

Conclusioni

SOMMARIO: 1. Affermazione e evoluzione del *Port State Control*. – 2. Tendenza alla diversificazione delle forme d'intervento dello Stato del porto – 3. (*Segue*) Assunzione di obblighi o doveri. – 3. Uno Stato del porto responsabile della tutela d'interessi comuni ?

1. Affermazione e evoluzione del *Port State Control*

Sulla base dell'analisi svolta nei precedenti capitoli con riferimento agli specifici settori considerati è possibile formulare alcune considerazioni conclusive in merito al ruolo che lo Stato del porto ha vocazione a svolgere nell'ambito del diritto internazionale.

Un primo dato attiene al costante incremento degli strumenti normativi nei quali è contemplato il controllo dello Stato di approdo per garantire l'applicazione della disciplina posta in essere, sebbene in forma pur sempre complementare alla responsabilità principale dello Stato di bandiera; tale circostanza testimonia l'affermazione e l'efficacia di questo meccanismo ai fini di una corretta ed effettiva implementazione delle norme e regole internazionali applicabili, ogniqualvolta lo Stato di bandiera non sia intenzionato o non disponga delle capacità necessarie per adempiere i suoi obblighi di controllo. Il *Port State Control* non è rimasto confinato alle numerose convenzioni settoriali o regionali stipulate essenzialmente dagli anni'50 agli anni'70, ma è stato incluso anche in accordi internazionali più recenti relativi a nuove forme di inquinamento, come la Convenzione internazionale sul controllo dei sistemi anti-vegetativi nocivi sulle navi (AFS) del 2001, la Convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra e dei sedimenti del 2004 e la Convenzione internazionale per un riciclaggio sicuro delle navi del 2009. Il controllo nei porti degli Stati parti è altresì previsto in relazione alle

condizioni di vita e di lavoro dei marittimi in servizio a bordo delle navi mercantili, conformemente alla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 147, ed è stato esteso ai pescherecci in virtù della Convenzione OIL n. 188 sul lavoro nel settore della pesca, conclusa nel 2007 ma non ancora entrata in vigore.

Il ricorso a tale meccanismo riguarda ormai anche l'attuazione della disciplina relativa alla *security*, vale a dire alla salvaguardia della sicurezza delle navi e delle aree portuali rispetto ad atti illeciti intenzionali, segnatamente, ma non solo, atti terroristici. Doveri di controllo su determinate categorie di navi che effettuano viaggi internazionali, in arrivo o già presenti nei porti degli Stati, sono stati effettivamente previsti dal Codice di sicurezza internazionale per le navi e gli impianti portuali (Codice ISPS) del 2002 il quale, pur costituendo uno strumento di *soft law*, è stato reso obbligatorio per i 162 Stati parti alla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) del 1974; corrispondenti obblighi sono inoltre stati stabiliti dalla pertinente normativa dell'Unione europea in capo agli Stati membri. Il controllo in porto sulle navi straniere è contemplato anche in altri strumenti giuridicamente non vincolanti, come le Linee guida sulla prevenzione e eliminazione del traffico di droga, di sostanze psicotrope e chimiche sulle navi coinvolte nel traffico marittimo internazionale approvate dall'Organizzazione marittima internazionale (OMI) nel 2007.

All'ampliamento delle materie interessate dal *Port State Control* si è affiancata un'evoluzione di segno qualitativo che ha permesso di realizzare una sempre maggiore regolamentazione e armonizzazione delle modalità di svolgimento dello stesso; i diversi attori coinvolti nella navigazione marittima internazionale sono concordi nell'auspicare una limitazione dello spazio di discrezionalità lasciato agli Stati in merito alle procedure e ai criteri da seguire, alle misure conseguenti e alla formazione degli ispettori, in modo da evitare o perlomeno diminuire il rischio che imbarcazioni straniere battenti bandiere diverse siano soggette a trattamenti differenziati; l'emergenza di una forma di *port shopping*, originata dalla presenza di porti di convenienza nell'ambito di una stessa area geografica, rischia infatti di vanificare gli sforzi compiuti per ridurre il numero delle navi con caratteristiche inferiori agli standard.

A questo riguardo si è rivelato essenziale il contributo dell'OMI, la quale ha

originariamente definito le procedure del *Port State Control* effettuato in applicazione di alcune convenzioni settoriali, segnatamente la Convenzione SOLAS, la Convenzione internazionale sulle linee di carico e la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL), per poi stabilire procedure aventi portata generale a partire dal 1995; sono in tal modo definiti i criteri che le autorità nazionali dovrebbero seguire nel corso delle ispezioni e per l'adozione di eventuali misure, i requisiti da soddisfare in materia di comunicazione e condivisione delle informazioni acquisite e le procedure di riesame¹. Essendo stabilite mediante una risoluzione dell'Assemblea dell'OMI, tali procedure hanno natura meramente raccomandatoria, ma l'Organizzazione ha espressamente esortato gli Stati a conformarvisi nel dare attuazione alle convenzioni tecniche di cui sono parti contraenti²; ad esse rinviano espressamente anche i memoranda regionali sul controllo dello Stato del porto, nonché la pertinente normativa dell'Unione europea. Analoghe linee guida sono state elaborate o sono attualmente in corso di preparazione anche con riferimento al controllo dello Stato del porto svolto sulla base di strumenti non contemplati dalle procedure generali del 2011, come la Convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra e dei sedimenti e il Codice ISPS, ovvero adottati in seno all'OIL, come la Convenzione OIL n. 147 e la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006.

Il processo di regolamentazione e armonizzazione del controllo dello Stato del porto ha trovato piena realizzazione sul piano regionale grazie alla conclusione di molteplici memoranda d'intesa conclusi fra autorità marittime nazionali a partire dagli anni'80. Abbiamo constatato come tali intese presentino caratteristiche comuni, nonostante il Memorandum d'accordo di Parigi del 1982 abbia servito da modello di riferimento e ad oggi costituisca l'esempio più avanzato ed efficace di questa forma di cooperazione regionale. L'autonomia di cui gode ciascun regime non osta alla realizzazione di forme di reciproca influenza, assistenza e cooperazione, soprattutto per quanto attiene allo scambio e alla pubblicità delle informazioni, al supporto tecnico, al rafforzamento delle risorse umane e allo svolgimento di campagne

¹ Le procedure sono costantemente emendate per tenere conto degli sviluppi normativi avvenuti o in corso in seno all'Organizzazione o sul piano internazionale; quelle attualmente in vigore sono state approvate dall'Assemblea dell'OMI nel 2011 (cfr. *infra* Cap. II, par. 6.1)

² IMO Doc. A 27/Res.1054(27), 20 December 2011, *Resolution A.1054(27) Adopted on 30 November 2011 (Agenda item 9), Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments 2011*, par. 55.

ispettive mirate.

Il fatto che quest'esperienza non sia rimasta confinata alla regione europea, nell'ambito della quale ha trovato origine con il Memorandum dell'Aia del 1976, ma sia stata riproposta nel corso degli ultimi due decenni in moltissime altre regioni, tanto da interessare attualmente la quasi totalità delle acque navigabili del pianeta, è un dato che non può essere sottostimato, in quanto conferma, da un lato, la piena affermazione di un approccio regionale di *Port State Control* rispetto ad un approccio meramente unilaterale (come quello portato avanti dagli Stati Uniti) o all'opposto, come talvolta prospettato, universale; dall'altro, ciò manifesta chiaramente l'esigenza degli Stati di addivenire a forme condivise di controllo delle navi straniere presenti nei propri porti e terminali off-shore e ad un riconoscimento reciproco delle misure prese contro le imbarcazioni straniere inferiori agli standard. La lettura dei rapporti annuali preparati dai segretariati e dei dati trasmessi regolarmente all'OMI rivela risultati sostanzialmente positivi, perlomeno nei casi in cui gli Stati partecipanti assolvono realmente gli impegni assunti. L'efficacia di questi dispositivi dipende naturalmente da numerosi fattori, fra cui il livello di partecipazione statale, nonché il numero e il tipo di strumenti internazionali ritenuti «applicabili»; sebbene, infatti, siano tali le principali convenzioni internazionali sull'inquinamento marino e la sicurezza marittima (in particolare la Convenzioni MARPOL, la Convenzione SOLAS, la Convenzione internazionale sulle linee di carico e la Convenzione internazionale sugli standard di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi), alcune recenti, ma non meno importanti, convenzioni sono considerate solo da un numero ristretto di memoranda (come la Convenzione AFS, applicabile ai sensi di soli quattro memoranda, o la Convenzione sulla responsabilità civile per i danni dovuti da inquinamento da combustibile delle navi del 2001, applicabile solo in seno ad un memorandum) oppure non sono menzionate in nessun caso (come la Convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra e dei sedimenti del 2004).

Dalla lettura dei dati relativi all'applicazione dei diversi memoranda d'intesa regionali risulta peraltro la tendenza verso una più efficace implementazione degli stessi anche al di fuori della regione europea; a tale riguardo viene in considerazione, per esempio, l'innalzamento dell'impegno ispettivo annuale degli Stati partecipanti, il

sempre più frequente ricorso a campagne ispettive mirate, eventualmente in forma congiunta, l'adesione di nuove autorità marittime nazionali (come nel caso del Caribbean MoU e del West and Central Africa MoU), la conclusione di protocolli di scambio dei dati con l'OMI, l'innalzamento dei requisiti degli ispettori e il miglioramento della loro formazione, grazie all'organizzazione di corsi di addestramento e seminari di specializzazione da parte delle intese più consolidate, come quelle di Parigi e di Tokyo, o dalla stessa OMI.

L'Unione europea ha provveduto ad uniformare le procedure per il controllo delle navi straniere dirette nei porti e impianti portuali degli Stati membri mediante la direttiva 95/21/CE, basandosi sull'esperienza e le conoscenze acquisite nell'ambito del Paris MoU; questa direttiva, più volte emendata per tenere conto delle evoluzioni occorse, è stata infine sostituita dalla vigente direttiva 2009/16/CE. Pur disponendo di un'autonoma disciplina in materia di *Port State Control*, l'Unione europea mantiene una stretta collaborazione e cooperazione con il Paris MoU, grazie anche alla partecipazione della Commissione europea ai lavori del comitato esecutivo del memorandum, a fianco dei rappresentanti degli altri ventisette Stati partecipanti. A partire dal 1° gennaio 2011, inoltre, è in vigore un nuovo e più sofisticato sistema ispettivo e informativo per entrambi i sistemi. L'obiettivo perseguito consiste in un'ulteriore modernizzazione dei controlli, che consenta di tenere conto degli sviluppi normativi intervenuti nel settore marittimo e dell'esigenza di pervenire a migliori criteri di identificazione delle navi, premiando quelle con elevati livelli di *performance*. Il regime dell'Unione europea relativo al *Port State Control* è stato peraltro interessato da un'evoluzione qualitativa particolarmente significativa. Fin dalla sua previsione originaria, la tradizionale dicotomia ispezioni/fermo è stata ampliata, prevedendo l'esclusione dai porti comunitari delle navi straniere che non hanno ottemperato all'ordine di dirigersi nel più vicino cantiere di riparazione e hanno subito molteplici fermi in un determinato lasso temporale nei porti comunitari; a partire dagli anni 2000 è stato stabilito il divieto di accesso per intere categorie di navi (come le petroliere prive di doppio scafo) sulla base di criteri da verificare prima dell'ingresso in porto e quindi senza necessità di svolgere ispezioni a bordo³; a

3 RINGBOM H., *Regulatory Layers in Shipping*, in VIDAS D., SCHEI P. J. (eds), *The World Ocean in Globalisation. Climate Change, Sustainable Fisheries, Biodiversity, Shipping, Regional Issues*, Leiden/Boston, 2011, 357-361.

ciò si aggiungono anche ipotesi di ispezioni o detenzioni obbligatorie per determinate categorie di navi e infrazioni, nonché l'iscrizione delle navi non conformi agli standard nelle c.d. «liste nere», secondo una logica di *naming and shaming*.

2. Tendenza alla diversificazione delle forme d'intervento dello Stato del porto

Il *Port State Control* si è tradizionalmente concretizzato nello svolgimento di ispezioni iniziali, aventi ad oggetto la documentazione e l'equipaggiamento a bordo, eventualmente seguite da ispezioni approfondite e dall'adozione di misure nei confronti della nave straniera inadempiente, come l'ammonimento, il fermo temporaneo o l'ordine di dirigersi nel più vicino cantiere navale di riparazione.

L'analisi svolta ha peraltro consentito di mettere in rilievo la tendenza ad un ampliamento delle forme di intervento dello Stato di approdo, soprattutto in settori diversi da quelli presi in considerazione dalle tradizionali convenzioni tecniche concluse in seno all'OMI, vale a dire la prevenzione dell'inquinamento marino e la salvaguardia della sicurezza marittima, per essere invece evidente con riferimento alle condizioni sociali dei marittimi e alla pesca. Abbiamo avuto modo di approfondire, in particolare, il complesso di «responsabilità» dello Stato del porto previste dalla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, in via aggiuntiva a quelle dello Stato di bandiera; tali responsabilità non si traducono più esclusivamente nello svolgimento di ispezioni a bordo, bensì in una serie di provvedimenti di diversa natura: le autorità portuali degli Stati contraenti sono infatti incaricate della gestione iniziale dei reclami sporti a terra dai marittimi che ritengono lesi i propri diritti fondamentali, garantiscono il benessere della gente di mare sbarcata nei loro porti nazionali mediante l'istituzione di adeguati servizi e organismi e assumono specifici doveri nei confronti dei marittimi abbandonati nei loro porti.

I pertinenti strumenti internazionali in materia di pesca, specialmente il trattato approvato dalla FAO nel 2009 per lottare contro la pesca illegale, e le misure di conservazione adottate da molteplici organizzazioni regionali di gestione della pesca, hanno gradualmente stabilito un complesso novero di «misure dello Stato del porto». Il cambiamento terminologico segna anche un cambiamento sostanziale, nella misura in cui l'espressione *Port State Measures* designa una vasta gamma di requisiti o interventi di cui le ispezioni costituiscono solo un segmento; ad esse si

aggiungono infatti la previa notifica dell'intenzione di accedere al porto, l'individuazione e pubblicizzazione dei porti nazionali utilizzabili, le restrizioni allo sbarco e trasbordo del pescato, nonché all'utilizzazione dei servizi e delle strutture portuali (come quelli per il rifornimento, la conservazione e trasformazione del pescato), l'elaborazione di liste negative di imbarcazioni coinvolte in attività di pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN) e misure restrittive con carattere commerciale.

Una diversificazione delle modalità di intervento dello Stato del porto si è verificata anche nel settore della *security*. Alcuni degli strumenti giuridici esaminati attribuiscono alle autorità portuali non più solo il compito di controllare il rispetto degli standard mediante lo svolgimento di ispezioni sulle navi, ma anche di elaborare piani di gestione portuale, determinare i livelli di sicurezza per i propri porti e designare ufficiali specialmente incaricati di tale materia. L'OMI ha altresì raccomandato agli Stati membri, in veste di Stati del porto, di predisporre piani d'azione per prevenire attacchi di pirateria o rapina armata, di comunicare gli incidenti e cooperare per addivenire all'apertura di procedimenti contro i presunti responsabili⁴.

Questo secondo dato induce a riflettere sulla fase di intervento dello Stato del porto nell'ambito delle discipline richiamate. Contrariamente al *Port State Control* classico, inteso a coadiuvare lo Stato di bandiera nel garantire l'osservanza e l'applicazione delle norme, come tale collocato nella fase di adempimento e applicazione (*compliance* e *enforcement*), le diverse forme di intervento sopra menzionate sono previste da norme o standard «sostanziali», il cui esclusivo autore può essere solo lo Stato in veste di Stato del porto. Con ciò non si intende negare che i casi di intervento dello Stato di approdo per garantire la conformità e l'attuazione degli standard da parte delle navi straniere siano tuttora preponderanti; ciononostante, è opportuno tenere conto del cambiamento segnalato, dato che anche tale fattore contribuisce a valutare il suo ruolo secondo una prospettiva rinnovata.

⁴ IMO Doc. MSC.1/Circ.1408, 16 September 2011, *Interim Recommendations for Port and Coastal States Regarding the Use of Privately Contracted Armed Security Personnel on Board Ships in the High Risk Area*; sul punto cfr. *infra* Cap. II, par. 6.3.

3. (Segue) Assunzione di obblighi o doveri

A quanto da ultimo osservato si ricollega la tendenza degli strumenti internazionali odierni a non considerare più lo Stato del porto solo come titolare di poteri, ma anche come destinatario di veri e propri obblighi o doveri di *soft law*⁵.

Questo fenomeno interessa con particolare evidenza gli Stati membri dell'Unione europea. In primo luogo, le condizioni particolari dettate per l'accesso o l'uscita delle navi straniere ai/dai porti o terminali off-shore sotto la giurisdizione degli Stati membri (cfr. Introduzione, par. 2.2), implicano necessariamente un correlativo obbligo per questi Stati di impedire alle navi non conformi a tali requisiti di attraccare o salpare. In secondo luogo, la disciplina generale sul controllo dello Stato del porto stabilita dalla direttiva 95/21/CE, ormai abrogata e sostituita dalla direttiva 2009/16/CE, ha avuto come conseguenza di rendere obbligatorio il *Port State Control* previsto nelle convenzioni internazionali applicabili anche nei confronti delle navi battenti bandiera di Stati terzi a tali strumenti, in virtù della clausola del trattamento non più favorevole, nonché alle navi di Stati terzi all'Unione europea, dato che le ispezioni sono svolte a bordo di qualunque nave straniera e al relativo equipaggio che fa scalo o ancoraggio in un porto dell'Unione. Le direttive citate hanno inoltre avuto il merito di rendere (sicuramente) obbligatorie per gli Stati membri le procedure di ispezione e fermo previste dal Paris MoU, la cui natura giuridicamente vincolante resta invece dibattuta (*infra* Cap. III), ma sul quale la disciplina dell'Unione si è inizialmente modellata; a questo proposito conviene rilevare che gli Stati membri assumono un impegno di ispezione annuale, ripartito fra loro in modo equilibrato, da adempiere secondo le modalità poste dal nuovo regime in vigore dal 1° gennaio 2011. Il mancato rispetto di tale impegno dà luogo ad accertamento da parte della Commissione e eventualmente all'apertura di procedimenti di infrazione dinanzi la Corte di Giustizia dell'Unione europea, come effettivamente avvenuto in relazione ad alcuni Stati membri, compresa l'Italia. In aggiunta, alcune normative di settore hanno esteso il campo di applicazione materiale del controllo obbligatorio nei porti degli Stati membri ad altre materie, talora rinviando *sic et simpliciter* alla disciplina generale in materia, talaltra rinviando alle pertinenti norme di altri strumenti internazionali indipendentemente dalla

⁵ Come rilevato da MOLENAAR E. J., *Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2007, pp. 244-246.

partecipazione degli Stati membri agli strumenti in questione.

La previsione di obblighi di controllo a carico degli Stati membri del porto caratterizza anche settori diversi dalla prevenzione dell'inquinamento marino. La disciplina adottata dalle istituzioni dell'Unione in materia di *security* ha invero reso obbligatori i controlli di sicurezza sulle navi straniere dirette verso o già presenti nei porti degli Stati membri, nonché la designazione di autorità, valutazioni e piani di sicurezza portuali, conformemente a quanto previsto dalla Convenzione SOLAS e dal citato Codice ISPS. Per quanto riguarda la pesca INN, gli Stati membri sono vincolati da un obbligo minimo d'ispezione annuale in porto sui pescherecci di Stati terzi per accertare l'eventuale svolgimento di attività di pesca INN e da un obbligo di controllo su tutti i pescherecci che trasportano *Dissosticus spp.*, per adempiere gli obblighi discendenti dalla partecipazione della Comunità alla Convenzione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartide. Infine, con riferimento alle condizioni dei marittimi a bordo delle navi, si ricorderà che la direttiva 2009/16/CE include la Convenzione OIL n. 147 sulla marina mercantile fra gli strumenti applicabili e che una procedura di emendamento è attualmente in corso per trasporre i requisiti obbligatori imposti dalla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 sul piano dell'Unione europea, cosicché, anche in questo caso, le ispezioni portuali previste da quest'ultima Convenzione confluiranno nell'impegno ispettivo annuale che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare (cfr. infra Cap. IV, par. 2.1).

Ad ogni modo, sarebbe errato confinare tale fenomeno alla regione dell'Unione europea. Come espressamente riconosciuto dall'OMI, molte delle convenzioni internazionali relative all'inquinamento marino e alla sicurezza marittima attribuiscono non solo diritti, ma anche obblighi agli Stati di approdo parti⁶. Come emerso dall'analisi delle convenzioni tecniche OMI, alcuni di questi obblighi discendono dall'esercizio di diritti: lo svolgimento di ispezioni sulle navi straniere, previsto come facoltativo, comporta l'obbligo di adottare misure cautelari (come il fermo temporaneo, l'ordine di dirigersi nel più vicino cantiere di riparazione o la sospensione delle operazioni) qualora chiari motivi inducano l'ispettore a ritenere l'imbarcazione non conforme ai requisiti applicabili e sia quindi necessario

⁶ IMO Doc. A 27/Res.1054(27), 20 December 2011, *Resolution A.1054(27) Adopted on 30 November 2011 (Agenda item 9), Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments, 2011*, par. 50.

neutralizzare il rischio di danni per l'ambiente marino o la sicurezza degli individui a bordo; a loro volta, le autorità portuali che abbiano disposto misure cautelari contro una nave straniera sono tenute a notificare tale circostanza e il rapporto ispettivo allo Stato di bandiera e, nella maggior parte dei casi, all'OMI, nonché ad evitare fermi o ritardi indebiti della nave straniera, pena il diritto di quest'ultima al risarcimento dei danni e delle perdite subite. Tali obblighi procedurali, previsti in modo trasversale anche negli altri strumenti esaminati, godono di autonomia rispetto agli obblighi sostanziali e sono particolarmente significativi in relazione all'utilizzazione e alla protezione di risorse considerate comuni soprattutto quando consistono nell'informazione, notifica e negoziazione⁷.

L'emersione di obblighi o doveri dello Stato del porto caratterizza anche il diritto internazionale relativo alla pesca. Si ricorderà che già l'Accordo ONU sugli stock ittici del 1995 aveva previsto il «diritto-dovere» degli Stati del porto di promuovere l'efficacia delle misure di conservazione e gestione dei banchi di pesce adottate sul piano universale, regionale o sub-regionale e che tale approccio è stato seguito dai successivi strumenti di *soft law* adottati dalla FAO per combattere la pesca INN. L'Accordo FAO del 2009 marca un punto di svolta, stabilendo veri e propri obblighi a carico degli Stati contraenti di approdo nei confronti dei pescherecci e delle imbarcazioni straniere altrimenti coinvolte in attività di supporto alla pesca INN. Con tutta probabilità l'Accordo non entrerà in vigore in termini brevi e non è certo che possa conseguire una partecipazione universale degli Stati; ciononostante, l'analisi della prassi delle organizzazioni regionali di gestione della pesca ha consentito di mettere in luce come le misure previste dall'Accordo FAO del 2009 siano state riprese, in tutto o in parte, da molte misure di conservazione regionali e siano quindi già vincolanti per gli Stati membri di tali organismi; nel caso delle organizzazioni di gestione della pesca di più recente creazione, vale a dire quelle per il Pacifico meridionale, il Pacifico centro-orientale e l'Atlantico sud-orientale, i doveri e/o le misure dello Stato del porto sono addirittura stati previsti nell'atto istitutivo dell'Organizzazione, anche se in forma e con portata non sempre coincidente.

Infine, per quanto riguarda il settore giuslavoristico, lo sviluppo delle

⁷ Come riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay Argentina c. Uruguay*, arrêt, C.I.J. *Recueil* 2010, p. 39, par. 79 e p. 41, par. 81.

bandiere di comodo ha condotto ad un'espansione dei casi di intervento dello Stato di approdo per garantire uno statuto internazionale minimale ai lavoratori del mare, indipendentemente dalla bandiera della nave su cui prestano servizio⁸. La Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 prevede lo svolgimento di ispezioni sulle navi straniere approdate nei porti degli Stati parti in via solo facoltativa, in quanto i certificati prescritti e rilasciati dagli altri Stati di bandiera parti valgono a priori come prova di conformità agli standard stabiliti; tuttavia, abbiamo rilevato come di fatto le ispezioni sulle navi di Stati terzi siano rese obbligatorie dall'art. VI, par. 2, ai sensi del quale gli Stati contraenti sono tenuti ad applicare e controllare il rispetto dei principi fondamentali anche da parte di navi battenti bandiera di Stati non parti, le quali sono per definizione prive di suddetti certificati⁹.

Si obietterà che tali obblighi sono previsti in uno strumento internazionale specifico, destinato a rimanere isolato nel panorama della navigazione marittima e che, per di più, esso vincola solo gli Stati parti in virtù del principio dell'efficacia relativa dei trattati. In realtà alcune circostanze inducono a moderare tale affermazione, dal momento che la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 è destinata ad avere una portata particolarmente ampia. Sul primo punto conviene osservare che essa codifica la maggior parte delle precedenti convenzioni OIL e delle raccomandazioni relative alle navi mercantili ed è stata elaborata in un'ottica di consolidamento della complessiva normativa internazionale vigente relativa alle condizioni sociali a bordo di tali imbarcazioni; a partire dalla sua entrata in vigore, nel 2013, costituirà di fatto il principale, se non il primo, riferimento normativo nella materia. In ordine al secondo punto, abbiamo già indicato come la Convenzione sia applicabile a tutte le navi straniere che approdano nei porti di uno Stato parte, indipendentemente dal fatto che lo Stato di bandiera sia Parte o terzo alla stessa; inoltre, gli attuali trentadue Stati membri dell'OIL che l'hanno ratificata rappresentano oltre il 33% della stazza lorda mondiale ed è verosimile che possa essere conseguita una ratifica universale o quasi-universale della stessa in un futuro prossimo¹⁰.

8 CHAUMETTE P., *Les transformations au sein de la marine marchande. Une relation de travail sans attaches?*, in *Ann. dr. mar. oc.*, 2001, p. 70 ss.

9 In tal senso CARBONE S. M., *Conflits de loi en droit maritime*, in *Recueil des Cours*, t. 340, 2009, p. 197, p. 198.

10 SI consideri a tale proposito che la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 è stata approvata dalla Conferenza dell'OIL con 314 voti favorevoli, due astensioni e nessun voto contrario, a

4. Uno Stato del porto responsabile della tutela d'interessi comuni?

Il *Port State Control* contemplato nelle convenzioni tecniche adottate in seno all'OMI e all'OIL e la previsione di poteri di applicazione in capo a questo soggetto nella Convenzione sul diritto del mare hanno fatto seguito all'esigenza di porre rimedio al mancato o inadeguato adempimento dei propri obblighi di controllo da parte degli Stati di bandiera per garantire la navigazione di navi conformi ai pertinenti standard internazionali. Tale fenomeno, dapprima intervenuto nel settore dell'inquinamento marino e della sicurezza marittima, è stato successivamente esteso alla *security*, alle condizioni sociali dei marittimi e alla tutela delle risorse biologiche marine, ma non ha in alcun modo comportato la messa in discussione del principio di diritto internazionale generale, codificato dalla Convenzione sul diritto del mare, della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera in alto mare e della sua responsabilità principale rispetto alle navi battenti la sua bandiera. Questo principio conserva tutt'oggi intatta la sua validità, come confermato dal suo richiamo reiterato e generalizzato da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite o in alcune recenti pronunce giurisprudenziali¹¹.

Ciononostante, tenendo conto delle evoluzioni precedentemente delineate, sembra ad oggi riduttivo considerare lo Stato di approdo meramente come un soggetto che interviene in via residuale nella fase attuativa per garantire l'osservanza di determinati standard tecnici. In via preliminare si consideri che tutte le questioni affrontate nel corso dell'indagine afferiscono a beni o valori che possono essere considerati d'interesse generale: la protezione della qualità ambientale e delle risorse biologiche dell'alto mare e la salvaguardia di alcuni diritti fondamentali dei marittimi non sono riconducibili all'interesse particolare di un singolo Stato; trattasi piuttosto di interessi condivisi dalla generalità degli Stati appartenenti alla comunità internazionale¹², anche se non necessariamente o esclusivamente sul piano universale, ben potendosi configurare una categoria di interessi comuni ad un gruppo

conclusione di un iter che ha coinvolto i rappresentanti di 106 Paesi.

11 Cfr. recentemente Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (Requête no 27765/09), arrêt, 23 février 2012, par. 77.

12 Gli interessi collettivi possono vertere su beni comuni, come la pace e la sicurezza o la protezione dell'ambiente e delle risorse viventi, su valori comuni (segnatamente i diritti umani) e, infine, sulla protezione di spazi comuni (FEICHTNER I., *Community Interest*, in WOLFRUM R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2008-, edizione online consultabile nel sito www.mpepil.com, paragrafi 13-25).

di Stati, per esempio definito in base all'appartenenza geografica¹³.

L'affermazione, nel corso degli ultimi decenni, di un interesse comune alla protezione dell'ambiente, compreso ovviamente quello marino, e delle risorse biologiche, costituisce una delle principali manifestazioni della tendenza a passare da un rigido bilateralismo dei rapporti inter-statali all'esistenza di questioni che formano oggetto di preoccupazioni comuni¹⁴. Lo stesso può dirsi in ordine alle condizioni di vita e di lavoro della gente di mare, dal momento che la garanzia di un lavoro decente dei marittimi altro non è se non una delle possibili declinazioni del diritto di ciascun individuo al rispetto della propria dignità nell'ambito delle svariate dimensioni in cui la vita della persona può concretamente manifestarsi. Il diritto di qualunque lavoratore a condizioni di impiego eque, sicure e decenti è consacrato sul piano universale dall'art. 7, lett. d), del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966 ed è riconosciuto sul piano regionale da numerosi altri strumenti di protezione dei diritti dell'uomo. Gli stessi Preamboli della Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e della Convenzione OIL n. 188 richiamano la Dichiarazione OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro del 1988 e la titolarità, da parte dei marittimi, di diritti e libertà considerati fondamentali.

Come rilevato nel primo capitolo, i poteri-doveri di applicazione extraterritoriale attribuiti allo Stato del porto dall'art. 218 della Convenzione di Montego Bay configurano lo Stato del porto come un «trustee of the international community» in materia di prevenzione dell'inquinamento marino derivante da scarichi illeciti¹⁵. A questo riguardo ci sembra rilevante la tesi prospettata da un

13 *Ibidem.* par. 4; TAMS C. J., *Individual States as Guardians of Community Interests*, in FASTENRATH U., GEIGER R., KHAN D.-E., *From Bilateralism to Community Interest. Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford, 2011, p. 380.

14 SIMMA B., *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, in *Recueil des cours*, t. 250, 1994, pp. 238-239.

15 L'espressione è di PICONE P., *Obblighi reciproci e obblighi erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in STARACE V. (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983, p. 131. Nel senso che nel quadro dell'art. 218 della Convenzione di Montego Bay lo Stato del porto agisca non, o non esclusivamente, nel proprio interesse individuale, bensì in nome e per conto della generalità degli Stati cfr. anche LEANZA V., *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, 1993, pp. 460-461; RAGAZZI M., *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford, 1997, p. 162; WOLFRUM R., *Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law*, in *Recueil des cours*, t. 272, 1998, pp. 153-154; TREVES T., *Protection of the Environment in the High Seas and in Antarctica*, in *Thesaurus Acroasium vol. XXXI, Protection of the Environment for the New Millenium, 2000 International Law Courses*, Athens-Thessalononiki, 2002, p. 72; KÖNIG D., *The Enforcement of the International Law of the Sea by Coastal and Port States*, in *ZaöRV*, 2002, p. 6; RINGBOM H., *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Leiden/Boston, 2008, p. 216; TAMS C. J., *op. cit. supra* n. 13, p. 398. Sul punto cfr. l'analisi svolta nel

autorevole Autore, il quale ha ravvisato nell' art. 218 della Convenzione di Montego Bay un esempio di norma internazionale da cui discendono, in capo ad un determinato soggetto, dei «“poteri-doveri” di garantire la tutela di alcuni valori e/o “interessi collettivi” della Comunità internazionale», vale a dire dei «poteri funzionali da gestire per conto della medesima»¹⁶.

Vero è che, al di fuori della Convenzione di Montego Bay, l'avvio di inchieste e l'apertura di procedimenti ad opera dello Stato del porto in relazione ad atti o eventi occorsi oltre la giurisdizione nazionale è stata introdotta solo sul piano dell'Unione europea dalla direttiva 2005/35/CE e pur sempre in materia di inquinamento marino causato da scarichi¹⁷. Tuttavia, il concetto di giurisdizione applicativa (*enforcement jurisdiction*), inteso in senso ampio, non è circoscrivibile all'apertura di inchieste e all'avvio di procedimenti, in quanto in esso sono ricomprese anche altre forme di intervento che hanno luogo in una fase anteriore¹⁸: le ispezioni sulle navi, il fermo e l'abbordaggio delle stesse, il diniego di entrare nei o salpare dai porti, il divieto di utilizzazione dei servizi portuali ovvero di sbarco e/o trasbordo del pescato sono misure alle quali abbiamo fatto riferimento in modo trasversale nel corso dei precedenti capitoli e che rientrano pienamente nel concetto di giurisdizione applicativa. Occorre tenere conto di questo dato per valutare correttamente il ruolo che lo Stato del porto è con sempre maggiore chiarezza e frequenza chiamato a svolgere. Infatti, sebbene gli ampi poteri di attuazione previsti dall'art. 218 della Convenzione sul diritto del mare non siano stati ripresi interamente in altri settori della navigazione marittima e abbiano assunto carattere cogente solo nell'ambito dell'Unione europea, non sarebbe corretto sottovalutare i poteri e, sempre più spesso, i doveri o gli obblighi di altro tipo previsti negli strumenti internazionali esaminati.

Non sembra eccessivo affermare che lo Stato del porto ha vocazione a

Cap. I, par. 3.

16 PICONE P., *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, in *Riv. dir. int.*, 2005, p. 899 e, dello stesso a., *op. cit. supra* n. 15, pp. 104 ss., 121 ss., 131 ss.

17 Conviene a tal proposito precisare che ciò non è espressamente previsto dalla direttiva 2005/35/CE, ma è ragionevolmente deducibile dal tenore letterale delle pertinenti disposizioni e dalla *ratio* che sottende l'intera normativa (sul punto cfr. *infra* Cap. VI, par. 4.2)

18 Inteso in senso ampio il concetto di «enforcement» designa effettivamente qualunque atto necessario ad assicurare il rispetto degli standard e a sanzionare eventuali violazioni, comprendendo «such activities as boarding and inspection of a ship; arrest of a ship; and the institution of criminal procedures against the master or owner of a ship» (SOONS A. H. A. *Marine Pollution*, in HEY E., KOERS A. W. (eds), *The International Law of the Sea. Issues of Implementation in Indonesia*, Rijswijk, 1984, p. 85).

svolgere il ruolo di «trustee of the international community» anche con riguardo alla tutela delle risorse biologiche dell'alto mare e della dignità dei lavoratori in servizio sulle navi straniere. Nell'ambito delle fattispecie considerate, lo Stato del porto è infatti obbligato, esortato ovvero semplicemente autorizzato a svolgere funzioni *lato sensu* pubbliche, in quanto aventi ad oggetto beni o valori condivisi dalla generalità degli Stati. Occorre invero tenere presente che le condizioni di vita e di lavoro della gente di mare sfuggono tradizionalmente alla giurisdizione locale dello Stato di approdo in quanto si ritiene che esse attengano all'economia interna della nave straniera; per questo motivo è significativo che sia la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, sia le due serie di linee guida adottate dall'OMI in tema di equo trattamento dei marittimi coinvolti in incidenti e di risoluzione dei casi di passeggeri clandestini imbarcati, attribuiscono responsabilità dirette e specifiche agli Stati del porto, seppur in relazione a fattispecie con le quali quest'ultimo non è legato da alcun collegamento territoriale o personale¹⁹. Analogamente, per quanto riguarda la tutela delle risorse biologiche marine, l'intervento dello Stato del porto è finalizzato a combattere attività di pesca INN che hanno luogo sia entro la giurisdizione nazionale, sia in alto mare²⁰; anche in questo caso, dunque, le misure dello Stato del porto sono finalizzate a tutelare beni d'interesse comune della comunità internazionale o del gruppo di Stati appartenenti all'organizzazione regionale di gestione della pesca di cui tale Paese sia eventualmente membro.

Tams ha rilevato un'analogia fra il ruolo che lo Stato del porto riveste ai sensi dell'art. 218 della Convenzione di Montego Bay e quello dello Stato nel cui territorio si venga a trovare un individuo straniero accusato di illeciti penali particolarmente gravi; in entrambi i casi, infatti, sono stabiliti in via pattizia specifici poteri-doveri di attuazione in capo a tale soggetto in ragione della posizione più favorevole in cui, di fatto, è collocato per conseguire lo scopo perseguito²¹. Tanto nell'uno che nell'altro

19 IMO Doc. LEG.3(91), 27 April 2006, *Guidelines on fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident* e Resolution FAL.11(37), 9 September 2011, *Revised Guidelines on the Prevention of Access by Stowaways and the Allocation of Responsibilities to Seek the Successful Resolution of Stowaway Cases*, paragrafi 4.1 e da 5.3 a 5.5. Sul punto cfr. Cap. II, par. 6.3. Come osservato da CARBONE S. M., *op. cit. supra* n. 9, 2009, p. 198 in n., nell'ambito della Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 «l'Etat du port rend ses services pour garantir la réalisation des droits qui appartiennent à la communauté internationale».

20 Vedi la definizione comunemente accettata di pesca INN, fornita dall' *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO, Rome, 2001, 24 p., par. 3.

21 TAMS C. J., *op. cit. supra* n. 13, p. 396.

caso è la concreta presenza del destinatario dell'attività di *enforcement*, la nave o l'individuo, a permettere l'adozione, in modo più agevole, tempestivo ed efficace, di misure di attuazione intese a proteggere un interesse comune. Se l'art. 218 della Convenzione sul diritto del mare fornisce dunque un esempio di «targeted jurisdiction»²², anche negli altri casi esaminati lo Stato del porto ha vocazione ad agire in nome e per conto della comunità internazionale in virtù dei vantaggi che, *de facto*, offre la sua funzione di luogo di approdo delle navi per assicurare la conformità delle stesse agli standard.

L'evoluzione che ha interessato la nozione e la posizione giuridica dello Stato del porto nell'arco di meno di un secolo è dunque sorprendente: a partire dall'affermazione di un mero controllo sulle navi straniere, passando per la previsione di poteri di applicazione delle norme e regole internazionali applicabili relative agli scarichi e all'immersione dei rifiuti nella Convenzione di Montego Bay, per giungere infine alle più recenti misure dello Stato di approdo contro la pesca INN e ai doveri inerenti le condizioni sociali dei marittimi, sempre più sembra imporsi l'idea di un «responsible port state»²³. Lo Stato del porto si offre, in altri termini, come soggetto che assume la responsabilità di intervenire, secondo le eterogenee modalità approfondite nel corso dell'indagine, per garantire l'osservanza di standard internazionali attinenti alla tutela di beni o valori di interesse comune, anche se pur sempre entro i limiti derivanti dalla responsabilità principale dello Stato di bandiera sulle sue navi.

A questo riguardo è rilevante il riconoscimento generale, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dell'importanza del controllo dello Stato del porto per promuovere un miglior adempimento degli Stati di bandiera e il rispetto da parte dei proprietari delle navi delle norme di sicurezza, di lavoro e di inquinamento, nonché le misure di conservazione e gestione delle risorse marine viventi²⁴. Gli Stati della bandiera e del porto sono parimenti destinatari di un invito

22 L'espressione «targeted jurisdictional provision», riferita all'art. 218 della Convenzione di Montego Bay, è di TAMS C. J., *op. cit. supra* n. 13, pp. 397-398.

23 L'espressione è di MOLENAAR E. J., *op. cit. supra* n. 5, p. 246. Si intende qui fare riferimento ad una nozione ampia di «responsabilità», intesa come maggiore competenza di uno Stato rispetto agli altri ad adottare misure nell'ambito di una data fattispecie e quindi più vicina all'idea di «diritto esclusivo» che a quella di «obbligo» (come osservato da SCOVAZZI T., *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, in *Recueil des cours*, t. 286, 2000, p. 139 *in n.*, in relazione alla nozione di «special responsibilities» accolta nel Trattato sull'Antartico del 1959).

24 UN Doc. A/RES/59/24, 4 février 2005, *Les océans et le droit de la mer*, par. 44.

ad adottare tutte le misure conformi al diritto internazionale che siano necessarie per prevenire la navigazione di navi inferiori agli standard in materia di sicurezza marittima e sostenibilità della pesca²⁵. L'Assemblea generale, effettivamente, ha più volte ribadito che «flag, port and coastal States all bear responsibility for ensuring the effective implementation and enforcement of international instruments relating to maritime security and safety, in accordance with international law»²⁶. Sebbene le risoluzioni dell'Assemblea generale siano di per sé prive di forza giuridicamente vincolante, quanto da esse affermato e riconosciuto è altamente significativo, in quanto frutto dell'opinione condivisa della generalità degli Stati e suscettibile di contribuire alla formazione di nuove consuetudini internazionali.

25 Cfr. da ultimo UN Doc. A/RES/66/231, 5 April 2012, *Oceans and the law of the sea*, par. 128; A/RES/65/37, 17 March 2011, *Oceans and the law of the sea*, par. 123; A/RES/64/71, 12 March 2010, *Oceans and the law of the sea*, par. 108; A/RES/59/25, 17 janvier 2005, *La viabilité des pêches, notamment dans le cadre de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, de 1995, et des instruments connexes*, par. 31.

26 Cfr. da ultimo UN Doc. A/RES/66/231, *cit. supra*, par. 127; A/RES/65/37, *cit. supra*, par. 122; A/RES/64/71, *cit. supra*, par. 93.