rispetto ai requisiti della direttiva 1999/63/CE, ne informano per scritto lo Stato di bandiera, svolgono ispezioni preordinate all'acquisizione di prove e eventualmente adottano le misure necessarie per porre termine alle situazioni a bordo manifestamente pericolose per la salute e la sicurezza dell'equipaggio.

### 3.4 (Segue) In materia di pesca INN

La conservazione delle risorse biologiche marine forma oggetto della competenza esclusiva dell'Unione europea nel quadro della politica comune della pesca, diversamente dalla materia della pesca in generale rispetto alla quale l'Unione gode della competenza concorrente con gli Stati membri<sup>124</sup>. La politica comune della

---

<sup>124</sup> *Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in G.U.U.E. n. C 83 del 30.3.2010, art. 3, par. 1, lett. d) e art. 4, lett. d). Peraltro, la pesca è ancora considerata come una componente dell'agricoltura (v. art. 38, par. 1 TFUE). A partire dalla giurisprudenza *Kramer*, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha ribadito che la Comunità ha competenza sul piano interno ad emanare provvedimenti per la conservazione delle risorse biologiche e ad assumere impegni internazionali con Stati terzi o nell'ambito delle organizzazioni internazionali (cfr. Corte giust., 14 luglio 1976, cause riunite C-3/76, C-4/76 e C-6/76, *Kramer e a.*, in *Raccolta*, 1976, p. 1279; Corte giust., 15 luglio 1991, causa C-258-89, *Commissione c. Regno di Spagna*, in *Raccolta*, 1991, I-3977, par. 9; corte giust., 19 marzo 1996, causa C-25/94, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta*, 1996, I-1469, par. 42). La dottrina sulla competenza dell'Unione in materia di pesca è ampia: senza pretesa di esaustività cfr. SPERA G., *Il regime della pesca nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, pp. 117-129; CHURCHILL R. R., *The European Community and its Role in Some Issues of International Fisheries Law*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague/London/Boston, pp. 533-573; CATALDI G., *La politique communautaire de la pêche*, in VIGNES D., CATALDI G., CASADO RAIGÓN R., *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, 2000, p. 281 ss; sulla giurisprudenza citata della Corte di Giustizia cfr., per esempio, SCOVAZZI T., *Le competenze della CEE nel settore della pesca marina*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1977, p. 86 ss; VILLANI U., *Problemi di diritto del mare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Studi marittimi*, 1978, p. 79

pesca è finalizzata a garantire lo sfruttamento delle risorse biologiche marine secondo condizioni sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale<sup>125</sup>. Nonostante la decrescita progressiva della capacità della flotta di pescherecci comunitari negli ultimi due decenni, l'Unione europea continua ad essere, insieme agli Stati Uniti e al Giappone, uno dei principali importatori e al contempo un importante esportatore di prodotti di pesca e di acquacoltura<sup>126</sup>. A fronte di uno sfruttamento eccessivo e di un inarrestabile depauperamento degli stock, nel 2009 le istituzioni europee hanno tuttavia presentato un Libro verde sulla riforma della politica comune della pesca, nel quale sono stati individuati i cinque settori che più di altri necessitano una revisione della disciplina vigente, mentre risale al 2011 la presentazione di un pacchetto di proposte in vista di una riforma radicale della materia<sup>127</sup>.

Oltre al Codice europeo di buone pratiche per una pesca sostenibile e responsabile, adottato dal Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura nel 2003<sup>128</sup>, la disciplina dell'Unione relativa alla pesca si articola essenzialmente intorno a tre testi normativi. Il regolamento (CE) n. 1005/2008 istituisce un regime comunitario che obbliga gli Stati membri ad adottare misure adeguate per garantire l'efficacia della lotta contro la pesca INN e le attività connesse<sup>129</sup>; il regolamento

---

ss; BEURIER J.P., *La conservation des stocks halieutiques et la CEE*, in *German Yearb. Int. Law*, 1979, pp. 221-238.

<sup>125</sup> La politica comune della pesca è stata definita dal Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca, in *G.U.U.E. L 358* del 31.12.2002, pp. 59–80. Fondamenti giuridici di questa politica sono gli articoli da 38 a 44 TFUE.

<sup>126</sup> Nel 2011 il numero totale di imbarcazioni comunitarie dedite alla pesca era pari a circa 83.000 unità, ovvero più di 23.000 unità in meno rispetto al 1992; le catture sono ottenute per oltre il 70% nell'Oceano Atlantico nord-orientale e in buon parte nell'Atlantico centro-orientale e nel Mediterraneo; le importazioni provengono soprattutto dalla Norvegia, dalla Cina, dall'Islanda e dal Vietnam, mentre i principali Paesi membri esportatori sono la Spagna, la Francia e l'Italia (EU, *Facts and Figures on the Common Fisheries Policy. Basic Statistical Data*, 2012, pp. 12, 20 e 36, consultabile nel sito <http://ec.europa.eu/fisheries/documentation>).

<sup>127</sup> Cfr. Libro verde. Riforma della politica comune della pesca, COM(2009) 163 def., 22.4.2009, e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Riforma della politica comune della pesca, COM(2011) 417 def., 13.7.2011. Il pacchetto consta di una proposta legislativa di un nuovo regolamento recante le norme principali della PCP, di una proposta legislativa per l'elaborazione di una nuova politica di mercato, di una comunicazione sulla dimensione esterna della PCP e di una comunicazione generale.

<sup>128</sup> Si tratta di uno strumento giuridicamente non vincolante ispirato dai medesimi obiettivi del Codice di condotta per una pesca responsabile adottato dalla FAO nel 1995.

<sup>129</sup> 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, completato dal Regolamento (CE) n. 1010/2009 della Commissione, del 22 ottobre 2009,

(CE) n. 1006/2008 riguarda le autorizzazioni delle attività di pesca dei pescherecci comunitari al di fuori delle acque comunitarie e l'accesso delle navi di Stati terzi alle acque comunitarie<sup>130</sup>; il regolamento (CE) n. 1224/2009 pone in essere un regime comunitario di controllo, ispezione ed esecuzione, complementare agli altri due regolamenti<sup>131</sup>. Infine, a partire dal 2010 è stato formulato e aggiornato un elenco di pescherecci che esercitano la pesca INN<sup>132</sup>. La corretta applicazione di tale regime è supportata dall'operato dell'Agenzia comunitaria di controllo della pesca, un organismo tecnico-amministrativo dell'Unione con sede a Vigo, in Spagna, istituito nel 2005 per coadiuvare gli Stati membri nell'osservanza della politica comune della pesca e organizzare il coordinamento operativo delle attività di controllo e ispezione nazionali e dell'Unione<sup>133</sup>. L'Unione europea svolge un ruolo attivo anche nell'ambito di quindici organizzazioni regionali di gestione della pesca ed è membro di due organismi regionali di pesca consultivi<sup>134</sup>.

recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, in *G.U.U.E.* L 280 del 27.10.2009, pp. 5–41. Per un breve commento cfr. PALMA M. A., TSAMENYI M., EDESON W., *op. cit. supra* n. 100, pp. 246-247. Nel giugno 2012 è stata inoltre presentata una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1005/2008 per conferire alla Commissione il potere di adottare atti delegati intesi a completare e modificare alcuni elementi del Regolamento, nonché le competenze di esecuzione necessarie per garantire l'uniformità di applicazione dello stesso (cfr. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, COM(2012) 332 def., 21.6.2012).

<sup>130</sup> Regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, relativo alle autorizzazioni delle attività di pesca dei pescherecci comunitari al di fuori delle acque comunitarie e all'accesso delle navi di paesi terzi alle acque comunitarie, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93 e (CE) n. 1627/94 e abroga il regolamento (CE) n. 3317/94, in *G.U.U.E.* L 286 del 29.10.2008, pp. 33–44.

<sup>131</sup> Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006, in *G.U.U.E.* L 343 del 22.12.2009, pp. 1–50. Per un commento cfr. SPERA G., *Il regime della pesca nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, 197-206.

<sup>132</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 468/2010 della Commissione, del 28 maggio 2010, che stabilisce l'elenco UE delle navi che esercitano pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, in *G.U.U.E.* L 131 del 29.5.2010, pp. 22–26.

<sup>133</sup> Regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca, in *G.U.U.E.* L 128 del 21.5.2005, pp. 1–14, articoli 1 e 3. Per un commento cfr. SPERA G., *op. cit. supra* n. 100, pp. 239 ss; FIORAVANTI C., *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007, pp. 223-224.

<sup>134</sup> Segnatamente: sei organizzazioni responsabili della conservazione e gestione di stock di grandi migratori (CCSBT, IATTC, ICCAT, WCPFC, IOTC) e nove altre organizzazioni (CCAMLR, CCBSP, GFCM, NEAFC, NASCO, NAFO, SEAFO, SPRFMO, SIOFA).

L'esigenza di adottare misure per contrastare la pesca illegale è stata evidenziata fin dal Libro verde sul futuro della pesca del 2001, per poi formare oggetto di uno specifico piano d'azione comunitario, conforme al Piano d'azione internazionale della FAO del 2001, oltre che di alcune iniziative successive<sup>135</sup>. Come accennato, il regolamento (CE) n. 1005/2008 stabilisce un complesso meccanismo per lottare contro la pesca INN, di cui in questa sede analizzeremo solo le norme che coinvolgono gli Stati membri in veste di Stati del porto. Il capo II stabilisce un regime di ispezione in porto dei pescherecci battenti bandiera di Paesi terzi, fondato sulla designazione dei porti in cui sono ammessi lo sbarco e i trasbordi, sulla previa notifica dell'intenzione di entrare in porto, sull'autorizzazione di accesso allo stesso e di svolgimento delle operazioni. Per quanto riguarda le navi dirette verso i porti italiani, per esempio, la preventiva notifica di approdo deve essere indirizzata alla Capitaneria di Porto-Guardia Costiera, la quale è competente anche per il rilascio dell'autorizzazione di accesso, per la ricezione delle pertinenti informazioni e per svolgere le ispezioni<sup>136</sup>. Il Ministero delle politiche agricole e forestali ha inoltre fornito alcune precisazioni per attuare le norme del regolamento relative alle importazioni, esportazioni e riesportazioni.

Ciascuno Stato membro effettua ispezioni su almeno il 5% delle operazioni effettuate annualmente da pescherecci di Stati terzi, impiegando la c.d. gestione del rischio quale criterio di selezione delle imbarcazioni<sup>137</sup>. L'adozione di eventuali misure consegue all'acquisizione di elementi di prova circa la commissione di pesca INN; è questo un requisito più stringente rispetto all'esistenza dei «ragionevoli

---

<sup>135</sup> Libro verde. Riforma della politica comune della pesca, *cit. supra* n. 142, p. 40 ss e, Comunicazione della Commissione. Piano d'azione comunitario volto a eradicare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, COM(2002), 180 def. 28.5.2002; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Una politica marittima integrata per l'Unione europea, COM(2007) 575 def., 10.10.2007; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su una nuova strategia comunitaria per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, COM(2007) 601 def., 17.10.2007.

<sup>136</sup> Ministero delle politiche agricole e forestali, dispaccio n. 31821 del 29 dicembre 2009; i porti italiani designati sono: Ancona, Brindisi, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Olbia, Palermo, Ravenna, Reggio Calabria, Fiumicino, Salerno, Taranto, Trapani, Trieste e Venezia.

<sup>137</sup> L'ispezione è tuttavia obbligatoria relativamente a pescherecci che: sono avvistati in mare ed impegnati in attività considerabili di pesca INN; formano oggetto di una notifica trasmessa nell'ambito del sistema di allarme comunitario; la Commissione presume abbiano praticato pesca INN; figurano in un elenco di navi INN adottato da un'organizzazione regionale di gestione della pesca notificato agli Stati membri (art. 9, par. 2).

motivi» per ritenere commessa un'infrazione che giustificano il fermo della nave nell'ambito della disciplina generale di *Port State Control*. Oltre alla constatazione della presunta infrazione, all'adozione di misure per garantire la sicurezza e la conservazione delle prove acquisite e alla trasmissione del rapporto alle autorità competenti, il divieto di sbarco e trasbordo si applica solo ai pescherecci di Stati terzi ma, in ogni caso, non è contemplato il fermo della nave. Con riferimento alle violazioni commesse in alto mare o nelle acque di un Paese terzo, lo Stato membro di approdo collabora con lo Stato di bandiera o lo Stato costiero nello svolgimento delle indagini e può applicare le sanzioni previste dal proprio diritto interno dietro esplicito consenso di tali Stati<sup>138</sup>. La previsione di una collaborazione fra Stato membro di approdo e Stato di bandiera può essere interpretata ad un tempo come un diritto ed un obbligo dello Stato del porto, anche se in questo secondo caso non è chiaro quali conseguenze possa produrre un eventuale rifiuto da parte dello Stato di bandiera di ammettere la collaborazione delle autorità portuali dello Stato membro coinvolto nell'inchiesta o un'assenza di richiesta in tal senso.

L'ingresso nei porti degli Stati membri può essere limitato in via sanzionatoria nei confronti di navi coinvolte in attività di pesca INN. Tale rifiuto può infatti costituire una delle misure d'urgenza adottabili nei confronti delle imbarcazioni di Paesi terzi non cooperanti che, sebbene autorizzate a pescare, pregiudicano le misure di conservazione e gestione<sup>139</sup>. Il divieto di ingresso nei porti comunitari e di utilizzazione dei servizi portuali è obbligatorio nei riguardi dei pescherecci di Paesi terzi che figurano sulla lista comunitaria INN, mentre solo l'accesso al porto di immatricolazione è consentito ai pescherecci INN battenti bandiera di uno Stato membro<sup>140</sup>.

Un regime di controllo ed ispezione in porto è stabilito anche dal regolamento (CE) n. 601/2004 recante un insieme di disposizioni specifiche in materia di controllo delle attività di pesca derivanti dagli obblighi che incombono alla Comunità in qualità di parte contraente della Convenzione sulla conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico (CCAMLR)<sup>141</sup>. Gli Stati membri sono infatti tenuti a

---

<sup>138</sup> Art. 11, par. 4.

<sup>139</sup> Fatte salve le ipotesi di forza maggiore e di pericolo (art. 36, par. 2, lett. a)).

<sup>140</sup> Art. 37, par. 5. Un'eccezione concerne i pescherecci privi di catture ed equipaggio a bordo, i quali sono autorizzati ad entrate in un porto per essere ivi smantellati, ma restano assoggettabili ad eventuali procedimenti giudiziari e sanzioni (art. 37, par. 11).

<sup>141</sup> Regolamento (CE) n. 601/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, che stabilisce talune misure

sottoporre ad ispezione tutti i pescherecci che approdano nei loro porti e che trasportano *Dissostichus spp.* per verificare la presenza di un certificato di cattura valido, la corrispondenza delle catture a quanto ivi dichiarato e l'osservanza delle misure di conservazione della CCAMLR se la nave ha svolto attività di pesca nell'area di regolazione della Convenzione. L'ingresso nel porto è vietato alle navi che non abbiano preventivamente dichiarato di essersi astenute da attività di pesca INN, ma l'acquisizione di prove relative alla violazione delle misure di conservazione della CCAMLR comporta solo un divieto di sbarco e trasbordo delle catture; lo svolgimento di un'inchiesta e l'applicazione di sanzioni restano infatti di competenza dello Stato di bandiera, sebbene lo Stato membro di approdo sia tenuto a collaborare con quest'ultimo.

#### **4. Altre forme di intervento degli Stati membri del porto**

##### **4.1 La predisposizione di impianti portuali per la raccolta dei rifiuti e dei residui delle navi**

Al controllo dello Stato del porto che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare ai sensi della direttiva 2009/16/CE e delle altre normative di settore, precedentemente richiamate, si aggiungono alcuni obblighi di notevole importanza relativi alla predisposizione di impianti di raccolta dei rifiuti e residui delle navi nei porti degli Stati membri. Tale problematica è stata affrontata, prima ancora che sul piano dell'Unione europea, sul piano internazionale da parte della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento marino causato da navi del 1973 (cfr. infra Cap. II par. 2), la quale, benché ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, compresa l'Italia, su questo punto è rimasta nel corso del tempo sostanzialmente inattuata<sup>142</sup>.

Le istituzioni dell'Unione sono dunque intervenute mediante la direttiva

---

di controllo applicabili alle attività di pesca nella zona della convenzione sulla conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico e che abroga i regolamenti (CEE) n. 3943/90, (CE) n. 66/1998 e (CE) n. 1721/1999, in *G.U.U.E.* L 97 dell' 1.4.2004, pp. 16–29, art. 27.

<sup>142</sup> La direttiva 2000/59/CE tiene in considerazione il regime della Convenzione MARPOL, ma stabilisce requisiti ed obblighi più stringenti; si tratta effettivamente di un esempio di misura normativa comunitaria che disciplina questioni connesse a quelle considerate da una convenzione internazionale, ma non incluse in quest'ultima (RINGBOM H., *The EU's exercise of port and coastal state jurisdiction*, in *Ann. dr. mar. oc.*, 2007, p. 215).



2000/59/CE, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di predisporre impianti portuali di raccolta adeguati a rispondere alle esigenze delle navi che utilizzano il porto, senza causare ingiustificati ritardi alle imbarcazioni, nonché di elaborare ed applicare per ciascun porto un adeguato piano di raccolta e di gestione dei rifiuti<sup>143</sup>. Per incentivare l'effettiva implementazione della direttiva è stato previsto un sistema di recupero dei costi i quali sono in larga parte sopportati dalle navi dirette in un porto comunitario. La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha precisato che l'elaborazione e l'applicazione dei piani di raccolta costituisce un obbligo di risultato che non può considerarsi adempiuto per mezzo di piani nazionali non definitivi, vale a dire mediante misure meramente preparatorie o propedeutiche<sup>144</sup>. Analogamente alla Spagna e alla Grecia, condannate per non adempimento di tale obbligo<sup>145</sup>, anche l'Italia è stata condannata per non aver elaborato ed applicato alcun piano di raccolta e gestione dei rifiuti per dieci dei diciannove porti selezionati dalla Commissione; rigettando l'argomento italiano secondo cui, laddove non sussistono ancora tali piani, la gestione del porto è comunque effettuata in conformità alle ordinanze dei comandanti di porto che anticipano i piani in corso di approvazione, la Corte ha considerato che delle misure preparatorie non sono sufficienti per adempiere l'obbligo di elaborare e applicare un adeguato piano di gestione per tutti i porti dello Stato, risultante dalla direttiva 2000/59/CE<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Direttiva 2000/59/CE, *cit. supra* n. 97, art. 1, art. 4, par. 1, art. 5 e Allegato I. Per un commento cfr. CARPENTER A., *The EU Directive on Port Reception Facilities: A Case Study in the Development of an EU Environmental Directive*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 2006, pp. 369-380. L'adeguatezza consiste nella capacità di «ricevere le categorie e i quantitativi di rifiuti prodotti da navi e i residui del carico provenienti dalle navi che normalmente vi approdano, tenendo conto delle esigenze operative degli utenti dello scalo, dell'ubicazione geografica e delle dimensioni del porto, della tipologia delle navi che vi fanno scalo nonché delle esenzioni di cui all'articolo 9».

<sup>144</sup> Sul punto cfr. Corte giust. (Sesta Sezione), 2 maggio 2002, causa C-292/99, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, in *Raccolta* 2002, p. I-4097, par. 39; Corte giust. (Sesta Sezione), 4 ottobre 2007, causa C-523/06, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica di Finlandia*, in *Raccolta* 2007, p. I-135, par. 13; Corte giust. (Quinta Sezione), 6 dicembre 2007, causa C-106/07, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, in *G.U.U.E.* C 22 del 26.1.2008, p. 16: in quest'ultimo caso la Corte ha rigettato la giustificazione del governo francese tendente ad imputare il ritardo nell'elaborazione e applicazione di detti piani alle diverse modalità di gestione, sul piano interno, dei porti autonomi e dei porti decentralizzati e l'adempimento della direttiva potesse risultare da meri provvedimenti di informazione, sensibilizzazione e consiglio delle autorità portuali decentralizzate ed altri provvedimenti obbligatori rivolti alle collettività territoriali per accelerare l'adozione dei piani.

<sup>145</sup> Corte giust. (Terza Sezione), 13 marzo 2008, Causa C-81/07, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, in *G.U.U.E.* C 116 del 9.5.2008, p. 8; Corte giust. (Seconda Sezione), 11 dicembre 2008, causa C-480/07, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, in *G.U.U.E.* C 44 del 21.2.2009, pp. 18-19.

<sup>146</sup> Corte giust. (Settima Sezione), 25 settembre 2008, causa C-368/07, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in *G.U.U.E.* C 301 del 22.11.2008, p. 10.

Il legislatore italiano ha infine attuato la direttiva in esame mediante il D. Lgs. n. 182/2003, ai sensi del quale compete all'Autorità portuale elaborare il piano di raccolta e gestione dei rifiuti, previa valutazione e approvazione della Regione competente per territorio, mentre la Regione gode di competenze più estese nei porti in cui è competente l'Autorità marittima; inoltre, qualora più porti ricadano nello stesso territorio regionale, il piano di raccolta può essere unico, purché adattato al fabbisogno di ciascuno di essi<sup>147</sup>. L'Agenzia europea per la sicurezza marittima ha svolto una visita in Italia per verificare l'implementazione della direttiva 2000/59/CE nel marzo 2007 e nel novembre 2010<sup>148</sup>.

#### 4.2 I poteri di applicazione rispetto a scarichi illeciti delle navi

Una delle più recenti e significative normative dell'Unione in materia ambientale è costituita dalla direttiva 2005/35/CE, con la quale è stato stabilito un regime specifico relativo all'inquinamento causato da navi e sono state introdotte sanzioni, anche penali, per fenomeni di inquinamento<sup>149</sup>. Si ricorderà peraltro che il Consiglio era intervenuto per rafforzare tale disciplina mediante la decisione-quadro 2005/667/GAI del 12 luglio 2005 recante disposizioni sulla natura, sul tipo e sul

---

<sup>147</sup> Decreto legislativo 24 giugno 2003 n. 182, *cit. supra* n. 100, articoli 4, 5, commi 1,2,4 e 5 e art. 11. In via generale il Decreto definisce la capacità degli impianti di raccolta, la normativa da rispettare, le procedure di affidamento dei lavori per la loro realizzazione, gli obblighi del gestore dell'impianto e le modalità di segnalazione allo Stato di approdo delle eventuali inadeguatezze riscontrate. Per un commento cfr. GRIGOLI M., *Un apprezzabile progetto normativo per ovviare ai perniciosi effetti degli scarichi in mare dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico*, in *Giustizia civile*, 2004, pp. 285-294; DUCA G., VERSOLATO A., *L'attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico*, in *Dir. mar.*, 2003, pp. 1588-1593; FRANCO G., *Conferimento di rifiuti da navi ad impianti portuali*, in *Ambiente e sviluppo*, 2003, pp. 1021-1028.

<sup>148</sup> EMSA, *Chronological List of Inspection Visits to Member States under Directive 2000/59/EC*, consultabile nel sito [www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu).

<sup>149</sup> Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, anche penali, per i reati di inquinamento, in *G.U.U.E.* L 255 del 30.9.2005, pp. 11-21. Per un commento di questa direttiva cfr. SCHIANO DI PEPE L., *Inquinamento marino da navi e poteri dello Stato costiero: diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2007, pp. 286-298; KÖNIG D., *The EU Directive on Ship-Source Pollution and on the Introduction of Penalties for Infringements. Development or Breach of International Law?*, in *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes. Liber amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden/Boston, 2007, pp. 767-785; CHRISTODOULOU-VAROTSI I., *Recent developments in the EC legal framework on ship-source pollution: the Ambivalence of the EC's Penal Approach*, in *Ann. dr. mar. oc.*, 2008, pp. 219-234; TAN A. K.-J., *The EU Ship-Source Pollution Directive and Recent Expansions of Coastal State Jurisdiction*, in *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation: IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leiden, 2010, pp. 291-305; VANHEULE B., *Penalties against Ship-Source Pollution*, in *Free on board. Liber amicorum Marc A. Huybrechts*, Antwerpen, 2011, pp. 689-710.

livello di sanzioni penali da comminare<sup>150</sup>, ma tale decisione-quadro è stata annullata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea con sentenza del 23 ottobre 2007<sup>151</sup>. La direttiva 2005/35/CE è stata successivamente emendata dalla direttiva 2009/123/CE, adottata per colmare il vuoto normativo risultante dalla pronuncia della Corte<sup>152</sup>.

L' art. 6 della direttiva in esame dispone che, qualora eventuali irregolarità o informazioni facciano nascere sospetti sul fatto che una nave, volontariamente entrata nel porto o terminale off-shore di uno Stato membro, abbia proceduto o stia procedendo allo scarico di sostanze inquinanti nel campo di applicazione della direttiva, che comprende l'alto mare, lo Stato di approdo garantisce che si proceda ad un'adeguata ispezione a norma del diritto nazionale, tenendo presenti gli orientamenti adottati in materia dall'OMI; se dall'ispezione emergono elementi da cui sia deducibile una violazione, sono informate le autorità competenti dello Stato di approdo e dello Stato di bandiera<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> Decisione quadro 2005/667/GAI del Consiglio del 12 luglio 2005 intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, in *G.U.U.E.* L 255 del 30.9.2005, pp. 164-167. La decisione-quadro qualificava le infrazioni previste dalla direttiva 2005/35/CE come reati penali rispetto ai quali gli Stati membri erano tenuti ad adottare misure necessarie per stabilire la propria competenza giurisdizionale, nella misura consentita dal diritto internazionale; tale competenza doveva essere stabilita non solo rispetto alle infrazioni recanti un legame territoriale o personale con lo Stato o che avessero danneggiato le sue coste, ma anche rispetto a quelle commesse in alto mare se la nave si era recata volontariamente nel porto o in un terminale off-shore dello Stato membro (art. 2, par. 1 e art. 7, par. 1).

<sup>151</sup> Corte giust. (Grande sezione), 23 ottobre 2007, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta*, 2007, pp. I-9097. A seguito della sentenza con cui la Corte di giustizia ha ammesso che, a determinate condizioni, il legislatore comunitario possa adottare misure di diritto penale (Corte giust. (Grande Sezione), 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta* 2005, p. 7879) la Commissione ha proposto ricorso in annullamento della decisione-quadro 2005/667/GAI per base legale errata. La Corte ha ritenuto che le disposizioni della decisione-quadro relative alla definizione del reato e alla natura delle sanzioni avrebbero potuto essere adottate sul fondamento dell'art. 80, n. 2 TCE e ha conseguentemente constatato la violazione dell'art. 47 TCE. Per un commento della sentenza cfr. SCHIANO DI PEPE L., *Inquinamento marino da navi e diritto dell'Unione europea: contributo della Corte di Giustizia e linee evolutive attuali*, in *Dir. mar.*, 2010, pp. 407-437; FAURE M., *The Continuing Story of Environmental Law in Europe after 23 October 2007*, in *Eur. Energy Env. Law Rev.*, 2008, pp. 68-75. La Corte di Giustizia si è pronunciata anche sulla validità dell'art. 4 della direttiva 2005/35/CE riguardo al principio generale della certezza del diritto, considerando che la validità dell'atto in esame non può essere valutata né alla luce della Convenzione MARPOL, né alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Corte giust. (Grande sez.), 3 giugno 2008, causa C-308/06, *Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) — Regno Unito) — The Queen, The International Association of Independent Tanker (Intertanko), The International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), The Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register, The International Salvage Union/Secretary of State for Transport*, in *G.U.U.E.* C 183 del 19.7.2008, pp. 2-3.

<sup>152</sup> Direttiva 2009/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, in *G.U.U.E.* L 280 del 27.10.2009, pp. 52-55.

<sup>153</sup> La proposta di direttiva della Commissione comprendeva anche un Allegato II recante un

Non è presente un riferimento espresso alla facoltà per le competenti autorità portuali di avviare inchieste e aprire procedimenti contro l'infrazione constatata, ma vari elementi inducono a ritenere che, una volta informate della violazione, tali autorità possano agire in tal senso. Questa soluzione è infatti conforme alla *ratio* della norma esaminata che, come indicato dalla Commissione nella sua proposta di direttiva, si basa sui poteri di applicazione dello Stato del porto previsti dalla parte XII della Convenzione sul diritto del mare e, abbinata ad attività comuni di sorveglianza e identificazione degli scarichi, è intesa ad aumentare la possibilità di individuare i responsabili, anche quando lo scarico illecito sia avvenuto in alto mare<sup>154</sup>; la Commissione ha precisamente rilevato che «attualmente solo pochi Stati si avvalgono della facoltà di imporre l'osservanza delle norme in materia di scarichi in alto mare, facoltà prevista dall'articolo 218, paragrafo 1 della Convenzione UNCLOS. Questo aspetto è però cruciale per molti Stati membri, in particolare per quelli che non hanno istituito zone economiche esclusive, come nel caso del Mediterraneo»<sup>155</sup>. Inoltre, l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le violazioni siano punibili con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive presuppone che tali sanzioni siano comminate al termine di un procedimento<sup>156</sup>.

È dunque ragionevole affermare che, in seguito alla constatazione di una delle infrazioni previste, le competenti autorità portuali possano avviare inchieste e aprire procedimenti analogamente a quanto previsto all'art. 218 della Convenzione sul diritto del mare<sup>157</sup>. In Italia l'ispezione è svolta dall'Autorità marittima competente per territorio secondo le procedure di cui al citato D. Lgs. n. 53/2011 e, qualora dal controllo emergano elementi per presumere che sia stato commesso uno scarico

---

elenco non esaustivo delle irregolarità o informazioni, ma tale elenco non figura nella versione finale del testo.

<sup>154</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, per i reati di inquinamento, COM(2003) 92 def., 5.3.2003, p. 9, par. 4.4.

<sup>155</sup> *Ibidem*. Come rilevato da DIPLA H., *Préservation du milieu marin versus liberté de la navigation: la lutte contre la pollution par les navires et les pouvoirs de l'État du port*, in *Ann. dr. mer*, 2003, p. 318, «le système préconisé se veut donc une mesure d'application de l'article 218 de la Convention. La directive proposée rend obligatoires pour les Etats membres les pouvoirs discretionnaires reconnus à l'article 218».

<sup>156</sup> Sebbene l'art. 8 della direttiva non precisi la natura delle sanzioni comminabili, scopo della direttiva è garantire che ai responsabili di scarichi di sostanze inquinanti siano comminate sanzioni adeguate, eventualmente penali (art. 1).

<sup>157</sup> In tal senso RINGBOM H., *op. cit. supra* n. 114, pp. 333-334.

vietato dagli Allegati I e II della Convenzione MARPOL, sono informate le autorità competenti per i provvedimenti conseguenti, l'autorità dello Stato di bandiera e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai fini dell'eventuale costituzione in giudizio come parte civile; il controllo e l'accertamento delle violazioni sono svolti sotto la direzione del comandante del porto da parte degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria di cui all'art. 57 Cod. proc. penale, dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera e dagli ufficiali e sotto-ufficiali della Marina militare nonché dagli altri soggetti di cui all'art. 1235 del Codice della navigazione, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni<sup>158</sup>.

Diversamente da quanto previsto dall'art. 218, par. 2, della Convenzione di Montego Bay, l'apertura di procedimenti contro scarichi illeciti effettuati entro la giurisdizione di un altro Stato membro non è espressamente subordinata alla richiesta di tale Stato, dello Stato di bandiera o di un altro Stato membro danneggiato, né alla presenza di un danno diretto delle acque costiere dello Stato del porto. Sembra dunque che, in tale ipotesi, gli Stati membri del porto siano tenuti a svolgere i controlli anche in mancanza di una richiesta in tal senso da parte di uno dei suddetti Stati o di danni arrecati alle proprie coste<sup>159</sup>. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a collaborare reciprocamente nell'applicazione della direttiva. Se la nave sospettata di aver effettuato lo scarico non approda in un porto dello Stato membro che detiene informazioni al riguardo e si dirige nel porto di un altro Stato membro, gli Stati membri interessati collaborano strettamente nell'ispezione e per decidere gli opportuni provvedimenti da adottare; qualora, invece, il successivo porto di approdo della nave sia situato in uno Stato terzo, lo Stato membro interessato adotta tutti i provvedimenti necessari per garantire che le autorità competenti di tale Stati siano informate del presunto scarico e le invita ad adottare provvedimenti adeguati<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, *Attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni*, in Suppl. ordinario n. 228 alla *G.U.* del 9 novembre 2007, n. 261, art. 6 e art. 12. La disposizione rinvia effettivamente al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 13 ottobre 2003, n. 305, come modificato dal decreto del 2 febbraio 2006, n. 113, il quale è stato ormai abrogato e sostituito dal D. Lgs. 53/2011. La trasposizione della direttiva 2005/35/CE è stata completata dal Decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121, *Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni*, in *G.U.* del 1° agosto 2011, n. 177.

<sup>159</sup> Così DIPLA H., *op. cit. supra* n. 156, pp. 318-319.

<sup>160</sup> Art. 7, par. 1. La proposta di direttiva della Commissione stabiliva un «système échellonné»

Alcune salvaguardie contro il rischio di controlli eccessivi sono previste a vantaggio delle navi e degli Stati di bandiera. Gli eventuali provvedimenti adottati devono tempestivamente essere notificati allo Stato di bandiera e a qualsiasi altro Stato interessato. Inoltre, l'applicazione della direttiva deve avvenire senza discriminazioni formali o di fatto nei confronti delle navi straniere e comunque nel rispetto del diritto internazionale applicabile, segnatamente la sezione 7 della parte XII della Convenzione di Montego Bay<sup>161</sup>. La decisione-quadro del Consiglio, annullata dalla Corte di Giustizia, era più esplicita al riguardo, in quanto consentiva agli Stati membri di infliggere pene detentive nei confronti delle persone fisiche «fatto salvo il diritto internazionale e in particolare l'articolo 230 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare»<sup>162</sup>. Detto articolo circoscrive la comminazione di pene non meramente pecuniarie alle sole ipotesi di inquinamento, intenzionale e grave, occorso nel mare territoriale dello Stato, mentre solo sanzioni pecuniarie possono essere comminate per le infrazioni commesse oltre il mare territoriale. La facoltà prevista dalla disciplina comunitaria prima della pronuncia della Corte era parsa per tale motivo non conforme alla distinzione fra zone marittime operata dalla Convenzione di Montego Bay<sup>163</sup>.

In Italia l'inquinamento doloso avvenuto nel mare territoriale e in tutte le altre aree marittime cui si applica la direttiva è punito con la pena dell'arresto da un

---

(l'espressione è di DIPLA H., *op. cit. supra* n. 156, p. 320) che circoscriveva la comminazione di sanzioni penali alle sole ipotesi di presenza della nave responsabile nel porto dello Stato in possesso delle informazioni relative all'infrazione; in caso contrario, gli Stati membri del porto avrebbero dovuto cooperare in vista dell'adozione di sanzioni meramente amministrative (cfr. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'inquinamento provocato dalle navi..., *cit. supra* n. 155, art. 5).

<sup>161</sup> Art. 9. La preminenza dell'eventuale procedimento istituito dallo Stato di bandiera, per esempio, è assicurata nonostante l'assenza di una espressa clausola al riguardo (RINGBOM H., *op. cit. supra* n. 114, p. 336).

<sup>162</sup> Art. 4, par. 8. Il riferimento espresso all'art. 230 della Convenzione sul diritto del mare non figurava invece nella proposta di direttiva della Commissione, che si limitava a prevedere la comminazione di sanzioni penali contro le persone fisiche, comprensive, nei casi più gravi, della privazione della libertà, nel rispetto del diritto internazionale applicabile (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'inquinamento provocato dalle navi..., *cit. supra* n. 155, art. 6, par. 4).

<sup>163</sup> DIPLA H., *op. cit. supra* n. 156, p. 320: l'a., riferendosi a quanto previsto nella proposta di direttiva, osservava che «la proposition ne semble pas tenir compte de la différenciation opérée par les dispositions de la Convention selon le lieu où est commise l'infraction». Ad ogni modo, l'articolazione fra le due norme autorizzava la comminazione di pene privative della libertà solo nei casi di scarichi illeciti effettuati nel mare territoriale degli Stati membri, ad esclusione di quelli occorsi oltre tale area, compreso in alto mare, con la conseguenza per cui «custodial penalties provided for in the Framework Decision are likely to remain of very limited use in practice, and may even serve to prevent States from persisting in their current practice of jailing masters and other crew members following pollution incidents» (RINGBOM H., *op. cit. supra* n. 114, p. 336).

minimo di sei mesi ad un massimo di tre anni, unitamente ad un'ammenda da 10.000 euro a 80.000 euro, comminate nei confronti del Comandante della nave, nonché dei membri dell'equipaggio, del proprietario e dell'armatore della nave se la violazione è avvenuta con il loro concorso; l'arresto dei medesimi soggetti è previsto anche nel caso di inquinamento colposo qualora la violazione causi danni permanenti o di particolare gravità alle acque, a specie animali o vegetali o parti di queste<sup>164</sup>. Con riferimento alle violazioni commesse oltre il mare territoriale, il D. Lgs. 202/2007 non limita dunque le sanzioni comminabili nei confronti dei responsabili alle sole pene pecuniarie, nonostante l'espreso rinvio alle salvaguardie di cui alla sezione 7 della Convenzione di Montego Bay.

#### **4.3 La partecipazione alle inchieste sui sinistri o sugli incidenti marittimi**

La direttiva 2009/18/CE ha stabilito alcuni principi fondamentali generali sulle inchieste relative a incidenti e sinistri marittimi che interessano uno Stato membro in quanto coinvolgono navi battenti la sua bandiera ovvero hanno avuto luogo nel suo mare territoriale o nelle sue acque interne ovvero incidono sui suoi interessi rilevanti<sup>165</sup>. Ai nostri fini rileva l'ultima ipotesi, vale a dire la possibilità che uno Stato membro, in veste di Stato di approdo, sia titolare di interessi rilevanti e, di conseguenza, possa venire in considerazione ai fini dell'applicazione della direttiva.

Per determinare quali siano gli Stati aventi interessi rilevanti occorre riferirsi, per espreso rinvio della direttiva, alla definizione fornita dal Codice per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi dell'OMI. Quest'ultimo prevede una serie di ipotesi che integrano la nozione di «substantially interested State», fra le quali almeno due sono suscettibili di ricomprendere lo Stato del porto: si tratta dello Stato «that has at its disposal important information that may be of use to the investigation» e del caso in cui «a marine casualty caused, or threatened, serious harm to the environment of that State, or within those areas over which the State is

---

<sup>164</sup> Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, *cit. supra* n. 159, art. 8 e art. 9, comma 2.

<sup>165</sup> Direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *G.U.U.E.* L 131 del 28.5.2009, pp. 114–127, art. 2. Per un breve commento della direttiva cfr. CAMMAROTO M., *Le nozioni di sinistro, inconveniente e incidente della sicurezza marittima e aeronautica*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, 2010, pp. 355-365.

entitled to exercise jurisdiction as recognised under international law»<sup>166</sup>. Quanto alla prima ipotesi, si ricorderà che uno degli argomenti addotti a supporto dell'attribuzione di poteri di applicazione allo Stato di approdo nella Convenzione di Montego Bay si basava sui concreti vantaggi offerti da tale soggetto, rispetto agli Stati di bandiera o costiero, ai fini dell'acquisizione tempestiva e agevole di prove e informazioni utili in merito alle infrazioni commesse. Quanto alla seconda ipotesi, si tenga conto del fatto che gli Stati membri dell'Unione europea sono parti contraenti della Convenzione sul diritto del mare e, in quanto tali, godono della giurisdizione di attuazione loro attribuita in veste di Stati del porto dall'art. 218 della Convenzione; essi potrebbero dunque essere titolari di interessi rilevanti, ai sensi del Codice IMO, ogniqualvolta l'incidente o il sinistro marittimo sia avvenuto nella zone marittime considerate da tale norma, vale a dire in alto mare o nelle zone poste sotto la giurisdizione di un altro Stato.

Se si ammette che uno Stato membro possa essere titolare di interessi rilevanti anche in qualità di Stato di approdo e rientrare così nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/18/CE, occorre determinare le sue eventuali responsabilità in merito all'indagine e all'inchiesta. Il Preambolo della direttiva richiama unicamente l'obbligo degli Stati di bandiera di avviare inchieste su incidenti o sinistri avvenuti in alto mare e il diritto degli Stati costieri di indagare sulle cause di sinistri marittimi avvenuti nelle loro acque territoriali ai sensi della Convenzione di Montego Bay, mentre è assente qualunque riferimento al ruolo dello Stato di approdo. Il richiamo alla giurisdizione dello Stato di approdo prevista nella Convenzione sul diritto del mare sarebbe effettivamente stato inopportuno nella misura in cui essa riguarda solo gli scarichi illeciti commessi dalle navi, mentre le nozioni di «incidente» e «sinistro» marittimi ricevono nel Codice OMI una definizione più ampia, comprensiva degli eventuali danni arrecati o suscettibili di essere arrecati all'ambiente marino quale conseguenza di un evento relativo alla nave o alle sue operazioni<sup>167</sup>.

Ciononostante, la direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di svolgere

---

<sup>166</sup> IMO Doc. A 20/Res.849, 1 December 1997, *Resolution A.849(20) adopted on 27 November 1997, Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents*, sezioni 4.11.6 e 4.11.7. Non rileva invece lo Stato «in whose internal waters or territorial sea a marine casualty has occurred» (sez. 4.11.3), in quanto in tal caso siamo confrontati allo Stato costiero.

<sup>167</sup> Sez. 4.1.7 e sez. 4.4.



un'indagine in merito ad un sinistro marittimo molto grave che, fra le varie ipotesi, «incide su un interesse rilevante dello Stato membro, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte» e, pur lasciando al comune accordo degli Stati membri coinvolti la determinazione della responsabilità iniziale in merito alla direzione dell'inchiesta, resta salvo il diritto di partecipazione alla stessa di ogni altro Stato titolare di interessi rilevanti<sup>168</sup>. La titolarità di interessi rilevanti da parte dello Stato membro del porto dovrebbe allora rilevare in entrambe le ipotesi indicate.

Nell'ambito del nostro ordinamento giuridico, l'organismo concretamente responsabile dell'adempimento dell'obbligo di indagine è la Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi, prevista dall'art. 466-bis del Regolamento per la navigazione marittima, posta alle dirette dipendenze del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti<sup>169</sup>. Si noterà, peraltro, che la nozione di «sinistro marittimo» accolta dal nostro Codice della navigazione pare essere più restrittiva di quella fornita dal Codice IMO, al quale occorre pur sempre fare riferimento ai sensi della legislazione recante attuazione della direttiva in esame<sup>170</sup>; tuttavia, poiché quest'ultima rinvia all'art. 578 del Codice della navigazione, relativo all'inchiesta sommaria sui sinistri marittimi, è ragionevole ritenere che le inchieste disposte sul piano interno in attuazione della direttiva in esame rientrino nella categoria delle inchieste amministrative, come tali preordinate all'accertamento dei fatti in vista di un eventuale futuro processo penale o civile<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Direttiva 2009/18/CE, *cit. supra* n. 202, art. 5, par. 1, lett. c) e art. 7, par. 1.

<sup>169</sup> Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 165, *Attuazione della direttiva 2009/18/CE che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE*, in *G.U.* del 6 ottobre 2011 n. 233, art. 4. L'organismo è «indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale ed opera quale organo di investigazione tecnica di sicurezza per l'accertamento e la verifica delle cause e delle circostanze relative ai sinistri ed incidenti marittimi», oltre a svolgere «funzioni di osservatorio per la raccolta e analisi dei dati relativi alla sicurezza marittima, nonché un'attività di studio e ricerca per lo sviluppo delle tecniche investigative e di valorizzazione delle risultanze delle indagini al fine di delineare nuove proposte di previsioni tecniche rivolte ad accrescere e migliorare le condizioni generali di sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo» (art. 4, comma 1).

<sup>170</sup> Ai sensi dell'art. 589 del Codice della navigazione costituiscono cause per sinistri marittimi quelle riguardanti i danni dipendenti da urto di navi; i danni causati da navi nell'esecuzione delle operazioni di ancoraggio e di ormeggio e di qualsiasi altra manovra nei porti o in altri luoghi di sosta; i danni causati dall'uso di meccanismi di carico e scarico e dal maneggio delle merci in porto, i danni causati da navi alle reti e agli attrezzi da pesca; le indennità e i compensi per assistenza, salvataggio e ricupero; il rimborso delle spese e i premi per ritrovamento di relitti.

<sup>171</sup> Ai sensi dell'art. 13, commi 2 e 3, l'Autorità marittima e consolare di cui all'art. 578 del Codice della navigazione «quando abbia notizia di un sinistro o incidente marittimo o valuti che sussistono ragionevoli motivi per ritenere che una nave sia perduta o scomparsa, ne dà immediato

Disposizioni a parte sono consacrate agli incidenti in cui siano coinvolti traghetti ro-ro o unità veloci da passeggeri che si sono sostituite alle pertinenti disposizioni della direttiva 1999/35/CE, specificamente relativa a queste categorie di imbarcazioni. La direttiva 1999/35/CE, infatti non si limita a stabilire un sistema di visite obbligatorie delle navi, ma intende anche «attribuire agli Stati membri il diritto di condurre, partecipare o collaborare alle inchieste sui sinistri marittimi» nell'ambito dei servizi di linea da e verso porti della Comunità<sup>172</sup>; in particolare, il nono paragrafo del suo Preambolo fa riferimento alle specifiche responsabilità che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 assegna allo Stato di approdo quale fondamento dei compiti svolti dagli Stati membri in veste di Stati ospiti. Pur in assenza di un'espressa indicazione al riguardo è logico ritenere che le «specifiche responsabilità» di cui è fatta menzione siano quelle previste all'art. 218 della Convenzione di Montego Bay, unica norma della Convenzione che si occupa specificamente dello Stato di approdo dal punto di vista della sua giurisdizione. Più oltre nel Preambolo della direttiva è effettivamente indicato che gli Stati membri interessati, diversi dallo Stato di bandiera, devono poter partecipare a pieno titolo a qualsiasi inchiesta su un sinistro marittimo e che «gli Stati membri ospiti dovrebbero provvedere affinché il loro ordinamento giuridico interno consenta loro, nonché ad altri Stati membri aventi fondato interesse, di partecipare o cooperare alle inchieste sui sinistri marittimi, o di condurre le stesse, in base alle disposizioni del codice IMO in materia di inchieste sui sinistri marittimi»<sup>173</sup>.

Tenendo conto dello scopo dichiaratamente perseguito dalla direttiva 1999/35/CE, la direttiva 2009/18/CE ha stabilito che, rispetto a tali imbarcazioni, il procedimento di inchiesta è avviato «dallo Stato membro nelle cui acque il sinistro o l'incidente è avvenuto o, qualora sia avvenuto in altre acque, dall'ultimo Stato membro nel cui mare territoriale e nelle cui acque interne quali definiti nell'UNCLOS sia venuta a trovarsi l'imbarcazione»; tale Stato resta responsabile dell'inchiesta e del coordinamento con gli altri Stati aventi fondato interesse fino a

---

avviso all'organismo investigativo», ovvero alla Commissione «adottando i provvedimenti occorrenti per impedire la dispersione degli elementi utili per gli ulteriori accertamenti»; inoltre, «copia del verbale di cui all'articolo 578 del Codice della navigazione è trasmessa all'organismo investigativo quanto prima e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla notizia del sinistro o dell'incidente marittimo». Sulle inchieste marittime nel diritto interno cfr. LEFEBVRE D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, 11<sup>a</sup> ed., Milano, 2008, p. 207 ss.

<sup>172</sup> Direttiva 1999/35/CE, *cit. supra* n. 116, art. 1.

<sup>173</sup> Preambolo, paragrafi 13 e 20.

che non sia convenuto di comune accordo quale Stato diriga l'inchiesta<sup>174</sup>. Lo Stato membro è dunque responsabile della direzione dell'inchiesta, in quanto Stato costiero, rispetto a sinistri o incidenti avvenuti nelle sue acque, mentre non è chiaro in quale veste esso agisca rispetto agli incidenti o sinistri occorsi nelle acque extraterritoriali. La direttiva 1999/35/CE in tal caso attribuiva la direzione dell'inchiesta all' «ultimo Stato membro visitato dalla nave», espressione che non necessariamente è riferibile allo Stato di approdo<sup>175</sup>. Tuttavia, come precedentemente evidenziato, la direttiva 1999/35/CE si rivolge espressamente agli Stati membri in veste di Stati ospiti e riconosce il rapporto di dipendenza esistente fra tale nozione e quella di Stato di approdo. Nella nozione di «Stato membro visitato della nave» sembra dunque ragionevole includere anche lo Stato dai cui porti o verso i cui porti quest'ultima ha svolto il proprio servizio di linea. Il legislatore italiano sembra aver seguito tale impostazione nel trasporre la direttiva 2009/16/CE, dal momento che attribuisce la responsabilità del procedimento di inchiesta al preposto organismo nazionale non solo nel caso di sinistri o incidenti che coinvolgono un traghetto ro-ro o un'unità veloce da passeggeri nelle acque marittime interne o nel mare territoriale, ma anche nel caso di sinistri o incidenti in alto mare, qualora le imbarcazioni provengano dal mare territoriale o dalle acque marittime italiane<sup>176</sup>.

#### 4.4 Il contributo alla salvaguardia della *security*

Come esaminato nel secondo capitolo, alcuni recenti sviluppi normativi in materia di *security* risultano dagli emendamenti apportati alla Convenzione Convenzione SOLAS del 1974 e all'adozione del Codice ISPS<sup>177</sup>. Le istituzioni

---

<sup>174</sup> Direttiva 2009/18/CE, *cit. supra* n. 202, art. 7, par. 4. La proposta di direttiva attribuiva la responsabilità iniziale dell'inchiesta sull'incidente avvenuto nelle acque extraterritoriali solo allo Stato membro nelle cui acque territoriali fosse venuta a trovarsi l'imbarcazione (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE, COM(2005) 590 def., 23.11.2005, art. 7, par. 3).

<sup>175</sup> Direttiva 1999/35/CE, *cit. supra* n. 116, art. 12, par. 3 (versione consolidata al 20.4.2009).

<sup>176</sup> Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 165, *cit. supra* n. 170, art. 8, comma 6. Il procedimento può comunque essere affidato ad un altro Stato mediante accordo.

<sup>177</sup> In primo luogo, grazie agli emendamenti apportati al Capitolo V, rubricato *Safety of Navigation* e al Capitolo XI, rinumerato XI-1 e rubricato *Special Measures to Enhance Maritime Safety*, le navi sono ormai tenute ad installare a bordo un sistema informativo automatico, a presentare un numero di identificazione e un registro sinottico di bordo; in secondo luogo, è stato introdotto un nuovo Capitolo XI-2, rubricato *Special Measures to Enhance Maritime Security*, che traspone nella Convenzione SOLAS il Codice ISPS. Quest'ultimo pone in essere una disciplina in materia di *security*

dell'Unione europea sono a loro volta intervenute in via autonoma, ponendo in essere un sistema di protezione dell'intera catena logistica marittima rispetto ai rischi di attentati e di altre minacce, che si spinge oltre gli obblighi derivanti dalla disciplina internazionale; gli atti pertinenti sono il regolamento (CE) n. 725/2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, e la direttiva 2005/65/CE sul miglioramento della sicurezza dei porti<sup>178</sup>. In entrambi i casi è stata adottata come base giuridica l' art. 80, par. 2 TCE (vigente art. 100, par. 2 TFUE), tradizionale fondamento giuridico per gli atti comunitari relativi alla sicurezza marittima, intesa come *safety*. In tal modo è stata ricompresa nell'ambito di applicazione della politica sul trasporto marittimo anche la *security* delle acque comunitarie, anche se è fatta salva la normativa nazionale relativa alla sicurezza nazionale e le altre misure che possono essere adottate in ambito intergovernativo<sup>179</sup>.

La disciplina posta dal regolamento (CE) n. 725/2004 è circoscritta alle misure di sicurezza a bordo delle navi e nel terminale, ovvero in quella zona portuale costitutiva dell'interfaccia immediata nave/porto; si intende rafforzare la sicurezza delle navi e degli impianti portuali contro la minaccia di intenzionali azioni illecite e fornire una base per l'interpretazione e l'applicazione armonizzate delle misure speciali previste dalla Convenzione SOLAS e dal Codice ISPS, di cui è trasposta la parte A e sono rese obbligatorie alcune delle linee guida della parte B<sup>180</sup>. Fra le varie

---

relativa sia alle navi che effettuano trasporti internazionali che agli impianti portuali. L'analisi di tali strumenti con riferimento al ruolo dello Stato del porto è stata svolta nel Cap. Secondo, par. 4. In dottrina cfr., per esempio, SALAMANCA AGUADO E., *International terrorism and maritime security: multilateralism vs unilateralism*, in CASADO RAIGÓN R. (sous la dir.), *L'Europe et la mer (pêche, navigation et environnement marin)*, Bruxelles, 2005, pp. 405-419; MONTEBELLO C., *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in MANCUSO G., ROMANA N. (a cura di), *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, p. 88; TELLARINI G., *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003, pp. 1102-1121; BOISSON Ph., *La sûreté des navires et la prévention des actes de terrorisme dans le domaine maritime*, in *Dr. mar. fr.*, 2003, pp. 723-736.

<sup>178</sup> Per un esame della normativa comunitaria in materia di *security* cfr. ORIOLO A., *Pirateria, terrorismo e sicurezza dei mari nella nuova politica marittima dell'Unione europea*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *La politica marittima comunitaria*, Roma, 2009, pp. 137; TELLARINI G., *Gli interventi comunitari in materia di security: il Regolamento (CE) n. 725/2004 relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali e la direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza dei porti*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, tomo I, Milano, 2006, pp. 497-515; BOISSON Ph., *La politique européenne de la sécurité maritime: source d'efficacité?*, in CUDENNEC A., GUEGUEN-HALLOUET G. (sous la dir.), *L'Union européenne et la mer: vers une politique maritime de l'Union européenne? Actes du colloque de Brest 18 et 19 octobre 2006*, Paris, 2007, pp. 329-336 e DUPONT C., *Sûreté des installations portuaires et des ports*, *ibidem*, pp. 375-378.

<sup>179</sup> L'art. 4, par. 2 TUE riserva infatti la sicurezza interna, intesa come *security*, alla competenza esclusiva degli Stati membri.

<sup>180</sup> Regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004,

misure previste figura anche il controllo degli Stati membri in veste di Stati di approdo delle navi. Ai sensi dell'art. 8, par. 1, sono effettuati controlli di sicurezza nei confronti di qualsiasi nave che intenda entrare in un porto dell'Unione secondo le procedure previste dalla direttiva 2009/16/CE sul controllo dello Stato del porto<sup>181</sup>. Tali verifiche sono in via di principio effettuate dalle specifiche «autorità competenti per la sicurezza» nominate dagli Stati membri, ma l'accertamento dei certificati prescritti dalla Convenzione SOLAS e dal Codice ISPS può essere effettuata anche dagli ispettori incaricati in via generale del *Port State Control* ai sensi della direttiva 95/21/CE (ormai sostituita dalla direttiva 2009/16/CE). Non è dunque esclusa un'eventuale concorrenza fra le autorità che svolgono i controlli in materia di *safety* e quelle competenti unicamente con riferimento alla *security*; per questo motivo gli Stati membri sono invitati a garantire che i controlli siano fra loro complementari, nel caso in cui non siano concretamente effettuati dalle medesime autorità<sup>182</sup>.

Qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la nave non è conforme ai requisiti internazionali prescritti in materia di *security*, ma l'ispettore non fa capo all'autorità interna responsabile per l'esecuzione delle misure previste per tale ipotesi dalla Convenzione SOLAS, costui deve immediatamente fare rapporto all'autorità interna responsabile della *security*<sup>183</sup>. Il tenore letterale della norma sembrerebbe escludere la possibilità per l'ispettore di adottare misure sanzionatorie, ma sarebbe contrario alla *ratio* del regolamento escludere anche le sanzioni previste dalla Convenzione SOLAS nei confronti di una nave straniera inferiore agli standard che intenda entrare in un porto dell'Unione, cui rinvia l'art. 6 del regolamento<sup>184</sup>; si tratterebbe in sostanza della possibilità di esigere la correzione delle carenze e l'ordine di dirigersi in un punto specifico del mare territoriale o delle acque interne<sup>185</sup>.

---

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. 1 e art. 3, par. 1.

<sup>181</sup> Art. 15, par. 1 della direttiva 2009/16/CE, *cit. supra* n. 32. Sul piano interno, le procedure previste nell'ambito dell'ordinario *Port State Control* sono estese alle ispezioni svolte ai sensi del regolamento (CE) n. 725/2004 (Decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, *cit. supra* n. 111, art. 18).

<sup>182</sup> Preambolo, par. 13.

<sup>183</sup> Regolamento (CE) n. 725/2004, *cit. supra* n. 181, art. 8, par. 2. Le misure previste dalla Regola 9, paragrafi 1.2. e 1.3 del Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS sono: l'ispezione, il fermo o il ritardo della nave, la restrizioni delle operazioni, l'espulsione e misure amministrative alternative o complementari meno restrittive.

<sup>184</sup> TELLARINI G., *op. cit. supra* n. 179, p. 509.

<sup>185</sup> La Regola 9, par. 2 del Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS, cui rinvia l'art. 6, par. 1 del regolamento, prevede anche la possibilità di ispezionare la nave nel mare territoriale dello Stato verso il cui porto essa è diretta e di negare l'ingresso nel porto, ma tali misure non sono rilevanti trattandosi di navi già entrate nel porto.

La direttiva 2005/65/CE completa la disciplina menzionata estendendola all'interfaccia porto/entroterra, segnatamente ai porti degli Stati membri in cui sono situati uno o più impianti portuali oggetto di un piano di sicurezza approvato ai sensi del regolamento (CE) n. 725/2004<sup>186</sup>. Dopo aver determinato il perimetro dei propri porti e deciso se applicare le misure previste dalla direttiva anche alle zone ad esso adiacenti, ciascuno Stato membro deve designare un'Autorità di sicurezza in ogni area portuale, procedere ad una valutazione della sicurezza dei porti e stabilire un apposito piano di sicurezza per gli stessi, accreditando un agente specialmente competente in ciascuno scalo<sup>187</sup>.

Nel nostro ordinamento la direttiva menzionata è stata attuata mediante D. Lgs. n. 203/2007<sup>188</sup>. Ferme restando le competenze del Ministero dell'interno in materia di sicurezza pubblica, la coordinazione, l'attuazione e l'applicazione delle misure sulla sicurezza sono assicurate dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto; quest'ultimo agisce sulla base degli indirizzi del Comitato Interministeriale Sicurezza Marittima e dei Porti, il quale elabora un «Programma nazionale di sicurezza» contro eventuali atti illeciti nel settore del trasporto marittimo<sup>189</sup>. Il Comando generale delle Capitanerie di porto costituisce anche il punto di contatto nazionale per la sicurezza ai sensi della direttiva e in tale veste è tenuto a mantenere i contatti con la Commissione e con gli altri Stati membri. Il ruolo di Autorità di sicurezza del porto è invece svolto dall'Ufficio del

---

<sup>186</sup> Direttiva 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa al miglioramento della sicurezza dei porti, in *G.U.U.E.* L 310 del 25.11.2005, pp. 28-39. Concretamente si tratta di circa 750 porti, concentrati nel Regno Unito, in Grecia, in Italia, in Danimarca, in Spagna, in Germania e in Francia (Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Relazione di valutazione sull'attuazione della direttiva concernente il miglioramento della sicurezza dei porti, COM(2009) 2 def., 20.1.2009, p. 5).

<sup>187</sup> Direttiva 2005/65/CE, *cit. supra*, articoli 5, 6, 7 e 9.

<sup>188</sup> Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 203, *Attuazione della direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza nei porti*, in Suppl. ordinario n. 228 alla *G.U.* del 9 novembre 2007, n. 261. Per un commento cfr. GRIGOLI M., *Profili innovativi della sicurezza nell'ambito portuale e aeroportuale*, in *Giustizia civile*, 2008, pp. 341-351.

<sup>189</sup> Il Programma Nazionale Sicurezza Marittima è stato approvato il 26 aprile 2007 e consta di un Programma Nazionale di Sicurezza, di Piani di Sicurezza e di sei schede di applicazione; esso provvede ad implementare quanto prescritto dal Codice ISPS, adeguandolo alle specificità della situazione italiana, e fornisce agli Agenti di Sicurezza i criteri da seguire per prevenire l'ingresso non autorizzato e controllato presso gli impianti portuali nonché la commissione di atti illeciti intenzionali; le schede di applicazione riguardano: i controlli di sicurezza dei passeggeri e dei loro bagagli, nonché dei veicoli, del carico del catering e delle provviste di bordo; i sistemi di allarme di sicurezza della nave e le norme di *security* comuni per navi ed impianti portuali; la *security* delle navi e degli impianti portuali; la formazione, istruzione e familiarizzazione del personale addetto alla *security* (Ricerca CeMiSS, *Prospettive della sicurezza in ambito marittimo: infrastrutture critiche e dimensione marittima*, 2009, consultabile nel sito [www.difesa.it](http://www.difesa.it), pp. 97-98).

Compartimento marittimo avente giurisdizione sul porto o dall'Autorità marittima, di concerto con l'Autorità portuale laddove presente<sup>190</sup>. L'Autorità di sicurezza del porto effettua la valutazione della sicurezza del porto, che è successivamente adottata dalla Conferenza di servizi per la sicurezza portuale, istituita presso ciascun Compartimento marittimo, ed è approvata dal capo del Compartimento marittimo, previo nulla osta del Prefetto; sulla base della valutazione di sicurezza, l'Ufficio del Compartimento marittimo predispone, applica e garantisce l'attuazione di un piano di sicurezza del porto, e nomina un agente che svolge funzioni di punto di contatto per le questioni attinenti alla sicurezza portuale<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 203, *cit. supra* n. 189, art. 2, comma 1, lettere *c*) e *d*). Sulla sicurezza portuale nel nostro ordinamento giuridico cfr. CASANOVA M., *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, in TRANQUILLI-REALI R., ROSAFIO E. G. (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, pp. 23-36.

<sup>191</sup> Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 203, *cit. supra* n. 189, articoli 4, 6, 7, 8 e 11.