

GIORGIO CONETTI

*Prof. ord. di Diritto internazionale  
nell'Università dell'Insubria - Como - Varese*

## SULLA NOZIONE DI NAVE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO

Per sviluppare il nostro argomento si deve innanzitutto porre la questione se esista una nozione di nave propria del diritto internazionale pubblico, a che realtà, cioè, le norme del diritto internazionale fanno riferimento quando si riferiscono alla "nave". La soluzione sarà naturalmente diversa da quella che si può dare alla questione della nozione di nave ponendosi dal punto di vista dell'ordinamento interno, dove pure questa è assai discussa nè si può dire univoca. Se per il diritto privato la nave è un bene mobile sottoposto a registrazione, oggetto di diritti reali e la cui utilizzazione dà luogo a rapporti obbligatori, già nel diritto pubblico la nozione ne è diversa, tenendosi conto del fattore organizzazione cui si dà luogo per il suo esercizio, senza di che, appunto, la nave non sarebbe tale; è stato detto quindi, con fondamento, che per l'ordinamento interno complessivamente considerato la nave costituisce una fattispecie complessa i cui elementi sono tanto materiali che di organizzazione e devono concorrere tutti per costituire la fattispecie di nave ammessa alla navigazione, che è quanto dire nave perché tale non sarebbe il semplice scafo, sia pur attrezzato, ma cui non sia ancora possibile o consentito l'esercizio della navigazione. Guardando alla terminologia in uso nella pratica internazionale, si rinviene una certa confusione anche se, in sostanza, nelle formule dei trattati si può trovare impiegato il termine nave in tre significati: si indica, cioè, il bene come tale, o l'insieme degli interessi nei confronti di

questo bene, o ancora esso viene impiegato quale sinonimo di Stato, i diritti ed i doveri che si attribuiscono alla "nave" in realtà andando riferiti allo Stato cui la nave è connessa. Ad un più attento esame si vedrà che sempre, come è ovvio, quando si parla di navi nel diritto internazionale pubblico - si tratti del bene, degli interessi su di esso, di diritti e doveri dello Stato - si ha riguardo a rapporti internazionali tra gli Stati ai fini della tutela di loro propri interessi a esercitare il controllo e la giurisdizione su determinate attività. Quindi, in ogni caso, il termine nave è un'espressione sintetica rappresentativa di un complesso di diritti e doveri soggettivi dello Stato di cui la nave stessa abbia la nazionalità.

Raggiunta questa conclusione, il problema non è per questo risolto; resta infatti da chiedersi come mai si abbia ciò, cioè che cosa sia la nave per il diritto internazionale pubblico al fine di coincidere con un gruppo di diritti e doveri dello Stato di bandiera, in che rapporto essa si trovi con lo Stato per esserne un'espressione della sovranità, soggetta, come tutte, a limiti di diritto comune e, eventualmente, di diritto convenzionale. Per fornire tale spiegazione, che altro non è che la nozione di nave propria del diritto internazionale pubblico, sono state avanzate numerose teorie. La più antica e nota è quella che vede nella nave una porzione del territorio dello Stato, di conseguenza costruendone i connessi diritti e doveri come un aspetto, seppur peculiare, della sovranità territoriale che, in determinate circostanze, potrà essere condizionata e limitata dal concorso di un'altra sovranità territoriale di un altro Stato, esercitata ad esempio nel mare territoriale o nelle acque interne. Le prime formulazioni di questa teoria, che evidentemente si basa su una finzione giuridica, si rinvencono nel Vattel, il quale parla della nave come di una "*portion du territoire*" e nel Bentham che la paragona ad una provincia ambulante; viene ricordata, inoltre, una sentenza inglese del 1865 (*Lloyd v. Guibert*) ove la nave si considera, ai fini della sua utilizzazione in alto mare, dell'esercizio di competenza civile e penale

nei confronti delle persone a bordo e riguardo ai contratti ivi conclusi, come un'isola navigante (*a floating island*, termine poi ripreso nel trattato dell'Oppenheim) su cui lo Stato di bandiera possiede una sovranità altrettanto assoluta che sul proprio territorio. Formulazioni così perentorie di questa teoria naturalmente oggi non si danno più, per quanto questa terminologia si trovi ancora accolta da numerosi autori, ad esempio recentemente dal Giuliano,<sup>1</sup> per il quale non sarebbe improprio assimilare la nave in alto mare ad una parte del territorio dello Stato di cui batta bandiera, pur dovendosi limitare questa enunciazione al riconoscimento di palesi analogie tra le attività che lo Stato può svolgere sul proprio territorio e quelle che può svolgere a bordo. È evidente, quindi, il carattere metaforico della assimilazione che soltanto così è accettabile, come ha messo in rilievo lo Gidel,<sup>2</sup> se si vogliono evitare questioni grottesche come quella delle acque territoriali pertinenti alla nave.

Resta da chiedersi, comunque, se una tale finzione ha una qualche utilità per la costruzione e la spiegazione dei rapporti giuridici in questione, che soltanto così si giustificerebbe, come, del resto, ogni altra finzione giuridica. Ora va rilevato che tale finzione è ben lontana dal poter definire la portata dei diritti dello Stato connessi alle navi, non potendo agevolmente spiegare le numerose ipotesi di esercizio di poteri sulle navi da parte di Stati diversi da quello di bandiera. Comunque sia, la finzione della territorialità, seppur soltanto come espediente pratico, informa ancora molti ordinamenti interni e, soprattutto, quei sistemi di diritto internazionale privato che fanno largo ricorso al

1. GIULIANO - SCOVAZZI - TREVES, *Diritto internazionale*, vol. II, Milano, 1983, pag. 290 ss. V. anche, dello stesso A., *I diritti e gli obblighi degli Stati*, I. *L'ambiente dell'attività degli Stati*, Padova, 1956 e *Lo Stato, il territorio e la sovranità internazionale*, in *Comunicazioni e Studi dell'Istituto di Diritto internazionale della Università di Milano*, vol. VI, Milano, 1954, pag. 19 ss.

2. GIDEL, *Le droit international public de la mer*, vol. I, Chateauroux, 1932, pag. 96 ss.

criterio di collegamento della legge della bandiera, anche se attualmente si fa strada la tendenza di sostituire a quello territoriale qualche altro argomento, come la necessità di corrispondere alla condizione della nave così come risulta dal diritto internazionale pubblico o l'opportunità di un regime unitario e continuativo quale quello assicurato dal ricorso all'unico criterio della bandiera. Pure diffusa era, e trova anche qualche formulazione recente, la costruzione della nave come bene, oggetto di un diritto reale internazionale, anche come specificazione della precedente teoria una volta che si assuma che pure il territorio è oggetto di diritti reali. Nella sua più recente formulazione ad opera dell'Ubertazzi,<sup>3</sup> si parte dal presupposto che esistano rapporti reali internazionali aventi per oggetto cose diverse dal territorio e tra queste si ricomprendono le navi, tanto private che di Stato, non distinguendosi a questo fine tra dette qualifiche. L'autore afferma che le dottrine del Giuliano e del Quadri, di cui si dirà, non sono sufficienti a spiegare la natura del diritto dello Stato sulle proprie navi, in quanto prendono in considerazione elementi quali la comunità umana a bordo, l'organizzazione di questa, ignorando il bene; bisogna invece vedere la relazione tra lo Stato di bandiera e la nave come oggetto, ammettendo che questa presenta le caratteristiche di un rapporto reale, tanto dal punto di vista dei diritti dello Stato di bandiera che del generale dovere di astensione degli altri Stati; questa argomentazione può essere svolta più facilmente dall'autore con riguardo alla condizione delle navi in alto mare, dove le deroghe al potere esclusivo dello Stato di bandiera sono in effetti limitate, anche se attualmente tendono a non essere più così circoscritte ed eccezionali.

Più ardua si fa la dimostrazione quando si guardi alla condizione della nave in acque territoriali altrui, dove anche quest'autore ammette vi sia un concorso di attività che tanto lo Stato di

3. UBERTAZZI, *Studi sui diritti reali nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1949.

bandiera che lo Stato costiero sono autorizzati a svolgere sulla nave, soltanto che l'attività esercitata dal primo sarebbe sempre una manifestazione di un diritto reale esclusivo; persino l'attività giurisdizionale o amministrativa che eventualmente svolgono i consoli nei porti stranieri sulle navi dei propri paesi viene considerata dall'Ubertazzi una attività diretta sulla nave, una materiale presa di contatto con essa da parte di organi dello Stato di bandiera. L'attività dello Stato costiero, invece, non sarebbe mai tale da escludere il dovere di astensione, nemmeno nelle ipotesi più gravi di arresto, confisca o distruzione della nave, configurabili soltanto come sanzioni per illeciti compiuti dallo Stato di bandiera, che vengono perciò legittimamente esercitate sopra suoi beni. Quanto all'altra attività amministrativa dello Stato costiero, in materia doganale, sanitaria, di polizia, etc., questa non darebbe mai luogo all'esercizio di diritti reali. Un'altra teoria posta a fondamento del regime giuridico delle navi, che ha avuto espressione soprattutto ad opera della letteratura anglosassone, è quella che vede nella tutela accordata dal diritto internazionale all'esercizio dei diritti sovrani dello Stato sulle proprie navi un aspetto della protezione che lo Stato ha il diritto di esercitare nei riguardi dei propri cittadini e dei loro interessi, in quanto appunto l'armatore o il proprietario della nave siano suoi sudditi; di conseguenza si spiegano anche le attività lecite di Stati nei confronti di navi non di loro nazionalità quando si esercitano in una sfera ricompresa nella protezione dei sudditi e dei loro interessi. Naturalmente questa dottrina è fondata sull'assunto, assai diffuso ed ancora sostenuto da molti Stati marittimi, che la nazionalità della nave sia, anche per il diritto internazionale pubblico, conseguenza della nazionalità del proprietario in ciò dovendosi rinvenire, anche per l'ordinamento internazionale oltre che per quello interno, il nesso effettivo di appartenenza di una nave ad uno Stato. Questa utilizzazione di criteri civilistici e di attribuzioni compiute dal diritto interno ai fini di spiegare il riconoscimento da parte dell'ordinamento internazionale dell'esercizio di poteri sovrani

sulle navi non sembra fondata e trae le sue origini da uno stato della dottrina giuridica dei secoli XVI e XVII che confondeva tra le attribuzioni compiute degli ordinamenti interni e di quello internazionale. D'altronde è evidente che nazionalità e proprietà della nave sono due concetti distinti e che la protezione diplomatica di uno Stato si eserciterà direttamente nei confronti dei propri cittadini e dei loro interessi, indipendentemente dalla nazionalità della nave su cui si trovino o di cui siano proprietari.

Pone invece l'accento non sul fatto della proprietà ma su quello dell'organizzazione il Giuliano, sostenendo che, dovendosi considerare la nave come una collettività umana organizzata, viene in rilievo soprattutto, per i poteri che gli sono conferiti rispetto ad essa, la figura del comandante, tra il quale e lo Stato interverrebbe un rapporto organico, per mezzo di lui infatti agendo lo Stato nei confronti della comunità navale. Se il comandante è organo dello Stato di cui la nave ha la nazionalità, l'esclusione della attività degli Stati terzi nei confronti della nave altro non è che applicazione del principio della non interferenza nella organizzazione interna di uno Stato da parte di altri Stati. In questo appunto, cioè nel rilievo dato al momento dell'organizzazione, la tesi del Giuliano si discosta da quella ben nota del Quadri,<sup>4</sup> per il quale la nave altro non sarebbe che la comunità navale viaggiante appartenente allo Stato allo stesso modo di come gli appartengono i sudditi, le potestà sulla nave altro non essendo che potestà sugli individui che compongono la collettività a bordo. Per il QUADRI, dunque, il diritto internazionale considera i collegamenti di una comunità umana con uno Stato per attribuire a questo la potestà di governo su tutti gli elementi di detta comunità, indipendentemente dalle qualità personali dei singoli componenti; le cose, cioè la nave in senso materiale, vengono in considerazione per la loro posizione nell'ambito della comunità e come tali

4. QUADRI, *Le navi private nel diritto internazionale*, Milano, 1939 e *Diritto internazionale pubblico*, V ed., Napoli, 1968, pag. 739 ss.

vengono anch'esse, in via strumentale, a essere protette da interferenze esterne. Il Giuliano non solo critica le tesi del Quadri da un punto di vista più generale, escludendo che il diritto internazionale attribuisca una potestà positiva e assoluta di governo agli Stati in determinati ambienti verso determinati soggetti e negando che l'esercizio della potestà di governo sia riconosciuto e protetto dall'ordinamento internazionale. L'attività di governo dello Stato è soltanto materiale, irrilevante per il diritto, espressione di libertà nei cui confronti il diritto soltanto opera una delimitazione rispetto alle attività degli altri Stati e non contiene una concessione positiva ma un divieto che, nel caso della nave, sarà divieto di interferire con la sua organizzazione. Inoltre, a parte queste critiche che dipendono da più ampi assunti dottrinali, il Giuliano afferma nei confronti della tesi del Quadri che il collegamento tra la comunità umana ed uno Stato non può essere rappresentato da altro se non dalla presenza in seno a detta comunità di un elemento della stessa organizzazione statale; la protezione di cui gode l'attività dello Stato rispetto alla nave altro non è che la protezione di questo elemento, senza che vi sia il bisogno di ipotizzare, come fa il Quadri, un diritto positivo attribuito allo Stato e da questo esercitato sulla comunità navale.

La teoria del Quadri più di quella del Giuliano, ha trovato nella dottrina italiana largo seguito anche da parte di autori che non ne condividono gli altri assunti teorici, ed è stata oggetto di qualche precisazione critica da parte del Barile,<sup>5</sup> pur nei limiti di una sostanziale adesione. Concordando in effetti sulla tutela che il diritto internazionale offre allo Stato per il governo della comunità navale, il Barile precisa che la tutela non ha per oggetto la potestà di governo come tale, ma che l'attività statale e la sovranità territoriale o il potere esclusivo sulla nave vengono presi in considerazione in quanto utilizzazioni e quindi si avrà tutela

5. BARILE, *I diritti assoluti nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951.



delle attività dello Stato anche quando queste non si estrinsechino, come può accadere per le navi, in potestà di governo di una comunità umana; non si ha qui, però, un fondamento reale a questo diritto assoluto che rientrerebbe, per il BARILE, tra i diritti della personalità e in particolare tra quelli, detti di attività, che hanno per oggetto la tutela della possibilità di agire degli Stati. Questa teoria della tutela dell'attività permette di spiegare come l'attività dello Stato di bandiera sia esclusiva in alto mare ma limitata nelle acque territoriali altrui dal concorrere di altre possibilità di agire tutelate a capo dello Stato costiero. Se una critica di ordine generale può essere mossa a queste dottrine, è nel senso che in esse non si tiene sempre conto della complessità del fenomeno nave, seppur sempre inteso come fondamento per un insieme di diritti e doveri internazionali, cioè della molteplicità degli elementi che concorrono a formarlo e a cui vanno collegati i singoli diritti e doveri. La comunità navale o l'esistenza di una gerarchia nel suo seno sono soltanto un elemento, come certamente un elemento è dato pure da quello materiale costituito dalla nave come bene, come oggetto e dagli interessi che vi sono connessi. Le qualifiche giuridiche che si vogliono dare devono guardare all'interezza della fattispecie cui si riferiscono: perciò si può dire che per nave in diritto internazionale pubblico si dovrebbe intendere un fatto complesso di organizzazione, che non si esaurisce nella comunità che per avventura si trovi su una nave in un determinato momento o nella gerarchia a bordo ma che si riferisca anche all'insieme dei rapporti relativi alla sua proprietà ed utilizzazione, ai beni e ai servizi con cui l'attività umana in questione si svolge, all'esercizio delle funzioni pubbliche di ordinamento e controllo da parte dello Stato di bandiera e così via; si intende che i diritti privati e pubblici sulla nave derivanti dagli ordinamenti interni sono per il diritto internazionale pubblico dei fatti, ma questi concorrono tutti alla formazione di quel fatto complesso di organizzazione personale e materiale in cui si identifica la nave.