

ISSN 0390-4520

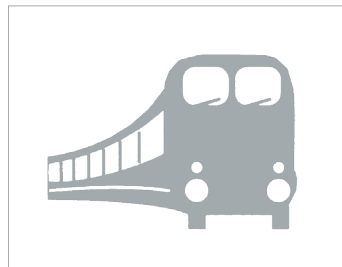
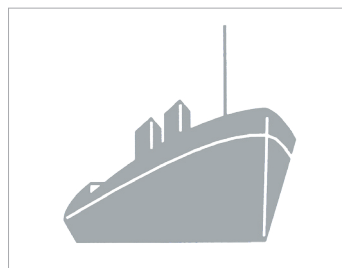
© Copyright 2010 EUT

Proprietà letteraria riservata.
I diritti di traduzione, memorizzazione
elettronica, di riproduzione
e di adattamento totale e parziale
di questa pubblicazione, con qualsiasi
mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie
e altro) sono riservati per tutti i paesi

EUT Edizioni Università di Trieste
p.zza Europa, 1 - 34127 Trieste
<http://eut.units.it>
eut@units.it

trasporti

diritto
economia
politica



n° 111
2010

“In ricordo e nella memoria dell’ing. Giorgio Messina, indimenticabile amico e valoroso armatore internazionale, a cui la politica marittimo-portuale italiana deve la più avanzata e moderna concezione costruttiva dei terminals in Italia”.

Francesco Alessandro Querci

Sommario

DOTTRINA

Davide Napolitano Dagiati

- 9 Il regime giuridico del porto di Hong Kong nel sistema dei traffici marittimi internazionali

Ettore Romagnoli

- 103 Sanzioni amministrative marittime – Parte I Codice della Navigazione

ECONOMIA DEI TRASPORTI

Maria Lamona

- 125 *Maritime transport of passengers as a factor of economic local development*

NOTE E COMMENTI

Guido Grimaldi

- 143 Sicilia, l'isola e i suoi collegamenti dalle autostrade del mare allo Short Sea Shipping nel Mediterraneo – Conferenza Wista, Catania, 11.6.2010

RUBRICA STORICA: "I TRENI STORICI"

- 149 *A cura di Luigi Dabacelli*

Manifestazione del 9 e 10 ottobre 2010 a WEIMAR (GERMANIA)
(Seconda parte)

ELENCO DEI COLLABORATORI

DAVIDE NAPOLITANO DAGIAT, Dottore in Giurisprudenza, studioso di Diritto della navigazione, Università di Trieste.

ETTORE ROMAGNOLI, già Avvocato e Collaboratore della Cattedra di Diritto della Navigazione presso l'Università degli Studi di Trieste, Capitano di Vascello (CP).

MARIA LAMONARCA, Professore a contratto di Economia Applicata, Università degli Studi di Bari.

GUIDO GRIMALDI, Commercial Manager - Short Sea Line - Grimaldi Group Napoli.

LUIGI DABACELLI, Esperto in Storia Ferroviaria, Italia-Germania.

dottrina

Il regime giuridico del porto di Hong Kong nel sistema dei traffici marittimi internazionali

DAVIDE NAPOLITANO DAGIAT*

INTRODUZIONE

Per illustrare il tema della tesi “Regime giuridico del porto di Hong Kong nel sistema dei traffici marittimi internazionali” si è reso necessario rammentare, per sommi capi, nel 1° Capitolo i precedenti storici dell’isola di Hong Kong che hanno portato alla sua acquisizione quale Colonia da parte della Gran Bretagna.

Nel 2° Capitolo sono esposti i principi legislativi sui quali è stata amministrata la Colonia da parte della Gran Bretagna, principi rimasti quasi immutati dopo il ritorno alla Cina.

Il 3° capitolo riepiloga in particolare gli aspetti economici e finanziari che hanno caratterizzato la vita di Hong Kong sino alla fine del secolo scorso, interessanti per il fatto che, quando le circostanze della politica internazionale hanno diminuito fortemente la redditività delle operazioni collegate ai traffici del porto, la classe imprenditoriale si è prontamente rivolta verso una riconversione industriale con una tale fortuna da portare ben presto la Colonia ai vertici mondiale delle industrie da poco create.

Il Capitolo 4° è dedicato ai grandi eventi che si verificavano a poca distanza dai suoi confini, come la guerra civile in Cina, la successiva creazio-

* Dottore in Giurisprudenza, studioso di Diritto della navigazione, Università di Trieste.

ne della Repubblica Popolare Cinese e del ritiro della Repubblica di Cina nei confini di Taiwan, la guerra di Corea, il blocco dei commerci con il vicino continente imposto dalla situazione politica. Tali eventi non hanno mai impedito ad Hong Kong di trovare una via di uscita per la sua economia e per la sua intraprendenza economica.

Il Capitolo 5° riepiloga le vicende relative alla restituzione del territorio di Hong Kong alla Repubblica Popolare cinese ed alle successive vicende sino ai nostri giorni.

Nel Capitolo 6° viene esposta la struttura amministrativa del porto di Hong Kong, che presenta la caratteristica unica di non essere sottoposto ad una Autorità portuale, ed il suo status di porto franco che ne caratterizza il regime giuridico. Un breve esame particolare è stato dato al concetto stesso di "porto franco".

Per comprendere a pieno la singolarità della gestione portuale di Hong Kong nel capitolo 7° viene svolto un raffronto con la legislazione portuale italiana.

Nel Capitolo 8° si affrontano i rapporti economici del porto di Hong Kong e della Regione Amministrativa Speciale e in questo contesto viene considerato l'importante accordo (CEPA) tra la Cina e la sua Regione Speciale in merito alla liberalizzazione del commercio tra le due zone. Il CEPA apre in qualche modo l'intero mercato interno della Cina alle agevolazioni offerte per il tramite di Hong Kong al mercato mondiale ed è parso opportuno mettere in luce nel capitolo anche alcuni importanti cambiamenti nella legislazione cinese in materia di proprietà immobiliare che indirettamente agiscono sulla attività economica della regione.

Hong Kong intrattiene stretti rapporti con le varie Organizzazioni internazionali collegate al traffico marittimo e quindi nel capitolo 9 sono accennate per sommi capi le più importanti relazioni internazionali, quali la recente convenzione IMO sulla sicurezza delle navi, il codice ISPS ed il Registro navale.

In forza del suo passato giuridico regolato dal *Common law*, Hong Kong ha acquisito grande competenza in particolare nell'Arbitrato internazionale al punto che Hong Kong è oggi anche un centro mondiale per la risoluzione delle controversie commerciali con tale mezzo: a questo aspetto della relazioni internazionali, certamente attribuibili al prestigio del porto, è dedicato il capitolo 10°

Hong Kong, per la limitatezza del suo territorio già ampiamente sfruttato per le strutture portuali, soffre della concorrenza crescente dei vicini porti cinesi: a tale problema ed alla sua prevista risoluzione è dedicato il capitolo 11°.

Allo sviluppo previsto nel prossimo futuro è dedicato il conclusivo capitolo 12.

CAPITOLO 1: - I PRECEDENTI STORICI DI HONG KONG

1.1 - L'AMBITO GEO-POLITICO

Una breve premessa sulle vicende storiche che hanno caratterizzato la vita di Hong Kong e sulla sua situazione geo-politica è necessaria per potere inquadrare adeguatamente la condizione attuale della Regione Amministrativa Speciale che è subentrata dallo scorso 1997 al lungo periodo in cui l'isola è stata una florida Colonia della Gran Bretagna, condizione alla quale certamente deve gran parte delle sue fortune.

Per quel che riguarda, innanzi tutto, la conoscenza storica dell'intera zona, è interessante notare che nel 1655 Joan Blaeu, autore del *Novus Atlas Sinensis*, pur citando la provincia di Macao e la città di Canton, non assegna alcun nome alla penisola disabitata e montagnosa posta di fronte alla sconosciuta isola di Hong Kong.¹

Ciò si spiega con il fatto che, sebbene i primi insediamenti risalgano al Neolitico, i territori dell'odierna Hong Kong rimasero ai margini della storia fino al XIX secolo, per tutto il tempo in cui i commerci marittimi trovarono sbocco nei poco lontani porti di Macao e di Canton.

All'epoca, infatti, Hong Kong, (letteralmente "il porto dei profumi") situata nella zona dei Tropici della Cina meridionale, era propriamente una piccola isola prospiciente la quasi disabitata penisola di Kowloon, alle foci del fiume Zujing (*fiume delle perle o Pearl River*), in una posizione frontale alla città di Macao (già colonia portoghese), posta sul versante occidentale del medesimo delta.

Poiché la storia di Hong Kong è strettamente legata alle sue relazioni con la Gran Bretagna, è interessante notare che soltanto verso la fine del 1660 i mercanti inglesi cominciarono a frequentare quelle terre e le isole prospicienti, utilizzando come base, tuttavia, la città di Macao.

Solo nel secolo successivo gli Inglesi furono autorizzati ad installare dei depositi mercantili a Canton e quindi anche la stessa Compagnia britannica delle Indie Orientali, che fin dal 31 dicembre 1600 deteneva il monopolio del commercio con le Indie, iniziò a organizzare dei fruttuosi commerci con il continente cinese, portando il livello internazionale degli scambi commerciali con la Cina al primo posto.

La Compagnia delle Indie orientali, che dal 1685 aveva il monopolio su tutto il commercio con l'Estremo Oriente, decise di intraprendere rapporti commerciali con la Cina e stabilì a Canton la sua base e la sua stazione commerciale permanente nell'anno 1687.

¹ In Jacques Denis, *Hong Kong*, Presses Universitaires de France, 1980, pag. 3

Canton, infatti, era l'unico porto aperto agli occidentali e rappresentava quindi il fulcro centrale dell'intero commercio estero. L'organizzazione imperiale del commercio estero era impostata sulla base di un rigido monopolio gestito da una struttura pubblica, il *Cohong*, cioè da una gilda di mercanti (*hong*), autorizzati dal Governo imperiale cinese a intrattenere rapporti di commercio con gli stranieri.

Il commercio era vincolato da un regolamento molto rigido nei confronti degli stranieri, che non potevano avere rapporti diretti con i mandarini locali e dovevano formulare ogni eventuale richiesta sotto forma di petizioni scritte da inoltrare al *Cohong*, che, a sua volta poteva rispondere solo attraverso i linguisti ufficialmente riconosciuti dal Governo cinese. Gli stranieri non potevano ufficialmente avere a propria disposizione dei domestici cinesi, non potevano servirsi delle portantine, non erano autorizzati a detenere armi da fuoco e, soltanto tre volte al mese, era concesso loro di attraversare il fiume per poter passeggiare nei giardini della città di Canton.

Il *Cohong*, essendo l'unico organismo autorizzato a trattare le transazioni commerciali, controllava l'intero commercio estero della nazione, stabilendo i prezzi delle merci ed il volume degli scambi.

Esso era composto da un numero limitato di mercanti (*hong*), non più di 13, che commerciavano in proprio e che dovevano nel contempo garantire al Governo cinese il pagamento di tutti i dazi dovuti da ogni nave straniera approdata a Canton, nonché il corretto comportamento degli ospiti stranieri.

Gli *hong* erano i proprietari delle stazioni mercantili fluviali al di fuori del perimetro della città, contigue al distretto in cui gli stranieri dovevano risiedere durante la stagione commerciale. La loro condizione di privilegio garantiva guadagni notevolissimi, anche se dovevano a loro volta sottostare, in pratica, a pesanti esazioni da parte dei funzionari imperiali.

Il *Cohong* era diretto da un funzionario (*hoppo*), che potendo favorire i singoli mercanti *hong* nei loro interessi, di fatto era, notoriamente, corruttibile da parte di questi ultimi. Gli *hong* costituivano una sorta di aristocrazia mercantile, per il fatto che possedevano e gestivano le stazioni portuali situate sul fiume.

È da notare che i rapporti fra i Cinesi e gli stranieri erano resi molto difficoltosi dal fatto che i Cinesi si consideravano appartenenti a una civiltà superiore e nutrivano nei confronti dei mercanti stranieri un totale disprezzo al punto che essi erano a malapena tollerati e non avevano neppure il diritto di apprendere la lingua cinese e solo a malapena dovevano soggiornare, durante alcuni periodi dell'anno, all'interno delle concessioni loro accordate.

Peraltro la Cina inizialmente non dava alcuna importanza alle merci ed ai manufatti europei e pertanto tutto il commercio internazionale cinese si limitava all'esportazione di tè, rabarbaro, seta e porcellane, merci che venivano pagate in argento, il quale quindi affluiva in grandi quantità a favore delle casse imperiali.

Nel frattempo durante la seconda metà del 18° secolo il commercio fra l'Occidente e la Cina, dapprima prevalentemente gestito dai Portoghesi, che per primi si erano installati nel porto di Macao, si andò progressivamente concentrando nelle mani dei più dinamici e risoluti mercanti britannici, sia perché essi erano capaci di rendere disponibili prodotti provenienti dall'India, disponendo della flotta commerciale più potente e attiva del mondo, sia perché la Gran Bretagna era divenuta nel frattempo una nazione di bevitori di tè, e per questo i più importanti importatori di questa merce.

Già verso la fine del secolo XXVII la Compagnia delle Indie orientali si trovò ad avere il monopolio del commercio estero occidentale della regione ed era l'unica a poter trattare con l'altro monopolio l'organismo dei mercanti (la *gilda*) di Canton, dove nel 1687 aveva potuto stabilire una sua filiale quale base logistica.

Questi due monopolisti, il *Cohong* da un lato e Compagnia delle Indie dall'altro, dominavano incontrastati il sistema degli scambi di Canton nei primi anni di relazioni commerciali.

Come si è detto, notevoli quantità di argento affluivano nelle casse imperiali cinesi grazie appunto alle importazioni britanniche di tè, soprattutto, e il problema di trovare mezzi diversi da offrire in cambio ai Cinesi per riportare in equilibrio gli scambi si acuì notevolmente per lo squilibrio che si andava creando a sfavore delle casse della Gran Bretagna.

1.3 - L'IMPORTAZIONE DELL'OPPIO IN CINA

La soluzione allo squilibrio nella bilancia dei pagamenti cinesi si venne a creare quando la Cina incrementò costantemente le sue importazioni con l'acquisto di quantità crescenti di oppio proveniente dall'India britannica.

Infatti l'oppio, che era già conosciuto precedentemente in Cina come semplice componente farmaceutico, introdotto come tale da Turchi ed Arabi, si diffuse gradualmente tra la popolazione per l'uso di fumarlo a scopo di piacere, come conseguenza della sua introduzione massiccia in Cina da parte dei mercanti occidentali.

Nonostante un decreto imperiale del 1799 lo avesse severamente proibito, il suo commercio si era rivelato enormemente lucrativo e aveva perciò richiamato su di sé l'attenzione di tutti gli operatori commerciali dell'Estremo oriente.

Proprio gli ingentissimi guadagni derivanti dalla vendita dell'oppio indussero anche la Compagnia delle Indie a trarre vantaggio da tale traffico e nel 1884 anch'essa intraprese questo commercio con grande intensità, seppure in maniera indiretta.

La Compagnia, infatti, non osando sfidare il Governo imperiale cinese, che a più riprese aveva proibito il commercio e l'introduzione dell'oppio in Cina, si limitava a produrre in India l'oppio in grandi quantità, e qui esso veniva messo in vendita nei confronti dei privati, mercanti britannici indipendenti, che a loro volta lo trasportavano e lo rivendevano direttamente agli importatori cinesi.

Tale commercio ebbe uno sviluppo vertiginoso: nel 1820 le casse di oppio esportate in Cina furono circa 5000, ma già alla fine del decennio successivo il loro numero era stato di circa 40.000 casse.²

A metà del secolo l'oppio veniva introdotto di contrabbando in Cina attraverso i porti della regione del Guandong e del Fujan, nella costa sudorientale della Cina, con la connivenza e la corruzione dei funzionari imperiali, mentre i mercanti indipendenti, che mal sopportavano il monopolio dei traffici con la Cina riservato alla Compagnia delle Indie orientali, quale interlocutore privilegiato con il *Cohong* di Canton, ottennero dal Governo di Londra la revoca del monopolio a favore della Compagnia delle Indie e la liberalizzazione degli scambi.

Tale situazione destò sia la preoccupazione del Governo cinese che, da quando Canton non era più il porto esclusivo per il commercio estero, non era più in grado di mantenere il controllo sui mercanti stranieri, sia il malcontento degli *hong* che a loro volta non riuscivano più ad ottenere dagli occidentali i guadagni precedenti, sia infine degli stessi mercanti britannici che richiedevano una maggior liberalizzazione degli scambi, una parità diplomatica ed una giurisdizione autonoma.

A seguito della revoca da parte del Governo britannico nel 1834 del monopolio del commercio inglese a Canton, precedentemente goduto dalla Compagnia delle Indie, a richiesta del Governo cinese fu istituito, da parte del ministro degli Esteri inglese un sovrintendente al Commercio con il compito di regolamentare il commercio sino-britannico. Tale sovrintendente ("*Taipan*" per i cinesi) scelto nella persona di Lord William John Napier, non poté ottenere alcun risultato, anche perché, ammalatosi di febbre tropicale, morì pochi mesi dopo il suo arrivo, nell'ottobre 1834.

Nel frattempo tuttavia in Cina si andava formando un vasto movimento di opinione molto contrario alla diffusione dell'oppio e ciò sia per motivi morali connessi ai danni della popolazione provocati dall'abuso della droga, sia per motivi economici e fiscali.

² Robert Elfeld Vauham, *Historical Dictionary of Hong Kong & Macau*, Scarecrow Press, Metuchen (N.J.) and London, 1992, pag. XXXII.

L'importazione dell'oppio, infatti, aveva finito per provocare un pericoloso capovolgimento della bilancia dei pagamenti cinese, dal momento che il pagamento della droga avveniva in argento, con il conseguente impoverimento delle casse imperiali.

Le conseguenze di tale fuoriuscita d'argento erano ancor più aggravate per il fatto che il sistema monetario cinese si basava sul rapporto rame/argento, e cioè tra la moneta in rame, *sapeco*, e quella in argento, *tael* (*oncia cinese*), e tale rapporto di cambio, che era ufficialmente fissato a mille a uno, era salito, con palese sconvolgimento dell'economia interna, a 1600 ad 1 nell'anno 1838 e quindi, successivamente, sino al rapporto di 1700 ad 1.³

1.4 - LA REAZIONE DEL GOVERNO IMPERIALE

Per risolvere il problema causato dal commercio dell'oppio il Governo cinese nominò alla fine dell'anno 1838 un Commissario imperiale nella persona di Lin Zexu, un funzionario stimato per la sua integerrima coscienza morale, il quale arrivò a Canton nel marzo 1839.

Pochi giorni dopo il suo arrivo Lin Zexu impose ai mercanti inglesi di consegnare tutte le casse di oppio presenti nei loro magazzini e, di fronte al loro rifiuto, ordinò che la concessione britannica fosse completamente circondata da un cordone di truppe e poi sottopose i sudditi britannici ad un blocco assoluto durato sei settimane.⁴ Quando agli Inglesi cominciarono a mancare l'acqua e i viveri, il sovrintendente al commercio britannico, il capitano Charles Elliot, decise di obbedire all'ordine del Commissario imperiale e fece consegnare 20.000 casse di oppio.

Tutto l'oppio così raccolto fu distrutto nel corso di 22 giorni da 500 lavoratori, mescolandolo a calce e sale prima di gettarlo in mare.

L'intera comunità inglese, sotto la guida del capitano Elliot, trovò asilo nella vicina città di Macao, governata dai Portoghesi, i quali tuttavia, non desiderando guastare i loro rapporti con la Cina, invitarono ben presto i nuovi arrivati a cercare altrove un diverso rifugio.

Fu così che, per la prima volta, la flotta mercantile inglese gettò le ancore in quell'angolo sperduto, ma ben riparato, che era la rada di Hong Kong.

Paradossalmente l'enormità del gesto compiuto da Lin Zexu, con la distruzione di tutto l'oppio giacente nei depositi di Canton, anziché stroncarne le prospettive di commercio, ebbe il risultato di far aumentare enormemente il prezzo della droga stessa.

Nel 1841 tutte le navi disponibili si diressero in India per rifornirsi di altro oppio e, al ritorno, non essendo il caso di sbarcare a Canton né po-

³ Chesnaux J., Bastid M., Bergère M.C., *La Cina*, Volumi 1 e 2, Piccola Biblioteca Einaudi, G. Einaudi Ed., Torino, 1974, pag. 70.

⁴ Jacques Denis, op. cit., pag. 6

tendolo fare a Macao, che rifiutava l'approdo per non rimanere coinvolta nella controversia, si risolsero di fermarsi, anche queste, dinanzi alla ancora poco nota isola di Hong Kong.

A questo punto il Governo britannico, nella figura di Lord Palmerston, segretario agli Affari Esteri, decise di prendere le difese dei mercanti pretendendo da parte dei Cinesi varie riparazione e cioè il pagamento dell'oppio andato distrutto, una adeguata soddisfazione per l'affronto subito dalla Corona britannica con la reclusione dei suoi sudditi e dei suoi rappresentanti, garanzie e sicurezza per il futuro del commercio con la cessione di una o più isole nelle quali i sudditi inglesi potessero vivere al riparo della giurisdizione cinese, e per ottenere tutto ciò inviò un corpo di spedizione nel Mar della Cina.

1.5 - LA PRIMA GUERRA DELL'OPPIO

La guerra per imporre tali pretese alla Cina fu preparata senza indugi dal Sovrintendente capitano Charles Elliot e dal cugino, contrammiraglio George Elliot, nominati plenipotenziari nel giugno 1840.

Il Governo imperiale cinese, che nel frattempo aveva sostituito all'intransigente Lin Zexu un suo rappresentante, Qi-shan, più propenso ad una gestione pratica ed in chiave politica della grave controversia, e dopo i primi successi inglesi, addivenne ad una serie di negoziati, che si conclusero il 20 gennaio 1841 con la stipulazione di un testo, la convenzione di Chuenpi,⁵ convenzione che successivamente, peraltro, non fu mai sottoscritta.

Ciò nonostante, fu proprio sulla base della bozza di tale convenzione che prevedeva la cessione alla Gran Bretagna dell'isola di Hong Kong, che essa fu occupata il 26 gennaio 1841 dalla *Royal Navy*. È rimasto famoso l'episodio del Ministro degli Esteri Lord Palmerston, il quale non apprezzò affatto l'acquisizione dell'isola, e la qualificò come "*un'isola desolata sulla quale si potrebbe trovare a stento una capanna*"⁶.

Dopo la mancata sottoscrizione della convenzione di Chuenpi, gli Inglesi (nel frattempo Lord Palmerston aveva destituito il cap. Elliot, a causa dei scarsi risultati ottenuti e lo aveva sostituito con sir Henry Pottinger) ripresero con grande vigore le operazioni militari, e in circa un anno occuparono Shanghai, conquistarono le isole Chusan, risalirono lo Yangtze Kiang e giunsero alle porte di Nanchino, accingendosi ad attaccarla.

⁵ La convenzione di Chuenpi prevedeva anche che altri porti cinesi fossero aperti al commercio inglese, con la possibilità di risiedervi da parte dei sudditi britannici: ove ciò non fosse stato possibile la Cina avrebbe dovuto concedere ma e alla Gran Bretagna un'isola, libera di scambiare prodotti con le città del continente, ma tale alternativa era la meno gradita per gli inglesi. In Endacott George Beer, *A history of Hong Kong*, Oxford University Press, Oxford 1973, pag. 19.

⁶ Jacques Denis, op. cit., pag. 7

1.6 - IL TRATTATO DI NANCHINO

I Cinesi, per salvare la città, trattarono la cessazione delle ostilità accettando le condizioni poste da Pottinger e il 29 agosto 1842 firmarono il trattato di Nanchino, perfezionato nel successivo ottobre 1843 con il trattato di Bogue.⁷ Il trattato di Nanchino stabiliva *in primis* una completa trasformazione del regime commerciale cinese: i principali porti di cinque città (Canton, Amoy, Foochow, Ningpoo e Shanghai) dovevano essere aperti al libero commercio con l'abolizione del monopolio del *Cohong*.

Altre clausole riguardavano il pagamento di ingenti somme di danaro a risarcimento dei danni subiti con la distruzione dell'oppio come anche delle spese del Corpo di spedizione, la parità di rango tra i funzionari e i diplomatici dei due Paesi, norme tariffarie doganali molto favorevoli, la concessione della giurisdizione penale sui propri sudditi alla Gran Bretagna, e infine la libertà di movimento per la Marina militare britannica.

Per quel che interessa questo lavoro, tuttavia, la clausola più rilevante del trattato di Nanchino è quella voluta da sir Pottinger, che, andando oltre a quelle che erano le sue istruzioni, chiese la cessione dell'isola di Hong Kong, della quale aveva apprezzato le attrattive durante un breve scalo.⁸

1.7 - LA SECONDA GUERRA DELL'OPPIO

Nel 1850 salì al trono dell'Impero cinese Xie Feng, che ben presto inaugurò una nuova stagione di conflitti, destituendo i vecchi funzionari con nuovi quadri molto meno concilianti con gli Occidentali. Gli Inglesi a loro volta inviarono sul posto Sir John Browning con le precise istruzioni di ottenere la concessione di nuovi porti, sia marittimi sia fluviali, per poter espandere la penetrazione economica anche all'interno del Paese.

Presto risorsero le antiche incomprensioni: i Cinesi accusavano gli Inglesi di mancanza di collaborazione nello stroncare il contrabbando dell'oppio; gli Inglesi, in realtà, erano alla ricerca del primo pretesto utile per dichiarare nuovamente guerra alla Cina, insoddisfatti dai risultati ottenuti con la prima.

L'occasione cercata consistette in due episodi, pretestuosi per la loro limitata importanza, avvenuti nel 1856, ma per le Potenze europee erano più che sufficienti per poter scatenare il conflitto e cioè l'arresto dell'equipaggio di una nave contrabbandiera e la morte di un missionario francese.

⁷ La sottoscrizione del Trattato di Nanchino viene considerata come la data di inizio del moderno diritto cinese, che, vantando una tradizione plurimillennaria, incominciò a subire da tale evento una sua occidentalizzazione.

⁸ Questa conclusione della "prima guerra dell'oppio" con la cessione di Hong Kong ed il trattato di Nanchino è rimasta una ferita aperta per i Cinesi, al punto che, ancora recentemente, nel Preambolo della *Basic law* del 1990 vi è un esplicito richiamo a tale evento storico.

La guerra, conosciuta anche come seconda guerra anglo-cinese o guerra dell'Arrow, cominciò con il bombardamento di Canton e l'occupazione della città; continuò nella Cina settentrionale con l'attacco a Pechino che fu occupata e sottoposta a saccheggio. I Cinesi potevano opporre una scarsa resistenza e quindi dovettero cedere stipulando nuovi accordi con la Gran Bretagna e le altre Potenze occidentali e fu appunto con il trattato di Tianjin (1858) e con quello di Pechino (1860) che si pose fine a questa seconda guerra.

In base al primo trattato, la Cina doveva pagare un'indennità ancor più pesante di quella versata in precedenza, dovette aprire altri porti e concedere il diritto di libera circolazione ai mercanti e ai missionari.

Per quel che interessa questo lavoro, è importante rilevare che, con i trattati del 1858 e del 1860, vennero cedute alla Gran Bretagna la penisola di Kowloon, prospiciente l'isola di Hong Kong, e la piccola isola di Stonecutters.

Verso la fine del XIX secolo anche la Russia ed il Giappone accrebbero la loro influenza nell'Estremo Oriente, mentre la Francia estendeva la sua influenza nelle regioni meridionali della Cina.

La Gran Bretagna, preoccupata dalla crescente ingerenza delle Potenze europee e del Giappone, stipulò nel luglio 1898 una convenzione con Pechino ottenendo sia l'estensione dei confini della colonia di Hong Kong, sia la concessione in affitto per 99 anni di alcuni territori e di 235 piccole isole adiacenti alla penisola di Kowloon: questi territori, concessi in affitto, assunsero da allora la denominazione di "Nuovi Territori".⁹

È interessante osservare come la questione dell'oppio, che fu all'origine delle due guerre, dopo la fine di queste andò progressivamente scemando con l'incremento della produzione locale da parte della Cina del papavero da oppio, produzione che raggiunse il suo apice nel 1905, liberando il paese dalla necessità della sua importazione dall'India. L'oppio, in effetti, non era stato tanto osteggiato dai Cinesi e combattuto come una droga deleteria per la salute della popolazione. In realtà, all'epoca esso era considerato alla stregua di una qualsiasi merce in commercio (come del resto avevano sempre fatto gli Inglesi) che, se poteva essere coltivata in loco, poteva arrecare un indubbio vantaggio all'economia nazionale.

⁹ In Borsa Giorgio, *L'estremo oriente fra due mondi. Le relazioni internazionali nell'Estremo Oriente dal 1842 al 1941*, Bari, Laterza, 1961, pag. 37.

2.1 - LE *LETTERS PATENT*

Il governo di Hong Kong che si occupava dell'amministrazione della Colonia, era composto da un Governatore, rappresentante della Corona e incaricato di amministrare e dirigere il territorio, da un Consiglio esecutivo con il compito di coadiuvare il Governatore nelle più importanti questioni di indirizzo politico; e da un Consiglio legislativo, con competenza particolare sulla spesa pubblica.

Quella che si potrebbe definire la Costituzione della Colonia consisteva in due testi legislativi, redatti nel 1888 dai funzionari del Parlamento inglese, rispettivamente le *Letters Patent* e le *Royal Instructions*, sottoposti all'approvazione del Ministro responsabile per gli affari dell'isola stessa, e cioè il Segretario di Stato per le Colonie, poi sostituito dal 1966 dal Ministro degli Affari Esteri e del Commonwealth.

Le *Letters Patent* disciplinavano l'istituto del Governatore, delineandone i poteri, e istituivano i due Consigli, esecutivo e legislativo regolandone i dettagli, il primo con il compito di coadiuvare il Governatore nelle maggiori questioni di indirizzo politico; il secondo con quello di legiferare e controllare la spesa pubblica. In breve, il Governatore veniva personalmente nominato dalla Corona, su consiglio del Ministro competente, e generalmente rimaneva in carica per cinque anni.¹⁰

Due consigli municipali con competenza regionale dovevano rispondere della salute pubblica, dei servizi culturali e ricreativi; mentre a livello distrettuale 18 comitati distrettuali esercitano il controllo sull'attuazione delle politiche governative.

L'ufficio precipuo del Governatore era quello di rappresentare il Governo britannico e di realizzarne le decisioni; nella prassi era invalso però il ruolo di efficace sostenitore degli interessi della Colonia presso il Ministro competente.

I poteri conferiti dalle *Letters patent* erano teoricamente quanto mai ampi, paragonabili a quelli del sovrano del Regno Unito prima dell'avvento della democrazia, ma nella concreta esperienza essi venivano esercitati con molta moderazione.

Più recentemente detti poteri avevano peraltro subito notevoli riduzioni, quando, ad esempio, nel 1991 era stato drasticamente ridotto il numero di membri del Consiglio legislativo che venivano da lui nominati (in sostanza la maggioranza) con l'aumento dei membri di scelta elettiva.

¹⁰ Miners Norman, *The Government and Politics of Hong Kong*, 5th edition, Oxford University Press, Hong Kong 1995, pagg. 68-73.

Peraltro il Governatore aveva sia il potere di rifiutare la promulgazione di una legge approvata dal Consiglio legislativo, fatto comunque verificatosi una sola volta nel 1946, sia il potere di scioglierlo per indire nuove elezioni in qualsiasi momento.

IL Governatore aveva l'obbligo di chiedere il parere (non vincolante peraltro) del Consiglio esecutivo nei casi più importanti, poteva concedere la grazia e commutare le pene, ma non era considerato un soggetto di diritto internazionale e quindi non aveva la facoltà di stipulare accordi con altri Stati.

Il Consiglio esecutivo era composto (per disposizione delle *Letters Patent*) dal comandante delle forze armate, dal segretario capo, dal segretario delle finanze e dal procuratore generale, e quindi da un numero imprecisato di membri della classe dirigente, nominati dal Governatore previa approvazione del Ministro inglese.

2.2 - LE ROYAL INSTRUCTIONS

Le *Royal Instructions* stabilivano che i membri del Consiglio esecutivo duravano in carica per cinque anni, rinnovabili alla scadenza. .

Anche nei confronti del Consiglio esecutivo incombeva al Governatore l'obbligo del parere (non vincolante) nel caso di problemi più gravi ed importanti. Il governatore doveva consultare il Consiglio esecutivo ogniqualvolta si presentassero importanti problemi, salvo in caso di urgenti e gravi situazioni o quando la questione fosse di estrema riservatezza. Pur essendo, appunto, non vincolante il parere del Consiglio esecutivo è stato debitamente osservato, salvo alcuni rarissimi casi.

Con una serie di riforme introdotte nel sistema a partire dal 1985 si giunse nel 1991 a votare direttamente per l'elezione di 18 sui 60 membri del Consiglio legislativo; per quanto riguardava gli altri membri, 21 venivano eletti dalle circoscrizioni funzionali e 17 nominati dal Governatore.

Tali riforme erano indice di un sistema di governo più democratico dal momento che, dopo più di un secolo di autoritarismo, la maggior parte dei seggi veniva attribuita alla elezione da parte delle circoscrizioni funzionali.

Da rammentare che alle elezioni del 15 settembre 1991 la maggioranza dei seggi a elezione diretta (16 su 18) andò ai Democratici uniti di Hong Kong, il partito di Martin Lee e Szeto Wan, cioè i più noti sostenitori della democrazia e tra i politici più avversi nel giudicare il comportamento del Governo cinese nella soppressione delle manifestazioni di piazza Tiananmen.

Le funzioni svolte dal Consiglio legislativo erano fondamentalmente tre: a) quella dell'iniziativa legislativa; b) il potere di controllo della spesa pubblica esercitato sull'esecutivo tramite il proprio comitato finanziario; c) quella più generale di vigilare sulla efficienza del governo e dell'ammi-

nistrazione pubblica tramite le interrogazioni che poteva loro rivolgere su questioni di rilevante interesse pubblico.

A conclusione di questo capitolo è interessante richiamare l'attenzione su uno dei paradossi che hanno sempre accompagnato la storia di Hong Kong: anche dopo la seconda guerra mondiale e l'avvento dell'O.N.U., che tra i suoi compiti fondamentali proclama apertamente il principio della autodeterminazione dei popoli.

In un'epoca votata alla democrazia quale la nostra, cioè, in cui il termine stesso "colonia" avrebbe dovuto suscitare grida di sdegno, Hong Kong non ha mai avuto timore di presentarsi come una colonia britannica e, per giunta, del tipo più tradizionale. Ciò che fa stupire è il fatto che in tutto il territorio della colonia, in nessuna epoca, non è mai esistito un qualsiasi movimento di liberazione, o qualche forma di pressione popolare per modificare la situazione politica.

Ciò che fa ancor più stupire è che in nessun consesso internazionale vi è stato un rappresentante delle istanze anti colonialiste che abbia preso la parola per stigmatizzare la situazione di Hong Kong, come pure quella di Macao.

Durante tutto il periodo della presenza britannica, Hong Kong non è mai stata una democrazia nel senso abituale del termine e, posto che ufficialmente tutto il potere era nelle mani di un Governatore, designato da Sua Maestà, che agiva in suo nome, tale situazione non ha mai sollevato alcuna contestazione.¹¹

CAPITOLO 3: - LO SVILUPPO DELLA COLONIA DI HONG KONG

3.1 - LA SECONDA METÀ DELL'800

Lo sviluppo economico e demografico di Hong Kong sotto l'amministrazione britannica, che provvide subito, già dal 1841, a dichiararla *porto franco*,¹² fu vertiginoso: la Colonia, infatti, non fu soltanto concepita come una base militare per la *Royal Navy* quanto piuttosto come un territorio nel quale tutti gli stranieri potessero svolgere, con la più ampia libertà, i loro affari con la Cina, senza dover sottostare al pesante regime burocratico previsto dal sistema economico cinese.

L'attività edilizia richiamò dal continente migliaia di lavoratori di ogni genere, in cerca di una migliore fortuna economica ma anche di una maggior libertà nei confronti dei funzionari imperiali.

Sin dall'inizio la popolazione di Hong Kong seppe dimostrare capacità di iniziative imprenditoriali inusitate. Non potendo trovare nel commer-

¹¹ Jacques Denis, op. cit., pag. 9

¹² La natura del Porto franco è esaminata nel Cap. 6.6 successivo.

cio internazionale la fonte principale del suo successo, in quanto la liberalizzazione dei vari porti cinesi, ma di Shanghai in maniera particolare, aveva sottratto gran parte delle risorse derivanti dagli scambi commerciali sia a Canton sia a Hong Kong, questa seppe trovare un nuovo sbocco economico nel ruolo di *entrepôt trade* per tutta la regione del Mar cinese.

Ben inteso l'istituto dell' *entrepôt*¹³ era conosciuto già dal Medio Evo: si tratta di una base commerciale dove le merci possono essere importate ed esportate senza pagare alcun dazio. In questo modo, per esempio, le spezie potevano viaggiare dall'Oriente sino ai porti dell'Occidente semplicemente trasportate da una lunga serie di navi mercantili che le spostavano da una base commerciale all'altra, ovviamente a cura di mercanti che le compravano e rivendevano a seconda dei prezzi che si potevano ottenere dalle successive transazioni.

Hong Kong, inoltre, seppe offrire sin dal principio servizi bancari, assicurativi e spedizionieri che mancavano del tutto nel burocratico sistema statale del continente cinese: in tal senso l'isola divenne una base economica fondamentale per tutte quelle merci che avevano necessità di essere temporaneamente depositate in magazzini di stoccaggio, in attesa del momento delle più favorevoli condizioni di mercato per essere collocate in vendita.

La nuova colonia di Hong Kong, che, giova ricordarlo, è l'unico porto naturale con fondali di grande profondità e il più riparato dai tifoni che sia situato sulla costa cinese meridionale, grazie alla cooperazione tra i ceti mercantili cinesi ed europei raggiunse in breve tempo la funzione di scalo privilegiato, non solo per una rilevante quantità di merci provenienti dall'India e dall'Europa, ma anche per il trasferimento di emigranti che dalla Cina erano in cerca di fortuna in America e in Australia.

Naturalmente la fortuna economica di Hong Kong era dovuta soprattutto alla sicurezza ed alla protezione giuridica offerta dalla sudditanza britannica che garantiva agli operatori di qualsiasi nazionalità la possibilità di sviluppo economico al riparo dalle pastoie burocratiche tipiche del sistema imperiale: in tal senso anche molti degli stessi imprenditori cinesi trovarono utile trasferire sull'isola le proprie sedi amministrative che operavano sul Continente.

Esemplare in questo senso la nascita della *Hong Kong & Shanghai Banking Corporation*, tuttora tra le più affermate banche del territorio, che già nel 1884 era in grado di concedere finanziamenti, rilevanti anche sotto l'aspetto politico, al viceré di Canton, per sostenere la guerra di resistenza contro i Francesi nel Tonchino, ma anche, con singolare disinvoltura, di offrire alle stesse autorità francesi l'assistenza per l'apertura della Ban-

13 In Bannok Graham, Baxter R. E., Davis Evan, *The Penguin Dictionary of Economics*, Penguin Group, London, 1992.

que de l'Indochine in Cocincina, a dimostrazione del fatto che le transazioni economiche e finanziarie della Colonia si estendevano ormai a tutto l'Estremo oriente.

Altro esempio successivo della speciale capacità della classe imprenditoriale di Hong Kong di giocare un ruolo nella finanza internazionale fu la sua partecipazione (dopo la rivolta dei *boxer* del 1900)¹⁴ alla raccolta dei capitali necessari per lo sviluppo delle ferrovie cinesi o meglio delle relative concessioni ferroviarie ottenute dalla Cina ottenute dalla *British e Chinese Corporation*, impresa costituita dalla citata *Hong Kong e Shanghai Banking Co.* e dalla privata *Jardin, Matheson e Co.*¹⁵

3.2 - LA NASCITA DELLA REPUBBLICA CINESE

Nell'ottobre del 1911 la rivoluzione cinese nelle provincie meridionali iniziata con la rivolta di Wuchang, portò alla caduta dell'Impero con la destituzione dell'ultimo imperatore Aisin Gioro Pu Yi, dei Qing, ancora bambino, ed alla proclamazione della Repubblica avvenuta nel successivo 1° gennaio 1912.

Tali avvenimenti comportarono per Hong Kong un forte movimento immigratorio da parte dei numerosi cinesi che intendevano sfuggire alle condizioni di vita sempre più difficili che dominavano il continente.

Ovviamente neanche Hong Kong fu esente dai problemi creati a tutta l'economia mondiale, pochi anni dopo, dallo scoppio della prima Guerra Mondiale: la mutata dislocazione del commercio mondiale, con una conseguente diminuzione delle spedizioni marittime, la generale perdita di redditività e persino la carenza dei prodotti alimentari determinarono un forte malcontento nella popolazione della colonia, che si manifestò anche con una serie di scioperi durati sino al 1922.

Dopo la fine della Grande Guerra il predominio economico britannico nell'Estremo oriente dovette subire le iniziative dell'Impero giapponese, che mirava oltretutto a conquiste territoriali sul continente asiatico.

Contemporaneamente la produzione industriale inglese, che alimentava i traffici di Hong Kong, andava progressivamente diminuendo sia per la crescente industrializzazione dei paesi importatori sia per una più

14 Nel 1900 la società segreta "Il pugno della giustizia e dell'armonia" tentò di opporsi all'ingerenza straniera in Cina, occupando Pechino, ove fu ucciso l'ambasciatore tedesco e furono assediata le legazioni europee. Un intervento internazionale repressi duramente il movimento dei boxer, così chiamati per la pratica rituale della boxe. In Chesnaux J., Bastid M., Bergère M.C., op.cit., pagg. 105-124.

15 La società *Jardin, Matheson e Co.* fondata il 1/7/1832 come trading house a Canton dal medico Dr. William Jardin e da James Matheson, entrambi scozzesi, ebbe un ruolo rilevante nel commercio con la Cina, soprattutto dopo la revoca del monopolio della Compagnie delle Indie, costruendo il primo magazzino in muratura di oppio ad Hong Kong, dove essa è tuttora operante nel settore marittimo.

intensa concorrenza internazionale, la quale peraltro richiedeva l'istituzione di barriere doganali e tariffarie protettive, a scapito del precedente regime di libero scambio.

Intanto nella Repubblica cinese si diffondevano movimenti politici nazionalistici ed anti-occidentali e il Kuomintang (il partito nazionalista al governo) chiedeva la parità di *status* con le altre Potenze, la cessazione dei privilegi concessi anteriormente dal regime imperiale in particolare delle concessioni territoriali, iniziando così a mettere in discussione la validità di quelli che furono definiti come i “*Trattati ineguali*”, per il fatto che essi consistevano in accordi, imposti sostanzialmente con la forza dalle Grandi Potenze, che prescrivevano prestazioni e benefici non reciproci tra le parti¹⁶.

In tale periodo quindi Hong Kong subì un forte boicottaggio da parte dei nazionalisti, soprattutto a Canton, segnando così una delle sue caratteristiche recessioni economiche cicliche, con un evidente crollo dell'interscambio britannico con la Cina.

Di converso tuttavia andava aumentando il traffico con il sud-est asiatico e con gli Stati Uniti d'America al punto che per favorirne le comunicazioni fu aperto un primo campo aereo a Kai Tac nel 1928, presto trasformato in un efficiente e moderno aeroporto che nel 1936 collegava l'isola con Londra.

In questo periodo, a fronte del calo delle attività di interscambio commerciale, Hong Kong intraprese più decisamente la via dello sviluppo industriale: venne incrementata fortemente la produzione tessile e l'attività di produzione e di riparazioni navali, imprese che nel 1939 davano complessivamente lavoro ad oltre 24.000 dipendenti.

3.3 - LE VICENDE DI HONG KONG NELLA 2^A GUERRA MONDIALE

Una grave parentesi per lo sviluppo di Hong Kong fu causata dagli eventi della seconda guerra mondiale: dopo un tentativo di resistenza l'isola fu conquistata dal Giappone il 25 dicembre 1941 e rimase occupata dai nipponici durante i successivi tre anni ed otto mesi, sino alla fine della guerra.

I Giapponesi firmarono la resa il 14 agosto 1945 e quindi Hong Kong ritornò ad essere una colonia sotto l'autorità britannica.

All'epoca ciò suscitò qualche malcontento, soprattutto negli Stati Uniti, per il nuovo atteggiamento che la comunità internazionale andava considerando l'autodeterminazione dei popoli, come peraltro auspicato nella, allora recente, enunciazione da parte della carta dell'O.N.U.

¹⁶ Sul concetto di “*trattati ineguali*” vedi: Benedetto Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 1992, pag. 127.

L'amministrazione britannica riorganizzò tra molte difficoltà la ripresa del normale svolgimento della vita nella colonia, nella quale peraltro si riscontravano persino problemi alimentari dovuti al reperimento discontinuo delle derrate e degli altri beni considerati di prima necessità.

Nonostante il fatto che la situazione nella colonia fosse piuttosto difficile per le ragioni suesposte, ciò non impediva alla popolazione cinese del vicino continente di cercare nell'isola un rifugio dalla difficoltà di ogni genere che caratterizzavano la vita sul continente.

In quel periodo, infatti, la popolazione di Hong Kong si accrebbe molto velocemente al ritmo di circa 100.000 persone al mese.

Neanche la disponibilità insufficiente di abitazioni e gli incontrollabili aumenti dei prezzi dei beni di consumo potevano scoraggiare l'arrivo continuo di cinesi dalla terraferma, nella specie cittadini cinesi che fuggivano dalle loro città e dalla guerra che imperversava sul continente tra i nazionalisti e i comunisti.

La Cina infatti era divenuta chiaramente teatro della guerra civile tra comunisti e nazionalisti, i quali ultimi, sconfitti militarmente, dovettero abbandonare nel 1949 il continente rifugiandosi sull'isola di Formosa.

Il 1° ottobre 1949 Mao Tse Tung proclamò la nascita della Repubblica Popolare Cinese, subito riconosciuta dalla sola Unione sovietica, mentre gli Stati Uniti continuavano a riconoscere come rappresentanti della Cina i nazionalisti di Formosa.

Le tensioni nell'area si accrebbero gravemente con lo scoppio della guerra di Corea, nel giugno 1950, e soprattutto con il successivo intervento della Cina comunista a favore della Corea del Nord.

Da tale stato di fatto Hong Kong rischiò di soffrire economicamente per vari motivi: da una parte Formosa andava assumendo un ruolo primario nella contrapposizione tra Occidente ed Oriente, dall'altro l'*embargo* imposto su una quantità di merci di natura strategica nel commercio verso la Cina, aveva ridotto grandemente le risorse derivanti dagli scambi commerciali.

Questa drammatica situazione fu determinante per Hong Kong: da una parte la Repubblica Popolare Cinese intravvide ben presto l'utilità della Colonia britannica come porta di transito verso il commercio mondiale e come fonte di approvvigionamento di valuta estera; dall'altra parte la classe imprenditoriale di Hong Kong, resasi conto della vulnerabilità del ruolo esclusivo come *entrepôt trade*, decise di realizzare inediti sbocchi economici nella costruzione di una nuova industria nel settore tessile.

Un massiccio afflusso di nuova popolazione dal continente, ma anche di capitali di numerosi Cinesi residenti nel sud est asiatico vennero a formare tutto un insieme di quelle nuove relazioni economiche e commerciali che avrebbero caratterizzato l'eccezionale sviluppo dell'ultimo cinquantennio di amministrazione britannica.

3.4 - L'INDUSTRIALIZZAZIONE DI HONG KONG NELLA 2^A METÀ DEL 900

Nel 1949 la drastica riduzione dei commerci di Hong Kong con la Cina, a causa delle restrizioni imposte dalle autorità comuniste ai consumi nell'interesse della ricostruzione economica del Paese, e l'embargo susseguente alla guerra di Corea su una quantità di merci spinsero la classe imprenditoriale ad intraprendere la via della industrializzazione.

Quello che forse non era al momento prevedibile fu l'incredibile espansione che ebbe tale processo, ben presto definito come "miracolo economico". Hong Kong fu favorita da vari fattori: le esportazioni costituirono ben presto la parte più rilevante della sua produzione di beni, nel mentre, trattandosi comunque di un ben piccolo territorio, le sue importazioni destinate ai consumi interni necessariamente risultavano di minore rilievo.

Come membro del Commonwealth vedeva le sue merci facilmente favorite nella maggioranza dei paesi ad esso aderenti e inoltre, appartenendo all'area della sterlina la Colonia godeva di una valuta stabile, con la possibilità di gestire un libero mercato dei cambi, anche con l'appoggio del Fondo Monetario Internazionale.¹⁷

La fine della guerra civile cinese portò come effetto una nuova ondata migratoria, un esodo che finì per costituire una potenziale forza lavoro a buon mercato per la nuova industria che si andava sviluppando in misura sempre crescente.

Oltre agli immigrati proletari, furono molto numerosi gli imprenditori facoltosi che si trasferirono ad Hong Kong, in particolare da Shanghai, con l'intenzione di intraprendere in quel ambiente economicamente vivace delle nuove iniziative economiche.

Furono propriamente questi imprenditori provenienti da Shanghai a dare impulso all'industria del tessile e dell'abbigliamento di Hong Kong, che cominciò ad esportare prodotti, sia semilavorati sia finiti, verso Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia, Germania ed altri Paesi.

Il sistema bancario fu all'altezza della situazione perché favorì con spregiudicatezza l'ampliamento delle attività manifatturiere che, dal settore tipicamente tessile, si evolse anche nella fabbricazione di prodotti di plastica.

Questo tipo di attività, che richiedeva un minimo apporto di capitali e di lavoro specializzato, in breve occupò, alla fine degli anni '50, circa 10.000 persone: centinaia di stabilimenti, che occupavano una media di 25 operai, producevano giocattoli e fiori di plastica che invasero i mercati, in particolare quelli degli Stati Uniti.

¹⁷ Da notare che il dollaro di Hong Kong era già stato ufficialmente introdotto nel corso dell'anno 1937.

Negli anni '60 e '70 le qualità manageriali e la crescente specializzazione della manodopera permise anche il miglioramento della qualità dei prodotti, dapprima approssimativa, tanto che i capi d'abbigliamento prodotti raggiunsero livelli di alta qualità, apprezzati in taluni casi anche dalle case di moda e dagli stilisti europei.

Anche l'industria elettronica, con l'assemblaggio di apparecchi radio, ebbe il suo sviluppo negli anni '60 e alla fine degli anni '80 si fabbricavano a Hong Kong televisori, memorie elettroniche, calcolatrici e computer, in gran parte esportati negli Stati Uniti.

Alla fine degli anni '80 le industrie manifatturiere, tessile dell'abbigliamento e quella elettronica impiegavano oltre 600.000 persone pari al 60% della forza lavoro.

3.5 - LO SVILUPPO DELLE ATTIVITÀ FINANZIARIE INTERNAZIONALI

Ancora più impressionante dello sviluppo della industria manifatturiera è stato lo sviluppo delle attività bancarie e finanziarie di Hong Kong in ambito internazionale, soprattutto nei decenni successivi al 1950.

Favorevoli a tale sviluppo furono numerosi fattori concomitanti: a) una ideale posizione geografica al centro del sud-est asiatico, in una zona in piena espansione economica; b) l'eccellenza delle comunicazioni internazionali sia per quanto riguarda i trasporti marittimi ed aerei sia soprattutto per quelle tecnologicamente più moderne quali (oltre alle telefoniche) telex e fax; c) la larga diffusione della lingua inglese; d) gli orari di lavoro tanto flessibili da rendere facilmente accessibile, durante un ampio arco della giornata, Hong Kong da parte degli altri centri finanziari di importanza mondiale come Londra e New York.

In tal modo l'isola divenne il luogo ideale per gli operatori finanziari che potevano usufruire di una sede nella quale agire con la più ampia libertà nella circolazione delle valute, al riparo da pratiche o restrizioni burocratiche.

Un circolo virtuoso tra le attività finanziarie delle banche e le necessità di capitali delle sempre più numerose industrie operanti nella Colonia sviluppò ulteriormente il settore bancario: il numero delle banche e delle relative loro filiali crebbe in misura esponenziale di almeno dieci volte passando in un solo decennio (alla fine degli anni '70) da circa 100 uffici a quasi un migliaio, venendo a costituire un diffuso servizio che favoriva l'incremento del risparmio da parte della popolazione.

La diffusione degli istituti bancari, in realtà, fu tale che le autorità dovettero in qualche modo disciplinarla: dapprima, nel 1976, un'ordinanza limitò l'attività dei nuovi intermediari ad operazioni finanziarie limitate ai soli depositi, escludendo la possibilità delle operazioni di prestito tipiche delle banche.

Nel 1978 cessò una moratoria che vietava l'ingresso di nuove banche nella colonia e il numero delle banche straniere presenti sul territorio crebbe da poche unità ad oltre un centinaio agli inizi degli anni '80, e tra queste si contavano tutti i più grandi e conosciuti istituti bancari americani ed europei.

Come piazza finanziaria Hong Kong poteva contare, negli anni '70, sulla presenza di ben 4 Borse valori, attraverso le quali affluivano i capitali azionari dell'intero Estremo oriente: alla prima Borsa, infatti, fondata sin dal 1891, si aggiunsero dal 1969 al 1973 altre tre Borse che a loro volta attirarono un grosso numero di investitori, diffondendo nella popolazione l'interesse per il mercato borsistico.

Da notare che anche la Cina comunista aveva rivolto il suo interesse all'economia della Colonia britannica e agli inizi degli anni '80 una fabbrica di sigarette, diverse imprese immobiliari, cinque compagnie di assicurazione, grandi magazzini ed altre minore attività appartevano ad enti facenti capo alla vicina Repubblica.

CAPITOLO 4: - LA NUOVA POLITICA ECONOMICA DELLA REPUBBLICA CINESE

4.1 - LE "EXPORT PROCESSING ZONES"

Nei primi anni '70 si avviò in Cina, da parte del suo primo ministro Chu En Lai, un processo, non esente da forte contrasti interni, di evoluzione della politica economica: in particolare fu nel gennaio 1975 che egli riuscì a far approvare dalla Assemblea del Partito comunista il programma che doveva dare un nuovo impulso decisivo all'economia del Paese.

La novità consisteva nella progressiva emancipazione delle attività economiche dai canoni del marxismo maoista, e pertanto subì inevitabilmente la dura reazione di quanti (poi bollati come "*la banda dei quattro*") sostenevano ancora la validità della teoria della dittatura del proletariato.

Solo a partire dal 1978 Deng Xiaoping, il pragmatico successore della concezione politica di Chu En Lai, riuscì ad imporre la cosiddetta linea delle "*quattro modernizzazioni*": di queste il primo punto consisteva nella rivalutazione degli incentivi alla produzione, un primo passo che doveva avere inizio dalla agricoltura.

Lo scopo previsto era quello di far aumentare il reddito dei contadini, attraverso la liberalizzazione della produzione e dell'adeguamento dei prezzi dei prodotti agricoli. Il maggior reddito dei contadini avrebbe portato ad un aumento dei beni di consumo, cioè ad un incremento della produzione industriale, a sua volta finalizzata allo sviluppo delle zone urbane.

Per l'incremento della produzione agricola non si puntò alla introduzione della proprietà privata, una concezione peraltro ancora estranea al diritto millenario cinese, ma, molto empiricamente, si procedette a spo-

stare la gestione economica verso il basso, e cioè da un organismo collettivo più esteso ad uno più ristretto, dalla Comune alla brigata e da questa alla squadra, cioè all'organizzazione finale che consisteva in un gruppo di famiglie oppure in un piccolo villaggio.

In un secondo momento si spostò ulteriormente la gestione dalla squadra alla singola famiglia, alla quale veniva assegnata la gestione di un appropriato pezzo di terra, assegnazione compensata da una percentuale del prodotto che doveva essere riconosciuto dalla famiglia stessa alla squadra. A quest'ultima rimaneva l'incombenza di provvedere ad esigenze di livello collettivo, più estese, quali in particolare l'irrigazione e la gestione della macchine agricole.

Il contadino poteva così gestire direttamente la quota di produzione che gli era riservata, vendendola in proprio al prezzo di libero mercato.

Un secondo strumento di trasformazione economica fu l'adozione della *politica della porta aperta* (“*open door policy*”) per permettere la modernizzazione dell'industria, che da parte sua languiva in una situazione di arretratezza tecnologica avendo potuto fruire solo dell'aiuto della già antiquata, e in qualche caso obsoleta, assistenza industriale dell'Unione Sovietica.

Tale “*politica della porta aperta*” consistette nel consentire gli investimenti diretti da parte di società industriali estere con operazioni di *joint venture*, che peraltro dovevano essere concepite come produzioni industriali destinate all'esportazione e realizzate in ben determinate aree del Paese (“*Export Processing Zones*”) consentendo una limitata immissione sul mercato interno solamente in caso di eventuali eccedenze.

I capitali e la tecnologia esteri avrebbero fruito della manodopera a buon mercato e delle abbondanti materie prime cinesi, mentre da parte cinese il contatto con una direzione manageriale estera evoluta, la specializzazione della manodopera locale, l'acquisizione e la conoscenza di nuove tecnologie avrebbero costituito per la Cina il valore aggiunto, da impiegare nella successiva evoluzione della propria produzione.

4.2 - LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI

Il successo delle operazioni di *joint venture* nelle aree da esse interessate (*Export Processing Zones*) costituì la premessa per la creazione di un istituto di nuova concezione: le Zone Economiche Speciali.

A differenza delle prime, nelle quali le agevolazioni erano limitate soprattutto al settore industriale, in queste nuove realtà le agevolazioni concesse agli investitori stranieri godevano di una dimensione molto più ampia, comprendendo non solo l'attività manifatturiera, ma anche le attività legate alla agricoltura, al turismo, al commercio, alle costruzioni immobiliari, ai servizi in generale.

L'occasione iniziale fu data nel dicembre 1979 per soddisfare la richiesta di una società, dipendente dal Ministero delle Comunicazioni cinese ed operante in Hong Kong, la *China Merchant's Steam Navigation Co.*, di poter operare su una parte del territorio continentale per l'inserimento di nuove imprese.

Il Governo accolse prontamente una richiesta che s'inquadrava nei suoi programmi economici e trasformò due città, Shenzhen e Zhuhai, in municipalità dotate di una rilevante autonomia amministrativa, concedendo quindi la creazione di tre Zone Economiche Speciali nella provincia di Guangdong e di una quarta nella provincia di Fujian.

Tali province gravitavano nelle vicinanze di Hong Kong, Macao e Taiwan, con le quali anche condividevano una familiarità di dialetto, e le Autorità cinesi ritennero che esse facilmente avrebbero attratto gli investimenti dalle vicine realtà più avanzate.

Le Zone Economiche Speciali si rivelarono subito come un indiscutibile successo, avendo tra i diversi loro obiettivi soprattutto quelli di:

- a) attirare gli investimenti esteri sviluppando l'economia cinese dall'interno;
- b) importare tecnologia allo scopo di studiarla, farla propria, diffonderla nel restante territorio;
- c) incrementare l'occupazione ed elevarne il grado di specializzazione;
- d) sperimentare in zone circoscritte i metodi di gestione capitalistica delle imprese;
- e) accumulare valuta estera.

Gli investitori esteri trovavano un loro ulteriore vantaggio anche nelle agevolazioni fiscali: in particolare una esenzione dall'imposta sul reddito d'impresa per i primi due anni di attività, applicata poi per i successivi tre anni al tasso del 7,5% e quindi elevata al 15% per tutto il periodo successivo. Anche le imposte sul reddito personale erano fortemente ridotte del 40% rispetto alla norma, mentre i dazi erano ridotti al 50% o, in taluni casi, del tutto esenti sull'importazione dei beni di consumo e dei macchinari necessari alle imprese.

Il successo delle Zone Economiche Speciali è stato immediato e vertiginoso tanto che le Autorità cinesi dopo solo quattro anni dalla creazione delle prime quattro Zone Economiche Speciali decisero di aprire agli investimenti esteri ben 18 città costiere e di costituire una quinta Zona nell'isola di Hainan.

Bisogna tuttavia rilevare che, fra tutte le Zone Economiche Speciali, una in particolare, quella di Shenzhen superò nettamente e vistosamente in tutti i parametri di sviluppo le altre zone.

Tra i vari motivi di tale successo il principale fu la sua maggior vicinanza ai confini della Colonia di Hong Kong, la quale, in quello stesso periodo, si trovò, per la mancanza di spazio e per un incremento dei salari

conseguente alla diminuita offerta di lavoro, nella necessità di estendere al di fuori dei confini la sua aspettativa di sviluppo economico.

4.3 - LE ALTRE ZONE ECONOMICHE

Dopo il notevole successo raggiunto dalle Zone Economiche Speciali, il Governo cinese ha affiancato a quelle già esistenti nuovi tipi di zone economiche con un indirizzo più ristretto.

Nel 1984 sono state così create delle aree in cui favorire al massimo l'acquisizione da parte cinese delle più evolute tecnologie, le "*Economic and Technological Development Zones*", costituendo a tal fine ben 14 città costiere (Dalian, Tianjin, Yantai ecc.) quali cosiddette "*open coastal cities*" e le "*open coastal regions*".

Quindi dal 1992 il Consiglio di Stato ha consentito l'apertura di altre aree dedicate ad una maggiore specializzazione industriale sono state create le zone franche denominate "*High Tech Development Zones*": si contano quindi 15 zone di libero scambio, 32 zone di sviluppo economico e tecnologico a livello statale, e 53 nuove zone high.tech di sviluppo industriale costituite nella maggiori città¹⁸.

4.4 - IL RUOLO DI HONG KONG SULL'ECONOMIA CINESE.

Gli imprenditori della Colonia intravvidero subito le grandi opportunità offerte dalla evoluzione economica cinese, opportunità delle quali avrebbero potuto godere con il trasferimento delle proprie attrezzature e delle proprie tecniche nel vicino territorio continentale, per trarre profitto dalla possibilità di più bassi salari e dalle agevolazioni tributarie.

In breve tempo Hong Kong era riuscita a far produrre nella regione di Shenzhen la quasi totalità di manufatti quali giocattoli, bigiotteria, scarpe, e buona parte dei suoi prodotti tessili

Molti stabilimenti situati nella Zona Economica di Shenzhen erano adibiti alla rifinitura e all'assemblaggio di componenti inviati a tale scopo da Hong Kong per essere successivamente re-importati per le fasi finali di marketing, pubblicità e distribuzione.

Lo scambio tra la Colonia e Shenzhen non si limitò a quello delle merci: un sempre crescente numero di cittadini di Hong Kong, condividendo la lingua e la cultura della vicina città, vi si trasferì per acquistarvi immobili ad un prezzo che equivaleva ad un terzo del mercato immobiliare della Colonia britannica.

La crescente compenetrazione delle economie della Zona Economica di Shenzhen e della Colonia di Hong Kong trovava un'ulteriore con-

¹⁸ Riferimento internet: www.china.org.cn/e-china/openingup/sez.htm.

ferma nella diffusione del dollaro di Hong Kong nel territorio cinese, valuta che ormai veniva accettata comunemente anche nella transazioni per pagamenti diretti per l'acquisto di beni nei negozi, negli alberghi e ristoranti¹⁹.

Shenzhen allargò ancora la sua offerta finanziaria con l'apertura di una Borsa Valori che gradualmente ha acquisito un notevole giro d'affari, tenuto conto della concorrenza delle ben più affermate quattro Borse di Hong Kong.

La politica del Governo cinese considerava evidentemente con particolare favore la situazione di maggior sviluppo economico e finanziario della vicina Hong Kong, ormai assunta a modello della trasformazione alla quale aspiravano gli ideatori delle Zone Economiche Speciali.

Ovvio pertanto che le relazioni tra la Colonia e la Cina fossero particolarmente intense ed amichevoli, relazioni che subirono tuttavia un parziale raffreddamento agli inizi degli anni '80 quando la Repubblica Popolare Cinese intraprese dei tentativi amichevoli nei confronti della "Repubblica di Cina", ovvero della Taiwan, invitando i suoi governanti a riunirsi alla Madrepatria continentale²⁰.

Queste offerte erano accompagnate dalle assicurazioni che Taiwan avrebbe continuato a mantenere il suo sistema economico capitalistico, la sua costituzione politica, il suo Governo e persino le sue forze armate. Il modello cui pensavano i dirigenti cinesi non era dissimile, quindi, da quello di una ulteriore e diversa Zona economica che avrebbe facilitato lo sviluppo dell'economia continentale.

Più precisamente la proposta veniva elaborata nel quadro di una teoria definita come "one Country, two Systems" con la quale il Governo cinese intendeva far coesistere il sistema capitalistico di Taiwan all'interno di una economia socialista, nei confronti della quale avrebbe dovuto fungere da traino dello sviluppo, superando con una certa pragmatica disinvoltura i rigidi principi marxisti, leninisti e maoisti nei confronti del capitalismo.

Taiwan tuttavia non cedette a queste offerte, che ovviamente destavano qualche preoccupazione negli ambienti economici di Hong Kong, i quali potevano ben intravedere nelle evolute risorse del regime economico della repubblica nazionalista una temibile concorrenza e, di conse-

19 Come già osservato il dollaro di Hong Kong godeva di una valutazione ufficiale dal 1937.

20 È noto che la denominazione ufficiale di Taiwan continua ad essere quella di "Repubblica di Cina", la cui sovranità di fatto si estende sull'isola di Formosa, le isole Pescadores e altre isole minori. La "Repubblica di Cina" peraltro non è riconosciuta, per es., dal nostro Paese ma ciò essenzialmente per il fatto che il suo Governo (che si considera ancora come il governo legittimo della precedente Repubblica di Cina, della quale conserva la Costituzione del 1946) non ha mai proclamato la sua sovranità come Stato indipendente e sovrano sull'isola di Formosa. In: Andrea Gioia, *Manuale breve di Diritto internazionale*, Giuffrè, 2008, pag. 133.

guenza, alla Cina non rimase altro che riconsiderare più attentamente il ruolo della Colonia e iniziò quindi a stabilire delle trattative con la Gran Bretagna ai fini della sua restituzione.

CAPITOLO 5: - LE TRATTATIVE PER IL RITORNO DI HONG KONG ALLA CINA

5.1 - L'AVVIO DEI NEGOZIATI

Dopo l'insuccesso della trattative con Taiwan il Governo cinese manifestò chiaramente la sua volontà di riottenere la sovranità sull'intero territorio di Hong Kong, alla scadenza della convenzione stipulata nel lontano anno 1898.

I negoziati diplomatici ebbero inizio nell'ottobre 1982 in un clima di notevole disaccordo e per alcuni mesi non portarono ad alcun risultato: da notare che i Cinesi avevano posto come condizione per l'avvio dei negoziati che all'interno della delegazione britannica non vi fosse nessuna rappresentanza diretta di Hong Kong.²¹

Le posizioni contrapposte erano precise: la Cina reclamava la sovranità sul territorio dal 1° luglio 1997; la Gran Bretagna era disposta a rinunciare a tale sovranità purché i Cinesi concedessero a loro volta la continuazione dell'amministrazione britannica anche dopo la data predetta.²²

I negoziati ripresero fruttuosamente soltanto nell'ottobre dell'anno successivo quando la Gran Bretagna dichiarò la sua disponibilità a accettare la sovranità della Cina sulla Colonia ed anche la propria rinuncia alla pretesa di poter continuare la amministrazione, pur dopo la cessazione della sovranità.

Da parte britannica fu però sollecitata una serie di concessioni da formalizzare in un trattato formalmente vincolante che, tra l'altro, doveva garantire ai cittadini della Colonia una loro partecipazione all'amministrazione politica del territorio.

I negoziatori cinesi, anche se riluttanti, preferirono accettare il compromesso pur di concludere i negoziati entro l'anno, in adempimento alle pressanti istruzioni del loro Governo.

5.2 - LA *JOINT DECLARATION* DEL 1984

I negoziati trovarono quindi la loro conclusione il 19 dicembre 1984 quando fu sottoscritta la dichiarazione comune (*Joint Declaration*) dai pri-

²¹ Si possono considerare come prime discussioni i colloqui iniziali tra il presidente Deng Xiaoping del PRC tenuti durante la visita del Primo Ministro della Gran Bretagna, Margaret Thatcher, in Cina nel settembre 1982.

²² Shipp Steve, *Hong Kong. China – A political history of the British Crown Colony's Transfer to Chinese rule*, Mc Farland & Co. Inc. Publishers, Jefferson (North Carolina) and London, 1995.

mi ministri Zhao Ziyang per la Repubblica Popolare Cinese e dalla signora Margaret Thatcher per il governo del Regno Unito.

Tale dichiarazione aveva il compito principale, ma non unico, di concordare la regolamentazione delle questioni relative alla cittadinanza ed allo status giuridico degli abitanti di Hong Kong dal 1° luglio 1997, dopo il passaggio sotto la sovranità cinese.²³

Con l'accordo si stabiliva essenzialmente la restituzione di tutto il territorio di Hong Kong alla sovranità cinese alla data del 1° luglio 1997 da parte britannica, mentre la Repubblica popolare acconsentiva che essa conservasse il suo sistema capitalistico e liberale sino al 2047, in base ai principi contenuti nella Legge fondamentale (*Basic Law*) che sarebbe stata emanata, come una sorta di "legge costituzionale" della nuova Regione speciale, da parte del Governo cinese.

La dichiarazione redatta in otto paragrafi (oltre a due memorandum e tre allegati) stabiliva in particolare che Hong Kong sarebbe stata costituita in una Regione Amministrativa Speciale (RAS) della Repubblica Popolare con la denominazione di "*Hong Kong, China*", in conformità, per quanto riguarda la legislazione cinese, all'art. 31 della stessa Costituzione cinese.²⁴

Veniva anche stabilito che la Regione avrebbe conservato il sistema di diritto previgente (*Common law*) con esclusione di quelle in contrasto con la *Basic Law* che sarebbe stata emanata dal Congresso Nazionale del Popolo.

Di fondamentale importanza erano gli aspetti economici concordati nella dichiarazione congiunta per cui, in particolare, veniva stabilito:

a) che il sistema sociale ed economico di Hong Kong in vigore, prima della ripresa dell'esercizio della sovranità da parte della Cina sarebbe rimasto invariato, specificando che i diritti e le libertà, la proprietà privata e quella delle imprese, gli investimenti stranieri dovevano essere protetti dalla legge;

b) Hong Kong avrebbe conservato lo *status* di porto franco e un territorio doganale separato;

c) la RAS conserva la qualità di un centro finanziario internazionale con garanzia di un libero flusso di capitali. Anche per la valuta locale, il dollaro di Hong Kong, veniva garantita la circolazione e la libera convertibilità.

23 Nel preambolo della dichiarazione comune si dice: "... pensare che sia stata concordata una soluzione corretta della questione di Hong Kong, ereditata dalla storia, sarà favorevole al mantenimento della prosperità e della stabilità di Hong Kong, come pure al rafforzamento e sviluppo su nuove basi dei futuri rapporti tra i due Paesi", in: Hans J. Dietrich, "La Cina ed Hong Kong dopo il 1997: Un Paese-due sistemi", Rivista di studi politici internazionali, vol. 55, n. 1, 1988.

24 Approvato nel 1982 dal Congresso Nazionale del Popolo tale articolo prevede che "Lo Stato può, quando necessario, creare delle Regioni Amministrative Speciali. I sistemi da applicare nelle regioni amministrative speciali saranno prescritti dalle leggi emanate dal Congresso Nazionale del Popolo alla luce delle specifiche condizioni" in: Hungdah Chiu, *Hong Kong's Transition to 1997 - Background Problems and Prospects*, University of Maryland, School of Law, Baltimore, 1993, pag. 6.

In conclusione va riconosciuto che gli accordi tra la Cina e la Gran Bretagna hanno raggiunto un soddisfacente compromesso tra le due contrapposte esigenze: da una parte la Repubblica Popolare ha visto la fine di una umiliante soggezione coloniale, non più accettabile nel diritto internazionale moderno e dagli stessi obiettivi perseguiti dall'O.N.U.

Dall'altra parte la Gran Bretagna è riuscita a risolvere in modo onorevole il problema costituito dalla inevitabile necessità di abbandonare al suo destino la vecchia Colonia, dopo averne salvaguardato però in buona sostanza sia il regime politico e sia, soprattutto, la struttura economica capitalistica.

5.3 - LA BASIC LAW

L'allegato 1° della *Joint Declaration* stabiliva che Pechino avrebbe convocato un Comitato con l'incarico di redigere una sorta di breve Costituzione o Legge Fondamentale, la *Basic Law*, con la quale doveva essere amministrato il territorio della Regione Amministrativa Speciale, territorio che avrebbe quindi assunto la denominazione di "*Hong Kong, China*".

Il Comitato, composto per quasi metà da membri provenienti da Hong Kong, preparò una prima bozza come occasione di pubblico dibattito, alla quale seguì una seconda versione che in data 4 aprile 1990 fu promulgata dal Congresso Nazionale del Popolo Cinese.

La *Basic Law*, divisa in nove capitoli e 160 articoli, costituisce una sorta di Statuto per l'autonomia della Regione Amministrativa Speciale, con alcune limitazioni concernenti, come naturale, la difesa militare e la politica estera e, ovviamente, la possibilità di emendare la legge stessa.

Nel "*Preambolo*" della legge stessa si rammenta che Hong Kong è stata parte del territorio della Cina sin dai tempi antichi e che soltanto dopo la guerra dell'oppio del 1840 essa fu occupata dalla Gran Bretagna, e che, con la Dichiarazione congiunta del 19 dicembre 1984, veniva finalmente realizzata l'aspirazione del popolo cinese a rientrare in possesso di quella parte del suo territorio nazionale.

Si precisa poi nello stesso preambolo che in virtù del principio "*one Country, two Systems*" che il sistema e le politiche socialiste non saranno messe in pratica e professate in Hong Kong e, nel successivo art.5, viene esplicitamente precisato che tale situazione permarrà valida per un periodo di 50 anni.

Per quanto riguarda poi il sistema giuridico sul quale è improntato l'intero regime della Regione, è di fondamentale importanza il disposto dell'art. 8 per il quale si afferma che continua a valere in Hong Kong il prevalente metodo del "*Common law*" e le correlative regole di "*Equity*"²⁵.

²⁵ Il *Common law* è il tipico ordinamento giuridico di matrice anglosassone, fondato su decisioni giurisprudenziali piuttosto che su codici e norme di legge statati. La distinzione tra *Law* ed *Equity* è squisitamente di natura processuale: sono dette "*in law*" le azioni e i diritti

Hong Kong è stata quindi dichiarata parte inalienabile della Repubblica popolare cinese sotto forma di Regione Amministrativa Speciale, alla quale viene riconosciuto ampiamente un alto grado di autonomia legislativa, esecutiva e giudiziaria

Una rilevante indipendenza legislativa è garantita alla Regione sebbene sia previsto che l'approvazione di nuove norme sia sottoposta al vaglio preventivo del Comitato permanente del Congresso nazionale del popolo, al quale compete il giudizio di conformità con la *Basic law*. Il Comitato, qualora riscontri una legge come non conforme allo statuto della Regione, la annulla e la rinvia, senza alcuna modifica, alla Regione (art. 17)²⁶.

Tutte le leggi in vigore prima della ricongiunzione di Hong Kong alla Madrepatria rimangono in vigore, mentre le leggi che vengono emanate dal potere nazionale centrale (destinate quindi ad avere vigenza sul continente) non hanno applicazione nella RAS.

L'art. 19 regola il sistema giudiziario della Regione che è totalmente autonomo in ogni ordine di giudizio, con la sola eccezione di fattispecie connesse con questioni attinenti alla difesa ed agli affari esteri.

Il Capitolo 3° tratta dei diritti e dei doveri fondamentali dei residenti, tra i quali si distingue tra “*permanenti*” e “*non permanenti*”.

I primi sono i cittadini nati ad Hong Kong ovvero cinesi o stranieri che vi risiedono da almeno sette anni, mentre per “*non residenti*” si intendono quelle persone che sono qualificati per ottenere documenti di identità di Hong Kong pur senza avere diritto di residenza²⁷.

Entrambe le categorie di residenti sono uguali davanti alla legge, ma soltanto i “*permanenti*” hanno il diritto di voto e possono essere candidati.

È riconosciuto a tutti i residenti il diritto di libertà di stampa, di parola, di associazione, di formare sindacati e il diritto di sciopero.

discendenti dal sistema di *Common law*, e sono dette “*in equity*” le azioni derivanti sostanzialmente da contratti.

26 L'art. 17 precisamente stabilisce: “*The Hong Kong Special Administrative Region shall be vested with legislative power. Laws enacted by the legislature of the Hong Kong Special Administrative Region must be reported to the Standing Committee of the National People's Congress for the record. The reporting for record shall not affect the entry into force of such laws. If the Standing Committee of the National People's Congress, after consulting the Committee for the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region under it, considers that any law enacted by the legislature of the Region is not in conformity with the provisions of this Law regarding affairs within the responsibility of the Central Authorities or regarding the relationship between the Central Authorities and the Region, the Standing Committee may return the law in question but shall not amend it. Any law returned by the Standing Committee of the National People's Congress shall immediately be invalidated. This invalidation shall not have retroactive effect, unless otherwise provided for in the laws of the Region*”.

27 L'art. 154 autorizza la HKRAS a rilasciare passaporti della Regione e della Repubblica popolare cinese a tutti i cittadini cinesi che siano titolari di carte di identità, mentre rilascia documenti di viaggio alle altre persone legalmente residenti nella Regione.

Anche gli altri diritti di libertà personale sono ampiamente tutelati; le abitazioni sono inviolabili ed è protetta la *privacy* nelle comunicazioni, fatte salve le procedure legali adottate dalle autorità competenti per garantire superiori esigenze di sicurezza pubblica ed in materia penale.

Il Capitolo 4° disciplina la struttura politico-amministrativa della Regione: il Capo del Governo (*Chief Executive*) deve essere un cittadino cinese, residente, di età superiore ai 40 anni, ed è scelto su base locale (il metodo è stabilito nell'Allegato 1°) e quindi nominato tale dal Governo centrale.

Il Capo dell'esecutivo dura in carica per cinque anni e per non più di due mandati consecutivi. Tra le sue principali funzioni ha quelle di promulgare le leggi approvate dal Consiglio legislativo, di nominare i Funzionari principali della Amministrazione, di nominare e rimuovere i giudici dei tribunali a tutti i livelli; di approvare le proposte del Consiglio legislativo relative alle entrate ed alle spese.

Può rinviare al Consiglio legislativo una legge da esso approvata che egli ritenga non compatibile con gli interessi generali della Regione, legge che dovrà tuttavia promulgare se essa viene riapprovata nel testo originale da almeno i due terzi del Consiglio legislativo.

L'Allegato n° 1 alla *Basic Law* stabilisce che il Capo dell'esecutivo viene scelto da un particolare comitato elettorale, composto da 800 membri, scelti in gruppi di 200 ciascuno da parte di particolari settori della comunità civile: quello economico e finanziario; i professionisti; lavoro dipendenti e ambienti religiosi; il consiglio legislativo e vari altri rappresentanti di circoscrizioni territoriali minori.

L'art. 45 della *Basic Law*, peraltro, dichiara che la prospettiva auspicata in futuro per l'elezione del Capo dell'esecutivo è quella del "*suffragio universale*".²⁸

Il Consiglio legislativo, che dura in carica per un periodo di 4 anni, è composto da 60 membri, scelti in conformità alle disposizioni contenute nell'Allegato 2°, con un metodo progressivamente più democratico, nel senso che i membri della prima legislatura sono stati scelti, in sostanza, dal Governo cinese, quelli della seconda legislatura sono scelti per il 40% del totale da elezioni popolari, mentre dalla terza legislatura in poi i membri eletti dal popolo raggiungono la percentuale del 50%.²⁹ È stabilito che i componenti estranei alle elezioni popolari

28 *Basic Law*, Annex 1: 2: "2. The Election Committee shall be composed of 800 members from the following sectors: Industrial, commercial and financial sectors: 200; the profession: 200; Labour, social services, religious and other sectors: 200; Members of the Legislative Council, representatives of district based organizations, Hong Kong Deputies to the National People's Congress, and representatives of Hong Kong members of the National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference: 200.

29 Anche per il Consiglio legislativo la *Basic Law* prevede, in prospettiva, una più democratica elezione a suffragio universale: art. 68,2 "The method for forming the Legislative Council shall be specified in the light of the actual situation in the Hong Kong Special Administrative Region and in accordance with the principle of gradual and orderly progress. The ultimate aim is the election of all the members of the Legislative Council by universal suffrage."

sono personalità scelte tra i funzionari di maggior rilievo della pubblica amministrazione.

La *Basic Law* ha riformato, pertanto, in misura meno democratica rispetto alle più recenti norme britanniche, il sistema politico elettorale, riguardo al quale permangono ancora certe resistenze non superate da un regime socialista.

Il sistema giudiziario è improntato alla situazione già praticata sotto l'amministrazione britannica, rispetto alla quale non vi sono state modificazioni di rilievo.

Ai fini del presente lavoro riveste il maggior interesse il Capitolo V che disciplina l'economia, la finanza pubblica, gli affari monetari, il commercio e l'industria.

Premesso che il sistema tributario della Regione è indipendente e separato da quello vigente sul Continente, esso deve tendere alla parità di bilancio, commisurandolo al tasso di crescita del prodotto interno lordo.

Obiettivo della Regione è quello di esercitare una pressione fiscale al più basso livello possibile, come precedentemente adottata dal regime coloniale britannico.

Quanto al sistema monetario è mantenuto il dollaro di Hong Kong ed il Governo della Regione è impegnato a fornire un ambiente economico tale da mantenere alla città lo *status* di centro finanziario internazionale.

5.4 - LE VICENDE SUCCESSIVE ALLA RESTITUZIONE DI HONG KONG NEL 1997

Nel dicembre 1984, la Gran Bretagna acconsentì, dunque, a restituire l'intera Colonia allo scadere, nel 1997, del contratto con il quale erano stati presi in "affitto" per 99 anni i *Nuovi Territori*, piuttosto che mantenere il controllo su un territorio monco, composto della sola penisola di Kowloon e dell'isola di Hong Kong.

L'accordo concede formalmente ad Hong Kong di mantenere il proprio vecchio sistema sociale, economico e legale per almeno ulteriori 50 anni dal 1997. Con l'avvicinarsi del momento della restituzione si sollevarono tuttavia delle controversie a proposito della costruzione del nuovo e costoso aeroporto di Hong Kong e dei livelli di democrazia che i cinesi sarebbero stati disposti a concedere.

Hong Kong ha sofferto della crisi delle economie asiatiche dei tardi anni novanta. Nel 2003 la situazione ha raggiunto il suo apice con l'emergenza causata dal virus della grave epidemia (sindrome respiratoria) SARS. Più di 500.000 abitanti di Hong Kong erano scesi in piazza contro le misure di sicurezza e la Cina ha iniziato a prendere provvedimenti per rispondere ai problemi economici del territorio.

Da allora Hong Kong ha recuperato in fretta il tempo perduto e oggi assistiamo ad un nuovo vertiginoso sviluppo economico di questa grande metropoli mondiale.

La politica ufficiale della Cina riguardo a Hong Kong (espressa con lo slogan “*one Country, two Systems*”) risulta orientata nel senso che, fino a quando Hong Kong continuerà a incrementare il suo successo economico senza dare preoccupazioni di ordine politico al Governo cinese, la sua autonomia continuerà ad essere assicurata. Tuttavia alcuni importanti interventi da parte delle Autorità cinesi negli affari locali hanno reso evidente che il livello di autonomia non è poi così alto come certe affermazioni potrebbero suggerire, ma, si deve prendere atto che, ad esempio, la Commissione Europea ha descritto Hong Kong come una delle società più libere dell’Asia³⁰.

A tal proposito vale la pena di accennare ad avvenimenti che sono stati riportati da diversi cronisti e che evidenziano come una certa ingerenza politica da parte di Pechino si stia facendo sempre più pressante.

Il 1° luglio 2007 si è svolta a Hong Kong la terza edizione della Marcia per la democrazia. Nata nel 2003, la manifestazione si svolge ogni anno nel giorno che celebra il ritorno dell’ex colonia britannica alla Madrepatria cinese, avvenuto appunto il 1° di luglio.

Nelle cronache dei giornali del 2007 si legge che, secondo gli organizzatori, lungo le strade della città hanno sfilato diverse migliaia di persone, chiedendo l’introduzione di una maggiore democrazia (se non proprio il suffragio universale) per l’elezione del Capo dell’esecutivo e dell’intero Consiglio legislativo, così come indicato nella *Basic Law*, che stabilisce, infatti, che una riforma per l’estensione del voto sarebbe stata da realizzare entro il 2008.

Una considerazione sembra doverosa: il fatto che la popolazione senta la necessità di commemorare e riproporre la richiesta di maggior democrazia fa capire come il contesto di questa regione sia in continua evoluzione, combattuta tra due sistemi che vivono in un equilibrio delicato.

La marcia del 2007 ha avuto un valore fortemente simbolico, a causa della coincidenza con il decennale della riunificazione e la contemporanea visita (la prima a Hong Kong dal suo insediamento nel 2003) del Presidente della Repubblica Popolare Cinese, Hu Jintao, giunto nell’ex colonia britannica per partecipare ai festeggiamenti.

Nel suo discorso ufficiale il Presidente cinese ha esaltato la sovranità di Pechino su Hong Kong, ed ha espresso l’auspicio che il suo sviluppo politico

30 Chris Patten, l’ultimo governatore inglese a Hong Kong, ha dichiarato il 16/10/2006, dopo una visita in agosto, che : “...*Hong Kong resta sempre una delle città più libere dell’Asia. È una vera rarità: liberale ma non democratica. Ha tutti gli elementi di una comunità liberale... ma non è in grado di cambiare governo con le urne elettorali.*” Tale osservazione parzialmente negativa sembra conforme al preconcetto, invalso dopo la 2° guerra mondiale con la sconfitta degli stati dittatoriali ad opera delle democrazie occidentali, che il regime democratico sia quello auspicabile per qualsiasi comunità. Vedi: G. Zagrebelsky, *Imparare la democrazia*, Einaudi, 2005, pag. 5.

sia “*graduale e ordinato*”, senza mettere in discussione il principio ‘*one Country, two Systems*’, ideato da Deng Xiaoping e portato alla realtà da Jiang Zemin³¹.

Il Presidente cinese ha poi osservato, che la vera conquista cui deve aspirare la città-Stato non è la piena maturità democratica, ma lo sviluppo del benessere economico e l’edificazione di una società più stabile e armonica.

L’esigenza di privilegiare la armonia e la stabilità sociale è uno slogan che ricorre spesso nei discorsi del Presidente della Repubblica Popolare Cinese e del suo Primo ministro Wen Jiabao.³² È uno schema che non si discosta dalla politica adottata da Deng Xiaoping per legittimare la repressione del movimento democratico di Tiananmen del 1989, movimento che le Autorità cinesi hanno considerato come una minaccia per l’ordine sociale e lo sviluppo economico dello Stato.

Negli ultimi tempi, l’opposizione dell’*establishment* locale e di quello cinese alle richieste di maggiore democrazia della popolazione di Hong Kong si è fatta più forte. Il 15 maggio 2007, il presidente del movimento “*Alleanza democratica per lo sviluppo e il progresso di Hong Kong*”, Ma Lik, notoriamente filo cinese, dopo aver negato che la repressione dei moti di Tiananmen abbia avuto come conseguenza quello che viene definito un massacro, ha considerato favorevolmente il rinvio della concessione del suffragio universale per l’elezione del Capo del Governo e del Consiglio legislativo all’anno 2022.

Secondo tale esponente politico, lo slittamento si imporrebbe alla luce del mancato spirito patriottico (in senso filo cinese) della società civile locale.

Queste sue opinioni hanno suscitato notevole scalpore nell’ex Colonia britannica, opinioni dalle quali il suo stesso partito, dopo una veemente campagna di protesta orchestrata dalle forze favorevoli ad un regime più democratico, ha preso ufficialmente le distanze.

Ai primi di giugno dello stesso anno il Presidente del Comitato permanente del Congresso Nazionale del Popolo, carica determinante per il potere legislativo, Wu Bangguo, ha negato che l’alto grado di autonomia di cui gode la Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong sia un suo diritto originario e connaturale, in quanto, essa deve essere considerata una concessione che dipende, *in toto*, dalla volontà del Governo centrale.

Le considerazioni di Wu Bangguo, che ha diffidato anche gli esponenti della Regione Amministrativa Speciale dall’adottare un impianto istituzionale di ispirazione occidentale, fondato sulla separazione dei poteri, richiamano quanto stabilito dal Comitato permanente del Congresso Nazionale del Popolo nel 2004, e cioè che nei rapporti con le autorità locali ogni potere è detenuto dal Governo di Pechino e che i poteri attribuiti ad Hong Kong sono delegati dal centro, non essendo ammissibile richiamar-

31 Presidente della Repubblica Popolare Cinese dal 1993 al 2003.

32 Primo Ministro del Consiglio di Stato dal marzo 2003.

si alla ben nota clausola dei “*poteri residui*”, tipica degli Stati ad ordinamento federale.³³

Quanto affermato dal Presidente del Congresso Nazionale del popolo, risulta però in contrasto con l’art. 20 della *Basic Law*, che prevede la possibilità per la Regione Amministrativa Speciale di godere di ulteriori “*altri*” poteri, comunque attribuiti dal Governo centrale, e nei fatti viola la distinzione tra i due sistemi, mettendo in discussione anche alcune conquiste originarie come il mantenimento di un sistema economico di libero scambio e di un potere giudiziario autonomo (fondato sul principio di legalità derivato dal *Common law* britannico) per 50 anni.³⁴

Da notare che le proteste dei manifestanti del 1° luglio, tuttavia, non erano rivolte direttamente verso il Governo centrale cinese, quanto piuttosto verso il Capo del Governo locale di Hong Kong, Donald Tsang, tendenzialmente orientato su posizioni ossequianti nei confronti di Pechino.

Lo stesso Donald Tsang ha ottenuto, il 25 marzo 2007, la rielezione ad un secondo mandato di cinque anni, un risultato che può essere considerato scontato, in quanto maturato all’interno di un collegio di 800 elettori, per la maggior parte nominati dal Governo centrale cinese.

Durante la campagna elettorale, incalzato dal rappresentante dello schieramento politico dell’opposizione (*Fronte democratico*), Alan Leong, membro del Consiglio Legislativo di Hong Kong, Donald Tsang promise la rapida elaborazione di un “*Libro verde*” per realizzare l’estensione del suffragio universale entro il 2012.

Le proposte del governo locale sono state rese note il 12 luglio 2007 tramite il documento presentato al Consiglio legislativo, documento che, tuttavia, delude, sin dalle premesse, le aspettative dell’opposizione, il “*Fronte democratico*”, mettendo in dubbio anche la scadenza del 2012 per l’elaborazione e l’attuazione della riforma elettorale.

L’aver procrastinato sino al 2017, se non oltre, addirittura, la realizzazione della riforma elettorale, pur contenuta nelle promesse elettorali dell’attuale Capo del Governo locale, rappresenta un ulteriore ritardo rispetto a quanto stabilito nella *Basic law*.

La proposta del Governo rimane quindi poco chiara sulle procedure da adottare. Nulla è detto su come saranno scelti i candidati all’elezione

33 Per una definizione di “*poteri residui*” vedi in “*Dizionario di Politica*”, curato da Norberto Bobbio e Nicola Matteucci (UTET 1976): “il principio costituzionale sul quale si fonda lo Stato federale è la pluralità di centri di potere sovrani coordinati tra loro, in modo tale che al governo federale, competente per l’intero territorio della federazione, sia conferita una quantità minima di poteri indispensabili a garantire l’unità politica ed economica, e agli Stati federali, competenti ciascuno per il proprio territorio, siano assegnati i poteri residui” (pag. 392).

34 La *Basic Law* al riguardo statuisce all’art. 20: “*The Hong Kong Special Administrative Region may enjoy other powers granted to it by the National People’s Congress, the Standing Committee of the National People’s Congress or the Central People’s Government.*”

del Capo dell'esecutivo. Il rinvio all'articolo 45 della *Basic Law*, che parla semplicemente di 'procedure democratiche' per la determinazione degli stessi, accresce il timore che i candidati da sottoporre al giudizio popolare saranno tutti scelti preventivamente da Pechino, a prescindere dal metodo individuato³⁵.

In merito, Donald Tsang appoggia il progetto che prevede l'elezione del capo dell'esecutivo a suffragio universale tra due candidati scelti dal Consiglio legislativo. Una prospettiva osteggiata dai partiti democratici, perché il leader di Hong Kong intenderebbe mantenere nella sostanza l'attuale criterio di elezione del Parlamento locale, eletto per metà a suffragio universale e per il rimanente in base a un criterio corporativo dai gruppi economici ed industriali della città-Stato, legati per la maggior parte a Pechino. Pare dunque scontato che con questa formula i due candidati individuati dal Consiglio legislativo sarebbero comunque graditi al governo cinese.

L'allineamento del Capo dell'esecutivo locale alle posizioni di Pechino, che al momento della sua prima elezione non appariva del tutto scontato, è ormai evidente. Un avvicinamento che il Partito comunista cinese ritiene fondamentale, alla luce anche della propria situazione interna.

Hong Kong rappresenta, infatti, anche sotto quest'aspetto, un evidente laboratorio politico-istituzionale, perché lo sviluppo della sua embrionale esperienza democratica, insieme al suo potenziale di diffusione nella Madrepatria cinese, potrebbe far introdurre elementi di novità e di evoluzione più democratica nell'attuale sistema politico.

Una situazione difficile da gestire, alla luce anche del fatto che gli esiti dello sviluppo politico di Hong Kong sono strettamente legati alla permanente *querelle* tra Pechino e Taipei. La posizione ufficiale della Cina rispetto alla disputa con Taiwan consiste nel ribadire la riunione della 'Provincia ribelle' alla Madrepatria secondo il principio 'one Country, two Systems'.

In questa prospettiva, il mancato totale rispetto degli accordi sino-britannici del 1997, fissati nella *Basic law*, permettono tuttora al Governo di Taipei di poter dubitare della bontà del progetto.

35 Precisamente la *Basic Law* dispone in questi termini all'art. 45: "The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region shall be selected by election or through consultations held locally and be appointed by the Central People's Government. The method for selecting the Chief Executive shall be specified in the light of the actual situation in the Hong Kong Special Administrative Region and in accordance with the principle of gradual and orderly progress. The ultimate aim is the selection of the Chief Executive by universal suffrage upon nomination by a broadly representative nominating committee in accordance with democratic procedures. The specific method for selecting the Chief Executive is prescribed in Annex I: "Method for the Selection of the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region".

6.1 - LA GESTIONE AMMINISTRATIVA DEL PORTO

Premesso che la *Basic Law* si occupa esplicitamente del regime giuridico del porto, per il quale viene stabilito il mantenimento dello *status* di “*porto franco*”, è utile rilevare preliminarmente come esso è inquadrato nel sistema amministrativo della Regione Speciale.

Abbiamo visto nelle pagine precedenti come sia strutturata la Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong: al vertice di essa vi è il Capo dell'esecutivo, assistito dal Consiglio legislativo e dal Consiglio esecutivo, una struttura che ricalca sostanzialmente quella in vigore sotto l'amministrazione britannica: in quest'ultima il Governatore era nominato dal Ministro per gli Affari Esteri ed il Commonwealth, mentre ora il Capo dell'esecutivo è nominato dal Governo centrale cinese, quantomeno nella fase attuale di imperfetta attuazione delle relative norme previste dalla *Basic Law*.

Per quanto riguarda i dettagli nei quali è articolata la Pubblica Amministrazione si può riportare, in sintesi, che essa ha al suo vertice il Capo dell'esecutivo, dal quale dipendono direttamente tre Segretari:

A) il Segretario Capo della Amministrazione, preposto ai seguenti nove settori:

- 1) Servizio Civile;
- 2) Affari Costituzionali;
- 3) Educazione;
- 4) Ambiente;
- 5) Salute e Alimentazione;
- 6) Affari Interni;
- 7) Lavoro e Benessere;
- 8) Sicurezza;
- 9) Trasporti ed Edilizia abitativa;

B) il Segretariato alla Finanza, preposto a: Sviluppo Economia e Commercio; Sviluppo; Servizi Finanziari e Tesoro;

C) il Segretario alla Giustizia, che presiede il Dipartimento alla Giustizia.³⁶

Per quello che interessa il porto, il segretariato direttamente competente è quello denominato “Segretariato per i Trasporti e l'Edilizia abitativa” (*Secretary for Transport and Housing*), che a sua volta dirige sei dipartimenti o uffici da esso dipendenti:

³⁶ Da notare che, in caso di temporaneo impedimento del Capo dell'esecutivo nell'assolvimento delle sue mansioni, egli è sostituito da uno dei Segretari nell'ordine sopraelencato (art. 53 *Basic Law*).

- 1) l'Ufficio per i Trasporti e l'Edilizia;
- 2) il Dipartimento per l'Aviazione civile;
- 3) il Dipartimento Autostradale;
- 4) il Dipartimento per l'Edilizia abitativa;
- 5) il Dipartimento alla Marina;
- 6) il Dipartimento ai Trasporti.

Il compito principale del segretario del “*Transport and Housing Bureau*”³⁷ è la formulazione delle politiche in materia di trasporti interni ed esterni di Hong Kong, compresi i trasporti aerei, trasporti terrestri, trasporti marittimi e della logistica.

Tutti gli aspetti relativi a qualsiasi tipo di trasporto, terrestre, marittimo ed aereo, sono di competenza di questo unico Segretariato al preciso scopo di poter acquisire agevolmente una visione di insieme ed un approccio più integrato a tutte le problematiche che possono avere come obiettivo quello di garantire ad Hong Kong il suo ruolo di centro mondiale per i trasporti in generale e per la logistica.

Da questo Segretariato dipende il “*Marine Department*” che è l'organo amministrativo direttamente preposto alla attività ed alla gestione del porto.

È necessario subito premettere che il “*Marine Department*” non corrisponde affatto ad una Autorità portuale, diffuse in tutto il mondo (e ovviamente anche in Italia, come vedremo, per un raffronto, in un capitolo successivo). Anzi Hong Kong è l'unico porto di importanza internazionale che non è guidato da una Autorità portuale, caratteristica che quegli stessi organismi portuali mettono in evidenza.

Il “*Marine Department*”, composto da funzionari qualificati per la loro esperienza professionale e tecnica,³⁸ offre una vasta gamma di servizi che possono essere classificati in cinque Divisioni, ognuna delle quali è diretta da un assistente del Direttore:

1) Progettazione e Servizi: si occupa della pianificazione strategica per lo sviluppo portuale, dei terminali passeggeri, del controllo dell'inquina-

³⁷Tale ruolo è attualmente ricoperto dalla cinese signora Eva Cheng. Fonte: “*The port of Hong Kong, Handbook & Directory 2009*”

³⁸ L'art. 101 della *Basic law* consente la collaborazione nelle funzioni amministrative di cittadini britannici solo in caso di comprovata capacità individuale: “*The Government of the Hong Kong Special Administrative Region may employ British and other foreign nationals previously serving in the public service in Hong Kong, or those holding permanent identity cards of the Region, to serve as public servants in government departments at all levels, but only Chinese citizens among permanent residents of the Region with no right of abode in any foreign country may fill the following posts: the Secretaries and Deputy Secretaries of Departments, Directors of Bureaux, Commissioner Against Corruption, Director of Audit, Commissioner of Police, Director of Immigration and Commissioner of Customs and Excise*”. L'attuale *Director of Marine* è il britannico Roger Tupper: fonte “*The port of Hong Kong, Handbook & Directory 2009*”

mento, degli impianti per la movimentazione del carico pubblico, delle boe di ormeggio e dei servizi di idrografia

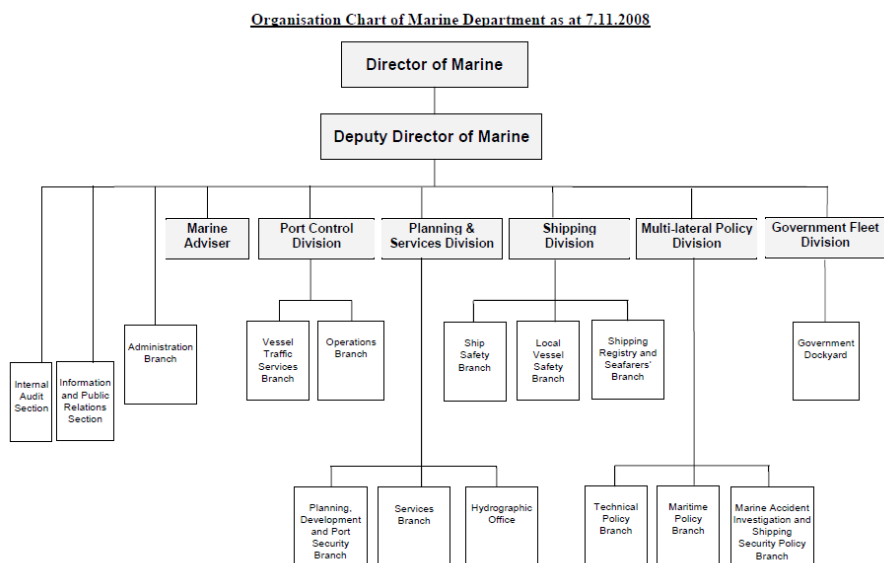
2) *Controllo del Porto*: vigilanza sulle operazioni portuali, sicurezza della navigazione, emergenze in mare, ricerca e coordinamento dei soccorsi in mare;

3) *Servizi di sostegno (Multy-lateral Policy)*: si occupa dello sviluppo di politiche e norme tecniche e delle normative che regolano spedizioni internazionali e costiere, in particolare, nei settori della sicurezza, della sicurezza marittima, gente di mare e protezione dell'ambiente.;

4) *Spedizione*: amministra il Registro Navale; vigila sull'applicazione delle norme di sicurezza delle navi locali e d'alto mare, rilascia i certificati e matricole alla gente di mare;

5) *Amministrazione della flotta*: si occupa di progettazione, gestione, manutenzione delle navi di Stato e del relativo Personale.

Un'amministrazione centralizzata per la gestione delle risorse umane, finanza e contabilità e di sostegno alle predette divisioni operative è fornita da due collaterali uffici dipendenti da un delegato del *Director of Marine*, come chiaramente evidenziato nel diagramma riportato di seguito:



6.2 - IL "MARINE DEPARTMENT"

Caratteristica, unica al mondo, del porto di Hong Kong è che esso non è guidato da un'Autorità portuale che disponga, controlli e gestisca tutte le infrastrutture portuali e territoriali relative alla logistica del porto stesso: Hong Kong, per tutto il periodo coloniale e quello attuale, ha sempre adottato una politica di *laissez-faire* nei confronti del mon-

do degli affari ed una politica di ridotto intervento da parte sua negli investimenti di capitale.

Di conseguenza, gran parte delle infrastrutture di Hong Kong, ed in particolare quelle del porto, sono sottratte al controllo pubblico e sono direttamente gestite da operatori privati.

Manca un soggetto pubblico che abbia il compito esclusivo di finanziare, progettare e gestire le strutture necessarie per le operazioni tipiche di un porto.

La maggior parte degli impianti portuali è, quindi, a conduzione privata con interferenze minime da parte del Governo.

Tradizionalmente il porto di Hong Kong continua ad essere l'unico tra i maggiori porti mondiali interamente realizzato e gestito da privati e che provvede anzi a nuove e diverse strutture portuali anche nelle isole vicine, quando esse siano necessarie per mantenere al porto stesso la sua eccezionale competitività.³⁹

Non meraviglia quindi che, risultando presto insufficienti i terminal container del porto di Hong Kong propriamente detto, gli operatori privati abbiano provveduto alla costruzione del terminal n. 10 nella vicina isola di Lantau.

Così pure, essendo previsto un grande sviluppo per il trasporto fluviale dei container nel vicino Guandong, e, dal momento che i fondali del *Pearl River Delta* non possono consentire l'attracco della grandi portacontainer, si è reso necessario progettare un nuovo terminal fluviale a Tuen Mun. Anche per il terminal fluviale il finanziamento è stato sostenuto interamente da soggetti privati: il 33 per cento della società di gestione (la *River Trade Terminal Co.*) appartiene alla *Sun Hung Kai Properties*, un altro 33 per cento alla *Hutchison Port Holding*, il 14 per cento a *Jardin, Matheson & Co.*,⁴⁰ il 10 per cento alla *Cosco Pacific* (una delle maggiori compagnie marittime del mondo) ed il rimanente 10 per cento alla *Bank of China Group Investment*.

Per quel che concerne invece il porto vero e proprio di Hong Kong la sua suddivisione tra i più importanti terminalisti risulta rappresentata nella seguente Tabella:⁴¹

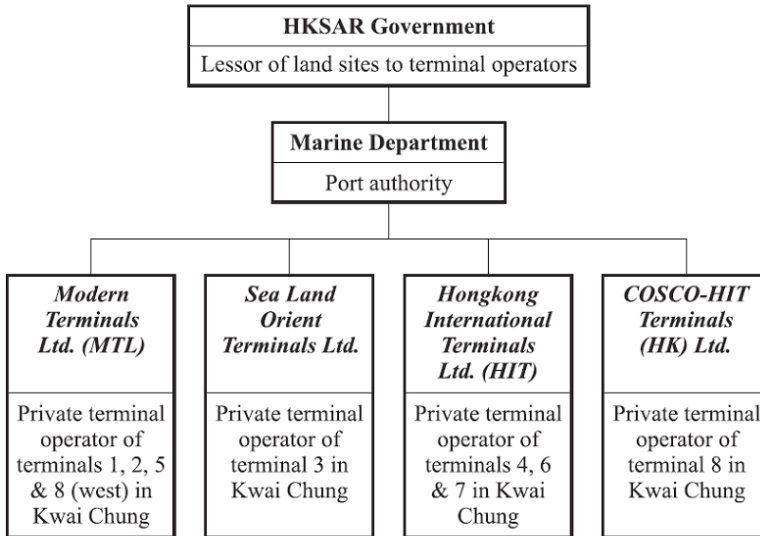
39 La continuità della tradizione è assicurata dalla *Basic Law*, art. 127: "*Private shipping businesses and shipping-related businesses and private container terminals in the Hong Kong Special Administrative Region may continue to operate freely*".

40 La *Jardin & Matheson* continua l'attività economica iniziata ad Hong Kong, come rammentato nelle premesse storiche, già dal 1842.

41 Tratta da: Kelvin Cullinane, Dong Wong Song, Teng Fei Wang, "*Private Sector Participation in Asian Ports*", 2002.

Appendix A: Administrative/Ownership Structure of Important Container Ports in Asia

Hong Kong



Mentre le strutture portuali sono gestite privatamente dai diversi operatori commerciali, solo la responsabilità della gestione delle vie portuali è conferita al direttore del *Marine Department*, che, a tal fine, mantiene costanti canali di consultazione con gli armatori, le imprese di spedizione e le varie categorie commerciali del porto.⁴²

Tali canali consistono in una serie di Comitati consultivi e, tra i più importanti ne citiamo cinque:

- 1) il *Comitato per le Operazioni del Porto*, impegnato ad esprimere i propri consigli su tutte le questioni inerenti l'efficienza delle operazioni del porto;
- 2) *Comitato consultivo Pilotaggio*;
- 3) *Comitato consultivo per il naviglio locale*;
- 4) *Consiglio per lo Sviluppo del Porto (Port Development Council - PDC)*, istituito nel giugno 2003, formula le sue raccomandazioni al Governo in materia di pianificazione, sviluppo e promozione del porto di Hong Kong quale *hub* regionale e leader mondiale nel settore dei container. È un organo consultivo di alto livello, presieduto dallo stesso Segretario del *Transport and Housing Bureau*, ed è costituito da 16 membri scelti tra i principali esponenti economici privati e della pubblica amministrazione per discutere e coordinare le questioni relative allo sviluppo del settore portuale;

⁴² Fonte: Sito internet del Governo di Hong Kong: <http://www.mardep.gov.hk/>.

5) *Consiglio per l'Industria Navale (Maritime Industry Council)* fornisce raccomandazioni al Governo sulle misure per sviluppare ulteriormente l'industria marittimo-portuale di Hong Kong e per promuovere la posizione di Hong Kong come centro navale internazionale.

Anche questo Consiglio, in considerazione della preminente importanza, è presieduto dal Segretario del *Transport and Housing Bureau*.

È attraverso le comunicazioni e le raccomandazioni dei privati operatori portuali, che il *Marine department* recepisce attraverso i vari Consigli consultivi ed elabora con la consulenza di Agenzie private specializzate, ciò che permette al *Transport & Housing Bureau* di predisporre i piani di sviluppo del porto, che obiettivamente non potrebbero essere formulati da un singolo soggetto privato, ma trovano invece il sostegno economico e finanziario degli stessi, dal momento che nei fatti ne sono essi stessi i promotori e gli utilizzatori diretti.

Il *Marine Department* assicura che permangano le migliori condizioni ambientali per consentire alle navi di entrare in porto, di effettuare il carico e scarico delle merci trasportate, e di poter lasciare il più rapidamente e nel modo più sicuro possibile il porto stesso, prendendosi carico quasi esclusivamente di gestire le zone comuni del porto, la cui manutenzione non potrebbe utilmente essere sopperita da un singolo operatore privato⁴³.

Esso si occupa pertanto di tutti gli aspetti relativi alla sicurezza e della osservanza delle norme di prevenzione dell'inquinamento per tutte le classi e tipi di navi, dalle più grandi sino alla più piccola adibita al trasporto passeggeri con *sampan*⁴⁴.

Il *Marine Department* gestisce in proprio le apparecchiature di aiuto alla navigazione e alle boe d'ormeggio per le navi d'alto mare⁴⁵, amministra tre terminali dei traghetti transfrontalieri e otto aree pubbliche per il lavoro di trasporto.

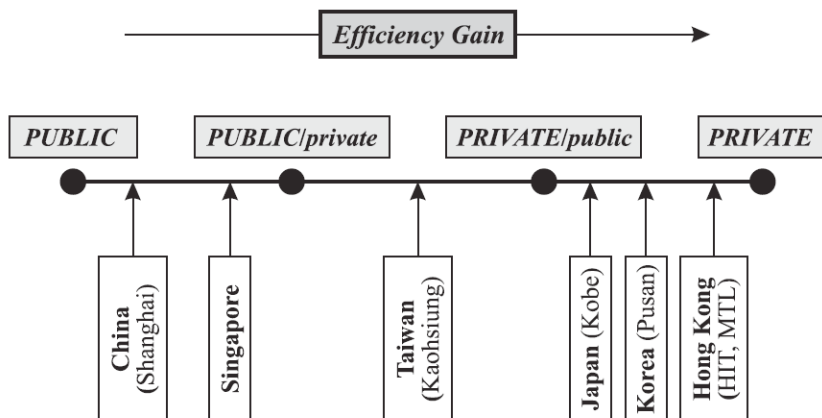
Per quanto riguarda la concreta attuazione delle operazioni commerciali, è lasciata ai privati una ampia discrezionalità ed è certamente questo il principale motivo della grande efficienza del porto di Hong Kong.

43 Il *Marine Department* è inoltre designato quale "autorità delegata" a presiedere sia il PASAC sia il PFSWG dal Codice ISP previsto nella convenzione IMO e sovrintende al Registro Navale di Hong Kong, come specificato al successivo Capitolo 9.

44 La *sampan* è una imbarcazione di legno cinese di lunghezza variabile tra i 3,6 e i 4,5 m; i *sampan* sono condotti a mano o con motori fuoribordo a benzina e in genere operano nei piccoli trasporti nelle immediate vicinanze della costa o lungo i fiumi.

45 Il porto di Hong Kong, a causa della ristrettezza del territorio, svolge operazioni di carico e scarico container mediante *mid-stream*, considerate rischiose per la sicurezza delle operazioni per il fatto che si trasbordano su navi di piccole dimensioni i container in arrivo dalle grandi portacontainer stando al largo, ossia senza che queste attraccino in porto. Le boe d'ormeggio possono garantire stabili ancoraggi a navi sino a 183 metri di lunghezza, anche in presenza di tifoni.

La relazione esistente tra il rapporto tra la proprietà pubblica o privata e l'efficienza di un porto è stata oggetto di numerosi studi. Citiamo tra questi il risultato espresso graficamente con la tabella seguente, dalla quale risulta come il porto di Hong Kong si ponga al vertice della efficienza tra tutti i maggiori porti asiatici⁴⁶:



6.3 – LE PREVISIONI CIRCA UNA FUTURA AUTHORITY PER HONG KONG.

Lo sviluppo crescente e tumultuoso dell'economia cinese, ed in particolare quello dei porti della Cina meridionale, comporta inevitabilmente un incremento del volume di traffico delle merci attraverso il porto di Hong Kong, ma ancora maggiore risulta il traffico che interessa il vicino porto di Shenzhen.

Con il suo forte tasso di crescita del PIL intorno all'8% annuo, la Cina ha visto un enorme incremento in entrambi i traffici di esportazione e di importazione. Hong Kong, essendo il principale *hub* regionale per il sud della Cina, ha notevolmente beneficiato dell'aumento del traffico di container, aumentati da 12.550.000 *teu* nel 1995 a 20.449.000 *teu* nel 2003, cioè quasi raddoppiando il volume totale nell'arco di un solo decennio.

Tuttavia, se si confronta il tasso di crescita del volume totale di container a Hong Kong con i suoi porti adiacenti, in particolare Shenzhen, la *performance* del porto di Hong Kong non è altrettanto soddisfacente, come evidenziato nella tabella⁴⁷:

⁴⁶ Tratta da: Kelvin Cullinane, Dong Wong Song, Teng Fei Wang, "Private Sector Participation in Asian Ports", 2002.

⁴⁷ Tratta da: Peter Wong, Department of Logistics, Hong Kong Polytechnic University, "The next juncture for Hong Kong port", Seaview, 2004, vol. 68, pagg. 11-14.

Container throughput in Teu – growth rate

	1995	2003	Growth rate
HKG	12,549,746	20,449,000	6,3%
SHZ	28,400	10,649,900	57,3%
Base year = 1995			

Se il volume del traffico container nei porti di Hong Kong e Shenzhen continua a crescere al ritmo attuale, Shenzhen sostituirà Hong Kong come primo porto/container entro il prossimo decennio. A peggiorare la situazione, numerose compagnie di navigazione hanno di recente aumentato la frequenza dei loro approdi a Shenzhen, acquisendo un maggior numero di slot per le loro navi porta container per approfittare dei costi di trasporto più bassi praticati sul continente.

È stata a tal proposito rammentata la vicenda dell’Autorità portuale di New York. Per tutto il 19° secolo i porti di New York e di New Jersey, che per un semplice accidente della storia si trovavano a far parte di due Stati diversi, gareggiarono tra di loro per acquisire quote maggiori di traffico.

La concorrenza tra questi due porti, che per la loro posizione geografica servivano lo stesso bacino di utenza, condividendo in comune il medesimo retroterra, non comportava dei reali vantaggi per la comunità da essi servita: anzi lo sperpero costituito dagli investimenti dovuti ad una concorrenzialità innaturale portava soltanto a maggiori costi sociali.

La soluzione per tale costosa conflittualità fu trovata nell’istituzione di un’unica Autorità portuale nell’anno 1921 (modellata sull’esempio del porto di Londra, a quel tempo unica autorità portuale pubblica al mondo) e più recentemente modificata nel 1972 per adempiere più accuratamente al suo ruolo di autorità bi-statale.

Una simile soluzione, per il futuro, è già stata intravista dagli studiosi per quanto riguarda la situazione del porto di Hong Kong, o meglio dell’intero Pearl River Delta⁴⁸.

L’aumento del volume di traffico di container dei porti di Hong Kong e Shenzhen, destinati al trasbordo per essere avviati all’interno con i mezzi fluviali, potrà essere vantaggioso per entrambi i porti, si ritiene, solo quando potrà essere stabilita una cooperazione tra i porti stessi, anche sull’esempio americano.⁴⁹

È da notare che i dati più recenti riportano per il porto di Hong Kong un traffico di 23,9 mln di teu nel periodo 2009-2010.

48 Anche il Righetti nel confermare che Hong Kong risulta essere l’unico *free port* non gestito da una *Authority*, sottolinea che tale la situazione potrebbe essere momentanea. In: *Trattato di diritto marittimo*, Milano, Parte Seconda, 121-sexies, pag. 33

49 Peter Wong, op. cit., pag. 14.

Ovviamente, osservazioni del genere sono già state avanzate per una varietà di molti altri porti nel mondo. In un panorama comparativo della situazione normativa dei porti nei diversi ordinamenti, è stata messa in evidenza l'esigenza di stabilire un cosiddetto *asse* tra i porti, ad es., di Genova, Marsiglia e Barcellona, quindi addirittura distribuito su tre Stati (sia pure tutti appartenenti alla Comunità europea),⁵⁰ e tale asse potrebbe interpretarsi come una sorta di Autorità sovranazionale.⁵¹

6.4 - IL REGIME GIURIDICO DEL PORTO DI HONG KONG

Il carattere essenziale del regime giuridico del porto di Hong Kong risiede nel suo status di porto franco.

Gran parte del successo economico di Hong Kong è stato determinato, sin dalla sua acquisizione quale colonia da parte della Gran Bretagna, sia dalla condizione di porto libero da ogni imposizione fiscale e doganale e sia dalla politica del *laissez faire* nelle questioni economiche e finanziarie, un regime mantenuto anche nel corso dell'ultimo trentennio, nonostante la consapevolezza del mutamento di sovranità al quale doveva inevitabilmente assoggettarsi.

Comprensibile quindi che anche successivamente al cambio di sovranità, le Autorità cinesi abbiano comunque aderito alla richiesta di mantenere lo *status* di porto-franco per il territorio di Hong Kong, al di là cioè degli impegni assunti con la *Joint Declaration*, insieme a quella politica diretta a facilitare gli scambi con l'estero ed a favorire l'affermazione di Hong Kong quale primario centro commerciale di livello mondiale.

In generale, il sistema in vigore ad Hong Kong prevede che soltanto per alcune merci la circolazione sia vietata o sottoposta a specifiche limitazioni (c.d. *prohibited goods*), merci di libera circolazione ma sottoposte a licenza e merci la cui circolazione è assolutamente libera⁵².

In virtù dello *status* di porto franco, la maggioranza delle merci in entrata ed uscita da Hong Kong non è inoltre sottoposta ad alcun dazio doganale. Esistono infatti esclusivamente quattro tipi di merci sottoposte a dazio: tabacco, alcoolici in genere, idrocarburi ed alcool metilico. L'imposta di registrazione è inoltre applicata, *una tantum*, all'importazione di autoveicoli.

Le c.d. *prohibited goods* sono merci la cui circolazione è assolutamente vietata o sottoposta a specifiche autorizzazioni da ottenere in via preventiva. Fanno parte di questo elenco prodotti chimici o farmacologici consi-

50 G. Righetti, op.cit., pag. 17

51 In questo ordine di idee si può accennare anche al "NAPA - North Adriatic Port Association", una associazione costituita dai presidenti dei porti di Ravenna, Venezia, Trieste e Capodistria, con sede presso il porto di Trieste, in: "Ravenna e Dintorni" del 3/12/2009.

52 F. Trampus, "Free Ports on the World", Edizioni Università di Trieste, 1999, pag. 122.

derati particolarmente dannosi, armi da fuoco, pesticidi, materie prime considerate di importanza strategica, prodotti radioattivi nonché alcune piante ed animali considerati in via d'estinzione.

Sono richieste licenze specifiche solamente per un numero limitato di beni, come ad esempio per i prodotti tessili e per l'abbigliamento, la cui esportazione verso gli Stati Uniti e l'Unione Europea è soggetta al sistema delle quote.

I requisiti prescritti per procedere ad attività di importazione o esportazione sono minimi e le procedure estremamente semplificate. Le licenze ed i permessi necessari per procedere ad attività di import-export in relazione a merci sottoposte a regime doganale vengono rilasciati dal *Custom and Excise Department*, competente anche per le ispezioni delle merci in entrata e in uscita.

Le modalità da osservare per l'importazione e l'esportazione delle merci sono estremamente semplici e limitate: entro 14 giorni dall'importazione o dalla esportazione della merce, è sufficiente presentare una apposita dichiarazione presso il *Custom and Excise Department* che dovrà includere, nel caso di merci soggette a dazio ricevute in conto deposito, anche la documentazione di supporto necessaria per ottenere la necessaria esenzione.

I certificati di origine sono invece rilasciati dal *Trade Department* o dalla Camera di Commercio di Hong Kong nei confronti di merci che siano prodotti naturali di Hong Kong ovvero merci che abbiano subito una trasformazione tale, da parte di industrie locali, da renderle sostanzialmente differenti da quelle precedentemente importate per tale lavorazione.

Di fondamentale importanza è l'art. 114 della *Basic law* il quale stabilisce che la Regione mantiene lo status di "porto franco" con l'obbligo di non imporre alcuna tariffa se non diversamente previsto dalla legge.⁵³

Viene poi specificato, nel successivo art. 115,⁵⁴ che la RAS persegue una politica di libero scambio e deve salvaguardare la libera circolazione delle merci, dei beni immateriali e dei capitali, e che essa può, utilizzando la denominazione di "Hong Kong, Cina" partecipare a Organizzazioni internazionali e ad accordi commerciali, può emettere propri certificati di origine dei prodotti, incoraggiare gli investimenti, il progresso tecnologico e lo sviluppo di nuove industrie (art. 116).⁵⁵

53 Basic Law, art. 114: "The Hong Kong Special Administrative Region shall maintain the status of a free port and shall not impose any tariff unless otherwise prescribed by law". L'impegno da parte della RPC a conservare lo status di porto franco era stato già assunto con la *joint declaration*.

54 Art. 115: "The Hong Kong Special Administrative Region shall pursue the policy of free trade and safeguard the free movement of goods, intangible assets and capital."

55 Art. 116, 2°: "The Hong Kong Special Administrative Region may, using the name "Hong Kong, China", participate in relevant international organizations and international trade agreements (including preferential trade arrangements), such as the General Agreement on Tariffs and Trade and arrangements regarding international trade in textiles."

Risulta opportuno chiarire la portata precisa dell'espressione “*porto franco*” concetto che, spesso, nella pratica, risulta oggetto di una certa approssimazione.

Storicamente l'esigenza di svincolare un porto da ogni sorta di imposizione fiscale, allo scopo di favorirne lo sviluppo commerciale, era stata sentita già nell'antichità, quando Roma creò un porto franco nell'isola di Delo alla fine della terza guerra macedonica (168 a.C.), un esempio peraltro rimasto isolato.

Soltanto nel 1159 con la creazione della Lega anseatica, la concezione di sviluppare i commerci anche attraverso una parziale esenzione fiscale tornò all'attenzione della politica, e furono creati dei magazzini franchi nelle principali città del Baltico (Lubecca, Riga, Danzica) e ad Amburgo, all'interno della quale, anche dopo la sua riunione alle Dogane tedesche, rimase operante una zona (*Zollausland*) al di fuori della cinta doganale.

Quindi furono create delle zone svincolate anche in numerose altre città: Brema con un *Frei Bezirk*, Copenhagen, Rotterdam, Salonicco ecc.⁵⁶

Successivamente nel Mediterraneo furono creati, nel corso di numerosi decenni, tra il 1574 e il 1784, dei porti franchi a Livorno, Trieste, Civitavecchia e Messina.

Anche il Regno Unito promosse la costituzione di alcuni *Free Ports* non sul territorio nazionale, peraltro, ma unicamente nei territori dell'Impero e cioè a Gibilterra, a Singapore e quindi anche ad Hong Kong.

È importante rilevare che nell'epoca attuale sono stati classificati in circa 600 i porti considerati, più o meno propriamente, “franchi” in quanto quasi sempre si tratta semplicemente di zone extradoganali ristrette o di magazzini franchi.⁵⁷ In realtà, ben pochi possono essere considerati tali, nel senso che un intero complesso portuale, dotato di autonomia amministrativa e soprattutto funzionale, in quanto munito dei mezzi necessari per ricevere, manipolare e rispeditare merci le più varie, e tali sono solamente Malta, Riga, Singapore e, per quanto ci interessa, Hong Kong, durante e, in particolare, anche dopo la sua amministrazione britannica.

Certamente vi sono numerosi altri porti nel mondo che offrono la possibilità, in una zona limitata, specificatamente recintata, di svolgere attività commerciali ed industriali, importando, manipolando e rispedito merci, in totale esenzione doganale ovvero che presentano tali opportunità solamente in alcuni magazzini (*free warehouses*) o in punti ben determinati (*free customs zones*).

Ciò nella pratica può essere invalsa per essi l'impropria definizione di “*porti franchi*” che, invece, come sopra detto, deve essere riservata alle poche

⁵⁶ G. Righetti, op.cit., pag. 30.

⁵⁷ In F. Trampus, , op. cit., pag. 28.

entità ricordate. Secondo le concezioni formulate più recentemente dalla dottrina⁵⁸ i requisiti per attribuire la caratteristica di “*porto franco*” sono:

1) lo scopo precipuo di assicurare ed incrementare il volume del commercio internazionale e di assicurarne la libertà;

2) l’impegno dello Stato sovrano sul territorio del porto ad astenersi da ogni forma di controllo sull’origine, natura, proprietà, qualità e quantità delle merci;

3) l’indipendenza, oltre che in materia doganale, anche nella legislazione bancaria, nella legislazione sul lavoro, nel diritto relativo alle transazioni commerciali, svincolate anche dalla legislazione penale;

4) una delimitazione territoriale fisicamente rilevante mediante una idonea barriera;

5) libertà di accesso per tutte le navi civili (con l’eccezione di un preavviso in caso di merci pericolose) senza discriminazione alcuna di bandiera;

6) esenzione da ogni balzello per le merci fino al momento in cui attraversino il confine per essere importate (non in transito quindi) nello Stato di appartenenza;

7) ampia libertà di trattamento industriale, di manipolazione e trasformazione per le merci introdotte nel porto.

Il porto di Hong Kong presenta certamente i requisiti sopra richiamati per quanto riguarda il primo punto.

Anche la seconda caratteristica può considerarsi soddisfatta, ora che Hong Kong fa parte della Repubblica Popolare, per il fatto che, lo Stato sovrano, in questo caso è impegnato in forza dell’art. 114 della *Basic Law* a mantenere anche in futuro lo status di porto franco.⁵⁹

Quanto all’indipendenza in materia doganale, nella legislazione bancaria, nella circolazione delle valute, nella emissione della moneta ecc. è certo sufficiente citare il disposto dell’art. 110 della legge predetta.⁶⁰

Le rimanenti caratteristiche sembrano tutte soddisfatte dalle diverse disposizioni della Legge Fondamentale, come gli artt. 118, 126 e 127, tenuto conto, poi, che non vi è distinzione tra il porto propriamente detto ed il territorio della Regione Amministrativa Speciale, che, come si è visto, gode della più ampia indipendenza nei confronti dello Stato sovrano, con la sola eccezione delle politiche connesse ai problemi della difesa e delle alleanze politiche internazionali, lasciando però anche in quest’ultimo

58 G: Righetti, op.cit., pagg. 32-33; F. Trampus, op.cit., pagg. 57-67.

59 Art. 114: “*The Hong Kong Special Administrative Region shall maintain the status of a free port and shall not impose any tariff unless otherwise prescribed by law*”.

60 Art. 110: “*The monetary and financial systems of the Hong Kong Special Administrative Region shall be prescribed by law. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region shall, on its own, formulate monetary and financial policies, safeguard the free operation of financial business and financial markets, and regulate and supervise them in accordance with law*”.

campo ampia libertà per quanto riguarda la stipulazione di trattati economici internazionali.

CAPITOLO 7: - RAFFRONTO CON LA NORMATIVA PORTUALE ITALIANA

Per comprendere il fondamento della dinamicità del porto di Hong Kong e delle sue strutture organizzative, può essere certamente utile un raffronto ed una comparazione con la struttura legislativa ed organizzativa del nostro porto di Trieste, anch'esso franco (vi è, più esattamente, un "punto franco"), anch'esso eredità di una storia antica, di un dominio straniero e di un contenzioso internazionale a conclusione del secondo conflitto mondiale.

Utile innanzitutto sarà rammentare, brevemente, ciò che muove ed anima un porto, le sue strategie, le sue potenzialità, spesso dettate da un organo, un'autorità che definisce e dà impulso a un'economia che, se improntata con lungimiranza produce in contropartita sviluppo, lavoro e quindi benessere alla collettività: ovunque, ed in particolare nel nostro ordinamento, quest'organo è definito come Autorità Portuale.

7.1 - COMPITI E RUOLO DELLE AUTORITÀ PORTUALI

Le Autorità Portuali sono Enti Governativi, dotati di autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria, istituiti attualmente con la legge di riordino della legislazione in materia portuale (Legge n° 84 del 28 gennaio 1994), per governare il territorio del demanio marittimo-portuale e le sue attività nei 24 Porti principali della fascia costiera nazionale.

La legge 84/94 attribuisce alle Autorità Portuali il compito preminente di *"indirizzare, programmare, coordinare, promuovere, regolamentare e controllare le operazioni portuali e le attività commerciali e industriali esercitate nei porti"*. Le Autorità Portuali hanno inoltre i compiti relativi alla *"manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni in ambito portuale"* ed allo *"affidamento e controllo delle attività di fornitura agli utenti portuali di servizi di interesse generale"*.

È certamente opportuno ricordare il disposto dell'art. 822, 1°c. Cod. civ: *"Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti ecc."*

Le Autorità Portuali non hanno, quindi, funzioni operative, che sono invece di competenza degli operatori privati, ma, soltanto, funzioni di pianificazione e di coordinamento delle superfici e dei servizi portuali.

Tali funzioni vengono svolte attraverso la predisposizione di un Piano Operativo Triennale, che determina le strategie di sviluppo delle attività portuali, e di un Piano Regolatore Portuale, che determina la destinazione d'uso delle superfici portuali.

Il ruolo principale dell'Autorità Portuale è dunque quello di redigere:

- 1) il Piano Regolatore del porto che individui le aree operative specializzate per le diverse attività portuali, d'intesa con il Comune interessato;
- 2) il Documento di Programmazione Economica nel quale vengono individuate le linee d'azione da svolgere nell'arco di un triennio e le proposte di investimento in infrastrutture necessarie per lo sviluppo portuale.

Spetta all'amministrazione centrale dello Stato poi, e in via minore alle Regioni, l'onere finanziario per la realizzazione delle indispensabili e maggiori opere di infrastruttura (canali, dighe foranee, bacini e banchine, gru fisse e mobili, escavazione e approfondimento dei fondali) sulla base delle proposte contenute nei piani operativi triennali predisposti dalle Autorità Portuali.

La responsabilità della pianificazione e realizzazione di tutte queste opere di infrastrutturazione è attribuita all'Autorità Portuale che in tal modo, mettendo a disposizione delle imprese portuali, i cosiddetti Terminalisti, le infrastrutture necessarie a sviluppare la loro attività in maniera efficace, promuove e programma tutta l'attività economica del porto.

Le Autorità Portuali, inoltre, rilasciano autorizzazioni per operazioni portuali e concessioni di aree e banchine alle imprese terminalistiche, sulla base di piani d'impresa e, ovviamente, a fronte del pagamento di un canone di concessione.

Le imprese portuali terminalistiche svolgono la loro attività portuale (carico e scarico, trasbordo, deposito e il movimento in genere delle merci) in regime di concorrenza sulle aree assegnate e a favore e per conto dei loro clienti (imprese industriali, compagnie di navigazione, spedizionieri e agenti marittimi) ai quali devono cercare di offrire il servizio migliore.

Spetta perciò, successivamente, ai terminalisti l'onere finanziario per gli investimenti in sovrastrutture, cioè per quegli investimenti direttamente strumentali allo svolgimento della loro propria attività (magazzini, uffici, mezzi meccanici per la movimentazione delle merci).

I poteri e i compiti attribuiti all'Autorità Portuale conferiscono all'Ente un ruolo spiccatamente programmatico dello sviluppo portuale e retroportuale (magazzini, distripark ecc.) e dei rapporti fra porto e territorio, ambito ove trova spazio anche l'interesse alla conservazione e al rispetto dell'ambiente.

La accennata competenza programmatica soffre della circostanza che alle Autorità Portuali manca, nel contempo, una competenza gestionale finanziaria, nel senso che la limitatezza delle entrate (derivanti in particolare dai canoni di concessione, e dalle tariffe applicate ai servizi di ormeggio ecc.) implica una continua dipendenza, esterna, dello sviluppo portuale dai finanziamenti statuali e regionali.

Gli organi dell'Autorità Portuale sono : 1) Il Presidente; 2) Il Comitato Portuale; 3) Il Segretario generale; 4) Il collegio dei revisori.

Di questi il Presidente e il Collegio dei revisori sono di nomina governativa.

Il Presidente dell'Autorità Portuale è nominato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, previa intesa con la Regione interessata, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura.

Il Presidente ha la rappresentanza dell'Autorità Portuale e rimane in carica per quattro anni.

Le entrate delle Autorità Portuali sono costituite dai canoni concessori ed autorizzativi, dai proventi derivanti dalle cessioni di impianti ai concessionari terminalisti, dal gettito delle tasse sulle merci sbarcate e imbarcate e dai contributi delle Regioni, degli Enti Locali e di altri Enti ed Organismi pubblici.

Come sopra accennato, di fatto la concreta limitatezza di tali capitoli di entrata implica una continua dipendenza dello sviluppo portuale dai finanziamenti delle superiori realtà territoriali, la Regione e lo Stato centrale.

La disciplina del procedimento di nomina dei presidenti delle Autorità portuali è dettata dall' articolo 8 della legge 84/94 ⁶¹ come modificato dall'articolo 6 del D.L. 136/2004.

Il comma 1 dell'articolo 8 prevede che il Presidente dell'Autorità portuale è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto ministeriale, nell'ambito di una terna di soggetti scelti tra personalità di assoluta e documentata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale, designati rispettivamente dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di commercio competenti territorialmente. La terna è comunicata al Ministro dei trasporti tre mesi prima della scadenza del mandato.

Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare, entro trenta giorni dalla richiesta, una seconda terna di candidati, nell'ambito della quale effettuare la nomina. Nel caso in cui da parte degli enti territoriali suddetti non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il Presidente, previa intesa con la Regione interessata, avendo sempre cura di sceglierlo tra personalità che appaiono in possesso dei requisiti indicati nella legge stessa.

⁶¹ L. 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*.

Il comma 1-bis – introdotto dall'articolo 6 del D.L. 136/2004 - prevede una procedura volta a superare il mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata e ad evitare il ricorso alla nomina di commissari straordinari nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta.

La formulazione approvata in sede di conversione⁶² prevede che esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, tenendo conto anche delle indicazioni della Provincia, dei Comuni, delle Camere di Commercio interessate, indica il prescelto nell'ambito di una terna formulata a tale fine dal Presidente della Giunta regionale.

Ove il Presidente della giunta regionale non provveda all'indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta del Ministro, questi chiede al Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri che provvede con deliberazione motivata.

Sulla procedura di nomina dei presidenti delle Autorità portuali era peraltro intervenuto, l'articolo 24 del D.L. 4/2006⁶³, poi soppresso dalla legge di conversione. Il nuovo comma introdotto nell'articolo 8 della legge 84/94, disponeva che le procedure per l'individuazione dei candidati da inserire nella terna e l'iter per il raggiungimento dell'accordo con la Regione interessata, fossero individuati, in un'ottica di leale collaborazione, in sede di Conferenza unificata, d'intesa tra Governo, Regioni, Province autonome ed autonomie locali.

Nella fase successiva all'approvazione del decreto-legge 136/2004, il Consiglio di Stato in sede consultiva ha fornito alcuni elementi ai fini dell'interpretazione della nuova disciplina.

In particolare, con parere n. 89/2005, ha chiarito che, sia nel caso in cui la Regione sia rimasta silente, sia nel caso in cui la Regione abbia provveduto a fornire la terna, il Ministro, nell'esercizio del suo potere di nomina, possa discrezionalmente avvalersi delle proposte degli enti locali (*"tenendo conto"*); nel caso in cui la Regione abbia provveduto a fornire la terna, le precedenti indicazioni degli enti locali potranno costituire parametro, seppure non vincolante, di scelta ministeriale.

62 Secondo il testo originario del decreto legge – peraltro dichiarato illegittimo costituzionalmente con sentenza n. 378 del 7 ottobre 2005 - una volta esperite le procedure già stabilite dall'articolo 8, comma 1, della legge 84/1994 *"qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la regione interessata, il ministro può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata"*. La disposizione è stata oggetto, in sede di conversione, di approfondito esame da parte delle Commissioni parlamentari, che hanno proposto modifiche al testo originario dell'articolo 6 del D.L. 136/2004, in particolare affidando un ruolo rilevante al presidente della Giunta regionale.

63 Decreto-legge 10 gennaio 2006 n. 4, *Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

Il Consiglio di Stato ha altresì precisato che, dall'evidente finalità di rendere il più tempestiva possibile la costituzione dell'Autorità portuale perseguita dalla novella del 2004, sembra doversi ritenere - laddove il Ministro non ritenga idoneo all'incarico alcuno dei tre designati dalla Regione - che rimanga preclusa sia la facoltà di chiedere una seconda terna di candidati, sia il potere - ammissibile solo nell'ipotesi di omissione della Regione e non anche in caso di dissenso - di investire della questione il Consiglio dei Ministri.

Con riferimento infine all'ipotesi in cui alcuni dei soggetti della terna indicati dal Presidente della Giunta regionale risultino in una situazione di incompatibilità *“non rimovibile”*, il Consiglio di Stato, con parere n. 302/2005, ha precisato che la possibilità di integrare la terna mediante sostituzione dei nominativi, ritenuti incompatibili dal Ministero, con altre personalità, debba essere ammessa purché alla luce del superiore principio di leale collaborazione.

Il Consiglio di Stato ha chiarito che *“in presenza di tale adempimento (comunicazione della terna da parte del Presidente della Giunta regionale) ben potrebbe il Ministro, ispirandosi al principio di leale collaborazione (nonché a quello della conservazione degli atti solo parzialmente invalidi), scegliere all'interno degli altri due nomi della terna che non presentino preclusioni ovvero richiedere egli stesso modificazioni della terna per motivate ragioni di evidente e non rimovibile incompatibilità”* e che *“in caso di assenza di richieste da parte del Ministro, ove l'irregolarità dovesse essere riscontrata dalla Regione proponente, l'attuazione del principio di leale collaborazione dovrebbe poter giustificare, dietro ampia motivazione e in presenza di circostanze oggettive, anche un intervento correttivo diretto da parte della Regione”*.

Infine, nell'ordinanza n. 3380/2005, il Consiglio di Stato ha precisato che il termine *“terna”* riportato dall'articolo 8 della legge 84/1994 evoca, sul piano letterale, oltre che nel versante della *ratio* della prescrizione, la necessità di una pluralità di nominativi sui quali possa orientarsi il potere discrezionale di valutazione finale del Ministero, da esercitarsi d'intesa con la Regione. Sarebbe conseguentemente inammissibile la preventiva convergenza degli enti locali su di un unico nominativo, la quale si risolverebbe *“in un'espropriazione del potere decisionale del ministro e della Regione, in guisa di sovvertire lo spettro delle competenze ed il connesso iter procedurale fissati dalla legge”*.

Sulla base di tale orientamento del Consiglio di Stato, il TAR della Puglia, con sentenza n. 1175/2006, ha annullato il decreto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Taranto, avendo censurato l'indicazione, nella prima fase della nomina, di un unico nominativo in luogo della terna prevista dalla normativa in vigore. Il Tribunale amministrativo regionale ha infatti ribadito che il principio ispiratore della disciplina di nomina è l'individuazione del presidente dell'Autorità portuale attraverso un dop-

pio livello di selezione, il primo riservato a Comuni, Provincia e Camere di commercio e il secondo al Ministro, previa intesa con la Regione.

In merito al potere di nomina dei presidenti delle Autorità portuali, si ricorda che nell'ambito del riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, disposta dal D.L. 181/2006⁶⁴, le competenze in materia di trasporti ed infrastrutture, precedentemente attribuite ad un unico Ministero, sono state distribuite tra il Ministero delle Infrastrutture e il Ministero dei Trasporti.

Con nota del 3 agosto 2006, il Ministero delle Infrastrutture ha posto un quesito al Consiglio di Stato, in ordine all'organo di governo cui spettano le nomine di presidenti delle Autorità portuali. Il Consiglio di Stato, con parere reso in data 27 settembre 2006, ha rilevato che laddove la materia è suddivisa tra i due dicasteri e figura la dizione "*per quanto di competenza*" e la ripartizione non dovesse o potesse risultare netta, anche in ragione di più profonde interferenze o interconnessioni fra le attribuzioni ripartite, la concertazione tra i titolari dei due ministeri è necessaria e dovuta. Il Consiglio ha osservato inoltre che "*date le competenze proprie delle autorità portuali, cui si rifanno ambiti di materia in seno alle quali si coniugano temi propri sia del settore dei trasporti che delle opere infrastrutturali, la nomina dei relativi vertici non poteva (né può) essere ragionevolmente attribuita, in via esclusiva, ad uno solo dei due Ministri interessati.*" Il Consiglio ha quindi concluso che la nomina dei vertici delle Autorità portuali è compito che deve essere assolto congiuntamente dai due Ministri, concludendo, quanto alla forma dell'atto, che i provvedimenti di nomina siano assunti "*di concerto*".

Tale orientamento del Consiglio è stato recepito già in relazione alle nomine dei presidenti delle Autorità portuali di Bari, Trieste, e Livorno, sulle quali la IX Commissione Trasporti della Camera ha espresso il parere nella seduta del 16 novembre 2006. Intervenendo in sede di esame, il Ministro dei Trasporti ha infatti precisato che il ritardo sulle nomine era addebitabile alla richiesta fatta al Consiglio di Stato circa la competenza sulle nomine medesime ed ha dichiarato che su tutte le proposte il Ministro delle Infrastrutture aveva già espresso il proprio accordo con lettere del 15 novembre 2006.

Ha inoltre chiarito che a seguito di tale iniziativa, sulle proposte di nomina dei presidenti delle Autorità portuali, dopo il raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, il Ministro dei Trasporti avrebbe sempre richiesto - prima della trasmissione al Parlamento - l'accordo del Ministro delle Infrastrutture.

64 Decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, legge 17 luglio 2006, n. 233. Si veda sul punto, il capitolo Assetto dei Ministeri - Il decreto-legge n. 181 del 2006.

Nelle lettere di accompagnamento delle successive proposte di nomina a presidente dell'Autorità portuale, da sottoporre al parere della IX Commissione, il Ministro dei Trasporti ha dichiarato infatti, nella generalità dei casi, di aver acquisito l'assenso del Ministro delle infrastrutture.

Pur senza voler esprimere alcun giudizio sulla bontà delle disposizioni di legge sopra rapidamente esaminate, in quanto questo breve riepilogo della normativa italiana è formulato al solo scopo di meglio comprendere la diversità del regime giuridico del porto di Hong Kong, è certamente intuibile come l'intero meccanismo immaginato dal legislatore per dare slancio ed efficienza ai nostri porti possa in qualche caso, se non proprio nella generalità dei casi, portare ad un risultato non del tutto soddisfacente.

La nomina del Presidente dell'Autorità portuale dipende, nella prima evenienza, dal Ministro dei Trasporti, espressione di una ben determinata maggioranza politica del Parlamento che effettua la scelta nell'ambito di una terna a sua volta espressa da organismi territoriali, Provincia, Comuni e Camere di commercio che, in particolare nei primi due casi, risultando eletti i loro rappresentanti in situazioni diverse di tempo e di territorio, possono essere espressioni di diverse compagini politiche.

In tale situazione è possibile che nella realtà dei fatti la scelta di ciascuno di questi organismi, tendenzialmente orientati a valutare, forse anche pregiudizialmente, con maggior favore la competenza tecnica o le qualità manageriali di soggetti ideologicamente più vicini alla propria concezione della realtà, possa ricadere su persone meno adeguate di quanto ci si potrebbe aspettare dalle previsioni normative.

Tali difficoltà non sono ignote certamente al legislatore, che non a caso, ha disciplinato anche la possibilità che gli organismi locali, non riuscendo a conciliare le loro diverse istanze di natura politica, non siano in grado di sottoporre al Ministro la prevista terna.

Anche in questo caso, le due istituzioni, Ministero e Regione, possono in determinate congiunture essere espressione di istanze politicamente discordi e quindi poco propense ad una leale collaborazione.

In tutti i casi, comunque, persiste un certo grado di perplessità: dal momento che le terne devono essere composte da nomi di personalità dotate della massima competenza nella materia portuale, la scelta finale resta soggetta ad un fattore imponderabile, avulso dalla specifica massima competenza riconosciuta a ciascuno dei soggetti indicati.

Quanto poi al Comitato portuale, al quale il Presidente dell'Autorità portuale, ha l'obbligo di sottoporre per l'approvazione le iniziative di sua competenza, si possono riproporre alcune perplessità.

Per quanto riguarda la sua composizione, si può rilevare che la stessa appare eterogenea, dal momento che da una parte alcuni componenti, funzionari pubblici di diversa provenienza, vi fanno parte di diritto

in ragione della loro personale posizione che non necessariamente lascia presumere una propensione imprenditoriale atta alla gestione di un organismo commerciale ed industriale quale deve essere un porto; dall'altra parte i componenti più squisitamente di natura elettiva e presumibilmente rappresentanti di categorie imprenditoriali (armatori, spedizionieri, autotrasportatori) possono considerarsi controbilanciati da rappresentanti di istanze prettamente sindacali, quali sono i lavoratori operanti nel porto.

Più dettagliatamente, infatti, risulta che il Comitato portuale è composto: dal presidente dell'autorità portuale; dal comandante del porto; da un dirigente dei servizi doganali; da un dirigente del competente ufficio speciale del genio civile per le opere marittime (in rappresentanza del Ministero dei lavori pubblici); dal presidente della giunta regionale; dal presidente della provincia; dal sindaco del comune (o dai sindaci dei comuni ricompresi nella circoscrizione medesima); dal presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio; da sei rappresentanti delle seguenti categorie: armatori; industriali; imprenditori; spedizionieri; agenti e raccomandatari marittimi; autotrasportatori operanti nell'ambito portuale; da sei rappresentanti dei lavoratori, (cinque eletti dai lavoratori delle imprese che operano nel porto ed uno eletto dai dipendenti dell'Autorità portuale); e un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nel porto.

Le principali funzioni del Comitato Portuale sono quelle di approvare, su proposta del Presidente, il piano operativo triennale; adottare il piano regolatore portuale; approvare la relazione annuale sull'attività in generale del porto, sulla gestione dei servizi, sulla manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale; approvare il bilancio preventivo, obbligatoriamente in pareggio o in avanzo, le note di variazione e il conto consuntivo; deliberare in ordine alle concessioni; approvare, su proposta del Presidente, il regolamento di contabilità, da inviare al Ministero dei trasporti e della navigazione; e, sempre su proposta del Presidente, la partecipazione delle autorità portuali alle società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali dell'Autorità portuale, ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti dei trasporti.

7.3 - SINTESI DEL RAFFRONTO

In sintesi la conclusione di questo breve raffronto porta a constatare che, nell'esempio asiatico di Hong Kong, il direttore del "*Marine Department*" è scelto e nominato (ed eventualmente revocato) a discrezione del Segretario del *Transport and Housing Bureau* tra persone di assoluta competenza nel settore, senza dover mediare tra esigenze di tutela di interessi politi-

camente rappresentati da diverse istituzioni locali, come inevitabilmente avviene nel caso dell’Autorità portuale italiana.

È vero tuttavia che i vari interessi degli utilizzatori dei servizi portuali sono tenuti presenti dal “*Marine*” grazie ai diversi organismi consultivi che da esso dipendono.

D’altra parte lo stesso Segretario del *Transport and Housing Bureau* è, a sua volta, un funzionario amministrativo nominato dal Capo dell’esecutivo.

Ma la maggiore efficienza che va riconosciuta al porto asiatico non dipende certamente soltanto da queste modalità di nomina, che possono rappresentare e probabilmente rappresentano in effetti uno svantaggio nel caso italiano, quanto piuttosto dal ruolo diverso ed aperto alla collaborazione finanziaria dei privati, che in realtà è il fattore prevalente nel risultato gestionale del porto.

Un altro fattore importante deriva anche dalla diversa possibilità di previsione programmatica delle esigenze del porto: i piani di sviluppo del porto sono commissionati dal Direttore del *Marine* ad imprese commerciali costituite da tecnici, specialisti e professionisti con l’incarico di valutare sulla base di cognizioni scientifiche i bisogni del porto nell’arco di oltre 10 anni, pur tenendo conto delle esigenze ambientaliste presentate dalle popolazioni interessate.

Il passo successivo compete alle imprese private che provvedono ad investire i capitali richiesti dalle infrastrutture, con evidente riguardo alla redditività dei capitali investiti, il che sembra preservare quelle comunità dal rischio dello spreco di risorse pubbliche.

Al confronto la possibilità delle nostre Autorità portuali di predisporre piani di sviluppo strutturati sull’arco di soli tre anni e dipendenti dal contributo finanziario dello Stato appare decisamente sfavorita.

CAPITOLO 8: - I NUOVI RAPPORTI ECONOMICI CON LA CINA

Il Governo di Hong Kong ha ben chiaro che per l’economia della Regione il ruolo del porto rimane l’elemento fondamentale per garantire prosperità e sviluppo non solo all’economia della Regione ma anche a quella delle vicine province e dell’intera Cina meridionale.

Garantire quindi volumi di traffico al porto è un obiettivo che viene costantemente perseguito dal Governo traendo profitto da ogni opportunità offerta dal mercato mondiale.

In questa prospettiva si pongono in evidenza alcuni trattati di natura commerciale che il Governo di Hong Kong ha stipulato con il preciso scopo di favorire l’industria locale di importazione e deportazione che, inevitabilmente, porta ad uno sviluppo delle attività portuali necessarie per tali traffici. Tra questi assume un ruolo primario di assoluta importanza il cosiddetto C.E.P.A.

8.1 - C.E.P.A. (CLOSER ECONOMIC PARTNERSHIP ARRANGEMENT)

Il 29 giugno 2003 la Cina e la R.A.S. di Hong Kong hanno stipulato l'importante accordo commerciale denominato *Closer Economic Partnership Arrangement* (C.E.P.A.), l'Accordo di partenariato economico a sostegno del *made in Hong Kong* in Cina con lo scopo di liberalizzare al massimo gli scambi commerciali tra le due aree, l'apertura al commercio dei servizi e l'estensione degli incentivi agli investimenti, aprendo in particolare alle imprese straniere la possibilità di accedere all'enorme mercato del continente cinese attraverso i privilegi fiscali offerti da Hong Kong in forza di questo accordo.

Gli scopi del trattato sono quelli di una progressiva riduzione, tendente alla stessa eliminazione, delle barriere tariffarie sulla generalità delle merci scambiate tra le due parti e quindi anche una liberalizzazione degli scambi dei servizi in genere, come bancari, assicurativi, commerciali, turistici, professionali, nel quadro del principio "*one Country, two Systems*".

La data di inizio della operatività dell'accordo era stabilita per il 1/1/2004, con l'intesa che al primo accordo (denominato poi CEPA I), con il quale sono state azzerate le tariffe daziali di 379 beni prodotti in Hong Kong e destinati alla esportazione nel territorio della Cina stessa, si sarebbero in seguito stipulati aggiorna mementi dell'accordo stesso, per un graduale raggiungimento degli obiettivi programmati.

Il trattato si attiene alle norme previste dalla *World Trade Organization* (WTO), l'Organizzazione Mondiale del Commercio, al fine di armonizzare e migliorare le rispettive realtà industriali e commerciali per promuovere un reciproco sviluppo stabile e duraturo, anche se in realtà il maggior progresso relativo è certamente assicurato per le industrie e le attività del continente, ovviamente ben più arretrate tecnologicamente rispetto a quelle della ex Colonia.

Hong Kong con l'accordo stesso si impegna a continuare a non applicare, come per il passato, nessuna tariffa daziaria per l'importazione di merci dal continente, e le stesse condizioni sono applicate dalla Cina per le merci di origine Hong Kong indicate nell'allegato 1, ed entrambe le parti escludono la possibilità di applicare norme anti *dumping*.

Trattandosi di un accordo cosiddetto *win win*, dal quale cioè ciascuna delle parti si attende di ricavare soltanto benefici, è prevista comunque una clausola (art. 9) per cui, in caso di una temporanea e particolare congiuntura sfavorevole per un settore di una delle parti, previa comunicazione scritta, è prevista la sospensione senza indugio della importazione di particolari prodotti.

Ovviamente hanno particolare importanza le norme stabilite per poter attribuire il certificato di origine alle merci provenienti da Hong Kong: esse sono precisate nell'allegato 2.

Il criterio chiave per determinare l'origine del prodotto, comprende la produzione caratteristica o le operazioni di trasformazione, il cambio del codice usato per l'applicazione della tariffa corrispondente, e il contenuto di valore aggiunto che non deve essere inferiore al 30% del valore FOB della merce esportata.

Il prodotto deve essere obbligatoriamente “*made in Hong Kong*”, secondo quanto previsto dal regolamento di origine per ciascun tipo di prodotto, in base al quale la trasformazione sostanziale del prodotto deve avvenire nella Regione.

Anche le società straniere possono avvantaggiarsi dell'accordo C.E.P.A. per entrare nel mercato cinese e non sono obbligate a stabilire, a tale preciso scopo, la propria sede nell'ambito della Regione speciale e devono soltanto rispettare le regole generali per le quali il prodotto possa rispondere ai requisiti stabiliti per attribuzione del certificato di origine.

Tali norme prevedono che soltanto le materie prime, le parti componenti con origine in Hong Kong, il costo della manodopera locale e i costi per lo sviluppo del lavoro sostenuti in Hong Kong possono essere inseriti nel calcolo del valore contenuto.

Di particolare interesse è la norma che consente l'applicabilità dei costi di sviluppo del lavoro per il requisito del “*made in Hong Kong*” perché essa evidentemente ha lo scopo di incentivare i produttori a realizzare le attività di più alto valore nella Regione.⁶⁵

Con il successivo accordo, CEPA II, un secondo gruppo di 729 tipi di beni ha ottenuto la totale esenzione tariffaria, è stato concesso agli operatori di Hong Kong l'accesso preferenziale al mercato cinese dei servizi, tra i quali in particolare quelli delle telecomunicazioni, della logistica e della distribuzione.

I Governi della Repubblica cinese e di Hong Kong hanno sottoscritto sei Allegati al testo principale dell'accordo il 29 settembre 2003, necessari per stabilire i dettagli esecutivi.

Il C.E.P.A. è diventato operativo, come si è detto, dal 1° gennaio 2004 regolamentando in particolare tre settori principali:

- 1) la liberalizzazione del commercio di merci
- 2) la liberalizzazione del commercio dei servizi e la firma di numerosi accordi per il riconoscimento reciproco di qualifiche professionali
- 3) la promozione del commercio e degli incentivi agli investimenti.

I principali soggetti interessati all'applicazione diretta del C.E.P.A. sono gli operatori specializzati nel commercio di prodotti ad alto valore intrinseco, come orologi, gioielleria e cosmetici, che erano gravati da un dazio di importazione superiore al 20%.

⁶⁵ Una classificazione dettagliata dei prodotti e delle relative regole per determinarne l'origine è accessibile nel sito del Dipartimento per l'Industria e il Commercio di Hong Kong: <http://www.tid.gov.hk/english/cepa>.

Le categorie ugualmente interessate ad avvantaggiarsi dall'accordo C.E.P.A. sono in particolare:

1) le industrie produttrici in Hong Kong di beni che rientrano nei criteri previsti dal C.E.P.A. ROOs (*rules of origin*) godono della tariffa zero per l'esportazione verso la Cina. Vi è soltanto un limitato numero di articoli esclusi dalle agevolazioni (residui chimici, rifiuti urbani ecc.), mentre il numero dei prodotti rientranti nelle ROOs sono oltre il migliaio.

Le regole hanno attinenza nella maggior parte dei casi al procedimento con il quale è stato realizzato il prodotto finale, oppure concernono le caratteristiche del bene, il criterio per la valutazione del "valore aggiunto"⁶⁶ o, infine, fanno riferimento alla modifica della voce doganale.⁶⁷

2) Fornitori di servizi in Hong Kong (persone fisiche e giuridiche): gli HKSS (*Hong Kong Service Supplier*) hanno una serie di agevolazioni nell'avviare un'intrapresa economica nel territorio del continente cinese. Tali fornitori di servizi sono stati individuati nelle seguenti categorie:

a) Professionisti esercenti la loro attività in Hong Kong: sono stati stipulati vari e successivi accordi con i quali è assicurato il riconoscimento dei titoli accademici e professionali da entrambe le parti.

b) Imprese cinesi: la Cina razionalizza le procedure delle aziende cinesi per investire ad Hong Kong.

c) Investitori stranieri: Il C.E.P.A. non impone alcuna restrizione per ciò che riguarda la fonte del capitale degli investitori.

Per il commercio di beni, gli investitori stranieri possono stabilire delle linee di produzione in Hong Kong per creare dei beni che ricadono nel dominio del C.E.P.A. ROOs (*Rules Of Origin*) e quindi poter in questo modo ottenere la tariffa zero.

Ugualmente per quanto concerne il commercio di servizi gli operatori stranieri con sede in Hong Kong, possono ottenere il trattamento previsto dal C.E.P.A. per iniziare le loro attività in Cina.

8.2 - I SETTORI APERTI ALLA TARIFFA ZERO

Tutti i prodotti di Hong Kong che rispettano le regole C.E.P.A. ROOs si possono avvantaggiare della tariffa zero per la loro esportazione in Cina continentale con esclusione di un piccolo numero di articoli proibiti come apparecchiature elettriche e prodotti medico-chirurgici usati o non funzionanti, residui chimici, rifiuti urbani, ossa di tigre e corna di rinoceronte ed altri.

⁶⁶ La norma dell'accordo prevede che la somma del valore aggiunto, rappresentato dai costi della manodopera locale, lo sviluppo del lavoro sostenuto in loco, delle materie prime e parti componenti già muniti di origine in Hong Kong dev'essere pari o superiore al 30% del valore FOB dei beni importati.

⁶⁷ Dette regole sono specificate nel capitolo "Change in Tariff Heading".

Gli accordi tra Hong Kong e la Cina continentale hanno potuto agevolare, con le clausole del C.E.P.A. ROOs, oltre 1000 articoli (regolati sulla base della classificazione tariffaria della Repubblica Popolare Cinese).

La maggior parte di queste regole sull'origine della merce sono impostate sul processo costruttivo e creativo con cui è stato ottenuto un bene, mentre le altre usano le regole definite nel "Change in Tariff Heading" o nel "Value-added content" o anche regole riguardanti le caratteristiche dei prodotti⁶⁸.

8.3 - PROCEDURE PER LA TARIFFA ZERO

Le procedure per ottenere la possibilità di usufruire della "tariffa zero" sono semplificate al massimo:

1) I produttori sono tenuti a presentare una richiesta al *Trade and Industry Department* (TID) per ottenere la *Factory Registration* (FR) al fine di dimostrare di avere una capacità produttiva sufficiente alla necessità di esportazione;

2) Per richiedere i benefici della Tariffa Zero, ogni consegna di merci in Cina continentale deve essere accompagnata dal "Certificate of Hong Kong Origin-CEPA [CO(CEPA)]" rilasciato dal TID o da una delle cinque Organizzazioni di certificazione approvate dal governo (*GACOs or five Government Approved Certification Organizations*).

Il Certificato, una volta approvato, deve essere consegnato all'importatore cinese che deposita la dichiarazione di importazione, e presentando il Certificato alle autorità doganali cinesi viene applicata la tariffa richiesta.

Tuttavia le altre formalità e procedure che si debbono normalmente seguire per l'importazione di prodotti in Cina vengono ancora richieste e messe in pratica.

Le facilitazioni del C.E.P.A. coprono soltanto i dazi all'importazione, mentre non è escluso il pagamento della VAT (tassa sul valore aggiunto) e di altre tasse interne alla Cina.⁶⁹

8.4 - L'AGEVOLAZIONE DEI SERVIZI CON IL C.E.P.A.

In forza del C.E.P.A., i fornitori di servizi in Hong Kong (*Hong Kong Service Suppliers*) ottengono un trattamento preferenziale per intraprendere iniziative economiche in Cina in diversi settori dei servizi. Molti di questi sono settori in cui Hong Kong ha dei vantaggi indiscutibilmente competitivi.

⁶⁸ L'elenco dei prodotti che rientrano sotto l'accordo C.E.P.A. ROOs è riportata sul sito: www.tid.gov.hk/english/C.E.P.A./tradegoods/trade-goods.html.

⁶⁹ Il Governo di Hong Kong mette a disposizione un proprio sito: http://www.tid.gov.hk/english/cepa/statistics/cocepa_statinics.html per rendere consultabili le imprese già qualificate, suddivise per settori commerciali.

I trattamenti preferenziali prendono diverse forme come ad esempio il permesso ad effettuare operazioni completamente controllate da soggetti di Hong Kong, regole meno restrittive sull'entità del capitale azionario, una riduzione del limite minimo di capitale sottoscritto e del turnover ed una generale attenuazione delle regole sulla localizzazione geografica e sullo scopo dell'iniziativa imprenditoriale.

I settori liberalizzati sono⁷⁰:

<i>Accounting</i>	<i>Job referral Agency</i>	<i>Research and development</i>
<i>Advertising</i>	<i>Legal</i>	<i>Securities and futures</i>
<i>Air Transport</i>	<i>Logistics</i>	<i>Services incidental to mining</i>
<i>Audiovisual</i>	<i>Management consulting</i>	<i>Services related to management consulting</i>
<i>Banking</i>	<i>Market research</i>	<i>Social services</i>
<i>Building-Cleaning</i>	<i>Medical and dental</i>	<i>Sporting</i>
<i>Computer and related services</i>	<i>Patent agency</i>	<i>Storage and warehousing</i>
<i>Convention and exhibition</i>	<i>Photographic</i>	<i>Telecommunication</i>
<i>Cultural</i>	<i>Printing</i>	<i>Tourism</i>
<i>Distribution</i>	<i>Professional qualification examination</i>	<i>Trade mark agency</i>
<i>Environmental</i>	<i>Public utility</i>	<i>Translation and interpretation</i>
<i>Freight forwarding agency</i>	<i>Rail transport</i>	<i>Transport</i>
<i>Individually owned stores</i>	<i>Real estate and construction</i>	
<i>Information technology</i>	<i>Related scientific and technical consulting services</i>	
<i>Insurance</i>	<i>Job intermediary</i>	

Il trattamento preferenziale riconosciuto in Cina ai fornitori di servizi è attribuito sia alle persone fisiche sia alle società giuridiche che rientrino nelle categorie denominate “Hong Kong Service Supplier” (HKSS).

Nel caso in cui il fornitore di servizi si identifichi con una persona fisica, residente in Hong Kong, il requisito “HKSS” è acquisito di diritto; qualora invece il fornitore si identifichi con una società o altra tipo di persona giuridica soggetta all'ordinamento giuridico della RAS, l'ottenimento della qualifica è vincolato alla condizione che la sua attività economica sia già precedentemente operante per un periodo di tempo di almeno 3 anni.

Allo scopo di agevolare gli investimenti stranieri quest'ultimo requisito è ridotto ad un periodo di un solo anno in favore delle società estere

⁷⁰ <http://www.tid.gov.hk/english/cepa/index.html>

che abbiano realizzato fusioni o acquisizioni di società locali successivamente alla data del 29 giugno 2003.

Il requisito di HKSS è attestato, soltanto per le società commerciali, da uno specifico certificato rilasciato *Trade and Industry Department* (TID) di Hong Kong, necessario per poter ottenere il trattamento preferenziale previsto dal C.E.P.A. dalle Autorità amministrative della Cina, mentre i fornitori di servizi che si identificano con delle persone fisiche sono esonerati da tale onere.

Norme particolari sono previste per le società commerciali estere alle quali per usufruire pienamente dei benefici del C.E.P.A., è offerta l'opportunità di acquisire totalmente o partecipare al capitale di una società già esistente e operante a Hong Kong, a condizione che la società locale così acquisita possa far valere un "passato commerciale" in un determinato settore economico.

Il C.E.P.A., inoltre, esclude espressamente dai propri benefici alcuni settori economici come gli uffici di collegamento, le società di servizio postale e in generale tutte le società che non hanno operazioni di commercio effettivo a Hong Kong.

Sul piano economico è da notare che l'impatto del C.E.P.A. sul settore dei servizi sembra più importante che quello sul settore manifatturiero, poiché i servizi costituiscono l'87% dell'economia di Hong Kong e questo tipo di società, nel complesso, sono molto diffuse ed efficienti, e questo fattore certamente favorisce una rapida evoluzione del settore dei servizi nell'intera Cina continentale.

Il C.E.P.A. non solo consente alle società di Hong Kong un più ampio accesso al mercato continentale cinese, ma favorisce anche un diretto ed effettivo controllo delle proprie operazioni commerciali ed economiche in Cina.

Tra i diversi settori economici liberalizzati con l'accordo, i Governi contraenti si sono impegnati al riconoscimento reciproco di un numero sempre maggiore di attività professionali dei vari settori.

Tra i settori che sono stati già riconosciuti vi sono, ad esempio tra i più importanti, quello relativo alla gestione della contabilità aziendale e della progettazione delle costruzioni edilizie.

L'accordo stesso, per quel che concerne specificatamente l'agevolazione del commercio e degli investimenti intende garantire nel tempo una graduale e crescente liberalizzazione che proceda con facilità nelle seguenti sette aree:⁷¹

⁷¹ <http://www.tid.gov.hk/english/cepa/index.html>

Area	Collaborazione consolidata
A agevolazioni allo sdoganamento	Stabilire un sistema di scambio d'informazioni doganali tra le due parti. Rafforzare la capacità di gestione dei rischi delle due parti e rilanciare l'efficienza nelle pratiche di sdoganamento attraverso la collaborazione tecnica.
Quarantena e ispezioni delle derrate alimentari, garanzia della qualità e sicurezza dei prodotti alimentari.	Rafforzare la collaborazione tra le due parti nell'ispezione e controllo dei prodotti elettrici e meccanici, nelle misure sanitarie e fitosanitarie, nella sicurezza del cibo, nella supervisione di quarantena e salute, nelle certificazioni di prodotto e autorizzazioni, nella gestione delle standardizzazioni, ecc.
Collaborazione di piccole e medie imprese	Rafforzare lo scambio di informazioni tra le PMI delle due parti. Organizzare scambi e visite tra le PMI delle due parti. Esplorare congiuntamente le strategie e le politiche di supporto per assistere lo sviluppo delle PMI delle due parti.
Collaborazione nella medicina tradizionale cinese e nei prodotti medicinali	Rafforzare la condivisione di informazioni tra le due parti nelle disposizioni sulle formulazioni, la strategia di sviluppo e la direzione dello sviluppo, ecc per la medicina cinese e i prodotti sanitari. Tutelare il margine competitivo di ciascuno. Promuovere la commercializzazione della medicina cinese e dei prodotti sanitari nel mercato internazionale.
Commercio elettronico	Rafforzare la collaborazione delle due parti nella ricerca e formulazione di regole, standards e regolamenti del commercio elettronico; nell'uso societario, promozione e preparazione, ecc. del commercio elettronico e nell'amministrazione elettronica.
Promozione del commercio e degli investimenti	Rafforzare la promozione del commercio e investimento reciproco tra le due parti. Collaborare nello sviluppo congiunto di mercati internazionali per le merci e le opere di ingegneria.
Trasparenza delle leggi e dei regolamenti	La Cina riconosce che Hong Kong ha costruito un sistema di leggi e regolamenti trasparenti su solide basi, e anche la Cina si sta adoperando per rispettare i suoi impegni con il WTO. Le due parti si impegnano a fornire informazioni con l'obiettivo di promuovere lo scambio economico e commerciale bilaterale.

Abbiamo visto che questo tipo di Accordo si sviluppa e si incrementa nel prosieguo del tempo e, in tale ottica, i due rispettivi Governi hanno più recentemente sottoscritto il *Supplement VI* al C.E.P.A. in data 9 maggio 2009, che, di fatto, riconosce ulteriori misure di liberalizzazione nei settori seguenti:

a) turismo: gli operatori turistici della Cina continentale possono organizzare visite guidate, per i residenti cinesi che visitano a Taiwan, e fermarsi temporaneamente ad Hong Kong. I residenti di Hong Kong con cittadinanza cinese possono ottenere l'autorizzazione per svolgere la professione di guida turistica ad Hong Kong, Macao e nella Madrepatria;

b) banche: le banche di Hong Kong che abbiano già stabilito una loro filiale nel Guangdong, possono istituire sedi secondarie nel territorio dell'intera provincia.

c) società finanziarie: le Securities Company di Hong Kong e della Cina continentale possono creare delle *joint venture* nella provincia del Guangdong, con la sola limitazione che la percentuale detenuta dalla controparte di Hong Kong può arrivare ad 1/3 del capitale comune;

d) *multimediali e audio-visivi*: le HKSS possono distribuire prodotti audio e video in tutta la Cina in completa indipendenza. La coproduzione e la post-produzione possono essere eseguite e realizzate in Hong Kong;

e) telecomunicazioni: le HKSS possono distribuire in Guangdong carte telefoniche utilizzabili solo in Hong Kong;

f) settore legale: è consentito agli avvocati con almeno 5 anni di esperienza di esercitare nella Cina continentale a condizione di svolgere un corso preparatorio e aver superato un esame finale. Gli studi legali di Hong Kong, con uffici rappresentativi in Cina, possono svolgere l'attività professionale in associazione con gli studi legali in Guangdong;

g) trasporti: le società di trasporti con requisito HKSS possono costruire e gestire la linea 4 della metropolitana di Shenzhen attraverso operazioni svolte completamente da operatori di Hong Kong;

h) stampa e pubblicazioni: le società di Hong Kong possono creare delle aziende di servizi per l'impaginazione e la produzione nella Cina continentale.

Anche nell'anno 2010 la Cina e la Regione di Hong Kong, in ottemperanza all'art. 3 del CEPA, che prevede che le due parti contribuiranno ad ampliare ed arricchire il contenuto della convenzione con una continua e reciproca liberalizzazione reciproca, hanno sottoscritto in data 27 maggio 2010 ad Hong Kong, il 7° supplemento al CEPA.⁷²

72 Riferimento Internet: www.tid.gov.hk/english/cepa/legaltext/cepa-legaltext.html.

Con questo Supplemento sono previste ulteriori 35 liberalizzazioni dei mercati e del commercio e altre misure di agevolazione in 14 settori dei servizi.

Tali servizi comprendono i settori delle costruzioni, la professione medica, i servizi bancari, finanziari, assicurativi: in sintesi si tratta dei settori già oggetto delle misure di liberalizzazione per i quali vengono ulteriormente allentati i vincoli restrittivi previsti.

Un esempio per tutti: una Banca di Hong Kong può costituire una banca con capitali interamente esteri o aprire una filiale di una banca estera purché abbia mantenuto un suo ufficio di rappresentanza nel Continente per il periodo di un solo anno, laddove precedentemente tale lasso di tempo era fissato in due anni.

8.6 - L'IMPATTO ECONOMICO DEL C.E.P.A.

Il Dipartimento statistiche del Governo di Hong Kong (HKSARG) ha seguito attentamente l'attuazione del CEPA dal 1° gennaio 2004 studiando in particolare i dati statistici relativi ai certificati dei fornitori di servizi di Hong Kong (HKSS) e dell' Individual Visit Scheme⁷³ (IVS), per valutarne l'impatto sull'economia di Hong Kong.

Come risulta dalla relazione di valutazione, nel periodo 2007-2009, la liberalizzazione degli scambi di servizi e IVS ha continuato a portare benefici alle imprese di Hong Kong e all'economia nel suo complesso.

Durante il 2004-2009, le entrate commerciali complessive ricavate dalle società commerciali di Hong Kong grazie al CEPA per gli scambi di affari con il continente hanno raggiunto i 61,6 miliardi dollari HK.

Nel corso del 2007-2009, gli introiti ottenuti dai fornitori di servizi di Hong Kong per operazioni svolte nella Cina continentale sono pari a 198,5 miliardi dollari HK.

Durante lo stesso periodo, le società di Hong Kong hanno ottenuto entrate aggiuntive a fronte delle operazioni commerciali per un totale di circa 55,1 miliardi dollari HK.

A fine 2009, grazie alla liberalizzazione del commercio dei servizi e del turismo (IVS) consentita dal CEPA, sono stati creati a Hong Kong posti di lavoro per un totale di 54.700, mentre 40.600 posti di lavoro sono stati creati sul Continente.

CEPA ha anche un impatto positivo sulla Cina continentale per la sua capacità di facilitare gli investimenti esteri tramite Hong Kong, al punto che l'Accordo CEPA risulta davvero come una questione chiave a favore degli investimenti ad Hong Kong.

⁷³ *Individual Visit Scheme*: è il programma con il quale sono state autorizzate le visite individuali di cittadini del Continente cinese ad Hong Kong, dopo il tracollo dell'industria turistica dell'isola causato dall'epidemia SARS nel 2004.

Inoltre, poiché il continente ha razionalizzato le procedure amministrative per le imprese che intendono investire a Hong Kong, il commercio e gli investimenti tra la Cina continentale e Hong Kong sono ulteriormente aumentati. Secondo le informazioni fornite dal Ministero del commercio, tra settembre 2004 e dicembre 2009, 2.602 imprese di terraferma avevano ottenuto l'autorizzazione per investire a Hong Kong, comportando un giro d'affari valutato a più di 24,4 miliardi dollari USA di investimenti⁷⁴.

8.7 – I RIFLESSI DELLA NUOVA LEGGE SUI DIRITTI DI PROPRIETÀ IN CINA

Il trattato CEPA apre, come abbiamo visto, il mercato interno della Cina alle imprese straniere e questa prospettiva ha ricevuto recentemente notevoli possibilità di sviluppo dalla emanazione in Cina di una legge dalla quale le imprese ed i privati stranieri possono ricavare nuove possibilità di tutela per gli investimenti a fini industriali ed immobiliari.

I riflessi indiretti che tale legge può avere sull'economia di Hong Kong sono di palmare evidenza, dal momento che i servizi di consulenza e commerciali, finanziari, legali e bancari offerti da Hong Kong sono il principale veicolo per accedere a tali nuove opportunità da realizzare sul territorio continentale.

Ci riferiamo alla nuova legge sui diritti di proprietà (*Property Rights Law*), promulgata il 16 marzo 2007 dal Governo cinese ed entrata in vigore il 1° ottobre 2007, composta da 247 articoli che, per la prima volta nella storia legale della Repubblica Popolare Cinese, disciplina esaurientemente i vari aspetti e le diverse problematiche legati alla proprietà mobiliare ed immobiliare, regolando nell'interesse del proprietario il diritto di possedere, usare, trarre profitto e disporre del relativo bene.

La legge suddetta disciplina inoltre, nella Parte 3^a, il diritto di usufrutto e prevede la possibilità di impiegare beni mobili e immobili per la costituzione di garanzie reali (pegno, ipoteca), ipotesi che, fino a pochi decenni or sono, risultavano al di fuori delle possibilità di trattazione.

Il concetto di proprietà privata del suolo in Cina già esisteva nella legislazione imperiale ma ad un livello che si potrebbe considerare teorico, dal momento che mancava una legge organica che ne disciplinasse le tre forme nelle quali oggi si manifesta e cioè: la proprietà statale, quella collettiva e quella privata (persona fisica o società di diritto privato).

Per la prima volta (artt. 32-38) si pone l'accento sull'inviolabilità del diritto di proprietà garantendo una protezione adeguata alle forme nelle quali può esercitarsi tale diritto.

⁷⁴ Fonte Internet: http://www.tid.gov.hk/print/english/cepa/further__liberal.html

La *Property Rights Law* è suddivisa in una parte generale ed una parte speciale: nella parte generale sono stati posti in particolare rilievo l'inviolabilità del diritto di proprietà, le riserve a favore della proprietà pubblica, la possibilità di creazione, trasferimento e decadenza dei diritti di proprietà.

Altrettanta importanza è stata riservata alle norme sulla registrazione dei diritti di proprietà immobiliare,⁷⁵ sulla pubblicità per i diritti di proprietà eventualmente registrati, nonché sulle varie possibilità di opposizione e di risoluzione delle controversie a disposizione dei proprietari e delle parti interessate (conciliazione, mediazione, arbitrato, ecc.).

Nella parte speciale, invece, è stata data una precisa e particolare definizione - nell'ambito di un sistema giuridico improntato al socialismo - del concetto di proprietà sul suolo, ed il potere in capo allo Stato di effettuare espropri per soddisfare esigenze di pubblica utilità. L'elenco dei beni posseduti dallo Stato, dei beni posseduti dalle collettività dei contadini e di quelli che possono essere posseduti dai privati (quali guadagni ottenuti da attività lavorative, beni immobili, beni casalinghi, strumenti di produzione, materiali grezzi ed altri beni mobili e immobili) completa il quadro normativo.

L'art. 29 della legge garantisce il diritto all'eredità in favore dei soggetti privati, come pure la protezione degli investimenti finanziari e dei conti correnti, mentre la protezione dei diritti di proprietà è riconosciuta anche a favore delle società private.

Ampio spazio è stato dedicato alla disciplina della comproprietà, in particolare quella degli edifici, nonché dei diritti di proprietà sui fondi contigui e delle servitù prediali.

8.7.1 - I DIRITTI D'USO SUI TERRENI E LA PROPRIETÀ DEGLI IMMOBILI IN CINA

In origine, il problema della natura della "proprietà" (in realtà si trattava più esattamente di un diritto d'uso) sui terreni e sugli immobili nasceva dalla usuale proposta del partner cinese, in sede di costituzione di una *joint venture* in Cina, di effettuare la propria contribuzione mediante il conferimento, appunto, di un terreno e/o di fabbricati.

A tali contributi viene imputato, come d'uso, un valore nella valuta contemplata dalla *joint venture*, in base al quale il partner cinese detiene una quota della società; ed è intuibile come, spesso, si tendesse a sopravvalutare il valore di tale forma di investimento.

Era quindi indispensabile poter definire chiaramente a chi competesse realmente la proprietà di tali beni (terreni e fabbricati), necessari per poter avviare una attività di produzione di beni in Cina, e, correlati-

⁷⁵ Il Capo 2° della legge istituisce il Registro della proprietà immobiliare, che costituisce la prova del diritto in capo ai privati (con la sola eccezione delle risorse naturali appartenenti allo Stato).

vamente, creare la possibilità che tali conferimenti, da parte dei partner cinesi, potessero validamente essere quantificati, in termini monetari, nella composizione del capitale sociale della *joint venture*.

La questione oggi acquista una ancor maggiore importanza per l'opportunità di agevolare gli investimenti stranieri in Cina, con capitale totalmente straniero, in considerazione delle valutazioni, anche speculative, che la proprietà di un terreno o di un immobile in Cina possono favorire.

Il tema richiede una premessa circa la natura della "proprietà" nel sistema giuridico cinese.⁷⁶ Sotto questo aspetto, come abbiamo detto, la proprietà in Cina può essere:

- 1) del popolo, cioè dello Stato;
- 2) collettiva, cioè appartiene ad una organizzazione collettiva territoriale;
- 3) privata, un concetto nuovo, introdotto con la riforma della Costituzione del 1999 e meglio codificato in Cina con la legge del 2007.

In linea generale, il suolo in Cina è esclusivamente di proprietà dello Stato, nonostante i diritti d'uso sul terreno fossero comunemente scambiati sul mercato cinese.

Era, peraltro, uno degli obiettivi dell'attuale Governo cinese l'intenzione di riformare totalmente il sistema del trasferimento dei diritti sugli immobili mettendo fine ad abusi verificatisi nel mercato dei diritti d'uso, con conseguenti tensioni sociali, dovute alle difficoltà economiche causate dai costi crescenti delle abitazioni private.

Tale mercato dei diritti d'uso sul terreno aveva avuto i suoi inizi solo dal 1988 (per quanto le *joint venture* avessero già ottenuto il permesso di "acquisire" diritti d'uso sul terreno fin dal 1979).

Da allora varie successive riforme del sistema si sono succedute pressoché costantemente (la *Land Law*, è stata promulgata nel 1986, poi rivista nel 1988, nel 1998, nel 2004 e da ultimo nel 2007).

I soggetti privati, siano essi società cinesi, *FIE* (*Foreign-Invested Enterprise*) o individui, non possono, dunque, detenere la proprietà sui terreni in Cina, sia urbani sia extraurbani, ad essi è, però, concessa la possibilità di ottenere il diritto (di superficie) di utilizzare un terreno (*Land Use Right*) e, prelieve le necessarie autorizzazioni, di edificarvi edifici o altri immobili, i quali, invece, resteranno di loro proprietà.

Con l'istituto del "diritto d'uso" il legislatore cinese, dando prova di notevole pragmatismo, è riuscito a conciliare l'esigenza propria di una repubblica socialista di mantenere formalmente in capo alla collettività, cioè allo Stato, la proprietà del suolo con la necessità di garantire ad un soggetto privato la piena disponibilità di un terreno in forza di un titolo

⁷⁶ Schipani S., Terracina G., *Sistema giuridico romanistico e diritto cinese. Le nuove leggi cinesi e la codificazione: la legge sui diritti reali*, Tielle Media, 2008, *passim*.

che non si differenzia, sostanzialmente, da quello comunemente inteso come diritto di proprietà nelle società occidentali a regime capitalistico.

Ai sensi della *Land Administration Law* i diritti d'uso sul terreno si suddividono in due fondamentali categorie che nella pratica corrente in Cina vengono denominate: *Allocated Land Use Rights* (cioè, assegnazione) e *Granted Land Use Rights* (cioè, concessione).

Si tratta, nel primo caso, in sintesi, di un usufrutto senza limiti temporali, per finalità pubbliche o collettive che è concesso, di norma, gratuitamente agli enti statali e ad altri minori enti collettivi.

Il diritto d'uso del terreno "assegnato" non è trasferibile, non può essere oggetto di garanzia o di altre operazioni economiche, inclusa qualsiasi utilizzazione da parte di società ad investimento straniero.

Il diritto d'uso relativo ad un terreno "assegnato", in particolare, può essere in ogni momento oggetto di revoca da parte dello Stato.

Il *Granted Land Use Rights* costituisce invece un diritto di concessione a titolo oneroso, a fronte di un contratto di trasferimento avente ad oggetto l'uso di un terreno statale.

La concessione ha un tempo determinato (70 anni per uso residenziale, 50 per uso industriale e 40 per uso commerciale) ed è, nei limiti della durata prevista originariamente, trasferibile, e comunque può essere oggetto di operazioni economiche, anche da parte di entità private o individuali.

Tale diritto d'uso di un terreno legittimamente concesso può essere oggetto di revoca solo per esigenze di pubblica utilità e solo in seguito alla corresponsione di un indennizzo.

Il terreno collettivo in concessione può essere oggetto di utilizzazione economica solo in seguito al preliminare trasferimento allo Stato e da questo, successivamente, al nuovo utilizzatore.

La *Property Rights Law* regola la questione del limite temporale dei *Land Use Rights* come segue:

a) per proprietà residenziali il *Land Use Right* è automaticamente rinnovato alla scadenza del termine; non è tuttavia specificata la durata del prolungamento né se è prevista la possibilità del pagamento di un eventuale canone;

b) per proprietà non residenziali rimane in vigore la disciplina previgente della Repubblica Popolare Cinese: alla scadenza del termine è possibile richiedere una proroga ed allo Stato è riservata una totale discrezionalità nella decisione.

La diversa natura giuridica del diritto d'uso è indicata nel relativo certificato (*Land Use Right Certificate*), intestato al soggetto che ha acquisito il diritto.

Per quanto riguarda gli investimenti da parte di società estere, la procedura prevede che, acquisito formalmente il diritto d'uso sul terreno (a seguito di contribuzione da parte del socio cinese o pagamento del corri-

spettivo del diritto d'uso al legittimo proprietario del diritto), la società investitrice straniera (*FIE - Foreign-Invested Enterprise*) richiede alle autorità competenti (*Land Administration Bureau*) la registrazione del diritto d'uso e il certificato comprovante la titolarità dello stesso.

Soltanto in presenza di tale registrazione il diritto è tutelato dall'ordinamento ed il terreno legalmente ottenuto è trasferibile e può essere a sua volta dato in locazione o in garanzia.

Per finalità di pubblico interesse, lo Stato conserva la facoltà di espropriare terreni di proprietà di una collettività o di privati, liquidando, tuttavia, un indennizzo.

Viceversa l'espropriazione senza indennizzo può essere effettuata per terreni convertiti ad uso diverso da quello agricolo e lasciati inutilizzati per più di due anni dal concessionario del diritto d'uso relativo.

Si è già osservato che nella costituzione di una *joint venture*, in Cina, accade frequentemente che la contribuzione in conto capitale del partner cinese comprenda, tra l'altro, il terreno e gli immobili industriali, beni per i quali è di rilevante importanza accertare la natura del diritto di proprietà che il partner cinese detiene sugli stessi.

È importante accertare che tali diritti appartengano alla categoria dei *Granted* (per evitare di incorrere nelle possibili conseguenze di una espropriazione) e, nel caso in cui si accertasse che i diritti d'uso del terreno di cui è titolare il partner cinese siano della categoria *Allocated*, sarà necessaria la procedura prevista dalla legge per convertire i diritti da *Allocated* a *Granted* e consentirne la contribuzione al capitale della Società investitrice straniera (*FIE - Foreign Invested Enterprise*) in Cina.

Può esser utile riassumere brevemente quello che accadeva prima della riforma per meglio comprendere l'evoluzione di un mercato sempre più dinamico e globalizzato.

Nel periodo antecedente le disposizioni attuali sui diritti immobiliari, le modalità seguite dalla maggior parte degli investitori era quella di provvedere alla intestazione della proprietà a favore di organizzazioni *offshore*, ovvero attribuire l'intestazione dell'immobile a nome di società appartenenti a giurisdizioni con regimi fiscali di favore, con particolare attenzione alla esistenza di trattati contro la doppia imposizione in vigore con la Cina (Bermuda, Mauritius ecc.) e pertanto, la costituzione di società di diritto cinese per la detenzione diretta di immobili era raramente utilizzata.

Tale pratica era attuata principalmente per ottenere i vantaggi fiscali riservati alle società *offshore* in quanto, nel caso di una società estera, attentamente organizzata nel senso che essa si astenesse dal possedere una struttura stabilmente costituita sul territorio cinese, era possibile evitare il presupposto d'imposta derivante dalle disposizioni

OCSE,⁷⁷ laddove una società costituita in Cina e controllata o partecipata dall'estero, definita FIE "Foreign-Invested Enterprise", sconta un'imposizione diretta sul reddito prodotto pari al 33%⁷⁸.

Inoltre un vantaggio fiscale offerto dalla struttura *offshore*, oltre a minori controlli e pratiche burocratiche, era costituito dalla possibilità di evitare l'obbligo del cosiddetto "blocked capital", che consisteva nella necessità di versare una quota dell'investimento a titolo di capitale registrato.

Per le società di diritto cinese, i requisiti di capitale registrato e i conferimenti richiesti ai soci sono fissati a dei valori comparativamente minimi, in proporzione all'investimento totale, da eseguirsi in tempi ben definiti nei termini di versamento. Uno svantaggio è rappresentato dal fatto che la riduzione del capitale registrato e la conseguente restituzione del capitale eccedente è reso difficoltoso dalla regolamentazione in vigore, per lo meno sino al momento in cui la stessa società non venga posta in liquidazione.

La più recente normativa del settore immobiliare rende impossibile la modalità pregressa e l'investitore estero è tenuto a costituire una società in Cina, che in tal senso viene definita con il termine di WOFE (*Wholly Owned Foreign Enterprise*), cioè società con capitale interamente estero).

Per la costituzione di WOFE è necessario seguire una procedura strutturata sui diversi atti di approvazione governativa, che vanno dalla dotazione iniziale di capitale, per il quale non è previsto un importo minimo ma che deve essere appropriato rispetto alle dimensioni e all'oggetto dell'operazione societaria (art. 20 Wofe Rules), alla successiva possibilità di finanziamenti per il versamento del capitale registrato.

Pertanto non è più possibile operare tramite strutture *offshore*, poiché gli investitori esteri sono ora tenuti a dover modificare il loro intervento sia in termini societari sia in termini di pianificazione finanziaria, in considerazione dei diversi requisiti di versamento di capitale, delle limitazioni all'indebitamento e delle relative implicazioni fiscali.

In aggiunta a tale problematica, gli investitori senza una propria struttura in Cina dovranno considerare un periodo di tempo aggiuntivo per la costituzione e l'organizzazione di una struttura societaria, analogamente a quanto previsto per la WOFE.

Sono state introdotte nuove procedure e condizioni per la concessione della *business licence* della società estera incorporata in Cina e delle ulteriori licenze richieste per poter svolgere le operazioni programmate.

77 L'art. 5 del modello OCSE statuisce: 1. Ai fini della presente convenzione, l'espressione "stabile organizzazione" designa una sede fissa di affari in cui l'impresa esercita in tutto o in parte la sua attività (omissis).

78 La società *offshore* era invece soggetta soltanto al 5% del reddito immobiliare, cosiddetta *business tax*.

Le nuove norme prevedono una importante eccezione e cioè il caso dell'utilizzo strumentale dell'immobile: è previsto infatti che alcune entità, quali le filiali o gli uffici di rappresentanza di imprese estere e le persone fisiche residenti in Cina per scopi lavorativi o di studio di durata superiore ad un anno, sono autorizzate ad acquistare proprietà immobiliari per il proprio diretto utilizzo.

È chiaro che con tale eccezione il Governo cinese ha inteso favorire la possibilità per società e privati di continuare a lavorare in Cina, consentendo loro l'acquisto di proprietà immobiliari indispensabili per la loro stessa attività; mentre è implicitamente impedito che tali acquisti possano avere un fine speculativo.

8.7.2 – LA REGISTRAZIONE DEL CAPITALE DELLE SOCIETÀ IMMOBILIARI

La nuova normativa⁷⁹ ha stabilito un livello minimo di capitale registrato, più elevato per le imprese del settore dei beni immobiliari, rispetto alle altre società.

Sempre allo scopo di rendere meno agevole la speculazione edilizia, le norme attuali impongono una percentuale predefinita dell'investimento totale della società immobiliare destinato agli investimenti immobiliari, percentuale che pertanto deve essere versata sotto forma di capitale registrato conferito nella *Foreign Invested Enterprise*, mentre la quota residua pari all'investimento totale al netto del capitale registrato deve essere oggetto del finanziamento soci.

La precedente regolamentazione prevedeva inoltre un incremento del capitale registrato: qualora l'investimento totale nella *Foreign-Invested Enterprise* fosse stato superiore a 30 milioni di US\$, era richiesto il versamento pari ad almeno il 33% dell'investimento totale.

L'attuale normativa obbliga invece ad un versamento minimo pari al 50% dell'investimento totale e nello stesso tempo consente che la soglia massima del capitale presa in considerazione sia ridotta da 30 a 10 milioni di US\$⁸⁰.

Tale novità ha un impatto notevole sugli investitori e sulle imprese estere coinvolte in grandi operazioni immobiliari, le quali dovranno incrementare il proprio investimento nel capitale; ciò significa una minore possibilità di utilizzo della leva finanziaria negli investimenti.

Infatti l'intento del Governo cinese è precisamente teso a limitare la speculazione nel ramo immobiliare, rendendo più difficoltosa l'entrata

79 La nuova regolamentazione è raccolta nella Circolare emessa in data 11/7/2006 congiuntamente dal Ministero delle Costruzioni e dalla SAFE (State Administration of Foreign Exchange) "Opinions on Regulating the Entry of Foreign Investment into the Real Property Market and the Administration.

80 Corriere Asia Publishing Ltd. - Corriereasia.com - Quaderni e approfondimenti - 5

nel settore, sia a livello di progetto che a livello d'impresa, a investitori con risorse finanziarie limitate in termini di conferimenti di capitale.

8.7.3 - LE CONDIZIONI PER IL FINANZIAMENTO DELLE SOCIETÀ IMMOBILIARI

Negli ultimi tempi il Governo cinese ha valutato con preoccupazione la possibilità di una forte speculazione nel mercato immobiliare che potrebbe alterare l'equilibrio di questo mercato. In tale ottica il Governo ha deciso di vincolare il finanziamento delle società immobiliari secondo ben determinati parametri che possano limitare il rischio di incentivare una progressione nelle operazioni di pura speculazione.

A tal fine appunto la citata Circolare congiunta vieta il finanziamento, sia interno sia estero, qualora il richiedente del finanziamento sia una FIE che necessiti del finanziamento stesso per impiegarlo in operazioni di natura immobiliare. Tuttavia è consentito attuare un finanziamento estero qualora siano state osservate le seguenti condizioni:

- a) che sia già stato effettuato il versamento del capitale registrato della FIE;
- b) che la FIE disponga del certificato a garanzia dei diritti d'uso relativi ai terreni interessati dalle operazioni di investimento;
- c) che sia necessario integrare quantomeno al 35% il capitale previsto nel progetto di sviluppo.

Una *Foreign-Invested Enterprise* immobiliare non può attualmente ottenere un finanziamento né estero né locale, e non è più consentita la conversione di valuta estera in RMB, qualora l'obiettivo della conversione sia il finanziamento di una impresa immobiliare.

Il finanziamento dall'estero di una *Foreign-Invested Enterprise* è invece possibile se:

- a) il capitale registrato è stato interamente versato;
- b) la società ha ottenuto il certificato a garanzia dei diritti di uso del terreno, sulla proprietà che rappresenta la finalità dell'investimento;
- c) in caso di progetto di sviluppo, il capitale dello stesso costituisca almeno il 35% sul totale dell'investimento pianificato.⁸¹

Conformemente alle disposizioni relative agli incrementi di capitale, anche la attuale previsione normativa, che limita l'accesso al capitale di finanziamento fino al raggiungimento di certe soglie, ha lo scopo di sconsigliare le speculazioni, rendendo più complesso per gli investitori agire attraverso i progetti immobiliari. In questo prospettiva il versamento del capitale registrato e l'integrale pagamento dei diritti di utilizzo del terreno sono condizioni prioritarie per poter ottenere dei finanziamenti bancari.

⁸¹ Fonte: Corriere Asia Publishing Ltd. - Corriereasia.com - Quaderni e approfondimenti, a cura di F. Keller, Palazzari & Co.

8.7.4 – LA NUOVA NORMATIVA SAFE

La *State Administration of Foreign Exchange (SAFE)* è l'Autorità statale cinese di supervisione che controlla i flussi in entrata e in uscita in valuta estera in base a quanto stabilito dalla legislazione locale, ed è altresì responsabile dell'applicazione della relativa regolamentazione.

In ottemperanza le banche estere operanti con proprie strutture in Cina devono conformare la propria attività in stretto accordo con le regolamentazioni SAFE.

La *State Administration of Foreign Exchange* ha emesso, in data 1° settembre 2009, una Circolare che mette in vigore la normativa generale emessa a luglio disciplinando i dettagli delle procedure amministrative, differenziate in base alla tipologia dell'investitore, stabilendo la procedura operativa per l'acquisto di un immobile.

Per l'acquisto finalizzato all'utilizzo strumentale dell'immobile, effettuato con valuta estera, da conto estero o da conto locale in valuta estera, la procedura prevede il deposito della seguente documentazione:

- a) contratto di vendita o prevendita della proprietà;
- b) approvazione della costituzione e del certificato di registrazione dell'impresa estera;
- c) registrazione dell'acquisto presso l'autorità amministrativa competente per gli immobili stessi;
- d) dichiarazione scritta degli scopi di utilizzo della proprietà.

La procedura deve quindi concludersi con la conversione dei fondi in valuta in RMB e questi devono essere accreditati sul conto del proprietario dell'immobile.

CAPITOLO 9:- I RAPPORTI INTERNAZIONALI DEL PORTO DI HONG KONG

9.1 - LA CONVENZIONE IMO SULLA SICUREZZA DELLE NAVI

Dopo i tragici eventi dell'11 settembre 2001, la ventiduesima sessione dell'Assemblea dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), nel novembre 2001, ha approvato all'unanimità lo sviluppo di nuove misure a tutela della sicurezza delle navi e degli impianti portuali con la convocazione di una conferenza dei governi già aderenti alla "Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare" del 1974 (nota come Conferenza diplomatica sulla sicurezza marittima) nel dicembre 2002.

La Conferenza ha anche predisposto un Codice per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali, il Codice ISPS (*Internation Ship and Port facility Security Code*) con l'intesa che i Governi dei Paesi contraenti ne diano piena attuazione a partire dalla data del 1° luglio 2004.

La disposizione di cui al capitolo XI-2 della “Convenzione per la salvaguardia della vita in mare”, SOLAS 74 (*Safety Of Life At Sea*) e del Codice ISPS alle navi è stata estesa agli impianti portuali in considerazione del fatto che la SOLAS 74 rappresentava il mezzo più celere per garantire la necessarie misure di sicurezza entrate in vigore e ottenerne gli effetti il più rapidamente.

Si è inoltre convenuto che le disposizioni relative agli impianti portuali riguarderanno unicamente l’interfaccia nave/porto, anche perché il tema più ampio della sicurezza delle aree portuali sarà oggetto di ulteriore lavoro congiunto tra l’Organizzazione marittima internazionale e l’Organizzazione internazionale del lavoro .

9.2 - IL CODICE ISPS

Gli obiettivi che i Governi si sono proposti di conseguire con la convenzione nota come Codice ISPS (acronimo di *International Ship and Port Facility Security Code*) sono:

a) stabilire un quadro internazionale di cooperazione tra i governi stessi, per mettere in grado le amministrazioni locali e il settore marittimo e portuale di rilevare le minacce alla sicurezza e di prevenire gli incidenti di sicurezza che possono interessare navi o impianti portuali utilizzati negli scambi internazionali;

b) definire i rispettivi ruoli e responsabilità dei governi contraenti, delle agenzie governative, delle amministrazioni locali preposte al settore marittimo e portuale, a livello nazionale e internazionale, al fine di garantire la sicurezza marittima;

c) consentire la raccolta e lo scambio rapidi ed efficaci di informazioni in materia di sicurezza ;

d) fornire una metodologia di valutazione della sicurezza e rendere disponibili piani e procedure per reagire a un cambiamento dei livelli di sicurezza;

e) garantire in via generale la fiducia che misure adeguate e proporzionate di sicurezza marittima sono in atto.

Per quanto riguarda l’ambito di applicazione del Codice ISPS, è da rilevare che le relative sue norme regolano soltanto la navigazione internazionale delle:

a) navi passeggeri, comprese le unità “veloci”;

b) navi da carico di almeno 500 tonnellate di stazza lorda, ivi comprese le unità “veloci”;

c) le unità mobili di perforazione *offshore*.

d) negli impianti portuali destinati a tali navi qualora effettuino viaggi internazionali.

9.3 - GLI ENTI PREPOSTI ALLA SICUREZZA DA PARTE DI HONG KONG

9.3.1 – IL PASAC

Il Governo di Hong Kong ha indicato il “*Marine Department of Hong Kong*” quale autorità delegata ad adempiere gli obblighi previsti dal Codice ISP per garantire la sicurezza del porto nel suo complesso.

L’Ente incaricato, il PASAC (*Porto Area Security Advisory Committee*), è presieduto dal vice direttore del “*Marine Department*”, ed è composto da rappresentanti del porto e delle società di spedizione e di altre agenzie governative interessate, ed è stato istituito il 3 luglio 2003. Il PASAC è essenzialmente un organo consultivo, che fornisce consulenza per la Autorità Designata (*Designed Authority*) di Hong Kong su tutte le questioni relative all’attuazione del Codice ISPS IMO nella Regione A.S. di Hong Kong.

9.3.2 – IL PFSWG

Sempre nell’ambito di queste esigenze di sicurezza, è stato istituito un diverso soggetto, il Gruppo di Lavoro, il PFSWG (*Port Facility Security Working Group*), composto da membri della Polizia, funzionari degli uffici della dogane, delle imposte e dell’immigrazione, anche questo presieduto dal “*Marine Department*”. Tale Gruppo di Lavoro si presenta come l’organo esecutivo della Autorità Designata istituito per adempiere agli obblighi derivanti dal Codice ISP in materia di sicurezza dei porti.

A Hong Kong una conferenza diplomatica ha adottato la nuova Convenzione IMO (*International Maritime Organization*) allo scopo di assicurare un riciclaggio sicuro del naviglio, positivo per l’ambiente (“*Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships*”), che dovrebbe entrare in vigore nel 2013 dopo la ratifica da parte di 15 Paesi, che rappresentino almeno il 40% della flotta mondiale e possiedano una capacità di smantellamento del 3% del naviglio mondiale totale.

In ogni caso, la Convenzione adottata entrerà subito in vigore nella parte che riguarda l’adozione di specifiche progettuali che predispongano anche delle modalità di smantellamento delle navi, minimizzando i rischi per la salute dei lavoratori e per l’ambiente. La Convenzione riguarda anche l’intera flotta mercantile già esistente: circa 50.000 navi in tutto il mondo dovranno avere a bordo un certificato con l’elenco dei materiali pericolosi per la salute presenti nella struttura e nelle attrezzature.

Il Registro navale di Hong Kong, posto sotto la sorveglianza del *Marine department*, pur essendo stato istituito appena nel 1990⁸² in questi pochi anni ha già raggiunto una delle più grandi dimensioni al mondo: è classificato al 13° posto tra le flotte mercantili mondiali avendo registrato complessivamente navi per oltre 6 milioni di tonnellate lorde⁸³.

Il successo conseguito anche in questo campo da Hong Kong è dovuto, come sempre, ai costi minimi e alla grande efficienza: dal dato sopra riportato si è giunti nel giro di dieci anni a oltre 10 milioni di tonnellate lorde e il dato più recente, al 31/12/2009, porta il totale a poco meno di 45 milioni per un numero di circa 1500 navi⁸⁴.

Le ragioni di tale successo sono dovute principalmente ad un servizio disponibile prontamente, con la consulenza tecnica di un personale altamente qualificato; un regime fiscale tra i più bassi al mondo; il sistema legale basato sul *Common law*; accordi contro la doppia imposizione fiscale; nessuna restrizione relativa alla nazionalità dell'equipaggio ecc.

Il Registro è in grado di offrire anche tutti i servizi relativi all'iscrizione di ipoteche, trasferimenti di contratti charter ecc.

Per la registrazione di una nave è necessario che la quota di maggioranza della sua proprietà sia intestata ad una persona giuridica di Hong Kong ovvero ad una società estera registrata in Hong Kong o, infine, una persona fisica normalmente residente in Hong Kong.⁸⁵

Le ispezioni e le certificazioni del naviglio sono conformi alla Convenzione dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) ed alla Convenzione per la formazione della gente di mare (*STWG: Standard of Training Certification and Watchkeeping for seafarers*).

Non sussiste alcuna discriminazione relativa alla nazionalità dei comandanti o dell'equipaggio e chiunque sia in regola con le certificazioni internazionali può essere ingaggiato su una nave registrata ad Hong Kong.

Vi è una unica caratteristica che distingue la registrazione ad Hong Kong: le bandiere che contraddistinguono la nave devono essere due: dal 1997 infatti sono quella della Repubblica cinese e quella di Hong Kong, China.

82 Anche il mantenimento del Registro Navale è stato oggetto di specifica disposizione da parte della *Basic Law* all'art.125: "*The Hong Kong Special Administrative Region shall be authorized by the Central People's Government to continue to maintain a shipping register and issue related certificates under its legislation, using the name <Hong Kong, China>*".

83 F. Trampus, op.cit., pag. 129.

84 Fonte: www.mardep.gov.hk/.

85 F. Trampus, op. cit., pag 129;

Sito internet: http://www.mardep.gov.hk/en/pub__services/reg_gen.html

Risoluzione delle Controversie in Hong Kong

L'Hong Kong International Arbitration Centre (HKIAC) è un organismo privato che è stato costituito nell'anno 1985 da un gruppo di imprenditori e professionisti desiderosi di fare di Hong Kong il centro asiatico per la risoluzione delle controversie internazionali.

Sorto quindi grazie ad un finanziamento iniziale offerto dalla comunità imprenditoriale e dal Governo locale (durante quindi l'amministrazione coloniale britannica) attualmente esso è del tutto indipendente, qualificandosi come un ente senza scopo di lucro e finanziariamente autosufficiente.

È interessante premettere che, oltre all'arbitrato vero e proprio, il Centro mette a disposizione per la risoluzione delle controversie commerciali anche la mediazione o conciliazione, uno strumento più semplice e più economico, in termini di tempo e di denaro.

In pratica tale istituto si rivela molto efficace e risolutivo in gran parte delle controversie di minore o media importanza nelle quali al mediatore non è conferito alcun potere di imporre una soluzione.

Conciliazione e mediazione sono due termini che sono frequentemente usati per indicare il medesimo istituto che consiste nella nomina di un terzo che assume il semplice incarico di agevolare un possibile accordo tra le due parti in conflitto.⁸⁶

L'esperienza dimostra che la difficoltà riscontrata nella soluzione delle controversie commerciali è spesso dovuta ad una mancanza di fiducia nella correttezza della controparte ma anche spesso ad una errata interpretazione, in buona fede, dei fatti che sono all'origine della vertenza.

Il ruolo del mediatore è quindi quello di cercare di agevolare il superamento delle divergenze, eliminando impacci attribuibili a atteggiamenti emotivi delle parti, come la mancanza di fiducia nella correttezza della controparte o nella buona fede con la quale sono interpretati i fatti stessi all'origine della controversia.

Il mediatore svolge un ruolo di fattiva comunicazione tra le parti, depurandola dagli elementi emotivi e consentendo alle pari stesse di concentrarsi sui propri obiettivi principali, incoraggiandole a raggiungere una soluzione che ha il vantaggio di non essere imposta a nessuna delle due parti da un arbitro o da un giudice.

⁸⁶ Introdotto in Italia nel 1993, l'istituto della mediazione, come strumento extragiudiziale demandato inizialmente alla competenza delle Camere di Commercio, recentemente, allo scopo di alleggerire il carico giudiziario, con il Decreto legislativo 4 Marzo 2010 n. 28: entrato in vigore il 20 Marzo "La nuova disciplina della mediazione per le controversie civili e commerciali" il ricorso preventivo alla mediazione nelle materie previste è divenuto condizione di procedibilità nel giudizio ordinario.

In tal senso a mediazione ha dimostrato di essere uno strumento di gestione molto efficace per risolvere le controversie difficili prima di procedere ad arbitrato o alla controversia giudiziale.

Per quanto riguarda invece l'arbitrato,⁸⁷ è opportuno rammentare che esso è un procedimento stragiudiziale per la soluzione di controversie civili e commerciali, svolto mediante l'affidamento di un apposito incarico ad uno o più soggetti terzi rispetto alla controversia, gli "arbitratori", normalmente in numero di 3, di cui 2 scelti da ciascuna delle parti ed il terzo di nomina da parte di una persona al di sopra delle parti (es. il Presidente di un Tribunale), i quali producono una loro pronuncia, detta lodo, che contiene la soluzione del caso ritenuta più appropriata.

La decisione di affidare la risoluzione della controversia commerciale ad un collegio arbitrale può essere fatta dalle parti già all'atto della sottoscrizione del contratto con l'inserimento della cosiddetta clausola compromissoria o, successivamente dopo l'insorgere della controversie, con la sottoscrizione di un apposito accordo, il compromesso arbitrale.

Il giudizio arbitrale è un giudizio privato e quindi il suo risultato, il lodo, è un atto negoziale di autonomia privata, che si pone in alternativa al giudizio civile ordinario con varie conseguenze: il lodo è privo di *ius imperii*, vale a dire è fondato sul consenso di entrambe le parti, ed è affidato inevitabilmente ad arbitri privi di potestà giurisdizionale di imperio. Né la forma (accertamento e declaratoria delle conseguenze), né il procedimento molto simile a quelli di un ordinario processo, né l'efficacia esecutiva attribuita da decreto del Tribunale ai lodi arbitrali⁸⁸, sono sufficienti ad equiparare il lodo ad una sentenza.

L'arbitrato è un istituto comune agli altri ordinamenti giuridici internazionali, in particolare a quello britannico, ed è quindi naturale che esso abbia sempre avuto applicazione ad Hong Kong nel suo periodo coloniale ed in quello successivo.

Ciò che è notevole, invece, è il fatto che grazie al prestigio internazionale che soprattutto il porto di Hong Kong ha conferito a tutta la città, anche il questo campo essa abbia assunto un ruolo di assoluto primato mondiale.

Hong Kong è una posizione unica per fornire servizi di risoluzione delle controversie in Asia. Grazie alla sua storia e alla posizione geografica, Hong Kong riassume in sé le tradizioni asiatiche di mediazione, ma allo stesso tempo vanta una profonda conoscenza delle procedure europee e occidentali per la risoluzione delle controversie grazie alla applicazione del *Common law*.

87 L'arbitrato nel nostro diritto è previsto dagli artt. 806-840 C.p.c. ed è riservato ai soli diritti disponibili.

88 Per far valere in Italia un lodo straniero è necessario il ricorso alla Corte d'Appello: art. 839 C.p.c.

Di conseguenza Hong Kong non ha avuto difficoltà, riunendo i principi dell'ordinamento occidentale e la comprensione dell'approccio orientale per la soluzione delle controversie, a raggiungere il livello di primo centro in Asia per la risoluzione delle vertenze di natura commerciale, agevolata dalla presenza del proprio sistema di comunicazioni e di trasporti internazionali.

Come sappiamo l'ordinamento giudiziale di Hong Kong ha le sue basi nel *Common Law*, perché nelle convenzioni relative al cambiamento della sovranità del 1997, la Repubblica popolare cinese ha garantito il mantenimento del vigente sistema giuridico di Hong Kong per 50 anni.

L'istituto dell'arbitrato è disciplinato dal cap. 341 (*Arbitration Ordinance*) della Legislazione di Hong Kong, e in base a tale normativa si distinguono un arbitrato riservato alle controversie domestiche ed un arbitrato internazionale.

Le disposizioni concernenti l'arbitrato internazionale sono pienamente conformi al "modello di Legge" adottato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, denominato *UNCITRAL Model Law*, con il quale la Commissione per il Diritto Internazionale del Commercio si propone di fornire ai Paesi membri un testo base da utilizzare per l'emanazione delle disposizioni di legge concernenti l'Arbitrato internazionale per la risoluzione delle controversie di natura commerciale.

La Convenzione di New York sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere, istituisce un quadro dettagliato per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali, e tale convenzione è stata adottata da oltre 140 Paesi aderenti.

Hong Kong aveva aderito alla Convenzione di New York già dal 1977, in conseguenza della adesione da parte del Regno Unito, e dal 1° luglio 1997, la Cina ne ha esteso la validità alla RAS.

Di conseguenza la magistratura ordinaria di Hong Kong riconosce e dà attuazione ai lodi arbitrali conseguiti in Paesi che sono firmatari della Convenzione di New York in conformità con i termini di tale convenzione.

La stessa *Arbitration Ordinance* impegna i giudici di Hong Kong a far rispettare i lodi prodotti in paesi non legati alla convenzione. Allo stesso modo, i lodi arbitrali prodotti in Hong Kong possono generalmente ottenere l'esecutività negli altri paesi firmatari.⁸⁹

Di grande interesse per i commerci internazionali risulta la convenzione relativa alla reciproca esecuzione dei lodi tra il continente e la RAS di Hong Kong sottoscritta nel 1999:⁹⁰ la possibilità di risolvere una con-

89 In Italia in forza dell'art. 839 C.p.c. il ricorso va presentato alla Corte di Appello nella cui circoscrizione risiede l'altra parte o a quella di Roma in caso contrario.

90 La convenzione tra la Madrepatria e la sua Regione Speciale non riveste il ruolo di trattato internazionale ed è stata sottoscritta dal Vice Presidente del Tribunale della Repubblica popolare cinese e dal Segretario del Dipartimento Giustizia di Hong Kong.

testazione secondo le norme del *Common Law* anziché quelle dell'ordinamento cinese è di evidente importanza per qualsiasi operatore europeo o nord-americano.

L'arbitrato ad Hong Kong è disciplinato, come detto, dalla Ordinanza n° 341 della Legislazione di Hong Kong. Tale normativa è apprezzata, negli ambienti internazionali, come uno dei migliori atti legislativi relativi all'arbitrato, in quanto riesce a contemperare il massimo grado di indipendenza dal sistema giudiziario con regole che prevedono forme di leale e pronta collaborazione con la magistratura ordinaria nei paesi in cui ciò sia richiesto.

L'ordinanza n. 341 sull' Arbitrato disciplina due diversi regimi: quello internazionale e quello domestico. La normativa relativa al regime internazionale è ampiamente conforme al *UNCITRAL Model Law*, testo legislativo predisposto dalla Commissione delle Nazioni Unite per Legislazione Internazionale del Commercio, suggerito come modello per favorire l'integrazione legislativa internazionale di legislazione modello elaborato dalle Nazioni Unite.

Hong Kong offre una completa flessibilità per le parti per quanto riguarda il tipo di arbitrato in cui desiderano partecipare. Le parti sono libere di scegliere arbitrato amministrato o istituzionale sotto l'egida di Hong Kong International Arbitration Centre. In alternativa, le parti possono optare per il procedimento "*ad hoc*" in cui viene realizzato l'arbitrato senza, peraltro, la collaborazione diretta del HKIAC, ma sempre in adesione alle norme *UNCITRAL*.

Nel 2008 il HKIAC ha introdotto un suo Regolamento di arbitrato amministrato che sostituisce le procedure. Le nuove norme sono entrate in vigore dal 1° settembre 2008 e possono essere adottate per uso sia in arbitrato nazionale sia internazionale.

Il regolamento di arbitrato amministrato HKIAC prevede una procedura semplificata: la segreteria del Centro gestisce la pratica sino al momento in cui non è costituito il collegio arbitrale, eventualmente anche decidendo il numero degli arbitri considerati necessari nel caso specifico, fissando anche gli onorari degli arbitri.

CAPITOLO 11: - IL MASTERPLAN 2020

Ovviamente il compito e la capacità per programmare per gli anni futuri l'economia di una intera comunità e di una regione rimane una responsabilità che soltanto un organismo pubblico è in grado di poter sostenere.

Per quanto riguarda lo sviluppo e le prospettive del porto, dal quale dipende in gran parte tutta l'economia della regione, il Governo di Hong Kong vi provvede attraverso il *Transport & Housing Bureau*.

Tra i compiti principali di tale organo è quello di prevedere lo sviluppo e le necessità potenziali dell'intero complesso portuale, esteso pertanto ai terminali posti negli altri porti minore della Regione, commissionando a professionisti esterni la predisposizione di un piano di previsione.

Di notevole interesse lo studio⁹¹ che il *Transport and Housing Bureau*, dal quale dipende amministrativamente il *Marine Department* ha commissionato ad una società di studi e consulenza⁹² allo scopo di mettere in evidenza la domanda e l'offerta che il porto è in grado di garantire nell'area della Cina meridionale che comprende la RSA di Hong Kong e la provincia di Guangdong; la competitività del porto stesso; valutare la produttività e le capacità del distretto di Hong Kong, il Kwai Tsing Container Terminal (KTCT); stabilire la domanda futura di nuove installazioni e definire i tempi necessari per l'ultimazione del Terminal Container 10 (CT10).

1.1.1 - LA CONCORRENZA NEI CONFRONTI DI HONG KONG

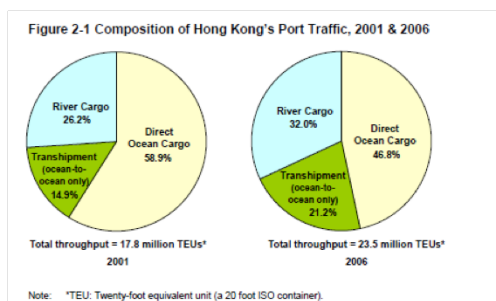
Il traffico di container a Hong Kong di compone di tre distinti segmenti di mercato:

- spedizioni d'alto mare di container da e per Hong Kong e Guangdong;
- trasbordo di container tra navi d'alto mare;
- trasporto fluviale equiparato a quello su strada o ferrovia.

Risulta dallo studio che il tasso di crescita del porto è stato in costante rallentamento per diversi anni: da una media del 12,8% annuo nel periodo 1992-1997, è sceso al 5,7% annuo nel periodo 2001-2006.

Alla radice di tale riduzione vi è la sostanziale modificazione nella composizione dei tre segmenti sopra citati: negli ultimi anni la spedizione oltremare è diminuita, mentre è aumentato il trasbordo da nave a nave oceanica del 13,5% annuo dal 2001 al 2006, ed è aumentato il trasporto a mezzo chiatte fluviali.

La tabella 2-1 seguente evidenzia le modificazioni avvenute nel periodo 2001-2006⁹³:



91 Study on Hong Kong Port Cargo Forecasts 2005/2006, April 2008

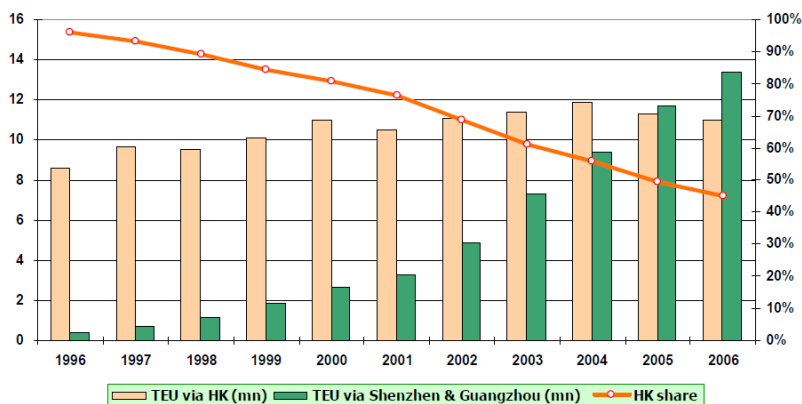
92 GHK (Hong Kong) Ltd, Hong Kong

93 Study on Hong Kong cit. pag. 4

Nel frattempo i porti della terraferma cinese hanno fatto enormi passi acquisendo un volume di traffico notevolissimo: nel 2006 il porto di Shenzhen ha gestito 18,5 milioni di *teu* e la crescita del suo traffico nel periodo 2001-2006 vanta una media annua del 29,6%.

Di particolare significato il confronto nel periodo citato tra i volumi di traffico *teu* prodotti dai porti di Shenzhen e Guangzhou rispetto a quelli di Hong Kong e del Guandong, confronto che evidenzia che un aumento del 24% per i primi ed un declino dal 76% al 45% per i secondi, come da Tabella (2) seguente:

Figure 2-2 Hong Kong Port's Share of South China Direct Ocean Container Traffic



Source: THB, HKSAR and GHK

In termini assoluti Hong Kong non ha ottenuto alcun significativo aumento rispetto al totale del traffico della Cina meridionale mentre mantenere la sua competitività è fondamentale per il suo stesso futuro.

Alla fine del 2006 vi erano 61 banchine per containers nel delta del fiume Pearl (PRD, Pearl River Delta), ivi comprese le 24 di Hong Kong, ma entro il 2010 è previsto una estensione sino a 120-122 banchine, con la possibilità di ulteriori aumenti negli anni venturi.

1.1.2 - LA RIDOTTA COMPETITIVITÀ DEL PORTO DI HONG KONG

I principali problemi che rendono meno competitivo il porto di Hong Kong risalgono a vecchia data, da almeno al 1998: i costi troppo elevati sia per quanto riguarda le tariffe di trasporto su strada, sia per le spese di movimentazione (*handling*) nei terminali.

È stato calcolato, secondo le informazioni raccolte da parte di spedizionieri, Compagnie di navigazione e Imprese di autotrasporto che il costo

via Hong Kong rispetto a quello via Yantian è superiore a US\$ 280 per FEU⁹⁴, costo che viene ad incidere per il 7% sul totale. Il costo del trasporto verso l'interno è pari ai due terzi del costo a mezzo camion (Tabella 2-a):

**Table 2-1a Total Through Cost Comparisons of Moving a FEU*
Container: East PRD (Dongguan) to US West Coast**

Industry data, 2006, US\$	By Truck			By Barge	
	Via HKP	Via Yantian	Via Shekou / Chiwan	Via HKP	Via Shekou / Chiwan
Ocean Freight Rate (Basic) +/- \$50**	1,850	1,850	1,850	1,850	1,850
Fees#	1,377	1,377	1,377	1,377	1,377
Terminal Handling Charge (THC)	366	269	269	366	269
Truck to Port Terminal	300	120	120	N.A.	N.A.
Truck to Barge Terminal	N.A.	N.A.	N.A.	52	52
Barge Freight (all-in rate)	N.A.	N.A.	N.A.	154	103
Total	3,893	3,616	3,616	3,799	3,651
Versus HKP		-277	-277		-148

I costi per la spedizione verso gli Stati Uniti dall'ovest del delta del fiume Pearl (PRD) tramite chiatte via Hong Kong sono competitivi se confrontati con quelli via Yantian; tuttavia Hong Kong si dimostra, nel trasporto con chiatte, meno competitiva rispetto a Shenzhen come illustrato nella tabella seguente (T. 2-1b):

**Table 2-1b Total Through Cost Comparisons of Moving a FEU*
Container: West PRD (Zhongshan) to US West Coast**

Industry data, 2006, US\$	By Truck			By Barge	
	Via HKP	Via Yantian	Via Shekou / Chiwan	Via HKP	Via Shekou / Chiwan
Ocean Freight Rate (Basic) +/- \$50**	1,850	1,850	1,850	1,850	1,850
Fees#	1,377	1,377	1,377	1,377	1,377
Terminal Handling Charge (THC)	366	269	269	366	269
Truck to Port Terminal	515	280	280	N.A.	N.A.
Truck to Barge Terminal	N.A.	N.A.	N.A.	52	52
Barge Freight (all-in rate)	N.A.	N.A.	N.A.	180	118
Total	4,108	3,776	3,776	3,825	3,666
Versus HKP		-332	-332		-159

11.3 - I SERVIZI OFFERTI DAL PORTO DI HONG KONG

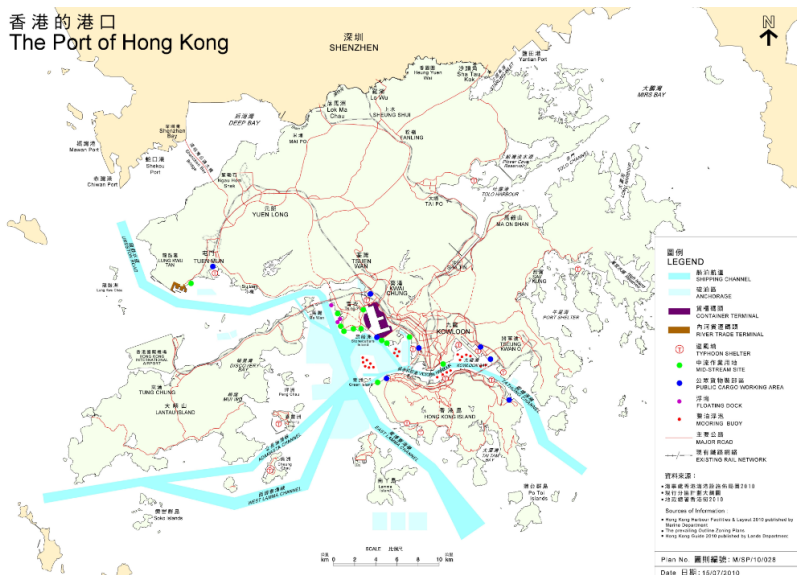
Il porto di Hong Kong è sempre stato in grado di offrire ai propri clienti dei servizi migliori definiti “vantaggi di costi immateriali” quali, per es., la frequenza del servizio, l'elevata produttività, i tempi di sosta più brevi, i servizi doganali semplificati, lo status di “porto

⁹⁴ FEU: Forty-Foot Equivalent Unit (container da 40 piedi ISO)

franco” ecc. Il vantaggio derivante da questi servizi “immateriali” è stato sufficientemente ampio al punto di poter compensare i maggiori costi materiali rispetto a Shenzhen, ma la concorrenza dei porti meridionali ha gradualmente eroso il margine di svantaggio al punto che ormai la scelta del porto è determinata quasi esclusivamente sulla misura dei costi materiali.

Il porto di Hong Kong, gravato dagli alti costi THC (*Terminal Handling Charges*) e dai costi altrettanto alti del trasporto stradale transfrontaliero, ha lottato in questi anni per assicurare la crescita nel volume di traffico relativo al difficile commercio dell’import export nella Cina meridionale.

Nello stesso tempo il porto di Shenzhen ha sia migliorato i servizi sia incrementato il numero dei collegamenti soprattutto con l’Europa e l’America e la preoccupazione dei responsabili di Hong Kong è che il mantenimento dell’elevato costo di utilizzo del porto induca le Compagnie di navigazione a dirottare le linee su Shenzhen.



1.1.4 - I COSTI DEL TRASPORTO TRANSFRONTALIERO E SU CHIATTE

I motivi principali che sono alla base degli alti costi del trasporto interno sono stati distinti in quattro gruppi:

- 1) il basso utilizzo dei camion a causa di ritardi in diversi punti dei percorsi;
- 2) spreco nel movimento dei vuoti con conseguenti bassi coefficienti di carico;

- 3) alti costi di esercizio per i camionisti residenti in Hong Kong;⁹⁵
- 4) uso limitato di un incremento di efficienza per esempio trasferendo a camion continentali la parte del percorso sul continente.

È stato accertato con sicurezza che gli alti costi del trasporto terrestre non sono la conseguenza di fattori fisici, come le distanze, fiumi, catene montuose, ma derivano prevalentemente da cause istituzionali. Sono cioè la conseguenza di un eccesso di regolamentazione e di inefficienze operative ancora presenti in un'epoca in cui la deregolamentazione e la ricerca dell'ottimizzazione sono considerate pre-condizioni per l'efficienza economica.

I Governi di Hong Kong e del Guandong hanno realizzato investimenti in infrastrutture ed introdotto alcune riforme, come ad esempio la fine della regola "4-up-4-down"⁹⁶ che dovrebbe ridurre il maggior costo del trasporto su strada. Tuttavia queste iniziative non hanno ancora avuto l'esito sperato di una riduzione significativa dei costi, costituiti ancora dallo spreco di viaggi di container e/o rimorchi vuoti e delle licenze per trasporto transfrontaliero.

Altro obiettivo fondamentale è quello di aumentare l'efficienza del trasporto di tipo fluviale mediante chiatte o barconi. Grazie alla sua posizione vantaggiosa rispetto a Yantian, il porto Hong Kong risultava concorrenziale per l'accesso al PRD (*Pearl River Delta*) per il trasporto su chiatte. Anche la posizione geografica di Shenzhen la metterebbe in grado di insidiare Hong Kong, ma per il momento la minor efficienza di tale tipo di trasporto, almeno fin o a poco tempo fa, non ha costituito una seria minaccia.

Per migliorare l'efficienza del trasporto "fluviale" sono state avanzate diverse proposte: a) maggiori impianti per fluviale nell'ambito del Kwai Tsing Container Terminal; b) più moderni servizi fluviali con maggiori economie di scala; c) offerta di punti di assemblaggio e stivaggio nel Delta fiume Pearl; d) riforma della procedura della dogana cinese per i traffici via chiatta.

Gli operatori del Terminal Container hanno introdotto una serie di misure volte a migliorare l'efficienza dei servizi di chiatta del porto di Hong Kong, tra le quali un collegamento affidabile con il *Pearl River Delta* che assicuri un più alto volume di carico con richiesta di chiatta presso il Terminal Container di Kwai Tsing.

11.5 - LE TARIFFE HANDLING DEL PORTO E DEL TERMINAL

Le tariffe del porto di Hong Kong non sono pubbliche e non sono fisse e, in pratica, esse sono negoziate caso per caso, e ciò in base ai volumi offerti dal cliente e dal tipo di servizio (in alto mare, spedizione all'interno dell'Asia,

⁹⁵ I salari dei camionisti di Hong Kong sono più elevati rispetto a quelli dei loro colleghi continentali, ma essi non incidono significativamente sul totale del costo di trasporto.

⁹⁶ La regola "for up - for down" impone che ci sia una esatta corrispondenza tra carico e scarico, impedendo la possibilità ai camionisti di scambiare liberamente container e/o rimorchi pieni con altri vuoti allo scopo di ridurre i percorsi di andata e ritorno.

trasbordo) e tuttavia è noto che esse sono mediamente scese del 30% circa negli ultimi anni, pur restando al di sopra della media internazionale.

La riduzione delle tariffe riferibili al porto ha contribuito ad attrarre volumi di traffico ma essa è inficiata dai costi del *Terminal Handling Charges*, che risultano tra i più elevati al mondo (v. T. 2-2) e negli ultimi dieci anni non sono diminuiti, nonostante il calo concomitante delle tariffe portuali, come evidenziato nella Tabella 2-2⁹⁷:

Table 2-2 Terminal Handling Charges in Hong Kong and Other Locations, 2006

	Transpacific Eastbound		Asia / Europe		Intra Asia	
2006	T S A		FEFC		IADA	
US\$	TEU	FEU	TEU	FEU	TEU	FEU
Hong Kong	\$274	\$366	\$265	\$353	\$231	\$340
Shenzhen	\$141	\$269	\$141	\$269	\$45	\$68
China Ports	\$45	\$68	\$45	\$68	\$45	\$68
Shanghai	\$66	\$88	\$45	\$68	\$45	\$68
Taiwan	\$171	\$214	\$171	\$214	\$171	\$214
Singapore	\$108	\$161	\$108	\$161	\$108	\$161
South Korea	\$97	\$132	\$96	\$131	\$97	\$132

Il sistema del THC è stato recentemente criticato per il fatto che i prezzi sono fissati da parte del Governo centrale cinese, al punto che vi sono Paesi che hanno rifiutato tale forma di istituto (il Vietnam p.es.).⁹⁸

È lecito chiedersi se questo tipo di legislazione sia adatto ad affrontare e risolvere i problemi del porto di Hong Kong ed il Governo, data l'importanza di rafforzare la competitività del porto, dovrebbe almeno fare il possibile per rimuovere l'ostacolo dei costi del THC.

Il percorso più ragionevole richiede l'apertura di Hong Kong alla concorrenza per giungere alla possibilità che il THC sia soggetto a negoziati individuali tra le linee di navigazione ed i loro clienti.

In sintesi, il rafforzamento della competitività di Hong Kong richiede la liberalizzazione completa del mercato degli autotrasporti nella Cina meridionale ed una riduzione sensibile dei costi THC. La liberalizzazione completa potrà aversi con una forte deregolamentazione (in particolare l'abolizione delle licenze per il traffico transfrontaliero, sostituita con una tariffa minima, ed il libero accesso dei conducenti continentali, muniti di licenza, al porto di Hong Kong).

Certamente le autorità continentali non saranno disposte ad una totale liberalizzazione, ma il libero accesso dei loro camionisti al porto dovrebbe essere una condizione irrinunciabile.

⁹⁷ Fonte: Study on Hong Kong, cit. pag.12.

⁹⁸ Più recentemente tuttavia anche tale paese ha istituito un suo THC dal giugno 2007. Fonte: <http://www.oocl.com/vietnam/eng/localinformation/localnews/2007/10jul07Ann.htm>

11.6- LE PREVISIONI DI TRAFFICO PER HONG KONG

11.6.1 - GLI SCENARI INDIVIDUABILI

Lo studio commissionato dai responsabili del *Marine Department* ha individuato cinque possibili scenari riportati nella tabella n° 3 seguente⁹⁹:

Scenario	Key Parameters	Average Annual Growth		Total Volume in Mn TEUs		
		06-20	20-30	2010	2020	2030
Scenario A No major additional policy intervention (Base Case)	Gap between HK and Shenzhen ports' inland road transport costs continues to narrow, but only at the same gradual rate as in recent years HK THC cost disadvantage remains Some continued reduction in HKP barging costs, but W Shenzhen ports' barge services also continue to develop Mainland ports able to handle transshipment efficiently by 2012 S China surplus terminal capacity decreases 2010 onwards	2.4%	1.7%	24.9	32.7	38.7
Scenario B Slow partial liberalisation	Built on Scn A, but with competitive enhancement measures: - Reform of cross-boundary licence fee; streamlining of inland customs and boundary crossing; reduction of wasteful movements of empties. Transition completes by 2012 with cross-boundary trucking costs about 40% lower than Scn A - HK THC cost disadvantage versus Shenzhen ports reduces by 50% by 2012 Mainland ports able to handle transshipment efficiently by 2010	2.8%	1.6%	25.4	34.7	40.8
Scenario B+ "West PRD Boom"	As Scn B, but higher growth for W PRD and for S China overall	3.2%	2.0%	26.3	36.5	44.6
Scenario C Rapid partial liberalisation	As Scn B, but: - cross-boundary trucking transition completes by 2010 with cross-boundary trucking costs about 40% lower than Scn A - HK THC cost disadvantage reduces by 50% by 2009 and disappears by 2010	3.0%	2.0%	27.2	35.5	43.2
Scenario D Rapid full liberalisation	As Scn B, but: - cross-boundary trucking transition completes by 2009 and includes opening up cross-boundary trucking to Mainland drivers, with cross-boundary trucking costs about 60% lower than Scn A - HK THC cost disadvantage disappears by 2009	7.6%	3.4%	33.8	65.8	92.1

Il primo (A) sviluppa una proiezione del traffico di container sulla base della linea di tendenza attuale della concorrenza tra i porti del Sud cinese e Hong Kong; gli altri quattro, costruiti sulla base del primo, prevedono una di liberalizzazione di diverso grado, più o meno rapida soprattutto per quanto concerne il traffico transfrontaliero (C e D).

⁹⁹ Fonte: GHK (Hong Kong) Ltd, in Study cit. pag. 15

I fattori presi in considerazione sono la crescita del commercio mondiale che, negli ultimi tre decenni, è stata del 6-7% annuo, tassi considerati ancora possibili, per il futuro, dalle principali Agenzie internazionali specializzate nelle previsioni economiche.

È stato anche valutato un rallentamento dei tassi di crescita del Guandong, dovuto a fattori diversi come la riforma del diritto del lavoro, nuove normative su limiti all'abuso lavorativo e alla delocalizzazione di industrie altamente inquinanti.

Le prospettive per le attività di trasbordo sono particolarmente buone per quanto riguarda le merci cinesi sia per restrizioni doganali esistenti sul continente a danno delle Compagnie di navigazione straniera, sia perché il più diretto concorrente, il porto di Kaohsiung (Taiwan), è tuttora fortemente limitato nella gestione dei servizi di linea.

Si presume che il trasbordo totale, via Hong Kong, continuerà a crescere costantemente, ma solo nell'ipotesi di un permanente vantaggio determinato dalla presenza di linee di navigazione e di un procrastinato alleggerimento delle norme che limitano grandemente il trasbordo nei porti della Cina continentale.

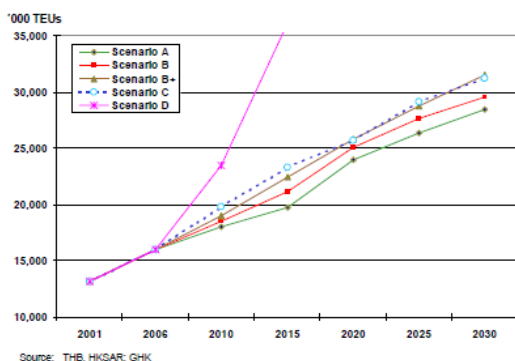
Pur in presenza, tuttavia, di un declino del traffico di trasbordo, uno dei grandi vantaggi di Hong Kong, cioè la vasta rete di collegamenti internazionali, può costituire una compensazione anche ad una riduzione delle spedizioni d'alto mare.

Entro il 2010 era prevista la realizzazione di nuovi impianti atti a migliorare la produttività del Terminal Container, la cui capacità si incrementerà di ulteriori 20 milioni di *teu* rispetto al 2005. Miglioramenti della capacità di gestione dei container sono previsti anche nel PRD per oltre 45 milioni di *teu* entro il 2020 (senza tener conto di Hong Kong).

È chiaro che l'intero settore della Cina meridionale è passato da una posizione limitata, quale fornitore di Terminal Container, ad un eccesso di capacità che probabilmente sarà permanente sino ad almeno il 2015.

Figura 3-1 ¹⁰⁰

Figure 3-1 HKP Ocean Cargo Forecast, 2010-30



100 Fonte: GHK cit., THB, HKSAR

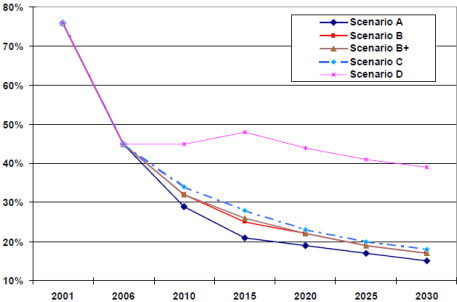
La Figura 3-1 mostra in forma grafica il confronto dei dati numerici del traffico d'oltre mare prima riportati nella Tabella 3-1, nella quale balza evidente la tendenza dello scenario 'D', nel quale la soluzione dei problemi del traffico transfrontaliero e la armonizzazione delle tariffe THC porterebbero un beneficio al volume di traffico di Hong Kong tale da apparire quasi irrealizzabile. E, infatti, non è molto probabile che in un così breve periodo possano facilmente essere realizzate tutte le riforme normative che ne sono alla base, ma l'analisi stessa vale a sottolineare l'importanza per Hong Kong di ridurre i costi "tangibili", mentre i suoi vantaggi nel settore dei costi "immateriali" (vasta rete di collegamenti e servizi efficienti) sono effettivi e forniscono un contributo essenziale.

La base di traffico nettamente maggiore attribuita nello Scenario B+ alla regione del Guandong, segnatamente la regione del Pearl River Delta, genera un maggior volume di traffico per Hong Kong, ma un trend positivo di quella regione è tuttavia di minore importanza per il futuro di Hong Kong di quanto non lo sia la riduzione dello svantaggio dei costi.

La successiva Figura 3-2 ¹⁰¹ evidenzia in forma grafica le previsioni di declino della quota di volume che Hong Kong potrà ricevere dalla economia della Cina meridionale, già enunciati con i dati numerici riportati nella Tavola 3-1. Il calo previsto è del 45% dal 2006 al 2010, quindi del 19% nel 2020 e del 15% nel 2030. Il ripido declino delle quote di carico ottenute da Hong Kong dalla vicina regione è dovuto alla mancanza di progressi nella riduzione dei costi applicati dal porto.

Se il sistema doganale del continente continuerà a stimolare i porti della terraferma a migliorare l'efficienza del traffico di trasbordo, Hong Kong dovrà affrontare una forte pressione in questo mercato, mercato che è stato un obiettivo da raggiungere per integrare i volumi totali di traffico. La capacità di Hong Kong di competere in nel libero mercato del trasbordo sarà seriamente compromessa se continuerà a persistere un calo nel suo principale fattore operativo, cioè il traffico diretto dalla Cina meridionale all'oltremare.

Figure 3-2 Hong Kong Forecast Share of South China Market, 2010-30



101 Fonte: GHK cit. pag. 17, tratta da THB, HKSAR

11.6.2 - L'EFFETTO DEI PROGETTI DI NUOVE INFRASTRUTTURE

Tutti i cinque scenari ipotizzati nello studio tengono conto delle possibili conseguenze derivanti dalla realizzazione di alcuni grandi progetti infrastrutturali, quali HZMB (cioè il ponte Hong Kong-Zhuhai-Macao), il Parco Logistico di Lantau e il Liantang Crossing (l'attraversamento Est di Shenzhen).

Tra i progetti esaminati il ponte HKZM è l'unico grande impegno di investimenti che potrà avere qualche effetto di rilievo sul volume di traffico, potendo attirare lo 0,4% di traffico aggiuntivo dalla Cina meridionale già subito dopo l'inizio della sua entrata in funzione, anche perché l'opera stessa produrrà ulteriori benefici sullo sviluppo economico dell'intero *Pearl River Delta*.

Tuttavia gli effetti positivi che possono derivarne per Hong Kong sono destinati a diminuire nel tempo e sono comunque molto inferiori al "richiamo" di traffici verso i porti della zona continentale per cui, per Hong Kong, non sarebbe consigliabile affidarsi a tali nuovi progetti ai fini di una incisiva difesa nei confronti dei vicini porti.

Tra le misure supplementari prese in considerazione negli scenari vi è anche la possibilità di misure specifiche per "fidelizzare" i più importanti utenti del porto concedendo in leasing i terminali alle compagnie di navigazione, le quali possono prendere tuttavia determinarsi in tal senso solo in funzione della rete di servizi, che a sua volta dipenderà dal volume di traffico che Hong Kong gestirà nel settore del trasbordo.

11.6.3 - PRODUTTIVITÀ E CAPACITÀ DEL KTCT

Le dimensioni delle navi portacontainer hanno subito diverse evoluzioni ed attualmente si è giunti alla 8^a generazione, denominata "Suezmax" con una capacità di 12.500 *teu* e 15,5 m. di pescaggio. Per poter mantenere il loro livello di competitività i porti cinesi devono adeguare le loro possibilità di soddisfare le richieste dei clienti emergenti, sia per quanto riguarda la gestione delle navi di dimensioni massime sia nella predisposizione delle attrezzature indirizzate ai *feeders*¹⁰² e al trasbordo dei container sulle navi "madre".

L'importanza di tali attività di trasbordo si riflette sulla possibilità di impiego delle vani di grandi dimensioni e il HKTC è impegnato a gestire il più ampio ventaglio di dimensioni delle navi dalle più grandi Suezmax ai *feeders* a corto raggio con una capacità di 2000/2500 *teu*, e sino alle chiatte fluviali.

¹⁰² *Feeders*: navi porta container di piccole dimensioni utilizzate per il trasporto dei container dai porti di minori dimensioni sino ai terminali in grado di servire le navi 'madre' di dimensioni superiori. Il *feederaggio* è servizio indispensabile per agevolare i maggiori *hub*.

La varietà del tipo di traffico e delle dimensioni dei natanti costituisce una sfida in termini di efficienza nella movimentazione delle merci e di una generale funzionalità operativa.

Non a caso il porto di Yantian, che non è in grado di gestire una simile varietà di traffici, riceve richieste di imbarcazioni minori in percentuale nettamente inferiore. La possibilità di accoglienza da parte dei porti delle navi dalle massime dimensioni influisce in misura rilevante sulla media di *teu* spediti sulle rotte maggiori.

A parità di altre condizioni, una più elevata media di *teu* per naviglio può incrementare la capacità della estensione lineare delle banchine di un porto.

11.6.4 - PROSPETTO DELLA CAPACITÀ

Il citato studio della GHK ha elaborato numerosi prospetti relativi alla capacità del porto di Hong Kong, ma due in particolare sono stati ritenuti come più probabili in relazione alle ipotesi di pianificazione: il “Trend di riferimento” e l’A2. Quest’ultimo prevede un incremento della dimensione media delle navi che fanno scalo ad Hong Kong ed un aumento del totale dei *teu* trasportati per singolo vascello del 5,1% annuo rispetto al periodo 2007-2015.

Con il prospetto “Trend di riferimento” la capacità di trasporto oltremare è stimata in poco più di 17,7 milioni di *teu*, mentre secondo il prospetto A2 la stessa aumenta a 22,6 milioni di *teu* entro il 2015. La capacità del traffico mediante chiatte fluviali è stimata a 2,6 milioni di *teu* per anno entro il 2015. Nel complesso la capacità totale del HKTC risulta rispettivamente di 20,3 e 25,1 milioni di *teu* entro il 2015 secondo il prospetto “Trend di riferimento” e l’A2 (Tav. 4-1).

Table 4-1 HKP2020 Capacity Estimates and PCF 05-06 Capacity Estimates for KTCT (million TEUs per year)

	HKP2020 (Ocean + River)	PCF 05-06 (Ocean + River*)	
		Reference / Trends	A2
2005	18.563	18.913	18.913
2010	19.777	19.816	22.246 [#]
2015	20.948	20.285	25.146
2020	21.695	20.285	25.146
2030	23.019	20.285	25.146

Notes: *The ocean capacity includes the ocean leg of a river movement transshipping through KTCT but not the barge leg, which is separately assessed. PCF 05-06 estimates river capacity as 1.208 million TEUs per year in 2005, 2.111 million TEUs in 2010 and 2.580 million TEUs in 2015.

[#]The 2010 ocean capacity is based on interpolation of the changes in vessel sizes, moves per vessels, etc. between 2005 and 2015.

All ocean and barge handling capacities outside KTCT are excluded from the capacity figures in this Table.

Sebbene la movimentazione delle merci destinate al trasbordo attraverso il porto di Hong Kong abbia procrastinato l’urgenza di nuovi terreni, ciò

non ne ha eliminato la necessità, nel lungo termine, se il volume di traffico dovrà essere massimizzato, di attrezzare un territorio dell'ampiezza di 32 ovvero di 113 ettari previsti dai due prospetti sopra citati, (*"Trend di riferimento"* e A2).

È diventata quindi una priorità per le iniziative a favore della potenzialità del porto di Hong Kong del 2020 sia l'individuazione di nuovi terreni nei pressi di Kwai Chung e di Tsing Yi, da attrezzate a *terminal container*, sia la necessità di provvedere agli adempimenti connessi.

Eppure, anche con la realizzazione di nuovi terreni per sostenere le operazioni di terminal container, le innovazioni nella dimensioni delle navi che approdano a Hong Kong e la media dei *teu* trasportati per singola nave rimangono i fattori determinanti per determinare il livello massimo di capacità del porto stesso.

CAPITOLO 12: – LA FUTURA MEGALOPOLI DI HONG KONG

La Cina sta dando vita ad una megalopoli che si può paragonare per numero di abitanti alla metà dell'Italia¹⁰³.

Il nuovo ponte di 50 chilometri sul mare,¹⁰⁴ con 5 chilometri sotterranei, ed un'isola artificiale, collegherà Hong Kong con Shenzhen, Macao, e Zuhai.

I tempi di completamento dell'opera sono di soli quattro anni.

È facile supporre che questa megalopoli diventerà il centro economico dell'Asia orientale nei prossimi 10 anni.

Già da due anni la città di Shenzhen ha sottoscritto un accordo con la città di Hong Kong per unire le due Municipalità in una unica grande struttura urbana, allargando quindi a dismisura la "zona franca" di Hong Kong, già ora uno dei principali snodi finanziari mondiali, e uno dei centri mondiali del turismo.

Shenzhen è assurta recentemente al nono posto mondiale tra le città di interesse finanziario, ed è il centro dell'industria elettronica cinese, oltre che una sorta di grande laboratorio per i centri ricerca, soprattutto nel settore energetico e nell'economia "*green*".¹⁰⁵

Macao, centro dell'Asia per il gioco d'azzardo, ha superato l'anno scorso il giro d'affari di Las Vegas, attirando giocatori da ogni parte dell'Asia.

103 Fonte: L. Bosco, www.affaricinesi.com.

104 Si tratta di un grande raccordo anulare sul mare che di fatto collegherà in pochi minuti quattro città-chiave della Cina, con il chiaro intento di farle diventare una unica megalopoli, che dovrebbe assommare a circa 30 milioni di abitanti.

105 Per economia verde, o più propriamente economia ecologica, un tipo di analisi econometrica che oltre ai benefici economici, tipicamente l'aumento del P.I.L. tiene conto dell'entità dei danni ambientali (per l'agricoltura, la pesca, e il turismo) causati dall'attività industriale e si propone di istituire un'economia sostenibile, basata su minor consumo di energia e minore inquinamento delle risorse naturali.

Zuhai si candida come centro asiatico per la costruzione di navi e yachts di lusso, attirando grandi investimenti in questo settore.

Queste osservazioni permettono di supporre quale grande disegno si stia realizzando: la Cina punta ad accentrare in questa megalopoli interessi mondiali in vari settori, costituendo un autentico motore per lo sviluppo dell'Asia. Un disegno che al suo realizzarsi potrà spostare definitivamente in Asia il centro mondiale del *business*.

Rimane fermo un fattore importante: Hong Kong rimane un porto franco ed eventualmente estenderà anche ai porti vicini tale sua particolarità.



BIBLIOGRAFIA E FONTI INTERNET

AA.VV., *The port of Hong Kong, Handbook & Directory*, 2009, Hong Kong

Bannok Graham, Baxter R. E., Davis Evan, *The Penguin Dictionary of Economics*, Penguin Group, London, 1992

Bobbio Norberto e Matteucci Nicola, *Dizionario di Politica* (UTET 1976)

Borsa Giorgio, *L'estremo oriente fra due mondi. Le relazioni internazionali nell'Estremo Oriente dal 1842 al 1941*, Bari, Laterza, 1961

Bosco Leonello, www.affaricinesi.com

Chesnaux J., Bastid M., Bergère M. C., *La Cina*, Volumi 1 e 2, Piccola Biblioteca Einaudi, G. Einaudi Ed., Torino, 1974

Conforti Benedetto, *Diritto Internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 1992

Corriere Asia Publishing Ltd. - Corriereasia.com - Quaderni e approfondimenti, a cura di F. Keller, Palazzari & Co.

Cullinane Kelvin, Dong Wong Song, Teng Fei Wang, "Private Sector Participation in Asian Ports", 2002

Denis Jacques, *Hong Kong*, Presses Universitaires de France, 1980

Dietrich Hans J., *La Cina ed Hong Kong dopo il 1997: Un Paese- due sistemi*, Rivista di studi politici internazionali, vol. 55, n. 1, 1988

Elfeld Vauham Robert, *Historical Dictionary of Hong Kong & Macau*, Scarecrow Press, Metuchen (N.J.) and London, 1992

Endacott George Beer, *A history of Hong Kong*, Oxford University Press, Oxford, 1973

Formichella L., Terracina G., Toti E., *Diritto cinese e sistema giuridico romanistico*, Giappichelli Editore, 2005

GHK (Hong Kong) Ltd, Hong Kong

Gioia Andrea, *Manuale breve di Diritto internazionale*, Giuffrè, 2008, Governo di Hong Kong: <http://www.mardep.gov.hk/>

Ho Simon S.M. - Hanwy Scott Robert - Wong kie Ann, *Thew Hong Kong Fiancial System, A new age*, Oxford University Press, Oxford, 2004

Hong NG Sek - Poon Carolyn Y.W., *Business Restructuring in Hong Kong*, Oxford University Press, Oxford, 2004

Hungdah Chiu, *Hong Kong's Transition to 1997 - Background Problems and Prospects*, University of Maryland, School of Law, Baltimore, 1993

Miners Norman, *The Government and Polits of Hong Kong*, 5th edition, Oxford University Press, Hong Kong, 1995

Righetti Giorgio, *Trattato di diritto marittimo*, Milano

Schipani S., Terracina G., *Sistema giuridico romanistico e diritto cinese. Le nuove leggi cinesi e la codificazione: la legge sui diritti reali*, Tielle Media, 2008

Shipp Steve, *Hong Kong, China - A political history of the British Crown Colony's Transfer to Chinese rule*, Mc Farland & Co. Inc. Publishers, Jefferson (North Carolina) and London, 1995

Study on Hong Kong Port Cargo Forecasts 2005/2006, April 2008

Trampus Francesca, *Free Ports of the World*, Trieste (Edizioni Università di Trieste), 1999

Wong Peter, *Department of Logistics, Hong Kong Polytechnic*

University, "The next juncture for Hong Kong port", Seaview, 2004.

Zagrebelsky Gustavo, *Imparare la democrazia*, Einaudi, 2005

SITI INTERNET

<http://www.china.org.cn/e-china/openingup/sez.htm>

<http://www.ice.gov.it/paesiasia/hongkong/index.htm>

<http://www.ice.gov.it/paesiasia/hongkong/upload/166/Nota%20congiunturale%20Aug%202010.pdf>

<http://www.tid.gov.hk/english/cepa/index.html>

<http://www.mardep.gov.hk/>

<http://www.tid.gov.hk/eindex.html>

<http://www.mic.gov.hk/eng/home/index.htm&ei=qjnJmCPYSVOqn3ybMB&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=5&ved=0CDoQ7gEwBA&prev=/search%3Fq%3Dhong%2Bkong%2Bport%2Bcouncil%26hl%3Dit%26pwt%3D1%26rmd%3Ddiv>

<http://www.pdc.gov.hk/eng/home/index.htm>

<http://www.oocl.com/vietnam/eng/localinformation/localnews/2007/10Jul07Ann.htm>

Sanzioni amministrative marittime Parte I Codice della navigazione

ETTORE ROMAGNOLI*

1. DEPENALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLA GIUSTIZIA ITALIANA: LA LEGGE DELEGA DEL 25 GIUGNO 1999 N. 205 ED SUOI INFLUSSI SUL CODICE DELLA NAVIGAZIONE

La crisi della giustizia, oramai cronicizzata e dibattuta in ogni sede, ha reso necessario il ricorso a strumenti volti a limitare, per quanto possibile, il numero dei procedimenti penali per utilizzare il complesso strumento criminale ai fini della repressione dei casi più gravi e/o che destano maggiore allarme sociale. Per tali motivi, a partire dalla fine del secolo scorso, il legislatore si è orientato senza remore verso la trasformazione in illeciti amministrativi di molti reati minori e/o contravvenzionali. Il pensiero corre al Bobbio per cui “La sanzione costituisce lo strumento predisposto dall’ordinamento per assicurare l’osservanza del precetto contenuto nella norma e, per tale fine poco importano i mezzi usati”¹.

* Già Avvocato e Collaboratore della Cattedra di Diritto della Navigazione presso l’Università degli Studi di Trieste, Capitano di Vascello (CP).

¹ Cfr. Bobbio, voce “Sanzione” in *Novissimo dig. It.* Vol. XVI, Torino 1969; D’Agostino, voce Sanzione (teoria gen.) in *Enc. del diritto*. P. CORSO, *Preliminari ad uno studio sulla sanzione*, Giuffrè, Milano, 1969, F. Benvenuti, *Le sanzioni amministrative come mezzo dell’azione amministrativa*, in *Atti del XXVI convegno di Varenna del 1980*, Milano 1982; idem, *Sul concetto di sanzione*, *Jus* 1955, 223.

In quest'ottica prammatica vanno anche letti molti istituti dell'odierno processo penale, volti a soluzioni rapide ed economiche ed il correlato, inevitabile e crescente ricorso alla depenalizzazione. Del resto, con la legge 689/81 si è posto un punto fermo sull'argomento prima caratterizzato da contorni a volte confusi e ci si è posti in linea con l'ordinamento comunitario. Nella Risoluzione del 9 marzo 1976 il Consiglio d'Europa raccomandò infatti agli Stati membri l'adozione di misure penali o meglio afflittive sostitutive delle pene privative della libertà personale che come tali non raggiungono il più delle volte il fine rieducativo ad esse sotteso per obiettive carenze del sistema carcerario. In effetti l'obiettiva afflittività delle sanzioni amministrative pecuniarie ed o accessorie connesse non è trascurabile rispetto a quelle penali che, tra l'altro a volte, in virtù della menzionata crisi sono meglio aggirabili. Per converso, non esistendo un casellario delle sanzioni amministrative, non vi è traccia delle stesse come nel caso dei reati e per tale motivo l'istituto della recidiva² introdotto nel 1999 stenta nei fatti a trovare pratica attuazione. Sta di fatto che dal 2000, in campo marittimo, la stragrande maggioranza delle sanzioni introdotte da nuove leggi ha mero carattere amministrativo a segno di una chiara ed inevitabile presa di campo del legislatore³.

2 L'istituto della recidiva è stato introdotto nel corpus delle sanzioni amministrative con la riforma di cui alla legge delega del 25 giugno 1999 n. 205, attuata con il d.lgs 507/99 ed è trasfusa nell'art. 8 bis l. 689/81. In dottrina cfr. Romagnoli, *La recidiva delle sanzioni amministrative in Le sanzioni amministrative*, Giappichelli Torino, in corso di pubblicazione.

3 Nell'ambito di una sterminata letteratura, menzioniamo alcuni titoli orientativi. In essi ulteriori elementi di ricerca: Rocco Alfredo, *Sul così detto diritto penale amministrativo*, in *Riv. Dir. Pubblico* 1909, I, 385; ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Utet, Torino, 1924, p. 65; ALLORIO, *Osservazioni critiche sulla sanzione*, in *Riv. dir. civ.*, 1956; BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, in *Jus*, 1955, p. 223 ss.; VIGNERI, *Profili generali della sanzione amministrativa*, in *Leggi civ. comm.*, 1982, p. 1110. Secondo cui le leggi di depenalizzazione (intendendosi con questo termine la sostituzione di una sanzione amministrativa ad una penale) non disciplinavano che sommariamente la figura dell'illecito amministrativo, sia dal punto di vista sostanziale, che da quello processuale. È noto, prosegue l'Autore, che le lacune concernevano principalmente la struttura; Pagliari Giorgio, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova 1988; SINISCALCO, voce *Depenalizzazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, p. 16. E. ROSINI *Le sanzioni amministrative*, Milano 1991; V. ANGIOLINI, *Principi costituzionali e sanzioni amministrative*, in *Jus*, 1995, 227; PALIERO-TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano, 1989, p. 350 ss.; CASSETTA, voce *Sanzioni amministrative*, in *Dig. pubbl.*, XII, Torino, 1997, p. 599. L'Autore, in particolare, evidenzia come, a differenza della dottrina penalistica e civilistica, quella amministrativa ha preferito, e tuttora preferisce, più che occuparsi dell'illecito amministrativo, rivolgere la sua indagine alle sanzioni, stante la notevole difficoltà di individuare i connotati d'ordine teorico e sostanziale dell'illecito stesso. Sul concetto di sanzione amministrativa. Vedi anche, per un approfondimento sulle differenti concezioni di sanzione amministrativa R. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1996, p. 694 ss.; M.A. SANDULLI, voce *Sanzione*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1992, p. 2 ss. Quest'ultimo Autore opta per una nozione restrittiva di sanzione amministrativa, operandone una ricostruzione fondata sulla specificità di tale misura rispetto alle altre forme di coercizione poste in essere dalla pubblica amministrazione, in presenza di un'infrazione a norme o provvedimenti; MANTOVANI, *Diritto Penale, Parte generale*, Cedam, Padova, 1994, p. 217, secondo cui la depenalizzazione deve avvenire

Il Legislatore incaricò il Governo, con la legge in titolo ad emanare uno strumento volto alla trasformazione in illeciti amministrativi di una nutrita serie di reati, tra i quali figurano in gran numero quelli contenuti nella parte III del Codice della navigazione, dedicata alle disposizioni penali e disciplinari. Il provvedimento non ha toccato il vasto universo delle norme punitive extra codicistiche tra cui enucleiamo quelle dedicate alla pesca, diporto, ambiente e sicurezza del lavoro a bordo e nei porti. Peraltro questi settori, sempre più centrali, sono stati in diversi momenti oggetto di autonoma depenalizzazione anche se attuata con provvedimenti settoriali e quindi non sempre armonizzati nel sistema. Nel nuovo corso, sono state poste direttamente sanzioni amministrative per non dovere come nel passato adattare le contravvenzioni in illeciti amministrativi, cosa macchinosa e che comporta comunque difficoltà pratiche e di coordinamento tra autorità giudiziaria ed amministrativa. Aggiungiamo inoltre che in conseguenza dell'attuale stato di mutazione sistemica, ci si può trovare di fronte a situazioni complesse in cui coesistono sanzioni penali ed amministrative per analoga fattispecie: per tale motivo si pone all'interprete il delicato compito di operare secondo il classico mezzo del criterio di specialità del reato sancito dall'art. 9 della l. 689/81 al fine di operare la scelta della norma da applicare al caso concreto⁴. Tra i vari aspetti di

per i reati che tutelano interessi non facilmente conciliabili con la Costituzione o anche interessi costituzionalmente non rilevanti e anacronistici rispetto alla realtà socio-culturale attuale (es.: reato di mendacità); PALAZZO, I criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative (dalle leggi di depenalizzazione alla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri), in *Ind. pen.*, 1986, p. 35; sul punto si veda BUTTARELLI-FIDELBO, Nuove prospettive per una decriminalizzazione organica dei reati minori e per una razionalizzazione del sistema penale, in *Cass. pen.*, 1996, 2075; TOMEL, La problematica delle sanzioni amministrative nella dottrina del diritto penale amministrativo, in *Riv. amm. R. it.*, 2003, p. 883. Vedi anche E. Romagnoli, Le novità introdotte dal D. Leg.vo 507/99 nel diritto penale marittimo, in *Dir. Mar.* 2002, 1109 e segg. Si fornisce altresì notizia della prossima pubblicazione di un'opera sulle Sanzioni amministrative, editore Giappichelli -Torino curata da AA.VV. tra cui lo scrivente.

4 Partendo dal testo di legge, l'art. 4 rubricato "Disciplina della navigazione", prevede la trasformazione in illeciti amministrativi di numerose contravvenzioni del C.N., peraltro già oggetto di vasta depenalizzazione nel 1981 con la l. n. 689 e piccoli ritocchi nel 1993 con la l. n. 561. Rimangono le esplicite eccezioni delle contravvenzioni previste dagli artt. 1161 1° comma (abusiva occupazione di spazio demaniale), 1176 (inosservanza del divieto di mediazione, poi abrogato ex D. leg. vo 151/06) e relative aggravanti di cui all'art. 1177 e a quelle sulla sicurezza della navigazione che hanno mantenuto generalmente connotazione penale. Nel citato art. 4, si è inoltre stabilito un "tetto" per il massimo edittale applicabile in materia pari a € 30.987 e la trasformazione delle pene accessorie in altrettante sanzioni amministrative accessorie. Per ciò che attiene agli aspetti processuali ed in particolare alla competenza in materia di opposizione alle ordinanze - ingiunzione emesse dall'autorità amministrativa preposta, l'art. 1 ha previsto che essa fosse attribuita di massima al Giudice di pace, temperando però la previsione con limite tassativo all'art. 2, che il decreto delegato ha poi fissato seguendo i criteri dettati che attengono a casi che comportano/ coinvolgono: - una particolare difficoltà di accertamento; - rilevanti interessi collettivi; - sanzioni di notevole entità. In ogni caso vi deve essere coerenza con il limite di competenza stabilito in materia civile e la cautela è da coniugare al garantismo e formalismo che contraddistingue la fase processuale del sistema sanzionatorio in discorso che

nostro interesse contenuti nella legge in titolo, notiamo che l'art. 16 fissa alcuni principi di indubbio interesse tra cui quelli previsti dalla lettera A), che individua il criterio per determinare l'autorità competente ad irrogare le sanzioni amministrative inerenti agli illeciti depenalizzati e B), riguardante le norme di coordinamento del sistema di depenalizzazione con tutte le leggi dello Stato tenendo conto della natura delle violazioni e delle attribuzioni delle amministrazioni interessate.

Dopo il d.lgs. 507/99, l'opera di depenalizzazione nel codice della navigazione è proseguita con altri interventi tra cui segnatamente quelli operati con la l. 172/03 sull'art. 1164, cui è stato aggiunto un secondo comma e con l'ampliamento dell'art. 1174 ad opera del d.lgs. 203/07 in materia di *port security* che ha aggiunto un terzo comma al testo previgente.

2. LE SANZIONI AMMINISTRATIVE NEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE

A) DISPOSIZIONI GENERALI

A seguito delle modifiche ed integrazioni apportate, il *corpus* penale marittimo potrebbe mutare l'attuale *nomen juris* da "Disposizioni penali e disciplinari" in "Disposizioni sanzionatorie e disciplinari". Infatti, le figure depenalizzate contribuiscono in modo determinante a formare un diritto sanzionatorio scaturente da norme penali depenalizzate e da autonome previsioni nate *ex se* come sanzioni amministrative pecuniarie (S.A.P) finalizzate a disincentivare le attività illecite facendo leva eminentemente sull'aspetto economico congiuntamente a pene accessorie di particolare efficacia deterrente. L'influenza generale delle sanzioni amministrative nella nostra materia ha maggior latitudine se si pone mente al fatto che ex art. 1087 cod. nav. non si applicano alla navigazione interna gli artt. 1088 – 1160 concernenti i reati. Per cui, nei fatti, questa materia sia per commercio che per diporto, risulta essere depenalizzata, se si eccettuano poche norme contravvenzionali ed ormai residuali sulla sicurezza: ciò è confermato ed anzi amplificato dal codice della nautica, che trova applicazione nelle acque interne ed in cui non son previsti reati. Questo *modus operandi* ha pertanto assunto un ruolo importante nell'azione dissuasiva da comportamenti pregiudizievoli degli interessi generali, prima affidata

rimane regolata dall'art. 23 e segg. della l. 689/81, opportunamente emendati con la previsione dell'appello alle sentenze di primo grado operata con D. leg.vo 40/06 grazie all'abrogazione del 5° comma del citato art. 23. Ulteriori elementi di interesse nella legge delega, anche se di scarsa portata ai fini della presente indagine, possono essere reperiti nell'art. 10 dove si profila un vero e proprio modulo di *sanzioni alternative alla detenzione* di chiara derivazione anglosassone. In dottrina vedi C. De Vincentiis, voce Pena (dir. Nav) In Noviss. Dig. Italiano, Torino 1976; Rossella, Pena (diritto penale della navigazione) in Digesto pen. IX 1995, 416; Marini, Sanzioni amministrative pecuniarie, in App. a Noviss. Dig. It. Torino 1986; Angelone, Le pene accessorie nel diritto penale della navigazione in Riv. penale 1988, 9.

quasi esclusivamente ai delitti ed alle contravvenzioni e che rappresenta, quindi, un *tertium genus*. Nella configurazione attuale è, inoltre, confermata ampia fiducia all'Autorità marittima che mantiene una posizione essenziale che sembrava appannata a seguito della nota pronuncia costituzionale, che le aveva sottratto le competenze giurisdizionali penali originariamente accordate dal cod. nav.⁵. A tali organi è, infatti, assegnato il delicato compito di ricevere i rapporti di P.G. ed i PP.VV., gli scritti difensivi e di emanare le conseguenti OO.II. di pagamento, sequestro, confisca o di archiviazione e, se del caso, difendere in giudizio la validità di tali provvedimenti. Ulteriori sviluppi sono poi in atto con l'assegnazione delle funzioni di polizia nelle acque interne alla Guardia costiera mediante l'istituzione di appositi nuclei lacuali.

Particolare cura deve essere posta dall'interprete nell'affrontare i complessi profili diacronici insiti nella ricostruzione della articolata ed accidentata materia. Sul fronte delle innovazioni strutturali, necessarie per coordinare il passaggio dallo strumento penale all'amministrativo, notiamo che l'art. 9 del d.lgs. 507/99 intitolato disposizioni generali, introduce nel cod. nav. gli artt. 1083 *bis* e *ter*. Il primo, basato su due diverse ipotesi, prevede sanzioni amministrative accessorie alternative a quelle previste per i reati e diversificate in relazione al soggetto che ha commesso l'illecito. Qualora il fatto sia riferibile a persone in possesso di titoli professionali marittimi, ovvero da comandanti, ufficiali e sottufficiali della navigazione interna, la sanzione accessoria sarà la sospensione dai titoli professionali marittimi e della navigazione interna ex numero 1 del citato articolo. Il n. 2 della norma prevede altresì, qualora l'illecito sia attribuibile ad altri appartenenti al personale marittimo ovvero al personale addetto alla navigazione interna, la sospensione *tout court* dalla professione marittima. Il seguente art. 1083 *ter* chiarisce cosa debba intendersi per sospensione dai titoli professionali marittimi: la temporanea privazione dell'agente del diritto di esercitare le funzioni ed i servizi per i quali occorra il titolo professionale, sospeso per un periodo che va da un minimo di 15 gg. ad un massimo di un anno. Gli stessi limiti temporali, al contrario di quanto previsto nell'art. 1083 del cod. nav. in cui il limite massimo giunge a due

5 Sentenza 7 luglio 1976 n. 164, in Dir. Mar. 1976 pag. 673 con nota di Maisano; Florida, "Particolarismo giurisdizionale e giurisprudenza costituzionale: il caso del Comandante del porto", ibidem 1976, 643; Cfr. anche Sentenza C. Cost. n. 121 del 9 luglio 1970 in Giur. Cost. 1970, 514 e in Dir. Mar. 1970, 438 e 1971, 362 con nota di Medina. La competenza ad applicare le S.A.P., ricevere i PP.VV. degli organi di polizia su illeciti marittimi, scritti difensivi ed all'emanazione delle OO.II. sono state attribuite alle Capitanerie di porto ex art. 1 del d.P.R. 22 luglio 1982 n. 571 e del d.m. 15 marzo 2001 del Ministero dei trasporti. Alcune modifiche sulla competenza a ricevere i rapporti sono state introdotte con la l. 172/03 e confermate nel codice della nautica. Cfr. Romagnoli, La disciplina del diporto nel codice della nautica, Trieste, ed. CCIA 2008 pag. 230 e segg. e La legge 172/03, le ordinanze di polizia marittima e i controlli sulla sicurezza della navigazione. La modifica dell'art. 146 cod. nav. e le innovazioni nelle inchieste sui sinistri marittimi, in Dir. mar. 2005, 1150.

anni, valgono per la sospensione dalla professione marittima che consiste nella temporanea perdita del diritto a svolgere una qualsiasi professione in campo marittimo per il soggetto che ha commesso l'illecito. Questa seconda condizione appare più rigida della precedente, applicabile ai titolari in quanto per ipotesi, un comandante di nave sottoposto a sanzione accessoria potrebbe imbarcare esercitando mansioni per cui non è previsto titolo ma solo l'appartenenza alla gente di mare, mentre un marittimo di bassa forza si vedrebbe impossibilitato *in toto* a svolgere la propria attività lavorativa. Compete all'Autorità marittima valutare a questo punto la possibilità di applicare la sanzione in modo che la norma non si presti ad elusioni, magari irrogando la pena accessoria della sospensione della professione marittima. In questo caso però il provvedimento sarebbe passibile di ricorso in quanto la norma sarebbe stata forzata con interpretazione estensiva che non sembra percorribile ex artt. 14 delle preleggi ed 1 l. 689/81, necessariamente norma di riferimento. L'articolo peraltro, come del resto il 1083, fa un esplicito richiamo al C.P. e, segnatamente all'art. 35, che regola il regime della sospensione dell'esercizio di professioni, mitigando la pena massima che nel citato C.P. è di due anni ed avvalorando la tesi della necessità di una stretta applicazione che la materia impone.

Si osserva che la sospensione dei titoli o della professione, può assumere, qualora l'autore dell'illecito sia poco sensibile alle sanzioni pecuniarie, una maggiore efficacia deterrente rispetto alle sanzioni principali. In quest'ottica, si configurerebbe un elemento di uguaglianza tra chi è munito di maggiori ricchezze ed è, per tale motivo, poco sensibile alla sanzione e chi, essendo dotato di minori risorse, è colpito in modo più pesante, pur avendo commesso la medesima mancanza. Sempre ex art. 9 cit., si evidenzia che il 2° comma innova l'art. 1086 del cod. nav. in cui era previsto che la metà delle somme versate a titolo di pene pecuniarie fosse devoluta alla Cassa nazionale per la previdenza marinara / INPS - INAIL. Non essendoci più pene pecuniarie relative a reati, ma *sanzioni amministrative* e pene accessorie relative a violazioni del Codice della Navigazione, è stata attuata la necessaria modifica adeguativa all'articolo⁶.

6 In assenza di specifiche trattazioni "globali" attinenti gli illeciti amministrativi nel C.N., si rimanda per la trattazione generale ed a livello informativo alla pregressa dottrina sviluppata per le contravvenzioni marittime e si menziona "a volo d'uccello", rimandando anche alla bibliografia generale indicata nella trattazione dei reati marittimi, oltre alla principale manualistica (Lefebvre-D'Ovidio - Tullio, Querci, Grigoli, etc.) e naturalmente al Trattato di diritto marittimo del Righetti. Menzioniamo altresì F. Morandi, Contravvenzioni marittime, in Enc. del diritto, Milano; C. De Vincentis, Contravvenzioni marittime ed aeronautiche in Novissimo dig. It. Torino 1959 ed in App. di aggiornamento 1986; P. Paolo Rivello, Contravvenzioni marittime ed aeronautiche, in Dig. IV, Discipline penalistiche, Torino 1989.

Gli artt. 1162 - 1164 del codice prevedevano contravvenzioni ora depenalizzate ex art. 10 d.lgs. 507/99. In conseguenza, per l'art. 1162, l'estrazione di arena, alghe, ghiaia o altri materiali nell'ambito del demanio marittimo o del mare territoriale, ovvero delle zone portuali della navigazione interna, senza la concessione rilasciata ex art. 51 cod. nav. dal capo del compartimento marittimo, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.549 a 9.296 €. ⁷ Sempre in campo demaniale opera l'articolo 1161, il cui co. 2° è stato aggiunto al fine di regolare la fattispecie minore di occupazione abusiva di suolo demaniale marittimo con veicoli⁸. Una simile condotta, comporta solo lievi, temporanee e facilmente risolubili modificazioni all'utilizzo del bene demaniale grazie alla rimozione del veicolo da parte degli organi accertatori. Si deve precisare che la fattispecie in esame deve essere riferita alle ipotesi di abusive occupazioni con veicoli, di tratti di spiagge o di arenili, e non anche ad ipotesi di soste in zone portuali o in strade demaniali che sono vietate da apposite ordinanze in materia di disciplina della circolazione veicolare emanate dalle competenti autorità, essendo queste ultime condotte sanzionate autonomamente ai sensi del successivo art. 1174, 2° co. e/o del N.C.S. secondo quanto previsto dai menzionati strumenti⁹.

L'art. 1163 1° co. prescrive che chiunque impianta o esercita un deposito o uno stabilimento, indicati nei primi commi degli artt. 52 e 59 cod. nav. senza la prescritta concessione, ovvero non osserva le disposizioni di polizia ivi previste, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.549 a 9.296 €. Il 2° comma vuole invece che chi impianta o esercita uno stabilimento o fa un deposito di sostanze infiammabili o esplosive, senza l'autorizzazione prescritta nell'ultimo comma dell'art. 52 e nel 3° comma dell'art. 59 (e nel 2° e 3° comma dell'art. 723), è punito con la s.a.p. da 2.582 a 15.494 €.

⁷ La condotta oggetto della norma si presta all'integrazione del delitto di furto come testimonia giurisprudenza risalente: Cass. pen. 16 luglio 1960, in Riv. Dir. Nav. 1961, II, 304 con nota di D. Gaeta ed in Dir. Mar. 1963, 40; Cass. Pen 5 febbraio- 9 novembre 1968 in Giur. it. 1969, III, 325 e in Riv. Dir. Nav. 1968, II, 152 con nota di D'Aniello; Cass. Pe. 30 ottobre 1973 in Mass. Pen. 1974, 437. L'estrazione dei materiali dal fondo del mare territoriale non integra il reato di furto poiché non si è al cospetto di proprietà pubblica dello stato. Cfr. Lefebvre D'Ovidio - Pescatore - Tullio, Manuale cit. VIII ed. pag. 762 nota n. 42.

⁸ Depenalizzazione attuata ad opera dell'art. 3 l. 28 dicembre 1993 n. 561. Con tale legge è stato modificato l'originario art. 1161 mantenendo natura contravvenzionale alle previsioni di cui al 1° co. ed è stato aggiunto un 2° comma di cui trattiamo. Per il 1° comma, ulteriormente modificato ex art. 19 d.lgs. 96/05, cfr. E. Romagnoli, voce Contravvenzioni marittime in Trattato breve di diritto marittimo, Milano, in corso di pubblicazione.

⁹ Maggiori elementi informativi sulla norma possono essere tratti da E. Romagnoli, Circolazione in ambito portuale in le Sanzioni amministrative, editore Giappichelli -Torino, in corso di pubblicazione.

All'inosservanza delle norme sui beni pubblici è dedicato l'art. 1164 in cui si dispone, con classica norma sanzionatoria in bianco¹⁰, che chiunque non osserva una disposizione di legge o regolamento, ovvero un provvedimento legalmente dato dall'autorità competente relativamente all'uso del demanio marittimo o aeronautico ovvero delle zone portuali della navigazione interna è punito, se il fatto non costituisce reato, con la s.a.p. da 1.033 a 3.099 €. Notiamo, rispetto al pregresso regime penalistico un sostanziale inasprimento delle sanzioni: prima infatti, grazie all'istituto dell'oblazione vi era nei fatti un minore carico per i contravventori. L'articolo in esame è stato poi integrato¹¹ con l'aggiunta di un comma per cui, salvo che il fatto costituisca reato o violazione della normativa sulle aree marine protette, chi non osserva i divieti fissati con ordinanza dalla pubblica autorità in materia di uso del demanio marittimo per finalità turistico - ricreative dalle quali esuli lo scopo di lucro, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 100 a 1.000 €. La portata della norma in parola è obiettivamente limitata dalla previsione della sua applicabilità ai soli casi di divieti contenuti in ordinanze dettate per regolamentare l'uso del demanio marittimo per fini turistico - ricreativo dalle quali esuli il fine di lucro. Rimarrebbero esclusi gli stabilimenti balneari e porti turistici che notoriamente sono esercitati come attività imprenditoriale e quindi certamente lucrativi. Resterebbero coinvolte invece quelle concessioni assentite ai comuni ed enti pubblici rilasciate per il fine di offrire al pubblico servizi sportivi e/o ricreativi e simili e/o quelle in titolo alle *onlus*, *clubs* ed associazioni sportive dilettantistiche, la cui natura assolutamente non lucrativa è oggetto all'oggi di alcune perplessità. L'altra e non esigua limitazione riguarda la previsione iniziale attinente all'eccezione dell'inapplicabilità della norma nel caso in cui il fatto commesso costituisca reato o violazione della normativa sui parchi marini. In conclusione una norma di portata piuttosto ristretta per cui non si ha contezza di casi giudiziari conclusi¹².

10 L'art. 1164 del cod. nav. costituendo classico esempio insieme al 1174 ed altre di norma penale in bianco diede adito prima della sua depenalizzazione ad opera del d.lgs. 507/99 a diverse questioni di costituzionalità in ordine al rispetto del precetto di cui agli artt. 25 e 70 Cost. Cfr. C. Cost. 12 marzo 1975 n. 58 in Foro it. 1975, I, 1059. In dottrina v. Mazza, Riflessioni in margine all'art. 1164 cod. nav. in Giur. Cost. 1976, I, 716. Ai fini dell' opposizione ad O.I. emessa per violazione dell'articolo, la Cass. 20 febbraio 2004 n. 3469 in Dir. e giust. 2004, 16/120 ha statuito che la competenza sia assegnata al giudice di pace.

11 Nel 2003 ex art. 5 della l. n. 172 che ha aggiunto un 2° comma.

12 Cfr. Romagnoli, La legge 172/03, le ordinanze di polizia marittima ed i controlli sulla sicurezza della navigazione. La modifica dell'art. 146 del cod. nav. e le innovazioni nelle inchieste sui sinistri in Dir. mar. 2005, 1150 e segg. Il comma 2° art. 1164 cit. prevede che "Salvo che il fatto costituisca reato o violazione della normativa sulle aree marine protette", l'inosservanza di divieti fissati con ordinanza dalla pubblica autorità in materia di uso del demanio marittimo per finalità turistiche - ricreative dalle quali esuli lo scopo di lucro, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 100 a 1000 €. La portata è obiettivamente

C) DISPOSIZIONI SULL'ORDINAMENTO E SULLA POLIZIA DEI PORTI E DEGLI AERODROMI

La materia forma oggetto degli artt. 1165 - 1175, in parte riscritti ex d. lgs. 507/99¹³. L'art. 1165 tratta del deposito abusivo di merci e mancata rimozione di cose depositate, per cui è punito con la s.a.p. fino a € 516 chiunque deposita merci o altri materiali nei luoghi indicati negli articoli 50 e 57 cod. nav., senza il permesso dell'autorità competente ed il pagamento del relativo canone e/o non esegue l'ordine di rimozione delle cose depositate. Il successivo art. 1166, rubricato "Getto di materiali e interrimento dei fondali", statuisce che chiunque non osserva le disposizioni degli articoli 71 e 76 cod. nav. è punito con la s.a.p. fino a € 103, mentre l'art. 1167 tratta dell' "Inosservanza di ordini relativi ai muri di sponda e abusiva apertura di cave". Per esso, è punito con la s.a.p. da 20 a 206 € chiunque non esegue le disposizioni dell'autorità competente sulla costruzione e sulla manutenzione, lungo le sponde dei canali o degli altri corsi di acqua sboccanti in un porto, delle opere previste nell'articolo 77 o esegue un'apertura di cava di pietre o altro lavoro di escavazione lungo le sponde dei canali o degli altri corsi di acqua sboccanti in un porto senza la prescritta autorizzazione.

L'art. 1169 sanziona l'uso di armi, la deflagrazione di sostanze esplosive e l'accensione di luci e fuochi (spettacoli pirotecnici, feste notturne illuminate etc.) che possano turbare i segnalamenti marittimi, in assenza della preventiva autorizzazione del comandante del porto ex art. 80 cod. nav. e dispone che, qualora essa si concretizzi, l'autore incorrerà nella s.a.p. da 1.032 a 6.198 €. Proseguendo, ex art. 1170 il Comandante della nave, che non assume il pilota nei luoghi dove il pilotaggio è obbligatorio, è punito con la s.a.p. del pagamento di una somma da 2.582 a 15.494 €.

Il successivo art. 1171 - "Abusivo esercizio d'impresa portuale, di rimorchio o di pilotaggio" - statuisce che sia punito con la s.a.p. del pagamento di una somma da 2.582 a 15.493 € chiunque eserciti il servizio di rimorchio, senza la concessione prescritta nell'articolo 101 del C.N. o con mezzi tecnici non rispondenti alle caratteristiche determinate dall'autorità competente o esercita il pilotaggio senza patente o autorizzazione, fuori dei casi di urgente necessità. L'art. 1173 - "Inosservanza di tariffe" - prevede che

limitata dalla previsione della sua applicabilità ai soli casi di divieti contenuti in ordinanze dettate per regolamentare l'uso del demanio marittimo per fini turistico - ricreativo dalle quali esuli il fine di lucro e pertanto fuori dai casi di stabilimenti balneari e porti turistici che notoriamente sono esercitati come attività imprenditoriale e sono quindi e certamente lucrativi se non altro per tendenza. Resterebbero coinvolte quelle concessioni ai Comuni ed enti pubblici rilasciate per il fine di offrire al pubblico servizi sportivi e/o ricreativi e simili.

13 In dottrina, prima della depenalizzazione cfr. Curcuruto, Polizia dei porti e degli aerodromi (reati concernenti la) in Enc. giur. Treccani XXIII, 1990; Filippelli, Disarmonie sanzionatorie e profili di costituzionalità dell'inosservanza dei procedimenti di polizia portuale, in Riv. pen. ec. 1991, 184.

chiunque richiede e riscuote mercedi superiori a quelle fissate nelle tariffe approvate dall'autorità competente è punito con la s.a.p. fino a € 206.

Passiamo ora ad una disposizione cardine per la tematica che ci occupa e già oggetto di polemiche poiché rappresentava un emblematico caso di norma penale in bianco. Trattasi dell'art. 1174 il cui 1° comma prevede che chi non osserva una disposizione di legge o di regolamento, ovvero un provvedimento legalmente dato dall'autorità competente in materia di polizia dei porti, salvo che il fatto non costituisca reato, è punito con una sanzione amministrativa da 1.032 a 6.198 €. Esso costituisce il maggior presidio alle ordinanze di polizia marittima emanate dalle Capitanerie di porto, dalle autorità portuali e dalle altre autorità previste e pertanto trova frequente applicazione.

A titolo esegetico osserviamo che l'articolo in questione era già stato oggetto di depenalizzazione limitatamente al 2° comma per ciò attiene alla circolazione di veicoli¹⁴ nell'ambito del demanio marittimo, in maniera pressoché simmetrica con l'art. 1161. In questo caso la sanzione è ridotta in un *range* da 51 a 309 €. Come già osservato, consta un obiettivo inasprimento delle sanzioni poiché ante depenalizzazione si poteva obblare il reato ex art. 162 *bis* del C.P. con un modesto versamento di 103 €. Rileviamo inoltre che la decriminilizzazione operata smussa - ma non risolve stante il tenore dell'art. 1 l. 689/81 - la querelle sull'incostituzionalità dell'articolo, passata ora da norma penale in bianco - unitamente all'art. 1164 - a norma sanzionatoria in bianco nota in ambito internazionale come *all catching*. Questo tipo di norme, rinviando a regolamenti ed ordinanze suscita legittimi dubbi in ordine alla violazione dei principi presidiati dagli artt. 25 e 70 Cost. L'articolo in parola, privo di pace come pochi altri, è stato poi addizionato - in modo inorganico - con l'aggiunta di un III comma¹⁵ di cui si tratterà nel § dedicato alla sicurezza portuale. L'art. 1175 tratta delle sanzioni accessorie e prevede che la violazione degli articoli 1170, 1173, 1174 importa la sospensione dai titoli o dalla professione. Vale al riguardo quanto detto per l'art. 9 d. lgs. 507/99, sicché tali sospensioni, che come si vedrà possono ora essere predisposte dall'Autorità marittima, potranno concretizzare un elemento di riequilibrio tra i sanzionati, in linea con il dettato costituzionale.

14 La depenalizzazione è avvenuta ad opera dell'art. 3 l. 28 dicembre 1993 n. 561 come per il II comma dell'art. 1161. Sul concetto di veicolo cfr. Cass. pen. 7.4. 1995, sez. III; e conforme Cass. Pen. 09.04.2003, sez. III, n. 16670.

15 Ad opera dell'art. 14 d.lgs. 6 novembre 2007 n. 203 sulla sicurezza nei porti.

D) DISPOSIZIONI SULL'ASSUNZIONE DELLA GENTE DI MARE
E DEL PERSONALE NAVIGANTE

Gli artt. 1176 e 1177 del cod. nav. che aprivano il capo in esame sono abrogati ex d.lgs. 151/06. Dal canto loro gli artt. 1178, 1179 e 1180 sono stati depenalizzati ex art. 12 del d.lgs. 507/99. In particolare l'art. 1178 vuole che l'armatore o il comandante della nave o del galleggiante marittimi, che ammette a far parte dell'equipaggio una persona non appartenente alla gente di mare, ovvero arruola una persona senza regolare contratto o senza la preventiva visita medica, ovvero imbarca o sbarca un componente dell'equipaggio senza far seguire la relativa annotazione sul ruolo equipaggio o sulla licenza, sia punito con la s.a.p. da 154 a 1.549 €. Si dispone quindi che alla stessa sanzione soggiacciono l'armatore o il comandante della nave o del galleggiante addetti alla navigazione interna, l'esercente o il comandante dell'aeromobile i quali, fuori dai casi previsti dalla legge, ammettano a far parte dell'equipaggio una persona non iscritta rispettivamente nel personale navigante o nel personale di volo ovvero senza l'osservanza delle norme relative alle visite mediche previste per detto personale. L'inclusione dell'armatore tra i soggetti obbligati per l'illecito mira ad evitare possibili pressioni sul comandante da parte del primo, in quanto solo esso e non il comandante riceve un vantaggio economico da una situazione irregolare relativa a taluni membri dell'equipaggio sotto il profilo fiscale, previdenziale e della stabilità del contratto di lavoro. Inoltre, per sua natura, l'illecito amministrativo si presta meglio di quello penale agli addebiti di chiara ispirazione aquiliana ex art. 2049 c.c. contenuti nella l. 689/81.

L'art. 1179 vuole che l'armatore o il comandante della nave o del galleggiante che ammette a far parte dell'equipaggio una persona minore degli anni quindici, ovvero adibisce ai servizi di macchina una persona minore di anni diciotto sia punito con la sanzione amministrativa da 1.032 a 6.198 €. Il secondo comma dell'articolo estende la stessa sanzione anche agli esercenti o ai comandanti dell'aeromobile, che ammettono a far parte dell'equipaggio una persona minore degli anni quattordici ovvero adibiscono ai servizi tecnici di bordo una persona minore di diciotto anni. L'odierno art. 1180 prevede che l'armatore, l'esercente o il comandante che, fuori dai casi consentiti negli artt. 294, 319, 886, 898 cod. nav., ammette uno straniero, naturalmente extracomunitario e fuori dei casi previsti dal codice stesso dopo le modifiche operate dalla l. 30/98 sul Registro internazionale¹⁶ a far parte dell'equipaggio della nave, sia punito con s.a.p. da 258 a 1.549 €. La stessa sanzione si applica all'armatore, all'esercente

¹⁶ Cfr. E. Romagnoli, Il registro internazionale, in Trattato breve di diritto, Milano 2007, vol. I pag. 393 e segg. Ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

o al comandante, che non sbarca lo straniero regolarmente assunto nel termine previsto dalle disposizioni predette.

Valgono le osservazioni formulate per l'art. 1178 con l'evidente differenza che oggetto di tutela è il lavoro nazionale o meglio comunitario che risulterebbe altrimenti penalizzato dalle scelte armatoriali rispetto a quello extracomunitario, notoriamente meno oneroso anche se a volte correlato a minori standard professionali e tecnici. Passando alla pesca, notiamo che l'art. 26 n. 2 della l. 14 luglio 1965 n. 963, prevede una sanzione da 258 a 1.549 € per chiunque eserciti la pesca marittima senza la preventiva iscrizione nel registro dei pescatori marittimi. Si sono così colpite situazioni di irregolarità facilmente reperibili tra gli armatori di pescherecci d'altura e non, interessati all'opera degli extracomunitari.

E) DISPOSIZIONI SULLA COSTRUZIONE E PROPRIETÀ DELLA NAVE

Alle ex contravvenzioni concernenti la costruzione e proprietà della nave, che nel sistema del codice ha valore centrale, è dedicato un apposito capo, il IV composto dagli artt. 1182 -1184. I primi due reati furono già depenalizzati ex l. 24 dicembre 1975 n. 706. Di essi, solo l'ultimo concernente la dismissione di bandiera ha conosciuto plurime modifiche consistenti, mentre i primi due, dedicati rispettivamente alla costruzione ed alla demolizione della nave, non hanno subito variazioni degne di nota¹⁷. Apre la rassegna l'art. 1182 rubricato "Inosservanze relative alla costruzione o riparazione di nave o aeromobile, ovvero al varo della nave". La lettura dell'articolo deve essere effettuata in stretta relazione con quella degli artt. 232 e segg. del codice concernenti il regime delle costruzioni navali. Per esso, è punito con la S.A.P. da 51 a 516 €, qualora il fatto non costituisca reato chiunque:

- 1) fa eseguire la costruzione o la riparazione di una nave o di un aeromobile o di un motore per aeromobile da persona sfornita della prescritta patente, autorizzazione o abilitazione;
- 2) inizia la costruzione o la riparazione prevista nel n. 1 senza la prescritta patente, autorizzazione o abilitazione;
- 3) intraprende la costruzione di una nave o di un galleggiante, senza la dichiarazione prescritta nell'articolo 233, o la costruzione di un aeromobile, senza la dichiarazione e la denuncia prescritte negli articoli 848, 849;
- 4) esegue il varo di una nave senza la comunicazione prevista nell'articolo 243;
- 5) il costruttore della nave che non osserva l'ordine di sospensione della costruzione dato ai sensi dell'articolo 236.

¹⁷ Cfr. Righetti, Trattato di diritto marittimo, Milano vol. IV pag. 863 e segg.

La norma affronta alcuni temi di grande interesse ed attualità. In effetti, specie in campo diportistico è frequente la pratica di operare riparazioni e manutenzioni c.d. “fai da te” in cantieri navali che concedono lo spazio per l'alaggio delle unità in aperta violazione di questa norma magari non conosciuta. Sarebbe necessaria una maggiore e opportuna informazione sul divieto e correlata vigilanza per impedire la pratica diffusa in violazione dei nn. 1 e 2 dell'articolo. Meno frequente è la violazione del n. 3. In ogni caso, sempre per il diporto, oramai luogo elettivo per simili trasgressioni, è previsto che un privato possa autocostruire un unità in Kit ai sensi dell'art. 15 comma 3° del Cod. nautica e pertanto la norma può essere legalmente aggirata. Infine, il n. 4 sanziona il comportamento di cantieri che eseguono il varo di una nave la cui disciplina è contenuta nell'art. 242 cod. nav., per cui sia stata effettuata la dichiarazione di costruzione senza preavviso alla competente autorità marittima. Si deve ritenere che l'illecito sussista indifferentemente per le navi commerciali o da diporto purché vi sia stata dichiarazione di costruzione ex art. 233 e segg. cod. nav. in considerazione dell'azione generale di supervisione in materia che compete all'A.M., come si evince, tra l'altro, dallo speciale potere previsto dal successivo art. 236 sanzionato dal n. 5 dell'articolo in rassegna.

Altro discorso per la disciplina punitiva riservata alle demolizioni contenuta negli artt. 160 e 161 del cod. nav. Queste norme, nate nello stesso crogiolo dell'art. 156 sulla dismissione di bandiera, non hanno conosciuto le vicissitudini dell'istituto e pertanto sono immutate sia nella sostanza che per gli aspetti sanzionatori se si prescinde dalla depenalizzazione del 1975. La sanzione è contenuta nell'art. 1183 rubricato inosservanze relative alla demolizione di nave o di aeromobile. Per esso, il proprietario della nave o del galleggiante, che senza giustificato motivo non esegue nel termine stabilito nell'articolo 161 l'ordine dell'autorità marittima o di quella preposta all'esercizio della navigazione interna di riparare, di destinare ad altro uso o di demolire la nave o il galleggiante, è punito con S.A.P. da 30 a 516 €. Inoltre, chiunque demolisce una nave o un galleggiante nazionale senza l'autorizzazione prescritta nell' articolo 160, è punito con S.A.P. da 51 a 516 €.

Ad altra complessità è assurta nel tempo la disciplina relativa alla dismissione di bandiera e la correlata sospensione di bandiera introdotta dalla l. 234/89 di cui all'art. 1184 probabilmente per contrastare il fenomeno della fuga dalla bandiera nazionale e connesse vicende di occulta esportazione di capitali all'estero. Le norme in campo e segnatamente gli artt. 156 e 157 del cod. nav. hanno conosciuto plurime modifiche tra cui quelle operate dalle leggi 723/75, 156/81 e, specialmente 30/98 istitutiva del Registro internazionale. La normativa trova origine in obblighi a livello internazionale discendenti da fonti storiche concretizzate nella Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 che trovano conferma in quella sul Diritto del mare

di Montego Bay del 1982, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 2 dicembre 1994 n. 689. Per gli aspetti ricostruttivi e diacronici, rammentiamo che l'art. 1184, non toccato dalla depenalizzazione del 1981, è stato modificato ex art. 7 della l. 27 febbraio 1998 n. 30 cit.¹⁸, con irrogazione di sanzioni penali di tutto rispetto. A seguito della riforma operata dal d.lgs. 507/99 - che lo ha depenalizzato - prevede che chiunque aliena una nave o la iscriva in un registro straniero senza ottemperare agli adempimenti prescritti nell'articolo 156 (autorizzazione alla dismissione di bandiera per iscrizione presso registri stranieri/autorizzazione al trasferimento presso altro registro comunitario) e senza attendere la conclusione del relativo procedimento amministrativo è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 15.463 a € 30.987 a testimonianza della gravità del comportamento riguardo agli interessi economici nazionali ed in relazione alla possibile illegittima utilizzazione dei contributi ricevuti per la costruzione di nuovo naviglio di bandiera.

A maggior peso è inoltre preclusa la possibilità di ricorrere al pagamento in misura ridotta ex art. 16 della legge 689/81. È opportuno notare che alla stessa sanzione soggiace chiunque ometta le denunce prescritte negli artt. 157 del cod. nav. Evidente la *ratio legis* trova base nella tutela del *genuine link* tra bandiera della nave e Stato che costituisce il cardine del regime amministrativo nazionale ed internazionale delle navi alla luce dell'art. 92 della Convenzione sul diritto del mare di Montego Bay citata.

Si ritiene opportuno trattare celermente della problematica che potrebbe sorgere qualora la fattispecie riguardasse un'imbarcazione da diporto. In questo caso, essendo stata approntata una specifica disciplina dell'istituto in parola nell'ambito del Codice della nautica e suo regolamento di attuazione, approvato con D.M. 146/08, si ritiene possa applicarsi l'art. 53 del suddetto codice ai fini punitivi per ovvi motivi di specialità ex art. 1 codice della nautica¹⁹.

18 L'art. 1184 cod. nav è stato ulteriormente ritoccato, senza conseguenze per il comparto marittimo ex d.lgs. 96/05. Notiamo che rispetto alle sanzioni penali pesantissime previste dal testo novellato ad opera della l. 30/98 che prevedevano l'arresto da due a sei mesi ovvero un'ammenda da £ 100.000.000 a £ 400.000.000 c'è stato un certo alleggerimento dovuto certamente alla necessità di non infrangere il tetto stabilito nella l. 205/99 di delega. Cfr. Righetti, ult. Op. cit. Romagnoli, op. cit. nota n. 15.

19 Cfr. Romagnoli, La disciplina del diporto nel codice della nautica", 2008 ed. CCIA di Trieste; Romagnoli, Il regime giuridico della nautica da diporto alla luce dei recenti mutamenti normativi operati dalla legge 172/03, in *Diritto marittimo*, 2003, pag. 1522 e segg.; Romagnoli, La disciplina delle navi da diporto iscritte nel R.I. per essere destinate al noleggio per finalità turistiche e le modifiche alla l. 349/91 in tema di parchi marini, in *Dir. mar.* 2005, 680 e segg.; Romagnoli, La legge 172/03, le ordinanze di polizia marittima e i controlli sulla sicurezza della navigazione. La modifica dell'art. 146 cod. nav. e le innovazioni nelle inchieste sui sinistri marittimi, in *Dir. mar.* 2005, 1150.

La complessa materia in titolo forma oggetto degli artt. 1186 - 1214. In essa si traducono le principali linee di forza che hanno ispirato l'attuale ordinamento marittimo caratterizzato dall'unione di una forte componente pubblicistica con quella propriamente privatistico-commerciale per cui con il termine polizia si deve intendere qualcosa che trascende l'attività di P.G. propriamente detta, concretizzandosi invece nel complesso delle attività volte a consentire ed assicurare un corretto esercizio della navigazione marittima. Inoltre in questo luogo era il cuore e l'essenza del cocervo contravvenzionale dedicato alle disposizioni di polizia per la qual cosa il passaggio alle sanzioni amministrative ha significato pregnante nel senso di riconoscimento dell'accettata preminenza di quest'ultima forma sanzionatoria nell'alveo del codice. L'art. 1186 tratta dell'inosservanza di norme per le visite delle navi o degli aeromobili e prevede per tale comportamento e per la violazione di disposizioni dell'autorità concernenti le visite e le ispezioni delle navi, dei galleggianti o degli aeromobili, l'irrogazione della s.a.p. da 103 a 516 €. L'art. 1192 attiene invece all'inosservanza di norme sull'uso della bandiera e del nome. A norma di tale articolo è punito con sanzione amministrativa fino a € 206: il comandante che non inalbera sulla nave la bandiera quando sia prescritto; l'armatore o il comandante che non osserva le disposizioni sull'uso del nome o del numero di individuazione della nave o del galleggiante; l'esercente o il comandante se l'aeromobile circola sprovvisto dei contrassegni di individuazione prescritti o porta abusivamente i contrassegni riservati agli aeromobili di Stato.

Occorre poi soffermarsi sull'art. 119. Per esso il comandante che navighi senza avere a bordo i documenti prescritti, è punito con la s.a.p. da 1.549 a 9.246 €. La stessa sanzione colpisce il comandante che tiene irregolarmente i documenti di bordo ovvero non vi esegue le annotazioni prescritte. In questo caso si ritiene opportuna un'applicazione non eccessivamente rigida, specie nei casi di buona fede accertata, anche in relazione all'entità delle sanzioni. Al riguardo, notiamo che con l. 222/07 è stato inserito nell'articolo un II comma che addolcisce la sanzione per i pescherecci riducendola a 103 € nel caso in cui il Comandante dell'unità esibisca i documenti - tenuti però regolarmente - entro 48 h all'Autorità Marittima. A titolo di cronaca osserviamo che tale articolo, unitamente al 173, è oggetto di ulteriori proposte di modifica.

Proseguendo, con norma complementare alla precedente, l'art. 1194 sulla mancata rinnovazione di documenti di bordo, prevede che l'armatore della nave o l'esercente dell'aeromobile, che non rinnova tempestivamente i documenti di bordo, sia punito con sanzione amministrativa fino a 516 €. L'art. 1195 concerne l'inosservanza di formalità alla partenza

o all'arrivo in porto o in aeroporto e stabilisce che il comandante di nave o di aeromobile nazionali o stranieri, che alla partenza o all'arrivo in porto o in aeroporto non adempie alle formalità prescritte dal codice e dal regolamento sia punito, qualora il fatto non costituisca un reato, con la sanzione amministrativa fino a € 516.

Per il successivo art. 1196, il comandante che nel caso di abbandono della nave in pericolo non osservi le norme stabilite dal codice della navigazione, sarà punito, se il fatto non costituisce reato, con s.a.p. da 1.032 a 6.198 €. La stessa sanzione si applica al comandante, che omette di sentire il parere di componenti dell'equipaggio, nei casi in cui tale parere è richiesto ex art 303 del cod. nav. Tale norma impone infatti al comandante di non ordinare l'abbandono della nave in effettivo stato di pericolo se non dopo aver preliminarmente esperito i possibili rimedi ed accorgimenti suggeriti dall'arte nautica, sentito il parere degli ufficiali di coperta o, in loro mancanza di almeno due tra i più provetti ed esperti componenti l'equipaggio e provveduto, in quanto possibile, a salvare i libri e le carte di bordo oltre agli oggetti di valore affidati alla sua custodia dai membri dell'equipaggio o dai passeggeri²⁰.

Tratta invece del rifiuto di cooperare al ricupero dei relitti l'art. 1197 a mente del quale il componente dell'equipaggio, che in caso di naufragio della nave o del galleggiante, essendone richiesto dal comandante o dall'autorità competente, rifiuta di prestare la propria opera è punito, qualora il fatto non costituisca un reato, con la sanzione amministrativa fino a € 206. In linea di massima potremo ritenere valida quale esimente lo stato di necessità che si poteva certamente invocare ed applicare nella fattispecie penale abrogata e troverebbe ora asilo ex art. 4 l. 689/81. Restano naturalmente ferme le ipotesi delittuose relative al naufragio.

²⁰ Vedi Corte cost., Ordinanza n. 109 in data 24 marzo - 2 aprile 2004 in G.U. 07 aprile 2004, con cui il supremo consesso ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1193 comma 1° del cod. nav. sollevata in riferimento all'art. 3 cost. in relazione all'art. 39 comma 3° (nel testo anteriore alla novella del 2003) della l. 50/71 sulla base del fatto che la scelta del differente trattamento sanzionatorio tra navigazione commerciale e da diporto appartiene alla discrezionalità del legislatore, sindacabile dalla Corte solo nel caso di manifesta *irragionevolezza* che nel caso di specie non può reperirsi in virtù della natura speciale delle norme sulla navigazione da diporto cosa dovuta e che nasce da una sostanziale eterogeneità delle situazioni e fenomeni regolati dalla legge. In particolare, in quella sede il giudice delle leggi ha evidenziato che differiscono tra navigazione commerciale e da diporto:

a) lo scopo;

b) il tipo di navigazione effettuata, da una parte professionale e dall'altra dilettantistica; c) il titolo di abilitazione che per il diporto attiene principalmente alla condotta del mezzo mentre nella navigazione commerciale costituisce un requisito professionale.

Sul tema cfr. anche l'ordinanza n. 9 del 18 - 21 gennaio 1999 in G.U. 1ff serie speciale n. 4 del 27/01/99 con cui la stessa Corte aveva dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 l. 50/71 in relazione all'applicabilità dell'art. 1231 del cod. nav. al comandante di unità da diporto.

L'omissione degli adempimenti previsti in caso di urto ex art. 485 cod. nav., fattispecie a presidio del corretto adempimento di specifici doveri di collaborazione del comandante nell'ambito della complessa materia della sicurezza in mare ed attività connesse, forma oggetto dell' art. 1198, da leggersi in stretta connessione con l'art. 485 cit.. Esso dispone che qualora si verifichi un urto tra navi, i comandanti delle unità che non prestino soccorso alle altre coinvolte, al loro equipaggio e passeggeri, a meno che da ciò derivi grave danno, o che non diano alle altre navi le notizie necessarie per identificare le proprie, siano puniti con la s.a.p. da 1.032 a 6.198 €. Venuta meno il presidio penale che comportava l'arresto fino a tre mesi o un'ammenda fino a £ 400.000, ribadiamo il sostanziale inasprimento della sanzione anche se vi è chi - ed autorevolmente - critica la depenalizzazione operata affermando che il reato in esame andava trapiantato in campo delittuoso e trasformato in circostanza aggravante (in congrua misura) della pena prevista dall'art. 1158 - omissione di assistenza a navi o persone in pericolo - compenetrandosi quindi con tale delitto²¹. L'Autore osserva al proposito, per avvalorare la sua tesi basata sulla obiettiva gravità dell'illecito, che sovente nel caso di urto causato da difetto nel servizio di vedetta e/o radar, l'unità di maggiori dimensioni prosegue tranquillamente nella sua rotta anche se l'urto è stato avvertito sul ponte ed il comando omette di comunicare l'avvenimento per radio, evitando così di fare identificare la nave un po' come avviene negli incidenti stradali senza testimoni. Di particolare interesse è anche la disciplina punitiva in materia di imbarco abusivo o clandestino di armi o esplosivi per i quali la tutela penalistica prevedeva un arresto sino a sei mesi.

Per l'art. 1199, il Comandante che imbarca sulla nave armi o munizioni da guerra, gas tossici o merci pericolose senza la prescritta autorizzazione, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 5.164 a 30.987 € che è poi la massima sanzione consentita nella nostra materia ex art. 4 l. 205/99. Inoltre, chiunque imbarca clandestinamente su una nave munizioni da guerra, gas tossici, sostanze esplosive o infiammabili o altre materie nocive o pericolose per la nave, per il carico o per le persone, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 2.582 a 15.493 €. Se il fatto è commesso da un componente dell'equipaggio si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 5.164 a 30.987 €. È opportuno evidenziare che l'art. 1199 prevede, al terzo comma, l'inapplicabilità alle disposizioni appena citate, in materia di imbarco abusivo o clandestino di armi o esplosivi, del pagamento in misura ridotta delle sanzioni prevista ai sensi dell'art. 16 della L. 689/81, come già notato per il caso della violazione dell'art. 1184. È di palmare evidenza che di fronte alla particolare gravità ed allarme sociale che emerge dai fatti enu-

²¹ Righetti, Trattato cit., IV pag. 869 e segg.

creati lo Stato non può transigere concedendo sistemi agevolativi a soggetti che si inseriscono a pieno titolo nel sistema della criminalità organizzata. Per tale motivo, il quarto comma della norma come novellata riproduce il terzo del testo originario e prescrive la propria inapplicabilità se il fatto è previsto come reato da altre disposizioni di legge. In effetti, le attività sopra dette sono oggetto di specifiche norme penali per la qual cosa nei fatti l'applicazione dell'articolo *depenalizzato* si può ritenere piuttosto marginale e quanto meno riassorbibile ex art. 24 l. 689/81.

Con riferimento al trasporto abusivo e/o impiego di apparecchi fotografici o radiotrasmittenti, disciplinato ex art. 1200, l'articolo prevede che chiunque trasporta o usa apparecchi radiotrasmittenti, senza l'autorizzazione prescritta, sia punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.033 a 6.198 €. Ai sensi dell'ultimo comma della norma, se il fatto è commesso da un componente dell'equipaggio, ciò comporta un'aggravante per cui si applica la s.a.p. da 1.549 a 7.746 €.

All'inosservanza di norme sugli atti di stato civile e sulla custodia di beni di persone decedute provvede l'art. 1205 per il quale il comandante della nave o dell'aeromobile, che non osserva le disposizioni degli articoli 195 e da 204 a 208; 818, 834, 835, è punito, qualora il fatto non costituisca reato, con la sanzione amministrativa da 51 a 516 €. Il successivo art. 1206 rubricato impedimento alla presentazione di reclami, con norma presaga dell'attuale tutela dei consumatori, prevede che il comandante della nave o dell'aeromobile che, senza giustificato motivo, impedisce a un componente dell'equipaggio o ad un passeggero di recarsi a terra per presentare reclami all'autorità, è punito, qualora il fatto non costituisca un reato, con la sanzione amministrativa da 10 a 516.

L'art. 1207 commina sanzioni in materia di scarico di merci effettuata in carenza della verifica della relazione di eventi straordinari di cui all'art. 304 e segg. del cod. nav. Si prevede che il comandante il quale, fuori dei casi di urgenza, scarichi le merci imbarcate prima che sia stata verificata l'eventuale relazione di eventi straordinari, sia punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.549 a 6.198 €. Peraltro, si dispone la sanzione anche in caso della invocazione di protezione ad autorità straniera all'estero ove sia possibile ricorrere ad autorità consolari. Se il fatto è commesso da un componente dell'equipaggio, la punizione è costituita dalla sanzione amministrativa del pagamento di una cifra da 258 a 1.549 €. Se la violazione è invece commessa dal comandante della nave, c'è un'aggravante per cui la sanzione consisterà nel pagamento di una somma da 2.582 a 15.493 €. Essendo la dichiarazione di evento straordinario regolata autonomamente per il diporto dal relativo codice ex art. 60, si può desumere che eventuali comportamenti omissivi siano da considerare sanzionabili ex art. 53 stesso testo²².

22 Righetti, Trattato cit., IV pag. 826 e segg. e 868 e segg.

Proseguendo trattiamo del rifiuto di trasportare condannati, imputati e corpi di reato giusta art. 1209. Il comandante della nave, diretto ad un porto della Repubblica, che, a richiesta dell'autorità consolare, si rifiuta senza giustificato motivo di trasportare, nei limiti prescritti dalla legge, condannati, imputati, corpi di reato o altri oggetti, atti e documenti riguardanti procedimenti penali, è punito, se il fatto non costituisce reato, con la s.a.p. da 1.549 a 9.296 €. Assistiamo ad un'ampliamento oneroso dei doveri pubblicistici del comandante di nave mercantile cui consegue, necessariamente, il relativo regime sanzionatorio.

L'art. 1211 prevede che il comandante di una nave mercantile nazionale che si rifiuti di obbedire all'intimazione di fermata di cui all'art. 201cod. nav., proveniente da navi da guerra di potenze amiche, giustificando, se richiesta, la propria nazionalità, e cioè a dire alla c.d. inchiesta di bandiera, tipico istituto di diritto marittimo internazionale, sia punito con la s.a.p. da 1.033 a 6.197 €. La norma trova una nuova e concreta rilevanza nei tempi attuali in cui il fenomeno della pirateria è tornato ad essere fiorente, frequente e tristemente conosciuto. Quanto all'art. 1213, esso vuole che chiunque non osserva una disposizione di legge o di regolamento ovvero un provvedimento legalmente dato dall'autorità competente in materia di polizia di bordo, è punito, se il fatto non costituisce reato, con la s.a.p. da 1.033 a 6.197 €.

A chiusura del capo, l'art. 1214 prevede che la violazione degli articoli 1193, 1198, 1199, 1204, 1207 e 1209 comporta l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione dai titoli o dalla professione. Come detto ciò può costituire un maggior deterrente della sanzione pecuniaria anche se la sospensione dalla professione è radicale e colpisce in modo più grave mentre quella dai titoli consente al marittimo l'eventuale imbarco con qualifica di base²³.

23 Cfr. E. Romagnoli, voce Contravvenzioni marittime in Trattato breve di diritto marittimo, Milano, in corso di pubblicazione; Idem, "La disciplina del diporto nel codice della nautica", 2008 ed. CCIA di Trieste. Ivi ampi riferimenti. Vedi altresì Grigoli, La disciplina del diporto e turismo nautico, Bari 2005.

economia e trasporti

Maritime transport of passengers as a factor of economic local development

MARIA LAMONARCA*

ABSTRACT

The increasing request of competitiveness in the maritime transport, marked by highly capital-intensive activities, implies the necessity to reach greater levels of efficiency. In an extremely dynamic and changeable environment, it is very important to determine the crucial factors of port competitiveness, which make the port more “attractive” both for the distribution of goods and for passengers. In particular, as far as passenger transportation is concerned, the main elements that contribute to increase port “attractivity” and to implement local spillovers, are: adequate infrastructure endowment, strong inclination to change, flexible and market oriented decision-

* Professore a contratto di Economia Applicata, Università degli Studi di Bari.

making strategies and availability of value-added services. Aim of this paper is to analyse the role of these factors in enhancing the development of the port of Bari in the cruise sector, which is, at the present, a market in strong growth, especially in Mediterranean area, and represent a source of revenue for the localeconomy.

1. FACTORS OF PORT COMPETITIVENESS

During the last few years, due to market incentives, international competition and following the new legislative orientations, the concept of “port” has developed into an actual service centre, where port operators try to meet the needs of ships, goods and passengers in the best economical and qualitative possible way. Ports include not only modern infrastructures for loading and unloading all typologies of sea-transportable goods, but also passenger-traffic related maritime activities and a wide variety of accessory maritime services such as distribution, storage, ship repair, crew assistance and all else is needed by the ships calling at that port and by the operators working there. In particular, the access of private players to the port sector has brought about greater efficiency in calling ports, has increased economic revenues and generally contributed to develop the services offered by ports in terms of international competitiveness. At present, the factors influencing the choice of a port rather than another are not only exogenous or structural (geographic location, adequate infrastructure, local legislation,...), but also endogenous or service-related (quantity and quality of the services offered, efficiency and performance of the existing structures...)¹. The most competitive ports are characterised by the professionalism of both public and private operators and by their being in the van with regards to functions based on medium and long term strategies, technological innovations in port infrastructure, supply of a wide, diversified port-produced portfolio, through innovative marketing and promotional techniques, integration and cooperation among all actors involved in port activities. Each port can objectively and professionally evaluate what its role may be in each sector, in order to place targeted investments and to make them more efficient, considering that the various typologies of service require different infrastructures and different investments. In order to keep their market share (or even to increase it), most Port Authorities chose to follow the road of new investments, enlargement of terminals and supply of more efficient services, not only in relation with goods, but also with passengers.

¹ Huybrechts, M., Meersman, H., Van de Voorde, E., Van Hooydonk, E., Verbeke, A., Winkelmans, W., (2002), *Port competitiveness. An economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports*, De Boek, Antwerp.

Actually, specialising in a niche market, linked to the presence on the territory within the port area of influence, may turn out to be a winning choice. A type of specialisation which has attracted more than one Port Authority is the one concerning the cruise market. As a matter of fact, this is an expanding sector whose economic fall-out on the port, as well as on the town and the adjoining territory must not be neglected.

2. THE CRUISE MARKET AND INDUSTRY AT GLOBAL SCALE

During the last thirty years, the cruise market recorded a growing development trend. In the year 2009, the number of passengers averaged about 17 millions (Figure 1). Drawing a balance of the past two years, it is important to note that the industry has managed to offset the problems associated with the global economic crisis without considerable damage. Despite the crisis the industry maintained the demand in the cruise market. Notwithstanding the adverse economic conditions the sector achieved a relatively good profit on fare yields, contrary to earlier gloomy forecasts. Since then the fare steadily increased and advance booking figures also improved significantly. With the supply of cheaper fares and value added the leading cruise operators could keep demand up and keep on realizing profits.

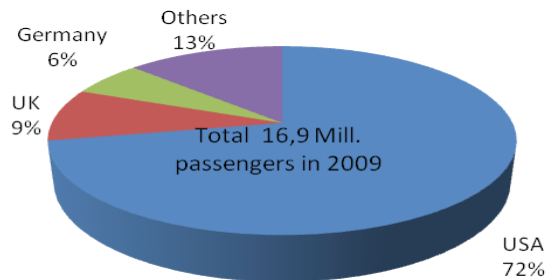


Figure 1. Global demand for cruise shipping, 2009 (per cent-share of total passengers). Source: ISL, 2010

According to the ISL – Institute of Shipping and Logistics² - statistics, the tonnage achieved in recent years increased the world cruise fleet by about 12.6%. By the end of 2009, the fleet accounted for 11.8 million tons gross tonnage and the number of presently operational cruise ships is 284 units. Fourteen new ships were delivered in the first six months of 2010, contributing another 919,264 gt to the fleet already this year, while four more ships are scheduled for delivery till end of the year. One of these expected additions is a further ship in

² ISL Shipping Statistics and Market Review, (2010), vol. 54, No 8.

the category "world's largest cruise ship" with 225,000gt, which belongs to the cruise operator Royal Caribbean. The structure of the fleet reflects, in fact, the growing importance of mega ships (100,000gt and over) (Figure 2).

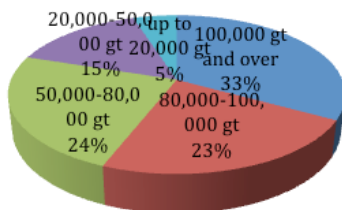


Figure 2. World active cruise fleet by gt-size class, 2010(gt-per cent). Source: ISL, 2010

A significantly portion of the entire cruise fleet is registered under the top five flags of convenience. Among them Bahamas is the most used flag, while other flags of convenience as Italy, the Netherlands and the UK showed a stronger growth due to these countries are the homes of the biggest cruise companies as Costa Crociere, P&O and Holland America Line. The cruise market is generally experiencing a strong process of concentration, generally guided by businesses and groups which mainly operate in the richest and most differentiated area in terms of type of offer, and the less subjected to seasonal factors, such as North America and the Caribbean (Figure 3). Looking at the market share of the major cruise shipping companies in 2010, the Carnival group controls the 47% of the world tonnage with 98 shpjis and 7.5 million gt. The Carnival corporation is located all over the world and comprise a lot of international cruise line as the Italian Costa Crociere. The other four leading groups that control the market are Royal Caribbean (23%) followed by the Malaysia-based Star Cruise (8.2%) and European Mediterranean Shipping Cruises (5.8%).

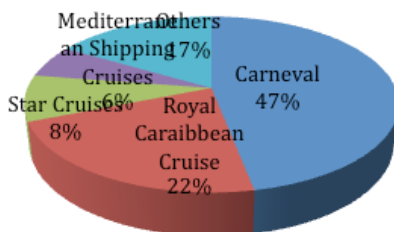


Figure 3. Market shares of the major cruise shipping companies, 2010. (berths per cent-share). Source: ISL, 2010

Following the market expectations processed by ISL, the new cruise ships will be prevalingly build in European shipyards (Table 1). Italy – with the leading role of the Fincantieri group – is the leading builder of such a typology of ships, with orders for 13 units. Meyer Werft, with orders for 756,000 gross tonnage, ranks second among the European building countries, followed by STX (formerly Chantiers de l'Atlantiques) and Marriotti, an Italian niche operator, with respectively 4 and 2 ships on order.

Table 1. Cruise ships on order by major yards, 2010

Yard	No of ships	1000 gt	% share of total
Fincantieri	13	1320	48.8
Meyer Werft	7	756	27.9
STX	4	563	20.8
Marriotti	2	64	2.4
ASENAV	1	3	0.1
TOTAL	27	2707	100.0

Source: ISL, 2010

With reference to the main offer markets, navigation companies are trying to detect new cruise routes where to use recently-built ships. If routes in the world main cruise regions are still dominant, such as in the Caribbean, the Mediterranean and Northern Europe, other lines still exist, that offer particular destinations, like for instance Alaska, the Mediterranean, the Atlantic and the Indian Ocean Isles. With regard to the main areas of destination, America plays the leading role, with 67% of the market, followed by the Mediterranean with 19% and Northern Europe with 4%, and other destinations 10%.

The remarkable offer increase, brought about by the expansion and differentiation strategies started by businesses, seems to be absorbed by the favourable variations of demands. In particular, offer tends to propose variously-shaped services, able to appropriately meet the needs expressed by users.

As a matter of fact, over the years a total and renewed conception of the cruise journey was observed³. From a product destined to a limited elite endowed with time and money, the passage occurred to a potentially limitless, extremely varied market, thus making cruises a widely accessible product.

³ Sancetta, G., Siano, A., (1995) "Il mercato crocieristico: aspetti evolutivi della domanda e strategie delle imprese", *Economia e diritto del terziario*, n.2.

At present, the main users of cruises are not only well-off elderly, but also young people on their honeymoon, business groups, families and singles. Moreover, the growing demand for shorter and shorter holidays caused cruise companies to offer not only longer journeys, but also shorter vacations, able to meet the needs of medium-low income young people.

A change in the market is therefore occurring, where the leading role is played by the need for socialisation, relax, tourist interests and tempting prices.

Such a result is mainly due to the evolution that, over the years, has characterised the market, following the various actions of the main actors of the sectors, that decided to remodulate their product and to present it as an alternative to the traditional tourist opportunities already present on the mass-market. Ships have wider medium size and greater receptive capacity; the average duration of a cruise is greatly concentrated in order to guarantee not too high tariffs and the range of the offer is wider, also from a qualitative point of view, hence the choice of on-board facilities, activities and services is made on the bases of a larger, more differentiated target of reference.

3. THE NEW FRONTIERS IN THE CRUISE SECTOR: THE MEDITERRANEAN AREA

In recent years, the cruise market in the Mediterranean has been characterised by a remarkable development. Even though still far from the Caribbean performance, the Mediterranean has recently experienced such a growing dynamism, that it now ranks second in the world market, as measured by demand and deployed capacity. Major companies are deploying more vessels in the area and many passengers and ports are undergoing infrastructural modernization. Specifically in 2009, 152 cruise ships were active in Mediterranean waters with a capacity of 176,019 lower berths (an average of 1,158 berths per ship). These ships carried a potential 3.33 million passengers on 2,779 cruises, offering a total capacity of 26.31 million pax-nights, giving an average cruise length of 7.9 nights. According to forecasts, these data are destined to grow, as a consequence of the implementation of market diversification and globalisation policies by the leading companies and of the research of a partial absorption of the new capacity in terms of beds. The first signs of development in the area under examination already occurred with the acquisition of Costa Crociere, a leading company on the Mediterranean market, by Carnival Corporation and with the increase by the competing Royal Caribbean company in the number of ships utilised in the Mediterranean Basin. The reasons of this growth can be brought back to the geographical localisation and to the favourable climate characterising this area, not only for the

above-mentioned economic reasons, but also for other reasons, related to tourist interests. The strength of the Mediterranean market surely consists in the large variety of destinations and, as a consequence, of the excursions that shipping companies may offer. Landscapes, games, historical and climatic factors merge into a 360-degree offer, and these destinations are never more than 12-hour navigation from one another, which makes it possible to establish routes entailing navigation during the night and excursions during the day. Despite the great variety of themes, durations and destinations, the Mediterranean is still considered as a seasonal market. A less discontinuous flow of ships throughout the year, on the other hand, would be extremely important not only for ship owners, but also for the ports that can offer reduced tariffs because of a more efficient use of facilities and staff; moreover, tourist attractions may draw a larger benefit from a lesser congestion during high-season. Among the Mediterranean cruise ports, more than half approached the cruise market only in recent years. Should the development trend in the cruise sector go on as expected, more opportunities will arise in terms of port offer, for both home ports and transit ports (Table 2).

Table 2. Typologies of cruise ports

Home Port	Transit Port
<ul style="list-style-type: none"> - Links with the international airport - Tourist attractions and hotels - Cruise Terminal - Safety - Costs 	<ul style="list-style-type: none"> - Tourist attractiveness - Distance vis-à-vis other ports - Ship access/Clearance facilities - Possibility to organise tourist tours - Costs

From the point of view of the possibilities this market offers ports, one thing is to try and become a transit port, for which some tourist characteristics are necessary in order to justify the interest in a port, as well as some adequate reception facilities to offer passengers; for this typology of port, port infrastructures are not major factors. A different thing is to aim at becoming a home port for a company or for a number of cruises. As a matter of fact, to aspire to such a position, it is fundamental to have top-quality links with international transport systems: an efficient airport, with flight towards the main world destinations, good road and railway links, as well as efficient port infrastructures (passenger terminal, parking, ship-supply facilities), both modern in terms of the market and convenient in economic terms. An adequate offer of such qualifications might no doubt facilitate the development of the market

and the possibility for the more Mediterranean ports (Tables 3 and 4) to achieve the strategic aim of becoming the privileged destination of passengers from all over the world.

Table 3. Major Mediterranean home ports , 2007-2009
(revenue passengers)

Home Port	Country	2007	2008	2009
Barcelona	Spain	1,765,838	2,069,651	2,151,465
Civitavecchia	Italy	1,586,101	1,818,616	1,802,938
Piraeus	Greece	1,000,000	1,290,000	1,500,000
Venice	Italy	1,003,529	1,215,088	1,420,980
Palma Majorca	Spain	1,048,906	1,131,147	1,056,215
Savona	Italy	761,000	772,000	712,681
Genoa	Italy	520,197	547,905	671,468

Source: European Cruise Council, 2010

Table 4. Major Mediterranean transit ports, 2007-2009
(revenue passengers)

Transit Port	Country	2007	2008	2009
Naples	Italy	1,151,345	1,237,078	1,265,000
Livorno	Italy	713,144	849,050	795,313
Nice/ Villefranche/ Cannes	France	559,411	708,785	742,668
Marseille	France	434,087	540,000	622,300
Bari	Italy	351,897	465,739	567,885
Malaga	Spain	290,558	352,875	487,955
Palermo	Italy	471,395	537,721	478,900
Valetta	Malta	487,817	556,861	441,913
Limassol	Cyprus	427,408	376,296	320,467
Messina	Italy	291,296	337,117	253,200
Monte Carlo	Monaco	184,117	231,639	235,904

Source: European Cruise Council, 2010

4. FACTORS INFLUENCING THE CHOICE OF A CRUISE PORT AND PORT DEVELOPMENT STRATEGIES

The interesting opportunities of development related to the changes in demand occurred on the world cruise market have brought about a strong dynamism in cruise companies, which often look for innovative, competitive services to better meet the demand of users.

Among the strategic choices made by cruise operators, a major role is played by the detection of embark/disembark ports and of the various transit ports making up an itinerary.

The factors influencing the choice of a cruise port are related on one hand – as previously stated – to the technical and infrastructure characteristics and ship- and passenger-devoted services, and on the other hand to the port-territory relations, from both a tourist and logistic offer point of view⁴ (Table 5)

Table. 5 Cruise port selection factors

Port-related factors	Port non-related factors
<ul style="list-style-type: none"> • Physical features of the terminal • Features of the services offered to passengers and ships • Costs 	<ul style="list-style-type: none"> • Geographic location • Attractiveness of the area • Road connections • Railway connections • Airplane connections

As far as port factors are concerned, it is clear that an adequate accessibility to the port, an efficient offer of embark/disembark services and of navigation-support services, as well as the implementation of competitive tariff policies, although fundamental in port selection processes, represent the operational conditions for a cruise port and acquire therefore a lesser importance in terms of port competitiveness. It is extra-port factors (geographical location, attractiveness of the adjoining territory, modal connections) that influence a port competitiveness, thus determining its true vocation (home port or transit port). It is also clear that geographical location, port connections with airports (which are indispensable characteristics in the choice of a transit port) and the presence of historical and/or natural factors may contribute to incisively determine the attractiveness and uniqueness of a given cruise itinerary. As a consequence, it is the value differential (vis-à-vis competitors) produced by the port thanks to its integration with the tourist offer

⁴ Penco, L., (2001), "Drivers di valore, criteri di port selection e strategie di sviluppo portuale nel settore crocieristico", *Economia e diritto del terziario*, n. 3.

local system that determines the input in port selection processes by cruise companies. In order to maximise port performances in terms of a better synergy between port and territory, it is necessary to implement forms of cooperation among the different actors: port authorities, local organisations, private businesses operating in the tourist sector and in the organisation of events, in order to enhance local attractions and to better meet the consumers' needs.

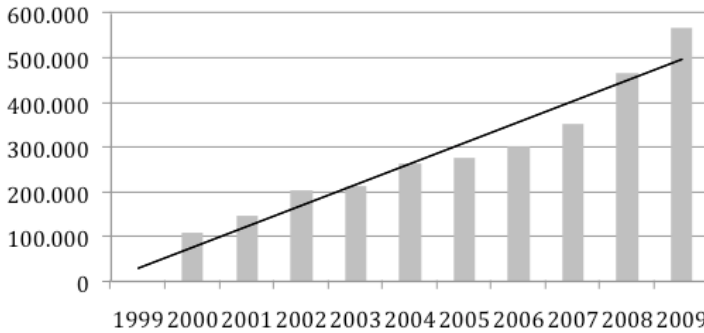
5. THE DEVELOPMENT OF THE CRUISE SECTOR IN THE PORT OF BARI: RESTRAINTS AND OPPORTUNITIES

The maritime activities connected to passenger traffic have recently recorded a high growth trend, particularly due to the development of the cruise sector. The development plans defined by big companies suggest such a trend is destined to continue in the next few years, thus exceeding the best expectations of the sector operators. It is therefore indispensable that Italian ports, due to their strategic position in the Mediterranean basin, are prepared to adequately meet the needs induced by the new typologies of the cruise market. The quality of the services offered to passengers and the image of the port are fundamental factors for cruise port competitiveness, as depending on these characteristics, cruise passengers judge the places visited and the cruise product as a whole.

The overall product of a port is made up of factors that refer to the core of port services and to other factors related to the territory. Hence, if on one hand ports widen their offer by building specialised cruise terminals, able to supply commercial, reception and leisure services, on the other hand Port Authorities – being the promoters of the cruise activity development – aim at implementing strategies to enhance the value offered by the port-territory system, by means of cooperation relations with cruise companies and with all the actors constituting the local economy. In particular, the Port Authorities committed in enhancing this sector aim both at convincing economic operators and public organisations of the importance of the impact that cruise activities have on the local economy and on the image of the territory from a tourist point of view, and at promoting steady relationships among companies, customers and private operators, in order to supply unique, value-creating attractions.

In a highly dynamic and competitive scenario, the increase in the cruise traffic recorded at the port of Bari in Italy during the last few years demonstrates both the quality of passenger services and the appearance of an adequate tourist offer (Figure 4).

Figure 4. Cruise passenger traffic in the port of Bari, 1999-2009



Source: Bari Port Authority, 2010

Table 7. Port of Bari – Growth trend of the cruise traffic

	2007	2009	Changes %
Cruise landing	120	182	+ 51,67%
Passengers	351.897	567.885	+ 61,38%

Source: Bari Port Authority, 2010

A sudden, but steady increase, that has greatly changed the aspect and the destiny of the port. A commitment coupled with the change in the town image, rewarded by the adhesion of the largest cruise companies. As a matter of fact, nowadays Bari is a highly estimated port, where important cruise operators work (Table 6).

Table 6. Port of Bari - Cruise ship line, 2010

Cruise ship line
- Costa Crociere
- Royal Caribbean
- Mediterranean Shipping Companies
- Costelation Cruise
- Montenegro Lines
- Silversea Cruise Inc.
- Mano Matime
- Kristina Cruise
- P&O
- Sea Hawk
- Kd Bereederung Gmbh

Source: Bari Port Authority, 2010

Due to the availability of the new cruise terminal and to the possibility of visiting places of incommensurable artistic and cultural value, surrounded by beautiful landscapes, the port of Bari represents one of the most attractive cruise ports in the Mediterranean.

The Port Authority started an important revolution at the end of the Nineties, by implementing development plans that entailed interventions aimed at avoiding the void utilisation of the existing space, at avoiding congestions in the different types of traffic, shifting the commercial area far from the passenger area and endowing the whole port area with adequate passenger reception structures.

The operation of the new cruise Terminal sure represents a significant improvement for the port of Bari, in terms of quality of services and facilities devoted to passenger traffic. Ultramodern in design, this area aims at offering international reception standards to the growing number of passengers transiting or embarking in the town. The new structure, where beauty and functionality are mixed in a delicate balance, demonstrates the attention of the Port Authority towards the cruise market, that represents a major chance of development and promotion for the town of Bari and for its hinterland. The almost 3500 square meters of the new cruise terminal, distributed over three levels, include all the services for passengers and operators alike: from the functional boxes for check-in operations to a comfortable waiting room, from the nursery to the video-information system; the new baggage deposit close to the terminal, the shopping area and the restaurant on the second floor, moreover, will soon become operational. Particular attention was given to security: a video-watch system made up of 14 colour cameras will allow to constantly check the terminal indoors and will interface with a similar system for the outdoors; metal detectors will check passengers and their luggage, in compliance with the new regulations for security in ports.

The further aim of the Port Authority is to gradually open the port to the town, developing an urban space for the fruition of everyone. The aim is to favour the social and economic development of the port area and of the town adjoining area, through the requalification of the port waterfront.

Anyway, prospects for the port of Bari can be considered viable in the hypothesis that the present quota on the market is kept unaltered.

This hypothesis is based on the assumption that the port of Bari is able to face the market competitive pressure, resulting from both the evolution of present competitors and from the access of new subjects, attracted by the strong dynamism of demand.

With respect to such an approach, it is not easy to reliably define the future asset of the market and the consequent position of the port of Bari, although nowadays it has no doubt conquered a significant role on the market, also due to its infrastructures and to the quality of the services

offered. Nonetheless, the enhancement of the town from a tourist point of view might guarantee the further development of the cruise activity, permitting to couple the transit function to the home port function, in order to induce a longer stay of cruise passengers in the town and its hinterland, also considering the closeness of the airport.

At present, as a transit port, the port of Bari does not receive all the benefits deriving from the tourist flow, because the duration of the passenger stay is limited to a few hours during the day and not all the passengers aboard the ship decide to make the mainland excursion. Moreover, if costs and gains of the individual businesses and shops are compared, the opening on festivities and the implementation of shopping-no-stop initiatives (aiming at the uninterrupted opening of shops according to the cruisers stay in the port) are at present very profitable. Playing on the elongation of the passenger stay would surely favour the commercial businesses and reception facilities of the territory.

Terminals specialised in cruise tourism, anyway, pose many problems to destination ports, particularly if these are emerging ports. Besides the need to deaden the costs of equipments by a minimum number of passengers, a particular difficulty lays in the fact that, if the cruise activity remains a seasonal activity, the amortisation of investments will necessarily have to be concentrated over a limited period of time, with consequent problems also for the territorial communities that would like to favour investments in cruise tourism supporting facilities.

As to specialised terminals, such as the one in the port of Bari, a solution to the problem might consist not only in elongating the cruise season as much as possible, but also in connecting such structures to others (shopping and leisure centres), capable of working also out of season.

Such solutions evidently require a very close cooperation between Port Authorities and territorial communities, as they must integrate within a global project of town development and promotion of the tourist attractiveness of the town itself and of its immediate vicinity.

As a matter of fact, the port should better take the opportunities given by its geographical location, in order to appear as a convenient and competitive transit port in terms of efficiency of services and space offered, that can bring about such cost reductions as to attract big navigation companies. The South of Italy and Apulia make up an exceptional area in terms of cultural, archaeological, natural and climatic assets, which can remove the barriers of cruise "seasonality". Significant evidence of this trend is given by the extraordinary tourist growth particularly experienced ("Salento" and "Terra di Bari").

Anyway, some critical details in the local tourist offer still remain, which are caused by the lack of organisation, tourist "culture", promotion and enhancement of the main resources of the territory. Moreover, the

town of Bari has been considered as a chaotic place for years, congested with traffic, scarcely safe because of micro criminality, and with a less than efficient network of links with the hinterland.

If nowadays, the town is generally well evaluated in terms of perception of tourist attractions, due to a complete re-qualification of its historical centre and port waterfront, as a historically and culturally interesting place, the scanty knowledge and accessibility to the various attractions offered by the territory indicates the need for more efficiency enhancing and promotion strategies for the existing resources.

Considering the significant opportunities of development offered by the market, it is advisable for the port of Bari to create its own competitive advantage, by offering cruise operators an high value of attractiveness vis-à-vis other ports, not only through infrastructure enhancement, but mostly through the offer of services that favour the access (from both the tourist and the logistic point of views) to the cruise location, involving all the businesses operating in the sector of tourism, public operators and local public organisations, in order to fully meet customers needs.

6. CONCLUSIONS

The cruise market shows progressive changes, transformations and competitive remodulations, related to the changes in environmental trends.

The increased dynamism of demand calls for the implementation of interventions aimed at guaranteeing the offer of vastly differentiated products, to meet the needs of local markets.

In a strongly competitive scenario, businesses tend to implement size-increasing and diversification strategies, thus determining an increase in the level of concentration on tourist, high-growth potential markets.

The Mediterranean, which is characterised by a clearcut fragmentation of the tourist offer, is going to become one of the most important cruise tourism markets, representing the area with the highest growth trend and subtracting market even to the Caribbean. The Port Authorities of the Mediterranean countries are trying to exploit the development and income-producing opportunities related to the cruise sector, placing investments in highly specialised terminals for the reception of cruisers and supplying supporting services to the stay of passengers within the port.

This is, no doubt, an expanding sector whose economic fallout, though, has not been exactly determined, yet. Investing in this sector means to bet on the enhancement of the image of the town and of the tourist assets of the adjoining territory.

As a matter of fact, the competitiveness of a cruise port is mainly measured on the basis of its offer in terms of activities (hotel hospitality, restaurants, reception services, excursions, tourist activities, air and land

connections) and in terms of attractive factors (related to the landscape, artistic and historical characteristics of the territory), that may add value and uniqueness to the cruise destination, in order to catch the interest of ship-owning companies. Such a strategy entails a very close cooperation among port authorities, local institutions and private businesses, aimed at activating tourist and commercial induced consumptions for the territory.

Within such a revolution of the world tourist market guiding principles, an unprecedented occasion is about to open up for the town of Bari: it is candidating to become a home port for cruise passengers.

The remarkable increase in the number of passengers transiting at the port of Bari during the last few years confirms the viability of the initiatives carried out by the Port Authority, aimed at improving the reception and welcoming facilities and at strengthening the image of Bari as a great Mediterranean melting pot, able to put up its visitors and to direct them along the evocative itineraries offered by the great cultural and artistic heritage of the territory.

A prolonged stay of ships and cruise passengers would surely bring about economic benefits to the reception, commercial and tourist facilities of the town and its hinterland. Nonetheless, in order for the port to become competitive over the time, both as a transit and a home port, many interventions are needed, in cooperation with local institutions and specialised businesses, aimed at enhancing and promoting the logistic and tourist offer of the neighbouring towns and territory, in order to catch the interest of companies and to enjoy the benefits of a growing tourist flow.

REFERENCES

- Di Cesare F., (2008), "Le imprese crocieristiche", Garibaldi R., Economia e gestione delle imprese turistiche, Hoepli ed.
- Di Cesare F., Tamma M., (2004), "La dinamica competitiva nella produzione crocieristica", *Economia e Diritto del Terziario*, n. 2.
- European Cruise Council, (2010), *The cruise industry*.
- Franch M., (2002), *Destination Management. Governare il turismo fra locale e globale*, Giappichelli Eds., Torino.
- Huybrechts M., Meersman H., Van de Voorde E., Van Hooydonk E., Verbeke A., Winkelmanns W., (2002), *Port competitiveness. An economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports*, De Boek, Antwerp.
- ISL, *Shipping Statistics and Market Review*, (2010), vol. 54, No 8.
- Kester J. G. C., (2002), "Cruise Tourism", *Tourism Economics*, vol. 9, n. 3.
- Martini U., (2005), *Management dei sistemi territoriali. Gestione e marketing delle destinazioni turistiche*, Giappichelli Eds., Torino.
- Musso E., (1996), *Città portuali: l'economia e il territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Penco L., (2001), "Drivers di valore, criteri di port selection e strategie di sviluppo portuale nel settore crocieristico", *Economia e diritto del terziario*, n.3.
- Porter M.E., (1985), *Competitive advantage*, The Free Press, New York.
- Porter M.E., (1980), *La strategia competitiva*, Ed. Compositori.
- Peisley T. (2003), *Global changes in the cruise industry 2004-2010*, Seatrade Communications, Colchester.
- Rispoli M., Di Cesare F., Manzelle R., (1997), *La produzione crocieristica. I prodotti, le imprese, i mercati*, Giappichelli Eds, Torino.
- Sancetta G., Siano, A., (1995) "Il mercato crocieristico: aspetti evolutivi della domanda e strategie delle imprese", *Economia e diritto del terziario*, n.2.
- Sciutto G., (2002), *I porti italiani e la sfida dei mercati*, Sciro Edizioni, Genova.
- SEATRADE CRUISE REVIEW, (2007).
- Sicca L., (2000), "Il ruolo del marketing nello sviluppo del territorio", Bellini N., *Il Marketing Territoriale: Sfide per l'Italia nella nuova economia*, Franco Angeli, Milano.
- SL&A (2010), Osservatorio Nazionale sul Turismo crocieristico nel Mediterraneo.
- Soriani S., Bertazzon F. Di Cesare F. and Rech G., (2009) "Cruising in the Mediterranean: structural aspects and evolutionary trends", *Maritime Policy and Management*, Vol. 38, n. 3
- Swarbrooke J., Horner S., (2007), "The nature of demand in different segments of the tourism market", *Consumer Behaviour in Tourism*.
- Tamma M., (2000), "Aspetti strategici del destination management", Pechlaner H., Weiermair., *Destination Management. Fondamenti di marketing e gestione delle destinazioni turistiche*, TUP Milano.
- Wild P., Dearing J., (2000), "Development of a prospect for cruising in Europe", *Maritime and Policy*, vol. 27, n. 4.

note e commenti

Sicilia, l'isola e i suoi collegamenti dalle autostrade del mare allo short sea shipping nel Mediterraneo

GUIDO GRIMALDI*

In apertura del mio intervento desidero ringraziare:

La presidente Maria Gloria Giani Pollastrini

E tutta l'associazione wista per aver convocato questo appuntamento il cui tema è a noi molto vicino poiché tratta da vicino il tema della mobilità sostenibile, del trasporto e delle autostrade del mare in Sicilia, isola molto storicamente molto cara al gruppo grimaldi.

Rivolgo il mio saluto anche:

On. Raffaele Lombardo – presidente regione Sicilia

Al sottosegretario ai trasporti Giuseppe Maria Reina

Al comandante generale delle capitanerie di porto Raimondo Pollastrini

Al prof. Tommaso Affinita Direttore della Ram

E a tutti voi oggi qui presenti, illustri esponenti del mondo dello shipping e dei trasporti marittimi.

Ho accolto volentieri l'invito ad intervenire ad un incontro dedicato alle autostrade del mare perché il riunirsi intorno a questo argomento è sintomo che le autostrade del mare non sono più un progetto, ma una realtà assoluta, concreta e soprattutto in crescita i cui benefici abbracciano le imprese, l'economia e di conseguenza l'intera società.

* Commercial Manager - Short Sea Line - Grimaldi Group Napoli.

Con spirito ottimista sarebbe però opportuno valutare anche quelli che ad oggi sono i punti deboli delle autostrade del mare e proporre delle soluzioni che consentano, specialmente in un difficile periodo come è quello attuale, di rimuovere quegli ostacoli che oggi pur sempre esistono, per giungere a livelli di sviluppo ancora più elevati.

Le difficoltà esistono e non sono poche per gli operatori del trasporto marittimo colpiti indistintamente negli ultimi mesi da fattori che vorrei brevemente far voi presente:

Tutti i costi operativi e di gestione delle linee sono in aumento e tra questi il prezzo del carburante, cresciuto enormemente dal 2009 ad oggi, è quello che di più incide ripercuotendosi non solo nei noli marittimi, ma anche sui prezzi finali di vendita delle merci, a discapito parziale della competitività al sistema

Per contrastare il calo dei traffici, il costo carburante e per mantenere le linee in attivo, alcune compagnie hanno adottato come soluzione quella dello “*slow steaming*”, riducendo cioè la velocità di crociera e risparmiando sui consumi. È una buona idea, ma è chiaro che non è applicabile nelle autostrade del mare in cui l’operatività delle linee ed i tempi sono indissolubilmente legate ai tempi di consegna dei trasportatori. Non è pensabile quindi che le autostrade del mare possano viaggiare più lente, pena la competitività del servizio nei confronti della strada.

Non bisogna poi dimenticare il duro lavoro commerciale che tutte le compagnie fanno nell’ incentivare gli autotrasportatori, categoria abituata a viaggiare più asfalto e poco sull’acqua, a servirsi delle autostrade del mare. Probabilmente la difficoltà è anche legata a quel velo di diffidenza che il settore dell’autotrasporto, spesso tradizionalista, vede nel intermodalità marittima, una diffidenza talvolta dovuta ai tempi logistici richiesti dalle aziende committenti, che dovrebbero forse essere più flessibili. Non bisogna dimenticarsi infatti delle condizioni di lavoro degli autisti, spesso costretti a rispettare tempi di consegna incompatibili con le norme di guida e di sicurezza. La strada viene così scelta nonostante l’alternativa via mare sia assolutamente più vantaggiosa: un tir sulla linea catania-genova paga circa 650 (con pasti e pernottamento in cabina incluso) €, mentre viaggiando via strada – considerando un prezzo di almeno 1€ al km- paga più di 1300€ - il doppio – senza tenere conto dei costi di attraversamento dello stretto.

Abbiamo assistito negli ultimi anni all’erogazione di forme di sovvenzione pubblica nei confronti di aziende di stato che non raggiungono utili e che si finanziano in realtà anche a spese dei contribuenti. Iniziative di questo tipo talvolta hanno l’effetto di creare di creare degli scompensi in un mercato che dovrebbe svilupparsi senza ricorso all’azione pubblica.

Questo avviene poi in un periodo dove nonostante i traffici siano diminuiti e le navi ro/pax viaggiano occupate fino al 65/70%, nascono

nuove linee anch'esse co-finanziate dall'intervento pubblico con il risultato che si crea una concorrenza sleale che crea disturbo nel mercato.

Personalmente credo che non c'è necessità di sovvenzionare nuove linee quando in realtà esistono già collegamenti su molte direttrici. La sopravvivenza delle linee va certamente tutelata, ma con interventi che non squilibrino il mercato, ma che anzi ne incentivino la sua crescita ad appannaggio di tutti.

L'Italia in questo senso ha avuto un ruolo primario in europa, realizzando l'ecobonus, una best-practice tutta nostra che prevedeva l'erogazione di incentivi pubblici nei confronti degli autotrasportatori che si avvalevano delle autostrade del mare. Questo è stato a mio avviso molto utile perché era diretto direttamente all'utente del servizio - gli autotrasportatori - che liberamente hanno potuto scegliere come e con chi viaggiare ottenendo dei vantaggi e delle migliori performance economiche, senza che questo si riflettesse nella libera concorrenza.

Perché dunque non usare i contributi pubblici per riproporre l'ecobonus impegnandosi poi affinché vengano erogati i sussidi nei tempi previsti e che l'iniziativa sia più duratura?

Questa esperienza dell'ecobonus, fatta con lungimiranza, è assolutamente da riproporre in italia e anche in altri paesi, poiché si tratta di un intervento che rappresenta probabilmente lo strumento più corretto ed equilibrato per sovvenzionare l'intermodalità e per favorire il rilancio dei trasporti e dell'economia.

Nonostante i problemi poc'anzi esposti il gruppo grimaldi negli ultimi anni ha investito enormemente nel progetto delle autostrade del mare, anche qui in Sicilia, regione che colleghiamo con il centro/nord italia, con la spagna, con la grecia, con la tunisia e con la libia. Catania è tra l'altro diventato negli ultimi anni un hub del gruppo grimaldi che ha investito in questo porto collegandolo con linee dirette per genova, civitavecchia, malta e dall'anno scorso anche con patrasso e corinto. Si tratta di sviluppi di un relazione storica che il gruppo grimaldi ha con la Sicilia dove mio nonno guido grimaldi aprì nel 1970 la linea palermo-genova con le ro-pax "freccia rossa" e "freccia blu".

Ci accingiamo nei prossimi giorni qui in Sicilia, proprio a catania, ad implementare la nuova nave merci "eurocargo - genova", con una capacità di carico di 300 veicoli tra tir e rimorchi, e car decks per 350 auto nuove. È una nave che auspichiamo dia ulteriore vigore alle autostrade del mare qui in Sicilia e nel Mediterraneo.

Lo sviluppo però va alimentato concretamente e per far questo è necessaria la convergenza di tutti gli attori coinvolti nelle autostrade del mare: i porti, gli autotrasportatori, le associazioni di categorie trasporto, le istituzioni, la committenza, dobbiamo impegnarci per raggiungere -in un periodo così difficile con costi crescenti- alti livelli di efficienza

economica, attraverso interventi che aggiungano competitività e valore aggiunto ai servizi.

Alcuni esempi possono essere:

L'espansione delle infrastrutture portuali e l'ammodernamento delle interconnessioni con la rete stradale e ferroviaria;

La possibilità per gli armatori di investire in terminal portuali dedicati con concessioni a lungo termine;

L'introduzione di tariffe portuali speciali applicate alle autostrade del mare;

La semplificazione delle procedure amministrative e burocratiche.

Incontri come quello odierno, in cui si favorisce il dialogo e il confronto sono quindi importanti per concentrarsi e trovare nuove soluzioni e contribuiscono a compiere passi in avanti per la creazione di un sistema di mobilità sano, competitivo, rispettoso dell'ambiente, in definitiva vantaggioso per tutti.

Grazie

rubrica storica: “i treni storici”

Treni storici. Manifestazione del 9 e 10 ottobre a Weimar. L'aspetto vaporistico

A CURA DI LUIGI DABACELLI*

Nel numero scorso della rivista, nell'intervento riguardante la manifestazione ferroviaria amatoriale tenutasi a Weimar il 9 e 10 ottobre 2010, avevo posto l'accento sulla massiccia presenza di loco diesel e su una, tutto sommato, marginale presenza di loco a vapore. Ritengo comunque che, pur nella sua marginalità, questa presenza non debba passare in secondo piano ma, al contrario, essere posta in evidenza, non fosse altro per l'importanza che rivestono i (pochi) gruppi presenti.

Difatti, tra quelle presenti solo tre loco risultavano accese ed atte al servizio. Erano la Br. 41 1144, la Br. 52 8154; la Br. 65 1049. Nella serata conclusiva, tra lo stupore dei presenti, s'aggiunse anche la loco tender Br. 95 027 la quale, unitamente alla Br. 41 1144, effettuò una spettacolare "doppia" alla testa di un pesante convoglio straordinario diretto a Berlino.

Ma cerchiamo ora di dare brevemente alcuni cenni storico-tecnici su questi tre gruppi, pur nella consapevolezza che per condurre un approfondimento su questo tema, non basterebbero tutte le pagine di questa rivista.

La Br. 41 (dove l'abbreviazione Br. sta per *Baureihe*, ovvero, Serie) è stata prodotta in 366 unità negli anni tra il 1937 e il 1941. Con un rodiggio 1D1 (Mikado), sviluppava una potenza di 1.397 kW ad una velocità massima di 90 Km/h (limitata a 50 Km/h a tender in avanti). Alla fine del secondo

* Esperto in Storia Ferroviaria, Italia-Germania.

conflitto mondiale, 107 unità superstiti confluirono nel parco trazione delle Deutsche Bahn, mentre altre 80 unità confluirono nel parco trazione delle Deutsche Reichsbahn (le ferrovie della Germania Est). Queste ultime tra il 1959 e il 1960 subirono una riqualificazione ad opera della RAW di Zwickau e di Karl Marx Stadt (l'attuale Chemnitz), con taratura della pressione della caldaia a 16 bar e l'innalzamento della potenza a 1434 kW. Queste unità riqualificate prestarono servizio sulla rete DR fino a metà degli anni Ottanta. Oggi due unità, rispettivamente la 41 1144 e la 41 1150 sono preservate atte al servizio e svolgono con onore servizi di trazione su numerosi treni storici.

Br.52. Qui, davvero, non basterebbero le pagine di un'enciclopedia per descrivere la storia di questa serie di locomotive. Costruite in oltre 7.000 unità suddivise in numerose sottoserie che presentano anche notevoli differenze tra loro, costituiscono la serie di locomotive più numerosa mai prodotta a livello europeo. Erano denominate *Kriegslok* (locomotive da guerra) e la loro produzione fu alquanto standardizzata al fine di poter impostare la linea produttiva su più fabbriche. Con un rodiggio 1E (Decapod), sviluppavano una potenza di 1.200 kW alla velocità massima di 80 Km/h. Queste loco avrebbero dovuto aiutare la Germania nazista nella costruzione del suo utopico *Reich* millenario il quale durò, invece, molto meno di un mio maglione perso tra i meandri di un qualche armadio. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, molte di queste loco rimasero nei territori di altri Paesi i quali, dopo averle acquisite come preda bellica, le fecero correre ancora per qualche decennio sulle loro reti nazionali. Non fu il caso dell'Italia: troppo alto il carico assiale delle 52 per il debole armamento della stragrande maggioranza delle nostre linee nazionali. Oggi uno di questi esemplari è visibile – in condizioni pietose divorato dalla ruggine – presso il Museo Ferroviario di Campo Marzio in Trieste. In Germania soprattutto, ma anche in altri Paesi, possiamo trovare molte loco di questo gruppo ancora attive. Un cenno particolare meritano il Museo Ferroviario di Ljubljana Siska (Slovenija) e la sua 33 037 (una ex Br.52 preda bellica), la quale da molti anni svolge un onorato servizio al traino di treni storico-turistici attraverso gli splendidi paesaggi della verde Slovenia.

Br.65 Questa serie rappresenta uno dei più noti gruppi di loco tender a vapore costruite negli anni del dopo guerra. È noto che nei Paesi ricchi di giacimenti di carbone (Germania, Francia, Belgio, Gran Bretagna etc.) si procedette alla progettazione e costruzione di vaporiere fino alla fine degli anni Cinquanta, quando invece, nei Paesi sprovvisti di tali giacimenti, già a partire dagli anni Trenta venne abbandonata la produzione di nuove loco a vapore a favore della trazione elettrica e/o diesel. Le Br.65 vennero quindi prodotte negli stabilimenti Krauss-Maffei tra il 1951 e il 1956. Con un rodiggio piuttosto insolito, 1'D2' (Berkshire), sviluppavano una potenza di 1.089 kW ad una velocità massima di 85 Km/h, che le rendevano atte

alla trazione di convogli sia passeggeri che merci su linee non particolarmente acclivi. Anche di questa serie alcune unità sono state preservate attive a fini storici rendendo la Germania, è il caso di ribadirlo con forza, una sorta di “paradiso” per gli appassionati di storia e tecnologia ferroviaria. Anche in questo caso, il paragone con la nostra realtà ferroviaria-museale, si rivela impietoso.

Per finire solo alcuni brevi cenni sulla serie Br. 95, forse la meno nota tra quelle sin qui analizzate. Trattasi di loco tender dal rodiggio 1'Et' costruite negli stabilimenti Borsig di Berlino e Hanomag di Hannover, tra il 1922 e il 1924 in sole 45 unità. Erano state concepite per il traino di treni merci sulle linee principali della rete germanica. Con una potenza di 1.192 kW raggiungevano una velocità massima di 65 km/h, più che sufficiente per il traino dei convogli merci dell'epoca. Oggi, una delle unità superstiti, la 027, è di proprietà del Deutsche Bahn Museum ed è conservata in ottimo stato ed atta al servizio, presso il deposito di Arnstadt in Turingia.

Qui si conclude questa breve escursione sull'aspetto vaporistico della manifestazione di Weimar. Mancano le serie di loco elettriche, anch'esse presenti non in gran numero ma con “pezzi” davvero interessanti che potrebbero costituire lo spunto per un mio futuro intervento.



Foto 1. La possente Br. 52 8154 fa bella mostra di sé presso il Bw di Weimar



Foto 2. Ancora la Br. 52 8154 mentre, in un nebbioso mattino, s'appresta ad effettuare un *pendelzug* tra la stazione centrale di Weimar e il deposito sede della manifestazione



Foto 3. Una bella immagine della Br. 65 1049 vista di tre quarti anteriore



Foto 4. La Br. 65 1049, titolare di un treno straordinario per Chemnitz, attende il segnale di partenza alla stazione centrale di Weimar



Foto 5. La Br. 41 1144, ripresa nel tardo pomeriggio del 10 ottobre alla stazione centrale di Weimar, attende di partire alla volta di Berlino come titolare di un treno straordinario in doppia trazione con la Br. 95 027



Foto 6. Ed ecco la loco tender Br. 95 027 di rinforzo alla Br. 41 1144 nel pesante convoglio con destinazione Berlino