

IL CASO *NORSTAR*: LA CONDANNA INFLITTA ALL'ITALIA DAL TRIBUNALE INTERNAZIONALE DEL DIRITTO DEL MARE

Marcella Lamon *

SOMMARIO: 1. I fatti della vicenda – 2. La sentenza del 4 novembre 2016 sulle questioni preliminari – 3. Il concetto di nazionalità delle navi e la giurisprudenza elaborata dall'ITLOS in materia di *genuine link* – 4. La sentenza del 10 aprile 2019 e la condanna dell'Italia.

1. – Lo scritto trae spunto dalla recente decisione del Tribunale internazionale del diritto del mare inerente al sequestro della *Norstar*, vicenda che vede coinvolti l'Italia e Panama. Nel 1998 la *Norstar*, una nave cisterna battente bandiera panamense, venne posta sotto sequestro presso il porto di Palma di Maiorca dalle autorità spagnole, sulla base di un decreto di sequestro emesso dall'autorità giudiziaria italiana. L'esecuzione dell'atto giudiziario italiano era stato operato sulla base della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959. Il contenzioso deciso con la sentenza in commento¹ si fondava sul fatto che la *Norstar* dal 1994 al 1998 avesse rifornito di carburante alcuni *yachts* in acque che, secondo la ricostruzione operata dalle autorità panamensi, sarebbero state internazionali, mentre, secondo la ricostruzione condotta dalle autorità italiane, il presunto illecito sarebbe stato commesso nelle acque di competenza di Italia, Francia e Spagna.

L'Italia avviò un procedimento penale nei confronti di otto membri dell'equipaggio, i quali furono accusati di contrabbando di sostanze petrolifere e frode fiscale per la violazione della normativa italiana in materia. Nel 2003, il Tribunale di Savona assolse gli imputati, ordinò il rilascio della nave e ne dispose la restituzione al legittimo proprietario, una compagnia norvegese², la

* Dottoressa in giurisprudenza, Università degli studi di Sassari.

¹ Trib. Int. del diritto del mare, 10-04-2019, case n. 25, *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, disponibile su www.itlos.org e www.giureta.unipa.it/Itlos_C25_10_04_2019.pdf.

² Per la ricostruzione dei fatti v. F. Marrella, *Il contenzioso Panama-Italia all'ITLOS*, in *Libro*



Inter Marine and Co AS. Nel 2015, a distanza di molti anni, Panama agì in giudizio contro l'Italia, presentando ricorso dinanzi al Tribunale internazionale del diritto del mare (*International Tribunal for the Law of the Sea - ITLOS*) in cui lamentava la violazione degli artt. 33, 73 par. 3 e 4, 87, 111, 226 e 300 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982³ (nota con l'acronimo: UNCLOS: *United Nations Convention on the Law of the Sea*). Secondo la prospettazione di Panama, l'Italia aveva leso il suo diritto alla libertà di navigazione⁴. Nel suo ricorso Panama demanda all'ITLOS di accertare la violazione delle norme summenzionate e chiede la condanna dell'Italia al risarcimento di tutti i danni sofferti a causa del sequestro illegale della *Norstar*⁵.

2. – Con la sentenza del 4 novembre 2016⁶ (sentenza sulle questioni preliminari), il Tribunale internazionale del diritto del mare dichiarò la sua competenza giurisdizionale in relazione al caso di specie e accettò il ricorso presentato da Panama ai sensi dell'art. 287⁷ dell'UNCLOS⁸. In tale sentenza, l'ITLOS afferma che ai fini del presente giudizio rilevano gli artt. 87⁹ e

dell'anno del Diritto 2018, 2018, 738 s.

³ La Convenzione di Montego Bay è stata ratificata nel 1982 ed è entrata in vigore a livello internazionale nel 1994. La ratifica dell'Italia è avvenuta con legge 2 dicembre 1994, n. 689.

⁴ Esso è sancito dall'art. 87 dell'UNCLOS: “*The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law*”.

⁵ [www.itlos.it/press release n. 241](http://www.itlos.it/press-release-n-241).

⁶ Trib. Int. del diritto del mare 4-11-2016, case n. 25, *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)* in www.itlos.org.

⁷ Art. 287 par. 1 dell'UNCLOS: “*When signing, ratifying or acceding to this Convention or at any time thereafter, a State shall be free to choose, by means of a written declaration, one or more of the following means for the settlement of disputes concerning the interpretation or application of this Convention: (a) the International Tribunal for the Law of the Sea established in accordance with Annex VI; (b) the International Court of Justice; (c) an arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VII; (d) a special arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VIII for one or more of the categories of disputes specified therein*”.

⁸ Sulla competenza giurisdizionale dell'ITLOS vedi: T. Treves, *Le Règlement du Tribunal international sur le droit de la mer entre tradition et innovation*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 43, 1997, 341 s.

Vedi anche T. Treves, *The International tribunal for the law of the sea and other law of the sea jurisdiction*, in *The Italian Yearbook for International Law*, Vol. 26, 2016, 393 s.

⁹ Art. 87 par. 1 UNCLOS: “*The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this Convention and by other*

300¹⁰ dell'UNCLOS. Il primo sancisce la libertà di navigazione in alto mare che deve essere riconosciuta ad ogni Stato, il secondo sancisce l'obbligo per tutti gli Stati parte della Convenzione di adempiere in buona fede gli obblighi assunti in base alla stessa e di esercitare tutti i diritti e le libertà da questa riconosciuti in modo tale da non commettere un abuso di diritto. Nel 2016 l'Italia, nelle eccezioni sollevate in sua difesa, contesta la carenza di giurisdizione dell'ITLOS in merito alla fattispecie concreta e l'ammissibilità della domanda di Panama. Secondo la ricostruzione operata dall'Italia, la domanda panamense avrebbe dovuto essere inquadrata come esercizio di protezione diplomatica. Di conseguenza, essa argomentava che la pretesa risarcitoria di Panama sarebbe stata priva di fondamento, in quanto i danni erano stati causati ad una società norvegese e non a cittadini panamensi. Sulla base di tale assunto, Panama non avrebbe avuto la legittimazione ad agire per carenza di interesse. Inoltre, l'Italia contestava la legittimazione ad agire di Panama in quanto non sarebbe stata rispettata la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni.

L'ITLOS ha respinto tutti gli argomenti difensivi addotti dall'Italia, rigettando tutte le eccezioni di incompetenza ed irricevibilità in relazione al caso concreto. Per quanto concerne l'eccezione sollevata dall'Italia inerente all'ammissibilità del ricorso di Panama e fondata sulla circostanza per cui la *Norstar* non fosse posseduta, comandata o armata da soggetti di nazionalità panamense, il Tribunale ha richiamato la sua pronuncia relativa alla nave "*Virginia G*" (caso n. 19 dell'ITLOS), coinvolgente Panama e Guinea Bisau¹¹. In quell'occasione, la Corte aveva precisato che "*in accordance with international law, the exercise of diplomatic protection by a State in respect of its nationals is to be distinguished from claims made by a flag State for damage in respect of natural and juridical persons involved in the operation of a ship who are not nationals of that State*" (punto 128 della sentenza)¹². L'ITLOS riafferma quanto aveva statuito nel caso "*Saiga*" (caso n. 2) dichiarando che: "*If rules of international law*".

¹⁰ Art. 300 UNCLOS: "*States Parties shall fulfil in good faith the obligations assumed under this Convention and shall exercise the rights, jurisdiction and freedoms recognized in this Convention in a manner which would not constitute an abuse of right*".

¹¹ Trib. Int. del diritto del mare 14-04-2014, case n. 19, *The M/V "Virginia G" Case (Panama/Guinea-Bissau)*, in www.itlos.org.

¹² Trib. Int. del diritto del mare 14-04-2014, cit.

each person sustaining damage were obliged to look for protection from the State of which such person is a national, undue hardship would ensue" (punto 107 della sentenza)¹³. È da tale constatazione che emerge un principio di unitarietà della nave e della sua bandiera. L'equipaggio, il carico, il proprietario della nave e tutte le persone coinvolte nell'esercizio della navigazione devono essere considerate e trattate come un'entità connessa allo Stato di bandiera¹⁴. Il Tribunale si basa sulla teoria della nave costituente un'unità¹⁵, in base alla quale lo Stato di bandiera ha diritto di reclamare direttamente delle presunte violazioni dei suoi diritti in base alla Convenzione, qualunque sia la nazionalità delle persone o entità colpite dalla violazione¹⁶. Nonostante i componenti della nave abbiano nazionalità straniera, lo Stato di bandiera della medesima può agire in giudizio in quanto vi è stata una violazione diretta dei suoi diritti, da cui è derivato un danno diretto che lo legittima a ricorrere. Il suo interesse ad agire, che si configura come una condizione di ricevibilità del ricorso, si basa sul concetto di nazionalità della nave¹⁷.

Il Tribunale ha rigettata anche la seconda eccezione sollevata dall'Italia, relativa al mancato previo esaurimento dei ricorsi interni. Per comprendere questo profilo della decisione, occorre fare riferimento al significato che questa regola ha assunto nell'ambito del diritto internazionale. Tale regola si occupa del trattamento e della protezione degli stranieri e della responsabilità dello Stato territoriale per le offese arrecate agli stessi.

Lo Stato dello straniero che ha subito l'offesa può assumere la difesa del proprio cittadino sul piano internazionale ma, prima di agire in protezione diplomatica, è necessario che lo straniero abbia esaurito tutti i rimedi previsti

¹³ Trib. Int. del diritto del mare 1-07-1999, case n. 2, *The M/V "SAIGA" (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*.

Vedi anche L. de la Fayette, *International Tribunal for the Law of the Sea: The M/V "Saiga" (No. 2) Case (St. Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgement*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, N. 2, 2000, 467 s.

¹⁴ B.H. Oxman, V. P. Cogliati-Bantz, *The M/V "Virginia G" (Panama/Guinea-Bissau)*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 108, No. 4, 2014, 769 s.

¹⁵ Sul punto v. N. Lanzoni, *Il Tribunale internazionale del diritto del mare tra sviluppo e frammentazione del diritto internazionale*, in *Comunità internaz.*, n. 4, 2016, 581 s.

¹⁶ A.C. Fortas, *T.I.D.M., Affaire du Virginia G (Panama/Guinée-Bissau) arrêt du 14 avril 2014*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 60, 2014, 499 s.

¹⁷ Sul concetto di nazionalità della nave v. ad es. D. Gaeta, *Nazionalità della nave e dell'aeromobile*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1997, 763 s.

dall'ordinamento giuridico dello Stato estero, purché adeguati ed effettivi, per l'appunto secondo la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni. Lo Stato che agisce in protezione diplomatica esercita un diritto di cui esso (e non il singolo individuo) è titolare dal punto di vista dell'ordinamento internazionale¹⁸. A tale regola fa riferimento anche l'art. 295¹⁹ dell'UNCLOS ai sensi del quale ogni controversia concernente l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione può essere sottoposta alle procedure obbligatorie sfocianti in decisioni vincolanti e contemplate dalla stessa ma a condizione che i rimedi interni siano stati esauriti, ogni qual volta ciò sia richiesto dal diritto internazionale.

È stato sottolineato che le problematiche inerenti all'applicabilità della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni si manifestano quando si ha a che fare con i c.d. reclami "misti". Si tratta di quelle ipotesi in cui nella pretesa giudiziale è ravvisabile una coesistenza tra danni arrecati direttamente allo Stato ricorrente (reclami diretti), non soggetti alla regola summenzionata e danni ad individui (reclami indiretti), in relazione ai quali la medesima troverebbe applicazione²⁰.

Merita di essere citata la posizione assunta riguardo a tale regola dal Tribunale nel giudizio relativo al caso *Saiga* tra Saint Vincent Grenadine e la Guinea. Quando, nel corso del procedimento, fu sollevata la questione preliminare del previo esaurimento dei ricorsi interni, il Tribunale dichiarò che la questione andasse affrontata e risolta in conformità al diritto internazionale. Poiché nel caso di specie erano stati violati i diritti di cui Saint Vincent, Stato di bandiera, è titolare in base all'UNCLOS e non quelli delle persone a bordo, lo Stato non era vincolato al rispetto della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, potendo agire direttamente dinanzi ad un Tribunale internazionale²¹. Nel caso giudiziario oggetto del presente articolo e in quello appena citato (*Saiga*), il fondamento giuridico che legittima lo Stato

¹⁸ B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, X ed., 2014, 251 s.

¹⁹ Art. 295 dell'UNCLOS: "Any dispute between States Parties concerning the interpretation or application of this Convention may be submitted to the procedures provided for in this section only after local remedies have been exhausted where this is required by international law".

²⁰ Sul punto v. L. Marotti, *Esaurimento dei ricorsi interni e controversie in materia di interpretazione e applicazione della Convenzione sul diritto del mare: riflessioni a margine del caso M/V "Norstar"*, in *Riv. dir. internaz.*, vol. 100, n. 1, 2017, 141 s.

²¹ Cfr. de la Fayette, *International Tribunal for the Law of the Sea*, cit., 470.

ricorrente ad adire il Tribunale internazionale del diritto del mare e a presentare ricorso risiede in quel particolare legame che si instaura tra la nave e lo Stato di bandiera: vale a dire la nazionalità.

3.- Ci sembra opportuno fare qualche riflessione in relazione al concetto di nazionalità delle navi²². Esso ha preso lentamente forma durante il periodo medievale, modellandosi sul concetto di proprietà elaborato tra il XII e il XIII secolo. Nasce un primitivo principio di nazionalità della nave che deriva dalla natura economica della proprietà e che inizialmente non si ricollega direttamente alle pretese giuridiche di sovranità da parte degli Stati. Nella fase della sua formazione, non si riscontra un principio di nazionalità nell'accezione in cui oggi lo intendiamo ovvero come espressione di potere sulla nave da parte dello Stato²³. Nel momento in cui gli Stati iniziano a rivendicare pretese sui mari, si avverte l'esigenza di sottoporre a regolamentazione giuridica l'esercizio della navigazione da parte delle navi²⁴. Occorre accennare alla risalente e nota disputa del XVII secolo insorta tra Grozio precursore della teoria del *Mare liberum* e difensore del principio della libertà dei mari e Selden, precursore della contrapposta teoria del *Mare clausum* e del principio del dominio dei mari. Da un lato si affermò il principio della libertà dell'alto mare, inteso come libertà della navigazione marittima e dall'altro la sovranità degli Stati costieri sui mari ad essi adiacenti, intesa come assoluta ed esclusiva²⁵. Deve costruirsi un legame giuridico tra lo Stato e le sue navi che legittimi quest'ultimo ad esercitare la propria giurisdizione e controlli effettivi su di esse, così assumendo nei confronti della comunità internazionale ogni responsabilità connessa all'esercizio della navigazione. Ecco che inizia così a delinarsi un concetto di nazionalità delle navi e di sottoposizione alla potestà di governo dello Stato di bandiera, nell'accezione moder-

²² Sul punto vedi: M. Scerni, *La nazionalità delle navi come oggetto delle norme internazionali*, in *Riv. dir. nav.*, I, 1964, 3 s.; E. Zamuner, *Le navi private nel diritto internazionale. Nozione, nazionalità, tutela*, Padova, 2012, 39 s.

²³ W. D'Alessio, *Nazionalità della nave. Tra codificazione e decodificazione*, Bari, 1984, 28 s.

²⁴ U. Leanza, *Giurisdizione nazionale e navigazione marittima internazionale*, in *Dir. mar.*, n. 1, 1999, 121 s.

²⁵ U. Leanza, *La tradizione giuridico-marittima del Mediterraneo: la condizione degli spazi marini e il regime della navigazione nel Medioevo e nell'evo moderno*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, a cura di U. La Torre-G. Moschella-F. Pellegrino-M.P. Rizzo-G. Vermiglio, Milano, 2006, 241 s.

na in cui noi lo intendiamo. L'autorevole studioso di diritto internazionale Rolando Quadri aveva precisato che la nazionalità della nave è una qualificazione della comunità viaggiante ai fini della sottoposizione di questa alla potestà di governo dello Stato di bandiera²⁶. L'esercizio della libertà di navigazione marittima non è una prerogativa riconosciuta agli individui *uti singuli*, bensì agli Stati sotto la cui bandiera e responsabilità la nave naviga²⁷. La nazionalità viene concessa alle navi tramite l'iscrizione nei registri dello Stato.

Di rilievo è l'art. 91²⁸ dell'UNCLOS il quale sancisce che compete alla normativa interna di ogni Stato il compito di stabilire le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, dell'immatricolazione nel suo territorio e del diritto di battere la sua bandiera. L'art. 91 enuncia il dibattuto concetto di "*genuine link*": "*There must exist a genuine link between the State and the ship*". Fra lo Stato e la nave deve esistere un legame effettivo.

È interessante notare che nel nostro ordinamento giuridico l'atto amministrativo di iscrizione della nave nei registri o nelle matricole nazionali ha una duplice valenza: vale sia ai fini della concessione della nazionalità che come atto che abilita all'esercizio della navigazione²⁹. Ciascuna nave non può avere più di una nazionalità e le navi apolide non possono esercitare la libertà di navigazione. L'art. 92³⁰ dell'UNCLOS codifica espressamente il divieto di possedere più di una nazionalità³¹. La necessità di attribuire una nazionalità alla nave deriva dall'applicazione del principio della libertà dei mari che pone l'esi-

²⁶ R. Quadri, *Le navi private nel diritto internazionale*, Milano, 1939, 37 s.

²⁷ M.M. Comenale Pinto, S. Zunarelli, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Milano, 2016, 125 s.

²⁸ Art. 91 UNCLOS: "*Every State shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the State and the ship. Every State shall issue to ships to which it has granted the right to fly its flag documents to that effect*".

²⁹ C. De Ghislanzoni Cardoli, *Navi battenti bandiera ombra. Il problema del risarcimento per i danni causati all'ambiente marino*, in *Il dir. dell'ec.*, n. 1, 2005, 72 s.

³⁰ Art. 92 UNCLOS: "*Ships shall sail under the flag of one State only and, save in exceptional cases expressly provided for in international treaties or in this Convention, shall be subject to its exclusive jurisdiction on the high seas. A ship may not change its flag during a voyage or while in a port of call, save in the case of a real transfer of ownership or change of registry. A ship which sails under the flags of two or more States, using them according to convenience, may not claim any of the nationalities in question with respect to any other State, and may be assimilated to a ship without nationality*".

³¹ Comenale Pinto, Zunarelli, *Manuale*, cit., 142.

genza sia di assicurare un ordinamento giuridico negli spazi che sono sottratti alla sovranità di qualsiasi Stato, sia di esercitare un effettivo controllo e la giurisdizione sulle navi per limitare ogni possibile abuso³².

Il Tribunale internazionale ha elaborato la propria interpretazione giurisprudenziale in materia di *genuine link* nella statuizione relativa al caso *Saiga*. Nell'ambito di tale contenzioso, l'ITLOS rigettò l'obiezione sollevata dalla Guinea in base alla quale lo Stato di Saint Vincent non avrebbe avuto la legittimazione a stare in giudizio a tutela degli interessi della nave *Saiga*, in quanto sarebbe mancato un collegamento effettivo tra quest'ultima e lo Stato di bandiera. Il Tribunale nella sentenza conclusiva del contenzioso ha prontamente chiarito la portata da attribuire alla nozione di *genuine link* di cui all'art. 91 dell'UNCLOS. Il legame effettivo a cui fa riferimento questa norma non costituisce un requisito ai fini dell'attribuzione della nazionalità ad una nave e non legittima un altro Stato, diverso da quello di bandiera, a disconoscere tale nazionalità sulla base del difetto di un simile collegamento³³. Il Tribunale ha chiarito che lo scopo della Convenzione di Montego Bay, in merito all'esigenza di un collegamento effettivo tra la nave e lo Stato di bandiera, è quello di garantire un'implementazione e un'ottemperanza effettiva dei doveri dello Stato di bandiera nei confronti delle proprie navi e non di stabilire criteri in base ai quali valutare la validità della registrazione delle navi. Nello specifico, tali doveri sono enunciati dall'art. 94³⁴ dell'UNCLOS: si tratta del dovere che incombe sullo Stato di bandiera di esercitare la propria giurisdizione sulle questioni di carattere amministrativo, tecnico e sociale che riguardano le sue navi.

Il problema dell'assenza di un legame sostanziale tra le navi e gli Stati di cui battono bandiera si pone in relazione al dilagare del preoccupante fenomeno delle bandiere ombra o di comodo³⁵. Esso risiede nella possibilità, of-

³² Gaeta, *Nazionalità della nave*, cit., 766.

³³ Trib. Int. del diritto del mare, in *Riv. dir. internaz.*, 2000, 508 s.

Cfr anche: L. Schiano di Pepe, *La questione della nazionalità delle navi dinanzi al Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in *Riv. dir. internaz.*, 2002, 343 s.

³⁴ Art. 94 par. 2 lett. b UNCLOS: "assume jurisdiction under its internal law over each ship flying its flag and its master, officers and crew in respect of administrative, technical and social matters concerning the ship".

³⁵ Sul punto esiste una copiosa produzione letteraria, vedi ad es: M. Casanova, *Requisiti di nazionalità e dimissione di bandiera*, in *Dir. mar.*, 1964, 137 s.; C. Montebello, *Bandiera di convenienza, sistemi di registrazione alternativi e Port State Control*, in *Trasporti*, n. 85, 2001, 149 s.

ferta dal diritto marittimo di alcuni paesi (es: Panama, Liberia, Honduras e Costa Rica), di iscrivere liberamente le navi nei rispettivi registri nazionali, con un collegamento quanto meno assai tenue tra nave e Stato di bandiera³⁶. In base alla definizione che ne è stata data dall'OCSE, le bandiere di comodo sono quelle degli Stati marittimi di nuova estrazione, la cui legislazione in tema di immatricolazione delle navi consente a tali unità di battere la loro bandiera, in contrasto con la prassi in uso negli Stati marittimi di più antica tradizione, in cui il diritto di battere la bandiera nazionale soggiace a regole molto severe ed obblighi molto puntuali e rigorosi³⁷. Purtroppo, tale fenomeno ha assunto dimensioni ragguardevoli in base ai vantaggi che si ottengono per effetto di tale iscrizione e che consistono nell'alleggerimento degli oneri fiscali e nella soggezione ad un regime giuridico meno severo in materia di tutela del lavoro e di controllo delle condizioni di sicurezza della nave³⁸. Per cercare di arginare la problematica, si è cercato di mettere a punto diverse soluzioni tra cui degna di nota è la Convenzione delle Nazioni Unite sulle condizioni di immatricolazione delle navi del 1986, la quale però non è entrata in vigore a causa del numero esiguo di ratifiche³⁹. Essa aveva l'obiettivo di elaborare condizioni minime ai fini dell'immatricolazione delle navi che fossero uniformi e condivise a livello internazionale. Inoltre, accanto ai tradizionali registri nazionali, alcuni Stati membri dell'UE hanno istituito dei registri internazionali, la cui principale caratteristica è quella di costituire un secondo registro nazionale, con condizioni relative alla gestione e all'equipaggio rigorose ma non tanto quanto quelle stabilite dal registro nazionale⁴⁰.

È interessante mettere in luce che la *Norstar*, nave coinvolta nel contenzioso marittimo che a noi qui interessa, batteva bandiera panamense e che Panama è uno di quegli Stati che figurano nella lista dei paesi implicati nel fenomeno delle bandiere di convenienza. Anche tali Stati dunque hanno la facoltà di presentare reclami all'ITLOS e di vantare pretese risarcitorie a livello internazionale a prescindere dal loro coinvolgimento in questo allar-

³⁶ F. Lauria, *Bandiere ombra e situazioni giuridiche di comodo*, in *Trasporti*, n. 11, 1977, 83 s.

³⁷ U. Leanza, *Nuovi saggi di diritto del mare*, Torino, 1988, 196 s.

³⁸ Gaeta, *La nuova disciplina*, cit., 152.

³⁹ S. Zunarelli, *Le bandiere di convenienza e il progetto UNCTAD sulle condizioni di immatricolazione delle navi*, in *Studi marittimi*, n. 27, 1986, 67 s.

⁴⁰ De Ghislanzoni Cardoli, *Navi battenti bandiera ombra*, cit., 79.

mante fenomeno che può avere gravi ripercussioni. Occorre individuare soluzioni giuridiche che consentano di effettuare controlli meticolosi circa l'effettivo adempimento da parte degli Stati di bandiera di quell'obbligo imposto dall'art. 94 dell'UNCLOS, in modo che ogni Stato si assuma effettivamente a livello internazionale le responsabilità connesse alla navigazione e ad ogni questione concernente le sue navi e venga sanzionato nel caso in cui non lo faccia. È evidente che gli strumenti normativi attualmente a disposizione degli operatori giuridici non sono sufficienti a colmare tale lacuna. Auspichiamo che, al più presto, possa trovarsi qualche nuovo rimedio giuridico più consono e soddisfacente.

4.- Il 10 aprile 2019, l'ITLOS ha pronunciato sentenza definitiva relativamente al caso *Norstar* e ha condannato l'Italia al risarcimento del danno cagionato dalla perdita della nave per un ammontare di 285.000 dollari (252.000 euro), cui si sommano gli interessi di mora⁴¹. Cerchiamo di capire le ragioni sulla cui base il Tribunale ha deciso di condannare l'Italia.

Il Tribunale ha precisato che la sua giurisdizione nel caso di specie riguarda il decreto di sequestro e la richiesta della sua esecuzione e inoltre la detenzione della *Norstar* (par. 122 della sent. del 10-04-2019). Nell'esaminare la richiesta di esecuzione del decreto di sequestro, vengono in rilievo una serie di elementi. In primo luogo, è stato acquistato gasolio esente da tasse in un porto italiano per poi essere imbarcato sulla *Norstar*. In seguito, la *Norstar* ha rifornito di carburante mega yachts al di fuori del mare territoriale italiano ed infine gli stessi sono ritornati in Italia senza dichiarare il possesso del prodotto (par. 166 della sent.). Ne deriva che l'attività di bunkeraggio è stata svolta in alto mare.

Nelle proprie argomentazioni difensive, l'Italia ha argomentato che le misure di sequestro e detenzione della *Norstar* sono state disposte non per l'attività di bunkeraggio della nave svolta in alto mare ma per il fatto che essa rappresenta il *corpus commissi delicti* di una serie di presunti crimini, consistenti nel contrabbando e nell'evasione fiscale, commessi in territorio italiano. L'Italia precisa che l'esercizio della propria giurisdizione e la conseguente adozione del decreto di sequestro si fonda su un presupposto strettamente

⁴¹ Trib. Int. del diritto del mare 10-04-2019, Case n. 25, *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, su www.itlos.org.

territoriale ed invoca a sostegno delle sue argomentazioni il dettato normativo dell'art. 6⁴² del codice penale italiano. La giurisdizione penale italiana è fondata su tale principio di territorialità. In base al diritto internazionale generale infatti sappiamo che, affinché lo Stato possa esercitare la propria giurisdizione penale nei confronti di soggetti che non sono suoi cittadini, deve sussistere un collegamento dato dal principio di territorialità⁴³. Ma il Tribunale sottolinea che la richiesta di sequestro e la sua esecuzione riguarda sia i presunti crimini commessi in territorio italiano, sia le attività svolte dalla *Norstar* in alto mare. Ciò è confermato anche dal fatto che nel decreto di sequestro l'Italia faccia riferimento all'istituto della presenza costruttiva⁴⁴ contemplato dall'art. 111 par. 4⁴⁵ dell'UNCLOS. Esso completa il regime del diritto di inseguimento⁴⁶ e consente allo Stato costiero di inseguire una nave anche nel caso in cui quest'ultima, pur rimanendo in alto mare, si serva di imbarcazioni ad essa collegate per commettere illeciti nel mare territoriale o in altre zone marine in cui lo Stato esercita la propria giurisdizione.

Ci sono dunque diverse prove documentali a conferma del fatto che l'esercizio della giurisdizione italiana ha ad oggetto non solo gli illeciti fiscali ma anche le attività di bunkeraggio effettuate in acque internazionali (par. 173 sent.). Agendo in tal modo, l'Italia ha ecceduto nell'esercizio della propria giurisdizione. Dal momento che la *Norstar* nel momento in cui svolgeva

⁴² Art. 6 c.p.: "Chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge italiana. Il reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero si è ivi verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione".

⁴³ Conforti, *Diritto internazionale*, cit., 219.

⁴⁴ Sul punto vedi: Cass. pen. 27-06-1992, in *Riv. dir. Trasporti*, 1993, 895 s. con nota di F. Smirolto, *Diritto di inseguimento in alto mare e cosiddetta presenza costruttiva*.

⁴⁵ Art. 111 par. 4 UNCLOS: "*Hot pursuit is not deemed to have begun unless the pursuing ship has satisfied itself by such practicable means as may be available that the ship pursued or one of its boats or other craft working as a team and using the ship pursued as a mother ship is within the limits of the territorial sea, or, as the case may be, within the contiguous zone or the exclusive economic zone or above the continental shelf. The pursuit may only be commenced after a visual or auditory signal to stop has been given at a distance which enables it to be seen or heard by the foreign ship*".

⁴⁶ Sul diritto di inseguimento vedi: C. K. U., *The Doctrine of "Hot Pursuit": A New Application*, in *Michigan Law Review*, Vol. 26, No. 5, 1928, 551 s.

Circa la posizione della Corte di Cassazione in materia di diritto di inseguimento vedi ad es.: Cass. Pen. 21-02-1957, in *Dir. mar.*, 1957, 152 s. con nota di C. De Vincentiis, *Arresto di stranieri eseguito su nave straniera e diritto di inseguimento*.

attività di bunkeraggio si trovava in alto mare, l'Italia è stata dichiarata responsabile di aver violato l'art. 87 dell'UNCLOS che sancisce la libertà di navigazione in alto mare, che va riconosciuta a tutti gli Stati. Il tribunale ha precisato che le attività di bunkeraggio che avvengono in alto mare sono da ricomprendere nell'esercizio della libertà di navigazione da esercitare in base alle condizioni stabilite dalla Convenzione e dalle altre regole del diritto internazionale e come tali riconducibili all'art. 87 UNCLOS. Non possiamo non notare un atteggiamento contraddittorio nelle diverse posizioni assunte dall'ITLOS su questo argomento. L'orientamento seguito dal Tribunale in tale pronuncia è opposto rispetto a quello accolto nel caso *Saiga* in cui lo stesso aveva statuito che l'attività di bunkeraggio non può essere ricompresa all'interno del diritto alla libertà di navigazione⁴⁷. La domanda sorge dunque spontanea: a quale orientamento ci si deve affidare? Nella sentenza del 10 aprile 2019, il Tribunale ritiene che ogni atto di interferenza con la navigazione delle navi straniere in alto mare costituisca una violazione della libertà di navigazione. Inoltre, si deve tenere bene a mente che ogni attività illecita che venga svolta in alto mare da parte di una nave rientra nella competenza giurisdizionale esclusiva dello Stato di bandiera.

Il principio della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera è un corollario della libertà dei mari (in particolare di quella di navigazione) sancita dall'art. 89⁴⁸ dell'UNCLOS, la quale è un principio di diritto internazionale generale seppur codificato a livello pattizio. Al riguardo, il Tribunale ha richiamato quanto statuito dalla Corte Permanente di giustizia internazionale nel noto caso "*Lotus*" in cui la medesima statuì che: "*It is certainly true that apart from certain special cases which are defined by international law vessels on the high seas are subject to no authority except that of the State whose flag they fly. In virtue of the principle of the freedom of the sea, that is to say, the absence of any territorial sovereignty upon the high seas, no State may exercise any kind of jurisdiction over foreign vessels upon them*"⁴⁹. Nessuno Stato diverso da quello di bandiera può interferire con le attività poste in essere da una nave che non batta la sua stessa bandiera. Di conseguenza, nel caso oggetto di di-

⁴⁷ Lanzoni, *Il Tribunale internazionale del diritto del mare*, cit., 581.

⁴⁸ Art. 89 UNCLOS: "*No State may validly purport to subject any part of the high seas to its sovereignty*".

⁴⁹ C.P.J.I. 7-09-1927, *Affaire du Lotus, France c. Turquie, Recueil des arrêts*, Série A, n°10, 25 s.

scussione, l'Italia avrebbe violato anche questo principio dato che ha interferito con lo svolgimento di attività in acque internazionali. Per ragioni di completezza, si deve precisare che il principio della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera ammette alcune eccezioni contemplate *ex art.* 110⁵⁰ dell'UNCLOS. Tale norma legittima una nave da guerra di uno Stato diverso da quello di bandiera ad esercitare il c.d. diritto di visita⁵¹ nei confronti di una nave che si trova in alto mare, se ricorre il sospetto fondato che la nave è impegnata in atti di pirateria, nella tratta degli schiavi, in trasmissioni abusive, è priva di nazionalità oppure, pur battendo bandiera straniera o rifiutando di esibire la propria, ha la stessa nazionalità della nave da guerra.

Da quanto detto deriva che le uniche deroghe al principio di giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera e della libertà di navigazione in alto mare sono quelle tassativamente previste dalla Convenzione. Ricordiamo che la norma di cui all'art. 87 è non solo una norma convenzionale che vincola le parti che hanno ratificato la Convenzione in cui essa è contenuta, bensì una norma di diritto consuetudinario che ha efficacia vincolante nei confronti di tutta la comunità internazionale e la cui violazione integra un illecito internazionale che attiva meccanismi giuridici di compensazione del danno. La giurisprudenza dell'ITLOS è stata diversa nei casi in cui l'attività di bunkerraggio, oggetto dei contenziosi marittimi, si svolgeva in zone soggette alla sovranità e alla giurisdizione degli Stati costieri e non in alto mare. Basti pensare al caso "Virginia G" (Panama/Guinea Bissau) in cui nella sentenza conclusiva del giudizio del 14-04-2014, il Tribunale statò che l'attività di riforni-

⁵⁰ Art. 110 par. 1-2-3-UNCLOS: "Except where acts of interference derive from powers conferred by treaty, a warship which encounters on the high seas a foreign ship, other than a ship entitled to complete immunity in accordance with articles 95 and 96, is not justified in boarding it unless there is reasonable ground for suspecting that: (a) the ship is engaged in piracy; (b) the ship is engaged in the slave trade; (c) the ship is engaged in unauthorized broadcasting and the flag State of the warship has jurisdiction under article 109; (d) the ship is without nationality; or (e) though flying a foreign flag or refusing to show its flag, the ship is, in reality, of the same nationality as the warship. 2. In the cases provided for in paragraph 1, the warship may proceed to verify the ship's right to fly its flag. To this end, it may send a boat under the command of an officer to the suspected ship. If suspicion remains after the documents have been checked, it may proceed to a further examination on board the ship, which must be carried out with all possible consideration. 3. If the suspicions prove to be unfounded, and provided that the ship boarded has not committed any act justifying them, it shall be compensated for any loss or damage that may have been sustained".

⁵¹ Sul diritto di visita vedi: Zamuner, *Le navi private nel diritto internazionale*, cit., 105.

mento delle navi peschiere straniere nella Zona Economica Esclusiva (ZEE) è soggetta alla regolamentazione da parte dello Stato costiero ai sensi del combinato disposto degli artt. 56⁵² e 62 par. 4⁵³ UNCLOS e che la confisca della nave e del suo carico è una misura sanzionatoria ammessa in caso di violazione della normativa dello Stato costiero volta a salvaguardare le risorse biologiche di questo spazio marino⁵⁴.

Si può citare anche il caso *Saiga* del 1977, il primo ad essere deciso dal Tribunale internazionale del diritto del mare. La *Saiga*, una nave battente bandiera di Saint Vincent e Grenadine, era stata sottoposta alle misure di fermo e sequestro da parte delle autorità della Guine, per avere rifornito di carburante tre pescherecci nella ZEE di tale Stato costiero. Anche in tale caso dunque, la misura sanzionatoria era stata disposta per aver violato la normativa in materia di pesca nella ZEE dello Stato costiero⁵⁵. In questo contenzioso, il Tribunale aveva statuito che la Guinea aveva violato i diritti di Saint Vincent nell'adozione delle misure di fermo e sequestro ed inoltre aveva esercitato il diritto di inseguimento di cui all'art. 111 dell'UNCLOS secondo modalità non conformi a quelle richieste dalla Convenzione. L'ITLOS ha chiarito che le condizioni per l'esercizio del diritto di inseguimento devono essere cumulative⁵⁶.

Suscita qualche perplessità il fatto che Panama abbia aspettato molto tempo prima di presentare ricorso innanzi all'ITLOS, nonostante nel 2003

⁵² Art. 56 UNCLOS: *"In the exclusive economic zone, the coastal State has: (a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds; (b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to: (i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures; (ii) marine scientific research; (iii) the protection and preservation of the marine environment; (c) other rights and duties provided for in this Convention. 2. In exercising its rights and performing its duties under this Convention in the exclusive economic zone, the coastal State shall have due regard to the rights and duties of other States and shall act in a manner compatible with the provisions of this Convention"*.

⁵³ Art. 62 par. 4 UNCLOS: *"Nationals of other States fishing in the exclusive economic zone shall comply with the conservation measures and with the other terms and conditions established in the laws and regulations of the coastal State [...]"*.

⁵⁴ Oxman, Cogliati Bantz, *The M/V "Virginia G"*, cit., 769.

⁵⁵ de La Fayette, op. Cit., 467.

⁵⁶ D. M. L. Pierrot, *Hot pursuit: moyen dépassé pour assurer le respect des normes dans les eaux d'un État côtier?*, in *Revue Québécoise de droit international*, vol. 27-1, 2014, 143 s.

si fosse concluso il procedimento penale dinanzi al Tribunale di Savona con l'assoluzione di tutti gli imputati e la restituzione della nave al legittimo proprietario. Tra la data della vicenda e quella di presentazione del ricorso, nel 2015, sono trascorsi ben 17 anni. Panama ha giustificato il lungo lasso temporale trascorso, adducendo la difficoltà nell'accedere alla documentazione del processo a causa dei rifiuti opposti dal nostro Paese. L'Italia giustifica la sua condotta asserendo che lo Stato panamense aveva formulato reiterate rogatorie con oggetto non specificato, senza indicare in modo preciso e puntuale i documenti necessari. Di conseguenza, il mancato rispetto di tale formalità aveva impedito di dare seguito alla richiesta. Il Tribunale ha ritenuto fondato e ragionevole l'argomento addotto dall'Italia in sua difesa. È giusto riconoscere anche che il lungo tempo trascorso potrebbe aver causato significative difficoltà nel processo di reperimento del materiale probatorio e del corretto adempimento dell'onere della prova, circostanza di cui il Tribunale ha tenuto debitamente conto. Si potrebbe anche obiettare che Panama sia uno di quegli Stati che sono coinvolti nel fenomeno delle bandiere ombra e che l'ITLOS dovrebbe prendere in considerazione tale circostanza di non poco conto nelle sue decisioni.

Abstract

Il 10 aprile 2019 il Tribunale Internazionale del diritto del mare ha pronunciato sentenza definitiva relativamente al caso «*Norstar*». Gli Stati coinvolti in questo contenzioso marittimo internazionale sono l'Italia e Panama. La *Norstar*, una nave battente bandiera panamense, fu accusata di aver rifornito di carburante alcuni yachts che si trovavano in alto mare e di aver violato la normativa fiscale italiana in materia. Il giudizio si è concluso con la condanna del nostro Paese al risarcimento del danno cagionato allo Stato panamense a causa della violazione dell'art. 87 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982, norma che codifica il fondamentale e risalente principio consuetudinario della libertà di navigazione in alto mare. Il presente articolo si propone di mettere in luce gli aspetti più salienti di questa complessa e lunga vicenda, focalizzandosi sul concetto di nazionalità delle navi e sulla costante giurisprudenza in materia elaborata dal Tribunale internazionale del diritto del mare nei precedenti casi giudiziari sottoposti al suo esame.

On April 10th 2019 the International Tribunal for the Law of the Sea pronounced its definitive judgment related to the «*Norstar*» case. The States involved in this maritime international dispute were Italy and Panama. The *Norstar* was accused of supplying of fuel some yachts on the high seas. Because of this behaviour, the ship was accused of breaching the italian tax legislation. The judgement ended with the conviction of our Country to pay damages suffered by Panama because of the breach of article 87 of the Montego Bay Convention on the Law of the Sea of 1982. It codifies the fundamental and ancient customary rule of the freedom of navigation on the high seas. This article aims to shed light on the most salient aspects of this complicated and long affair, focusing on the concept of the ship's nationality and according to the settled case-law on this subject produced by the International Tribunal for the Law of the Sea in the previous legal cases.