(N. 123-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COLONIE)

(RELATORE - CARBONI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro del Tesoro

col Ministro della Difesa

e col Ministro della Marina Mercantile

NELLA SEDUTA DEL 22 OTTOBRE 1953

Comunicata alla Presidenza il 15 febbraio 1955

Accettazione ed esecuzione della Convenzione internazionale relativa alla creazione di una Organizzazione marittima consultiva intergovernativa ed Atto finale firmati a Ginevra il 6 marzo 1948.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500)

SOMMARIO

§ 1. – I precedenti . . . . . *Pag.* 3

§ 2. – Scopi della Organizzazione e campo d'applicazione: *a*) i così detti usi governativi; *b*) le questioni tecniche; *c*) la navigazione marittima internazionale; *d*) sicurezza della navigazione 4

§ 3. – Protezione dell'attività marinara e libertà del commercio marittimo; *a*) misure escluse e misure ammesse; *b*) atti discriminatori; *c*) costruzioni di nave; *d*) conclusioni . . 6

§ 4. – Pratiche sleali restrittive usate dalle società private 8

§ 5. – Carattere consultativo della Organizzazione e procedure per il suo intervento. 9

§ 6. – Elaborazione di progetti di convenzioni e convocazioni di conferenze 10

§ 7. – L'attività dei privati e l'azione della Organizzazione 10

§ 8. – Soci della Organizzazione . . . . *Pag.* 11

§ 9. – Degli organi in generale: *a*) l'Assemblea. 11

§ 10. – Il Consiglio: *a*) sua composizione; *b*) nomina dei membri; *c*) compiti del Consiglio 12

§ 11. – Il Comitato di sicurezza marittima: *a*) sua composizione 14

§ 12. – Funzione del Comitato e rapporti con la Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare, 1948 15

§ 13. – Il Segretariato 15

§ 14. – Cenni sulle altre norme della Convenzione 15

§ 15. – Osservazioni sull'applicazione della Convenzione con particolare riguardo al nostro ordinamento giuridico 15

ONOREVOLI SENATORI,

§ 1. — La Convenzione firmata a Ginevra il 6 marzo 1948, con la quale si crea una Organizzazione marittima consultativa internazionale, realizza, almeno in parte, i voti e le proposte che gli studiosi e gli interessati avevano da tempo fatto presenti (1): costituire una organizzazione internazionale avente per scopo l'esame dei bisogni del commercio marittimo, per adottare o suggerire, i provvedimenti più adatti e soddisfarli.

L'ultima guerra (2) aveva indotto gli Stati Uniti e la Gran Bretagna a creare un ufficio per la gestione delle navi mercantili requisite o noleggiate (Combined Shipping Adjustement Board), tale ufficio, alla fine della guerra, fu sostituito da un'organizzazione più ampia (United Maritime Authority-U.M.A.) sia per il numero degli Stati che vi parteciparono, sia per le funzioni che furono da essa esercitate: regolamento delle condizioni di trasporto (rotte, carichi, noli, ecc.) scambio di notizie, ecc.

L'U.M.A. fu sostituito il 1° marzo 1946 dall' United Maritime Consultative Council (U.M.C.C.) (3) e fu nella riunione che tale Consiglio tenne ad Amsterdam il 24 luglio 1946, che il Segretario Generale delle Nazioni Unite, richiese il suo avviso, sulla questione già esaminata dalla Commissione permanente dei Trasporti e le Comunicazioni dell'O.N.U.: la creazione di una organizzazione mondiale internazionale marittima, incaricata di trattare i problemi tecnici della navigazione (4).

Poichè la maggior parte degli Stati facenti parte del Consiglio si mostrò favorevole alla idea, venne nominato un Comitato che, riunitosi a Londra, studiò la questione, e redasse un rapporto che venne esaminato, unitamente alle proposte dei diversi Governi, nella riunione che il Consiglio tenne a Washington dal 24 al 30 ottobre 1946. Tale riunione si concluse con l'approvazione di un progetto di Convenzione per una organizzazione consultiva intergovernamentale della navigazione marittima, e con la raccomandazione (5) che venisse creato un Consiglio Consultivo Marittimo provvisorio, che sarebbe dovuto entrare in funzione dopo il 31 ottobre 1946, data di cessazione del U.M.C.C. a termini dell'accordo che gli avea dato vita. A tal fine il Consiglio propose uno

(1) La prima proposta fu fatta alla Conferenza che le Associazioni marittime del nord tennero a Copenhaghen nel luglio 1888. Per la storia sugli sviluppi della proposta vedi: GIDEL, *Le droit international public de la mer*, Vol. I, Parigi 1932, pagg. 19-38; COLOMBES, *Le droit international de la mer*, Parigi 1952, pagg. 340 e 367.

(2) Per più ampie notizie sui precedenti della Convenzione, v.: *Documentary Textbook of the United Nations*, Second Edition 1950, pag. 1270; *Documents on American Foreing Relations*, Vol. VIII, pagg. 672 e 675; Ch. H. ALEXANDROWIEZ, *International Economic Organisations*, Londra 1952, pag. 249.

(3) L'Accordo che diede origine al U.M.C.C. è pubblicato in *Documents*, cit. vol. cit., pagg. 673-675.

(4) Vedi telegrammi spediti dal Segretario generale delle Nazioni Unite, Trygve Lie in data 14 e 24 giugno 1946 e opere citate nella nota 2.

(5) Sull'argomento v. *Documents*, cit. vol. cit. pagg. 655-676.

schema di accordo (6) che fu approvato dal Governo degli Stati Uniti il 21 novembre 1946.

Sarebbe assai interessante esaminare tali progetti ed analizzare le discussioni che furono fatte, sia durante la loro preparazione, sia durante le conferenze in cui vennero approvati. Ma si andrebbe fuori del tema che è stato a me assegnato: che è quello di esaminare gli scopi, gli organi della Convenzione che ha concluso la Conferenza marittima tenutasi a Ginevra dal 19 febbraio al 6 marzo 1948, e che tende a creare una organizzazione consultiva intergovernativa della navigazione marittima.

Scopi dell'Organizzazione.

§ 2. — L'Organizzazione, secondo l'articolo 1, lettera *a*), della Convenzione, ha per scopo lo stabilire un sistema di collaborazione fra i Governi nel campo della regolamentazione e degli usi governativi riguardanti questioni tecniche di qualsiasi natura che interessino la navigazione commerciale internazionale, e d'incoraggiare l'adozione generale delle norme più rigide possibili, per quanto concerne la sicurezza marittima e l'efficienza della navigazione.

Le formule usate in tale paragrafo non sono fra le più felici e le più chiare.

a) Non è certo felice l'espressione *usages gouvernementaux* adoperata nel testo francese — che è quello sottoposto al nostro esame (7) — giacchè gli usi, che tanta parte hanno avuto nella formazione del diritto marittimo (8), sono sorti come espressione spontanea della volontà delle classi interessate al traffico marittimo, ed i Governi non sono intervenuti che, o per creare, sulla base di essi, la propria legislazione marittima, o per richiamarli a colmare le lacune della disciplina giuridica della navigazione per mare, o per dar loro certezza di espressione (9).

Cosicchè parlare di *usages gouvernementaux* (10) è dire cosa contradditoria o per lo meno inesatta.

Sarebbe stata più esatta e più chiara la formula adoperata nel progetto di convenzione, approvato il 30 ottobre 1947 nella riunione tenuta dal Consiglio a Washington che, all'articolo 1 (*i*), afferma che scopo dell'Organizzazione è quello di permettere ai Governi di armonizzare *leurs règlementations et leurs usages respectifs* (11). Ancora più chiara ed esatta è la formula proposta dalla Nuova Zelanda che parla di *pratiques gouvernementals* ma venne respinta.

La Conferenza approvò invece la formula del progetto, con riserva di apportarvi leggere modificazioni di redazione (12).

Ci duole che tali modificazioni non siano state felici, e ci auguriamo che la dizione usata nella Convenzione sia intesa, nel nostro diritto, nel suo giusto significato: di prassi amministrativa, di coordinamento nell'intervento degli Stati sulla attività della marina mercantile.

b) Il campo nel quale si esplica la collaborazione fra i Governi riguarda le questioni tecniche di ogni specie che interessano la navigazione mercantile internazionale.

Cosa si intenda per questioni tecniche non è detto nella Convenzione, nè è stato precisato nei lavori della Conferenza. Se ne è discusso, ma non si è arrivati a definirla.

Secondo la Delegazione svedese per « tecnico » si intende ciò che non è commerciale (13).

Ma tale definizione è troppo vaga perchè possa essere utile a fissare un concetto, indica,

---

(6) L'Accordo è pubblicato in *Documents*, cit. vol. cit. pagg. 276-278.

(7) Nel testo inglese (v. *The international Law Quarterly*, vol. 2 (1948), pag. 358 e segg.) è detto « governemental regulation and practices ». Tale formula si trova già nel testo inglese del progetto di Washington, v. *Documents*, cit. vol. cit. pagg. 676-678.

(8) Sull'argomento non esistono dubbi. La dottrina è amplissima, v. per tutti Zeno, *Storia del diritto marittimo italiano nel Mediterraneo* e Goldschmidt, *Universalgeschichte des Handelsrechts*, Stoccarda. 1891.

(9) Mossa, *Trattato del Nuovo Diritto Commerciale*, Vol. I, Milano 1942, pag. 119 e segg.: Rocco, *Princìpi di diritto commerciale*, Torino 1928, pag. 132, e autori citati nella nota precedente.

(10) Per il diritto francese v. *Traité Elémentaire de Droit Civil de Planiol, refondu et complété par* Ripert *et* Boulanger. Vol. I, Parigi 1950, pag. 50 e segg.

(11) Il testo francese è pubblicato a cura del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite distinto come segue: *E Conf. 4/1*, pag. 4.

(12) Vedi pubblicazione del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite: *E/Conf. 4/17*.

(13) Vedi pubblicazione del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite: *E/Conf. 4/S.R.*, pag. 48.

più che il contenuto di esso, quello che tale termine non può significare.

Nè favorevole accoglienza ha avuto la definizione proposta dalla Norvegia (14), che riteneva doversi considerare tecniche « le questioni che hanno costituito l'oggetto di convenzioni riguardanti la tecnica e l'industria » (15). Mentre per la Gran Bretagna i termini « questioni tecniche » hanno un significato ben più vasto. Essi designano tutte le questioni relative alla marina mercantile che appartengono al campo dell'azione del Governo, e che richiedono un coordinamento fra i diversi Governi (16) e, in ogni caso (17), la definizione proposta dalla Norvegia appare troppo ristretta, affermò la Gran Bretagna, in quanto limita la sfera di applicazione alle questioni già regolate a mezzo di convenzioni, mentre — e l'osservazione è esatta — vi possono essere materie sottoposte all'intervento del Governo e che possono costituire oggetto di accordi, ma che pertanto non sono ancora regolate dalle convenzioni. Il punto di vista inglese pare sia stato il prevalente (18), ma quale sia il preciso significato da attribuirsi ai termini « questioni tecniche » ce lo dirà la pratica attuazione della Convenzione.

c) Più esatti sono i lavori preparatori nel precisare che la Convenzione non può riguardare che la « navigazione mercantile », cioè a dire l'esercizio dei trasporti per mare, e non l'industria della costruzione di navi, che interessa un'altra organizzazione internazionale, sicchè nessuna norma della Convenzione potrà impedire che gli Stati sviluppino la loro industria cantieristica secondo i metodi che considerano come i più favorevoli ai loro interessi nazionali (19).

Dubbio è invece il significato da attribuirsi al termine « internazionale ».

La Delegazione portoghese chiese di conoscere se doveva ritenersi come « internazionale » il traffico marittimo fra i porti del Portogallo e quelli ad esso appartenenti in terre lontane: Azzorre, Isola del Capo Verde, ecc. Ma non ottenne risposta.

Il Presidente (20) richiamò, a titolo di informazione, l'articolo 11, § 3, della Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare, 1948 (21), il delegato indiano si riferì all'articolo 16 del Progetto di Carta del Commercio Internazionale, e il delegato inglese propose che, non essendo possibile sul momento risolvere il problema, ne fosse deferita la soluzione alla Organizzazione stessa. E così venne deciso (22).

Decisione, in vero, poco brillante perchè il campo dell'applicazione della Convenzione non viene stabilito da una precisa norma della Convenzione stessa, ma viene rimessa all'interpretazione che darà alla Convenzione, l'Organizzazione da essa creata.

Gli Stati firmatari non conoscono quindi, al momento della conclusione, a quali rapporti verrà applicata la Convenzione.

d) L'ultima parte dell'articolo 1 lettera *a*) pone fra gli scopi della Organizzazione quello di incoraggiare l'adozione generale di norme le più rigide possibili, per ciò che concerne la sicurezza marittima e l'efficacia della navigazione.

È da notare che quando venne firmata tale Convenzione (6 marzo 1948), erano appena incominciati i lavori della Conferenza di Londra (23 aprile 1948) che portarono alla redazione della Convenzione sulla vita umana in mare, firmata il 10 giugno 1948. Le norme quindi che disciplinano tale materia, gli emendamenti che a tali norme possono introdursi, trovano la loro disciplina nella Convenzione di Londra,

---

(14) Vedi sull'argomento pubblicazione del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite: *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 10. Tale pubblicazione sarà citata nelle note seguenti: *E/Conf. 4/SR.R.*

(15) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 46.

(16) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 23.

(17) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 47.

(18) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 48 e 60.

(19) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 42.

(20) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 58.

(21) Vedi sull'argomento la *Relazione* da me presentata al Senato e pubblicata in « Il Diritto Marittimo », gennaio-marzo 1951, pag. 11 e nota 24. Secondo tale Convenzione (Cap. I, Reg. 2, d) si considera viaggio internazionale, il viaggio che si compie tra un porto appartenente ad un paese al quale si applica la Convenzione anzicitata e un porto situato fuori di questo paese.

(22) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 59.

ma l'Organizzazione ha compiti vasti e molteplici, sia per quanto riguarda l'applicazione di tale Convenzione, sia per ciò che concerne gli eventuali emendamenti da introdursi. Si può dire che il richiamo alla Organizzazione è nella Convenzione di Londra quasi costante, ed ha creato nei firmatari di quest'ultima molti dubbi e perplessità (23).

§ 3. — È noto (24) che gli Stati, sono assai spesso intervenuti nell'esercizio della navigazione con particolari misure, al fine, o di promuovere la sviluppo della propria marina mercantile, o proteggerne l'attività ed i traffici da essa esercitati.

Le misure hanno avuto, nel lungo corso dei secoli, forme diverse; sono andate dal divieto imposto ai propri sudditi di trasportare merci su navi straniere (25), alla riserva del cabotaggio per la propria marina; dalle imposizioni di doppi dazi sulle merci trasportate da navi straniere (26), alle esclusioni del navigilio estero dal commercio con le proprie colonie (27); dalle imposizioni di speciali tasse per l'attracco delle navi estere (28) al pagamento di particolari diritti per il pilotaggio (29). Così come furono diversi gli scopi o le cause: ora si trattava di incoraggiare la creazione della marina mercantile considerata insufficiente per raggiungere determinati fini economici e politici, ritenuti in quel momento indispensabili per il benessere o la sicurezza dello Stato (30), ora ci si proponeva di eliminare, o almeno di combattere la concorrenza della marina mercantile straniera, più notevole per tonnellaggio e per attività, (31). L'argomento è stato oggetto di dibattiti accesi e di dispute vivaci, e nel campo degli studi e in quello dell'attività pratica, ed il riassumerne gli aspetti o il riportarne gli sviluppi, sarebbe assai interessante ma fuori tema.

A noi basta ricordare che il principio delle libertà del commercio per mare trovò — dopo lungo travaglio — universale riconoscimento (32), ma che gli Stati continuarono ad adottare provvedimenti e misure dirette a proteggere la propria marina mercantile (33).

a) Nè da questi concetti si allontana la Convenzione in esame.

Essa infatti riafferma la libertà per le navi di tutte le nazioni di partecipare al commercio internazionale (lettera *b*), infine), pone come uno degli scopi dell'Organizzazione di incoraggiare l'abbandono delle misure discriminatorie

---

(23) Alla Organizzazione verrà affidata la segreteria prevista dalla Convenzione di Londra. Vedi sull'argomento e sulle discussioni sorte a tale riguardo nostra *Relazione* cit., § 12-14.

(24) Vedi sull'argomento SUPINO: *La navigazione dal punto di vista economico*, 3ª col. Milano 1913. Capitolo XIII. pag. 337 e segg. e Cap. XIV pag. 356 e segg.; RIPERT: op. cit., vol. I, pag. 157 e segg.

(25) Vedi sull'argomento le disposizioni prese dalla Repubblica Veneta in SUPINO: op. cit., pagg. 344-345.

(26) Molte furono le disposizioni prese dai diversi Stati in materia, ma le più complete e le più rigorose sono quelle contenute nell'« Atto di Navigazione » emanato da Cromwell il 9 ottobre 1651 che così profonde influenze ebbe nei rapporti commerciali e politici fra la Gran Bretagna e l'Olanda. Vedi sull'argomento SUPINO: op. cit., pag. 357 e segg.; RIPERT: op. cit., vol. cit., pag. 159 e segg.

(27) Questo fu lo scopo del « Pacte Colonial » del 10 giugno 1670 emanato da Colbert. Il protezionismo francese fu rafforzato dall'Atto di Navigazione del 1793. Vedi sull'argomento SUPINO: op. cit., pagg. 376-377; RIPERT: op. cit., pagg. 159-161.

(28) Vedi le « Surtaxes de pavillon et d'entrepôt » istituite in Francia con la legge del 28 aprile 1816 e ancora vigenti, almeno in parte. Sull'argomento SUPINO: op. cit., pag. 397 e RIPERT: op. cit., pagg. 166-170.

(29) Così la legislazione inglese ancora vigente secondo il « Pilotage Bill » del 1897 Vedi sull'argomento RIPERT: op. cit., pag. 172.

(30) Questi furono gli scopi che spinsero Colbert ad emanare il « Pacte Colonial » Vedi sull'argomento SUPINO: op. cit., pag. 375 e segg. e RIPERT: op. cit., pag. 160.

(31) L'Atto di Navigazione di Cromwell ebbe il preciso scopo di colpire la flotta olandese che, sui 2 milioni di tonnellate di allora, ne possedeva 900 mila, mentre l'Inghilterra ne aveva solo 500 mila. Fu un atto di natura politica che portò alla guerra e di cui gli effetti economici sono assai discussi. Sull'argomento vedi SUPINO: op. cit., pagg. 358-375, e RIPERT: op. cit., pag. 159.

(32) Essa fu riconosciuta dalla « Convenzione e statuto per la libertà delle comunicazioni e del transito » firmata a Barcellona il 20 aprile 1921. Vedi articolo 2 dello Statuto della libertà del transito che stabilisce che « non si farà alcuna distinzione, sia per la nazionalità delle persone, sia della bandiera delle navi o battelli ecc. » in *Trattati e Convenzioni fra il Regno d'Italia e gli altri Stati*, vol. XXVII, pag. 126 e segg.

(33) V. sull'argomento SUPINO: Protezionismo marittimo contemporaneo, Cap. XV dell'op. cit., pag. 384 e segg. nonchè RIPERT: op. cit. pagg. 168-175.

e delle restrizioni non indispensabili applicate dai Governi alla navigazione mercantile internazionale, allo scopo di mettere a disposizione del commercio mondiale, senza differenze, tutte le risorse dei servizi marittimi, ma riconosce che gli aiuti e gli incoraggiamenti dati da un Governo al fine di sviluppare la propria marina mercantile e per ragioni di sicurezza, non costituiscono, per se stessi, una discriminazione (34), e quindi possono essere ammessi, a condizione però — continua la Convenzione — che non costituiscano misure che restringano la libertà del commercio marittimo.

b) L'argomento delle discriminazioni fu fra i più discussi dalla Conferenza di Ginevra (35), e — scorrendo gli atti — si osserva, anzitutto, la definizione di ciò che deve intendersi per atto o misura discriminatoria, attirò l'attenzione dei delegati.

Alcuni di essi chiesero, che venissero definiti almeno i princìpi che avrebbero dovuto regolare la materia (36), altri che venisse data una definizione chiara della nozione di misura discriminatoria (37), altri proposero che tale compito fosse affidato ad un comitato (38), altri ritennero che funzione propria degli esperti dei diversi Paesi, in seno alla stessa Organizzazione, fosse quella di esaminare e giudicare i diversi casi di discriminazione che venissero loro presentati, tenendo come principio generale, la convenienza di eliminare tutti gi ostacoli inutili alla libertà del commercio per mare (39).

Il pensiero di non fissare nella Convenzione il concetto di atti discriminatorio, fu evidentemente quello che prevalse (40), perchè la Convenzione tace al riguardo.

c) Altro argomento assai dibattuto fu quello di stabilire l'estensione da darsi alla materia disciplinata della Convenzione e cioè se rientravano nella sua competenza: 1) i provvedimenti presi dai Governi per aiutare la propria industriadi c ostruzioni navali; 2) le misure adottate dalle società di navigazione per proteggere i loro traffici.

Quanto alla questione riguardante l'industria cantieristica, dobbiamo ricordare quanto si è già detto al riguardo nel paragrafo 2, *c*): la diversa organizzazione a cui appartiene l'attività diretta alla costruzione di navi, e la volontà di non intralciare l'attività degli Stati al riguardo, hanno fatto sì che — nonostante qualche diverso avviso (41) — la Conferenza abbia deciso di non intervenire nella materia.

Più complessa si è dimostrata la risoluzione della seconda questione posta: la Convenzione si applica solamente agli Stati, o può disciplinare anche gli atti e le attività delle Compagnie di navigazione?

La questione assai dibattuta tra i diversi gruppi venne disciplinata dalla lettera *c*) e in quella sede ne parleremo.

d) Le norme stabilite dalla lettera *b*) dell'articolo 1, quale risultato dalla lettera e dallo spirito della Convenzione, da un lato pongono fra gli scopi della Organizzazione quello di creare un mercato comune dei servizi marittimi favorendo l'abbandono delle misure discriminatorie ancora in vigore nei diversi Stati; dall'altro riconoscono che gli aiuti e gli incoraggiamenti concessi dai Governi per favorire la propria marina mercantile, sono compatibili con la Convenzione, purchè non ledano la libertà del commercio marittimo.

A nostro avviso il tentativo di fare abbandonare agli Stati, le misure discriminatorie e le restrizioni non indispensabili, è degno della più attenta considerazione. Si tratta di ottenere che le diverse Nazioni eliminino quelle forme di protezionismo della propria bandiera che costi-

---

(34) Le sovvenzioni accordate dai Governi per lo sviluppo dell'industria di costruzioni di navi è considerata una misura di natura protezionistica dal SUPINO (v. op. cit, pag. 384 e segg.) e dal RIPERT (op. cit., pagg. 175 e segg). Di esse fu chiesta la soppressione dalla delegazione della Nuova Zelanda (v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 32).

Ne fu invece sostenuta la legittimità dalla maggior parte delle delegazioni (v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 50 e segg.

(35) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 23 e segg.

(36) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 20.

(37) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 25.

(38) Fu la proposta fatta dalla delegazione italiana (v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 39).

(39) Vedi la relazione fatta dal Presidente della Conferenza (in *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 41) e quanto disse il delegato della Francia (in *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 30).

(40) Esso fu sostenuto dalla Gran Bretagna (v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 24) e dalla Nuova Zelanda (v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 32).

(41) Vedi la relazione fatta dal Presidente della Conferenza (*E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 41-42).

tuiscono un intralcio grave alla parità delle diverse marine nel commercio marittimo. Perchè le forme che rivestono sono, o gravi per l'ampiezza dei traffici che toccano: quali, per esempio, la riserva dei rapporti fra le colonie e la madre patria, o insidiose per il modo con cui si esplicano: sopratasse di depositio per le merci scaricate da piroscafi stranieri, riduzioni daziarie a favore di merci trasportate da piroscafi nazionali, ecc. (42).

Se la Convenzione verrà applicata dagli Stati con il serio impegno e con la sincera convinzione di eliminare gli intralci e le barriere — molte di origine lontana e non sempre gloriosa — che ancora oggi si frappongono alla libertà del commercio marittimo, è da ritenersi che l'attività marinara ne avrà sicuro beneficio.

Troviamo d'altra parte giusto che siano considerati legittimi gli aiuti che i diversi Stati concedono alle marine nazionali, perchè essi tendono, non a restringere la libertà del commercio per mare, ma o ad incoraggiare lo sviluppo della propria flotta mercantile, o ad assicurare ai traffici un alto livello di sicurezza.

L'attività degli Stati per essere aderente alla Convenzione ed essere considerata lecita, secondo i princìpi da essa affermati, deve avere un contenuto positivo, essere cioè diretta a sviluppare o a garantire la sicurezza dei traffici, non può avere, invece, uno scopo negativo: limitare la libertà del loro esercizio.

Tutti i provvedimenti presi dai Governi nel primo senso sono pienamente legittimi, ingiustificati sono invece gli altri, è da considerarsi come inammissibili misure discriminatorie.

(42) Nel diritto italiano costituiscono misure di discriminazione alcune norme sul monopolio del traffico e sul trasporto di emigranti. Costituiscono monopolio di traffico le norme contenute nella legge 7 dicembre 1936, n. 2081, che all'articolo 5 prescrive che « le Amministrazioni dello Stato dovranno dal 1° gennaio 1937, servirsi delle società concessionarie per l'esecuzione dei trasporti di merci e di passeggeri » (v. Lex, 1936-II-1706). Il trasporto di emigranti è nel nostro diritto riservato a colui che sia in possesso della patente di vettore di emigranti (v. regio decreto-legge 19 novembre 1919, n. 2205, convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473, articoli 18 e 34, e altre norme attinenti alla stessa materia in « GAETA e PESCATORE, *Codice delle leggi sulla navigazione* », Giuffrè, Milano 1952, pagg. 1434-1443). Sulla figura giuridica del vettore di emigranti, v. BRUNETTI, *Diritto marittimo privato italiano*, Torino 1930, vol. II, pagg. 48 e segg.

§ 4. — Nel campo delle attività marittime le imprese stabiliscono fra loro accordi che assumono, ora carattere limitato e (43) temporaneo, ora vasto e permanente (44), e che vanno da una regolamentazione dei noli, alla ripartizione del traffico, dalla creazione di larghi e potenti *trusts* (45) che riuniscono numerose compagnie di navigazione per disciplinarne

(43) Ha carattere temporaneo l'intesa (« entente » o « agreement ») fra le compagnie di navigazione diretta, soprattutto, a regolare i noli. Vedi, per esempio, l'intesa stipulata a Londra nel 1895 fra le grandi compagnie francesi, inglesi e americane che rialzò il prezzo del passaggio fra gli Stati Uniti e l'Europa e i noli per l'India. Altri esempi di intesa: l'intesa di Colonia del 1898 per l'unificazione dei prezzi di trasporto fra Genova e New York.

(44) Questo è il carattere della « conferenza » (« conférence » o « ring »). Essa riunisce normalmente le compagnie che esercitano i trasporti di linea, e porta ad una ripartizione del traffico fra le diverse compagnie, con l'obbligo di non servirsi delle navi delle compagnie non facenti parte della « conferenza » e che toccano i porti serviti dalle navi di linea.

La « conferenza » ha riunito anche gli armatori delle navi non di linea (*tramps*) v. per es. « Baltic and white Sea Conference » sorta nel 1905 a Copenaghen fra gli armatori che esercitano il trasporto del legno nel mare Baltico, allo scopo di fissare i noli e proteggere gli interessi dell'armamento.

Vedi sull'argomento TCHERNOFF: *Ententes Economiques et Financières*, Paris 1933, pagg. 657 e segg. e i casi ivi elencati di conferenza; LEWINSOHN, *Trusts et cartels*, Paris 1950, pagg. 142 e segg.; RIPERT: op. cit., pagg. 653-654; VITO, *I sindacati industriali*, Milano 1930, pagg. 89 e segg.

(45) Tale fu il « trust » creato nel 1902 dal Morgan che riunì cinque compagnie di navigazione marittima: tre inglesi e due americane. (V. LEWINSOHN: op. cit., pag. 145 e RIPERT: op. cit, pagg. 654-655). Per i « trust » creatisi in Germania, Inghilterra, Francia e Giappone v. LEWINSOHN: op. cit., pagg. 143-145. Sulla natura dei « trust » e sulle norme che ne contrastano o ne impediscano la creazione o lo sviluppo, v. per il diritto inglese: *Trusts and Trustees in « Halsbury's Statutes of England »*, II ed., vol. 26 (1951), pag. 1 e segg, per il diritto americano: *Encyclopaedia of the social sciences*, Vol. 50, pagg. 111 e segg. Per il significato di trust nel diritto patrimoniale privato, v. oltre i testi suindicati: REYMOND, *Le trust et le droit suisse*, in « Zeitschrift f. schw. Recht. », 1954, vol. 79, quaderno 4, pagg. 121 e segg.; GUBLER, *Besteht in der Schweiz ein Bedürfnis nach Einführung des Instituts der ängelsäch sichen Treuhand (trust)?* in riv. cit., 1954, vol. 74, Quaderno 50, 215 a).

l'impiego, alla formazione di *pools* (46) aventi per iscopo di costituire durevoli accordi per la ripartizione del traffico e degli utili.

La Conferenza di Ginevra non si è interessata in modo particolare delle diverse forme che possono assumere gli accordi fra le imprese di navigazione, ma ha affermato il principio generale (articolo 1 lettera *c*) che le pratiche sleali restrittive eseguite dalle imprese, dovevano essere sottoposte al suo esame (47).

Cauta affermazione che lascia aperte molte questioni.

La prima è quella di stabilire, quali debbano intendersi pratiche sleali e restrittive, la seconda quale sia l'opera che possa su di essa svolgere l'organizzazione.

Sulla definizione di pratiche sleali e restrittive, furono espresse durante la Conferenza, opinioni assai diverse.

Secondo il rappresentante della Gran Bretagna (48), i tecnici della Organizzazione dovrebbero procedere al loro esame, partendo dal principio generale che è opportuno sopprimere tutti gli ostacoli inutili; mentre altri chiesero che il concetto di pratiche restrittive fosse chiaramente definito (49). Ciò non è stato possibile e la Convenzione tace al riguardo.

Ma se manca una formula precisa, è chiaro che l'intento dei partecipanti alla Conferenza, fu quello di evitare che si impongano delle restrizioni troppo severe alla libertà degli scambi, ed arrivare, in un avvenire più lontano, ad eliminare progressivamente tutti gli ostacoli che si frappongono al libero sviluppo della marina mercantile (50).

Il diritto di intervenire in materia da parte della Organizzazione, per esaminare le questioni riguardanti le pratiche sleali e restrittive, fu affermato (51), ma venne circondato da particolari cautele e sottoposto alla speciale procedura indicata nell'articolo 4 (52).

§ 5. — Sul carattere consultivo della Organizzazione l'accordo è stato completo e rapido (53).

Le deliberazioni dell'Organizzazione, siano esse pareri (*avis*) o raccomandazioni (*recommandations*), non sono mai vincolanti per i Governi. La loro forza è simile a quella dei pareri emessi dalle commissioni di esperti, ed il compito di attuarle è lasciato ai Governi (54), i quali — è chiaro — godranno in tale compito della maggiore libertà.

Se tale è la natura degli atti che compie l'Organizzazione, vediamo brevemente quali sono i campi nei quali si esercita la sua azione e come la si può sollecitare.

Per le questioni contemplate dai paragrafi *a*), *b*) e *c*) dell'articolo 1 l'Organizzazione interverrà se richiesta da uno o più dei suoi membri, nonchè da qualsiasi organo o istituzione specializzata delle Nazioni Unite, oppure da un'altra qualsiasi organizzazione intergovernamentale, articolo 3 lettera *a*), mentre per le questioni indicate nella lettera *d*) dell'articolo 1 solo a domanda di un organo o di una istituzione specializzata delle Nazioni Unite.

---

(46) Per la parte storica v. SCIALOJA ANTONIO, *Un precedente medioevale dei «pools» marittimi* in *Studi in memoria di B. Scorza*, pagg. 751 e segg. Per la loro natura nel moderno traffico, v. TCHERNOFF: op. cit., pagg. 658 e segg. RIPERT: op. cit. pag. 655.

Numerosi sono i casi riportati dal TCHERNOFF: op. cit., pagg., 668 e segg. e riguardanti quasi tutte le nazioni del mondo.

(47) Vedi in *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 24, le affermazioni fatte dalla Gran Bretagna che riconosce la necessità che le pratiche sleali restrittive usate dalle imprese private siano sottoposte all'esame dell'Organizzazione, in analogia a quanto la Conferenza dell'Avana ha stabilito per le misure restrittive seguite nel commercio e nell'industria. Tale pensiero fu largamente condiviso v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 25, 30, 31 e specie pag. 36 la relazione del Presidente della Conferenza. L'attività dei «rings» fu in Inghilterra sottoposta ad inchiesta nel 1906 dalla «Shipping rings Commission» e vietata in alcuni Stati, specie negli Stati Uniti d'America (v. sull'argomento RIPERT: op. cit., pag. 654 autori e testi citati nella nota n. 45).

(48) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 24.

(49) Così il Pakistan (*E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 25).

(50) Così si espresse il delegato del Belgio (*E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 56).

(51) Vedi conclusioni del Presidente della Conferenza in *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 61.

(52) Vedi sull'argomento quanto si dirà al § 4.

(53) Gli articoli relativi alla natura delle funzioni furono i meno discussi. Essi infatti vennero approvati nella seduta del 5 marzo senza che nei resoconti ci sia traccia di dibattito (V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 132).

(54) Così si espresse il delegato inglese (V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 22-23) e sul carattere consultivo ha insistito il delegato francese (V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 30).

La differenza nella richiesta è data unicamente dalla differente materia in discussione.

Per le questioni che l'atto costitutivo attribuisce alla competenza diretta ed immediata dell'Organizzazione [articolo 1 lettere *a*), *b*) *c*)], l'iniziativa per la richiesta del parere è attribuita, in primo luogo ai membri dell'Organizzazione stessa, ed estesa poi ad altri organi e istituzioni, mentre per le questioni eventuali che possono essere sottoposte alla Organizzazione dalle Nazioni Unite [articolo 1, lettera *d*)], è chiaro che l'iniziativa compete solo a queste ultime.

§ 6. — Inoltre l'articolo 3, lettera *b*) attribuisce all'Organizzazione il compito di elaborare progetti di convenzioni od altri atti, e di raccomandarli ai Governi e alle organizzazioni interessate, e di convocare le conferenze che essa potrà giudicare necessarie, nonchè (lettera *c*) istituire un sistema di consultazioni fra i membri e di scambio di notizie fra i Governi.

§ 7. — Ma l'Organizzazione non intende sopprimere l'attività che i privati come tali o rappresentati dalle loro associazioni, possono svolgere per risolvere direttamente, secondo i metodi d'uso nel commercio, le questioni che sorgeranno nel campo del traffico marittimo.

Essa infatti (articolo 4) raccomanda di seguire tale metodo, e anche quando interviene, la sua azione è circondata da particolari cautele.

Tale è il caso contemplato dall'articolo 4 e riguardante le pratiche sleali restrittive seguite dalle imprese di navigazione. Ove si verificasse tale eventualità si cercherà anzitutto di risolverla secondo i metodi abituali in materia di navigazione marittima, se la questione non fosse suscettibile di essere definita con tali metodi perchè non applicabili, o che — se pur richiamati — non hanno portato ad una soluzione della questione, gli Stati interessati dovranno mettersi in contatto fra loro, e l'Organizzazione interverrà, a richiesta di uno di essi, solo se, anche tali trattative, non avranno avuto un esito felice.

La cautela con cui l'Organizzazione interviene in tali casi è una conseguenza e della delicatezza della materia che è stata oggetto — come si è visto — di ampi dibattiti, e della novità della proposta.

Il progetto approvato dal « United Maritime Consultative Council » (U.M.C.C.) il 30 ottobre 1946 all'articolo 2, sezione 3ª, diceva solamente che « l'Organizzazione stabilirà le questioni che, a suo giudizio, possono essere risolte con i metodi abituali in materia di navigazione marittima ». Il che è, più che altro, una norma di rinvio.

Alla Conferenza di Ginevra l'argomento suscitò vivo interesse (55) sicchè si ebbero ben tre proposte sull'argomento, una avanzata dalla Svezia e dalla Norvegia (56), e appoggiata nella discussione dalla Finlandia (57), tendente a limitare l'intervento della Organizzazione unicamente sulle questioni che fossero ad essa sottoposte dalla Organizzazione internazionale del lavoro in forza del suo statuto (58). L'altra della Nuova Zelanda (59) assai vaga e da essa ritirata durante la discussione (60) in favore del testo presentato dalla Gran Bretagna (61), che fu quello che, dopo attento esame, venne votato e approvato (62).

La procedura stabilita dall'articolo 4 della Convenzione è — a nostro giudizio — assai equilibrata, ed è la più adatta a raggiungere gli scopi che l'Organizzazione si propone: impedire che da parte delle imprese di navigazione si applichino metodi sleali di concorrenza. Il richiamo agli usi commerciali, dei quali — giustamente — è stato ricordato il notevole valore come frutto di lunghi anni di esperienza (63), la libertà riconosciuta alle parti di risolvere esse una questione che, portata nel campo dei rapporti fra Stati, acquisterebbe natura e portata politica e sarebbero fonte di difficoltà notevoli, l'intervento solo nel caso che i Governi interessati non abbiano raggiunto l'accordo, il

---

(55) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 60 e segg.

(56) Per il testo v. *E/Conf. 4/14.*

(57) V. *E./Conf. 4/SR.R.*, pag. 63.

(58) V. *E/Conf. 4/14*, civ. § IV e per la discussione *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 60 e 68.

(59) Per il testo v. *E/Conf. 4/17.*

(60) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 65.

(61) V. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 62.

(62) Ebbe 21 voti favorevoli e 2 contrari e 3 astensioni.

(63) Così si espresse M. de Vos rappresentante del Belgio (V. *E/conf. 4/S.R.R.*, pag. 65).

carattere sempre consultivo della Organizzazione, dà alla sua azione quella elasticità che, in argomenti simili, è l'unica che possa assicurare il successo (64).

§ 8. — La Convenzione (articoli 5 e 11) prevede tre categorie di membri (65).

La prima, che noi chiameremo membri ordinari, è costituita dagli Stati che fanno parte delle Nazioni Unite (articolo 6), e da quegli Stati che, pur non appartenendo alle Nazioni Unite, siano stati invitati a partecipare alla Conferenza (articolo 7).

La seconda è costituita dai membri eletti, cioè dagli Stati che, non potendo far parte della categoria dei membri ordinari, abbiano chiesto di far parte dell'Organizzazione e la loro domanda sia stata approvata da due terzi dei membri ordinari (articolo 8).

Vi sono inoltre, in qualità di membri associati (articolo 9), quei territori o gruppi di territori, la cui rappresentanza internazionale è affidata o ad uno Stato membro, o alle Nazioni Unite, a condizione però che l'organismo che li rappresenta nei rapporti internazionali — sia esso uno Stato o le Nazioni Unite — abbia dichiarato, nelle forme indicate dall'articolo 58, che la Convenzione si estende anche al territorio o ai gruppi di territori da esso rappresentati, ed abbia inoltre richiesto che il territorio stesso sia associato alla Organizzazione.

Mentre ai Membri ordinari o eletti è riconosciuta — almeno formalmente (66) — parità completa di diritti, ai Membri associati non è consentito, nè il diritto di voto in seno all'Assemblea, nè la capacità di far parte o del Consiglio o del Comitato di sicurezza marittima (67) (articolo 10).

Alla Assemblea delle Nazioni Unite è riconosciuto il diritto di veto sull'accettazione o sulla qualifica di membri dell'Organizzazione (articolo 11).

§ 9. — La Convenzione stabilisce (articolo 12) che l'Organizzazione abbia quattro organi indispensabili, fondamentali: l'Assemblea, il Consiglio, il Comitato della sicurezza marittima e il Segretariato, ma ammette che si possano creare altri organi ausiliari, se l'Organizzazione lo riterrà necessario.

a) L'attività più notevole che esplica l'Assemblea è quella diretta alla creazione degli organi attivi della Organizzazione: Consiglio [articolo 16, lettera *a*)] e Comitato per la Sicurezza Marittima [articolo 16, lettera *d*)], nonchè degli organi ausiliari ritenuti necessari [articolo 16, lettera *c*)].

Ha inoltre un potere di esame e di decisione assai ampio, ma assai vago, che gli conferisce la competenza di esaminare le relazioni preparate dal Consiglio e di pronunciarsi su tutte le questioni che il Consiglio gli sottoporrà [articolo 16, lettera *e*)].

Altrettanto vago è il suo potere in merito alle raccomandazioni. Alcune di esse — e precisamente quelle indicate dall'articolo III alle lettere *a*) e *b*) — debbono essere formulate dal Consiglio, e l'Assemblea non ha che la facoltà di rinviarle ad esso con le sue osservazioni quando non intenda approvarle [articolo 16, lettera *h*)]. Inoltre l'Assemblea deve rinviare al Consiglio, per l'esame o per la decisione, ogni questione che sia di competenza dell'Organizzazione [articolo 16, lettera *j*)], non può invece esser delegata [articolo 18, lettera *j*)] la facoltà di presentare ai Membri raccomandazioni sull'adozione delle regole relative alla sicurezza marittima, o degli emen-

---

(64) V. quanto disse il rappresentante della Camera di Commercio Internazionale Sig. Maclay in *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 127-128.

(65) Essa segue, nel suo complesso, la proposta presentata dalla delegazione italiana e approvata dalla Gran Bretagna. Per il testo della proposta v. *E/Conf. 4/25* e per la discussione v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 79-82.

(66). Vedi quanto si dirà nel § 10.

(67) La proposta venne fatta dagli Stati Uniti d'America (v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 81). La delegazione italiana aveva proposto che i diritti ed i doveri dei membri associati venissero stabiliti dall'Assemblea (v. Testo *E/Conf. 4/25*, pag. 2, Sez. 6). E nello stesso senso si era espresso il progetto presentato dal Gruppo di Lavoro alla Conferenza (v. *E/Conf. 4/26*, pag. 2, Sezione 6).

Il caso contemplato dalle norme indicate nel testo può interessare l'Italia per quanto riguarda i suoi rapporti con la Somalia. Vedi sull'argomento CARBONI: *La Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare*, 1948 cit. in « Il Diritto Marittimo », cit. § 6.

damenti a tali regole che saranno ad essa sottoposte dal Comitato di sicurezza marittima, tramite il Consiglio [articolo 16, lettera *i*)].

Più preciso è il suo controllo sulla parte finanziaria dell'Organizzazione, in quanto spetta alla Assemblea di votare il bilancio e determinare il funzionamento finanziario dell'Organizzazione [articolo 16, lettera *f*)], esaminare le spese e approvare i conti [articolo 16, lettera *g*)].

L'Assemblea è composta da tutti i membri (articolo 13) e si riunisce in seduta ordinaria una volta ogni due anni, e in seduta straordinaria ogni qualvolta lo richiedano un terzo dei suoi membri o il Consiglio (articolo 14).

§ 10. — È questo l'organo al quale è affidata la vita della Organizzazione, ed è per questo che sulla sua composizione si sono svolte, durante i lavori della Conferenza, discussioni vivaci e spesso polemiche e, da parte del Senato della Repubblica, la più tenace e giustificata resistenza a proporre la ratifica della Convenzione.

a) Il progetto adottato dal « United Maritime Consultative Council » nella Conferenza dell'ottobre 1946 prevedeva all'articolo IV, sezione I, (68) che il Consiglio fosse formato da sedici membri scelti dalla Assemblea: otto fra i Governi contraenti che fossero più interessati nella creazione dei servizi internazionali della navigazione marittima, e quattro fra quelli che avessero il maggiore interesse nel commercio marittimo. Gli altri quattro dovevano essere scelti tenendo conto delle esigenze d'una ripartizione geografica equa in seno al Consiglio.

Nella discussione svoltasi nelle riunioni del gruppo di lavoro che preparò il testo della Convenzione, sulla base di un progetto presentato dalla Nuova Zelanda (69), si prospettarono, da parte degli Stati, tesi diverse e contrastanti (70); secondo alcuni di essi i Paesi più interessati alla creazione dei servizi internazionali di navigazione marittima dovevano essere largamente rappresentati in seno al Consiglio, perchè la loro collaborazione era ritenuta indispensabile al successo dell'Organizzazione progettata. Altri hanno fatto valere le rivendicazioni dei Paesi più largamente in-

---

(68) Il testo è il seguente:

Section 1. — Le Conseil se compose de seize Gouvernements contractants, elus par l'Assemblée. Huit d'entre eux sont les Gouvernaments contractants que la création de services internationaux de navigation maritime intéresse le plus. Quatre autres sont les Gouvernements qui ont le plus d'intérêt dans le commerce international. Les quatre membres restants sont choisis en tenant compte des exigençes d'une répartition géographique équitable au sein du Conseil.

(69) « *Conference maritime des Nations Unies* ». — *Amendements à l'article VI de la Première Partie du Projet de Convention proposés par la Délégation de la Nouvelle-Zélande.* — Article VI — *Le Conseil.*

Section 1. — Le Conseil se compose de seize Membres désignés comme suit par l'Assemblée:

(*a*) Huit d'entre eux sont les membres que la création de services internationaux de navigation maritime intéresse le plus et dont l'Assemblée établit la liste de temps à autre;

(*b*) quatre d'entre eux sont les membres, autres que ceux qui sont désignés en vertu de l'alinéa (a) qui ont le plus d'intérêts dans le commerce international et dont l'Assemblée établit la liste de temps à autre;

(*c*) Quatre d'entre eux sont élus pour un an par l'Assemblée parmi les membres qui n'ont pas été désignés en vertu des alinéas (a) et (b). Les membres élus sont reéligibles.

Commentaire. — L'article primitif est difficile à comprendre et toute tentative faite pour l'appliquer sous sa présente forme pourrait bien aboutir à une discussion prolongée sur le sens du membre de phrase: « Nations que la création de services internationaux de navigation maritime intéresse le plus » et du membre de phrase: « nations maritimes qui onte le plus d'intérêts dans le commerce international ». La première expression viset-elle les pays possédant le tonnage de bateaux le plus important et la seconde les pays dont le volume d'exportations et d'importations est le plus considérable? S'il on est ainsi, l'article devrait le dire, en des termes susceptibles d'une interprétation facile, de préférence à l'aide de statistiques. On n'a cependant pas essayé au stade actuel de modifier cette rédaction particulière puisqu'en fait, il n'est pas certain qui l'interprétation proposée ci-dessus soit exacte; mais il semble que ce point devra faire l'objet d'une discussion approfondie à la Conférence et être énoncé clairement dans le texte définitif.

Les mots « en tenant compte des exigences d'une répartition géographique équitable au soin du Conseil » ont été omis parce qu'il s'est avéré difficile d'appliquer une disposition semblabe figurant dans d'autres Constitutions.

(70) Vedi sull'argomento quanto disse al riguardo il Presidente della Conferenza riassumendo i lavori del Gruppo di Lavoro in *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 70-71.

teressati al commercio marittimo internazionale, o hanno chiesto che si tenesse conto — secondo il progetto dell'« United Maritime Consultative Council » — delle esigenze di una equa ripartizione geografica. Altri, i quali ritennero che gli interessi dei piccoli Paesi dovevano essere salvaguardati da disposizioni di carattere democratico, proposero che il Consiglio fosse composto: dagli otto Stati più largamente interessati alla creazione dei servizi internazionali di navigazione marittima, dagli otto Paesi più largamente interessati al commercio marittimo, e da cinque Paesi scelti in modo da tener conto delle esigenze d'una equa ripartizione geografica degli Stati.

Seppure quest'ultima proposta venisse esaminata con molta simpatia (71), il gruppo di lavoro decise di proporre che il Consiglio fosse composto da 8 (otto) Stati membri interessati alla creazione dei servizi internazionali di navigazione marittima, e da otto Stati membri interessati al commercio marittimo internazionale.

Tale proposta venne accolta — non senza contrasti (72) — nella Convenzione (articolo 19), che però ripartì i seggi dando una maggiore precisazione alle condizioni per la loro attribuzione, e disciplinando in modo differente la loro elezione.

Sei seggi furono attribuiti ai Paesi *più interessati a fornire i servizi marittimi internazionali* [articolo 17, *a*)], due ai Paesi che hanno un *interesse notevole* a fornire tali servizi [articolo 17, *c*)]; sei ai Paesi *più interessati nel commercio marittimo* [articolo 17, *b*)], e due ai Paesi che hanno un *interesse notevole* in tale attività.

Le espressioni usate per definire le qualifiche proprie che debbono avere i diversi Stati, furono maggiormente chiarite nella discussione, e si intesero per « Stati che forniscono i servizi marittimi internazionali » i Paesi forniti di maggior tonnellaggio, anche se questo elemento non è l'unico determinante (73). Mentre si prese come criterio principale per stabilire i « Paesi interessati al commercio marittimo », la misura in cui la loro economia dipende dalla navigazione (74), o — come furono definiti dai rappresentanti del Belgio e della Gran Bretagna — Paesi che usano dei trasporti marittimi (75) (noleggiatori, caricatori, diremo noi), in contrapposto agli altri Paesi (quelli che forniscono i servizi marittimi) definiti Paesi armatori (76), vettori.

b) Ma la Convenzione — seguendo il progetto presentato dal Gruppo di lavoro — fece ancora di più (articolo 18), e attribuì al Consiglio il potere di stabilire, a maggioranza semplice, quali debbono essere i Paesi da considerarsi come aventi *il maggior interesse* o *un notevole interesse a fornire i servizi marittimi internazionali nel commercio internazionale marittimo.*

Tale norma contrasta con le disposizioni contenute, e nel progetto redatto dall'« United Maritime Consultative Council » [articolo V, lettera *d*) e VI], e nella proposta presentata dalla Nuova Zelanda (articolo VI, Sezione I) che attribuivano la nomina di tutti i membri del Consiglio, all'Assemblea.

Essa fu presentata di sorpresa dal Gruppo speciale di lavoro (77) (articolo III, Sezione 1), e a nulla valsero gli sforzi della delegazione italiana che chiese (78) — seguìta dalle delegazioni della Polonia (79), del Canadà (80) e della Svizzera (81) — si soprassedesse alla di-

---

(71) E venne sostenuto nella discussione tenutasi durante la Conferenza dal Venezuela (v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 75) e dal Portogallo (*E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 84).

(72) Vedi sull'argomento *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 70-78; 82-85.

(73) Così il Presidente della Conferenza in *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 71.

(74) Vedi esposizione del Presidente della Conferenza in *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 71.

(75) « Pays usagers ». È questa l'espressione usata dal rappresentante del Belgio: M. De Vos (*E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 75) e ripetuta dal rappresentante della Gran Brettagna M. Weston (*E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 71).

(76) « Pays armateurs ». È questa l'espressione usata dai rappresentanti citati nella nota precedente.

(77) V. il testo in *E/Conf. 4/22.*

(78) Vedi in *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 73 la proposta del G. Ingianni.

(79) *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 77.

(80) *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 77.

(81) *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 78.

scussione di tale articolo, nè le critiche vivaci fatte da molti membri (82).

La proposta italiana di rinvio fu respinta (83) e l'articolo approvato.

Per gli Stati considerati come *i maggiormente interessati* [articolo 17, lettere *a*) e *b*)] la scelta del Consiglio vale come elezione, mentre per quelli *notevolmente interessati* l'elezione vien fatta dall'Assemblea — ed infatti l'articolo 17, lettere *c*) e *d*), dice: « eletti dall'Assemblea » ma su una lista proposta dai dodici Governi membri del Consiglio.

Per la elezione del primo Consiglio la scelta dei dodici membri fu fatta dal Gruppo di lavoro e venne approvata dall'Assemblea.

Fra tali Stati non figura l'Italia perchè non appartenente alle Nazioni Unite. E per tale motivo furono ad esse preferite la Grecia, il cui tonnellaggio e l'interesse a fornire servizi marittimi intenazionali sono notevolmente inferiori all'Italia, e l'India e il Canadà assai meno interessati dell'Italia al commercio marittimo. D'altra parte non si vede perchè l'Italia che, senza sua colpa, non è stata ancora ammessa fra le Nazioni Unite — come avrebbe diritto — debba essere esclusa da una carica che ha diritto di ottenere per la sua attività marinara.

Per questi motivi la Commissione degli affari esteri del Senato si astenne dal proporre la ratifica della presente Convenzione, e si decise a farlo solo quando essa ebbe dal Governo l'assicurazione che, dai contatti avuti con gli Stati che debbono proporre i quattro membri da eleggersi dall'Assemblea, risultava che tale discriminazione nei nostri confronti era da considerarsi eliminata. Il che ci auguriamo si verifichi.

---

(82) Alcuni paesi accusarono il progetto di poco rispetto per il metodo democratico e rivendicarono all'Assemblea il diritto di eleggere il Consiglio. Ciò provocò una risposta polemica del rappresentante della Gran Brettagna che sostenne che il progetto aveva avuto cura di proteggere gli interessi fondamentali di una ristretta minoranza di Stati, il che — egli aggiunse — è conforme ai principi della più autentica tradizione democratica (*E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 84).

(83) Per 14 voti contro 11 (v. *E/Conf. 4/SR.R.*, pag. 78).

c) Ma veniamo ai compiti del Consiglio. È questo che nomina il suo presidente e disciplina il suo funzionamento in accordo alle norme della Convenzione (articolo 20), che invita a partecipare alle sue riunioni uno Stato membro dell'Organizzazione quando si trattino questioni che lo interessano in modo particolare (articolo 21), che riceve e trasmette all'Assemblea le raccomandazioni ed i rapporti del Comitato per la sicurezza marittima, con le proprie osservazioni [articolo 22, lettera *a*)], che nomina, con l'approvazione dell'Assemblea, il segretario, che prende le disposizioni per l'assunzione del personale, e fissa le mansioni e del segretario e dei funzionari seguendo per quanto è possibile le disposizioni delle Nazioni Unite o delle istituzioni specializzate (articolo 29). Appartiene inoltre al Consiglio di redigere il rapporto sui lavori dell'Organizzazione per l'Assemblea (articolo 24), di sottomettere all'Assemblea i bilanci preventivi (articolo 25), di stipulare accordi o prendere decisioni riguardanti i rapporti con altre organizzazioni da sottoporre alla approvazione dell'Assemblea (articolo 26), di esercitare, durante il periodo di tempo che intercorre fra le sessioni dell'Assemblea, tutte le funzioni attribuite alla Organizzazione, salvo il potere di esprimere raccomandazioni ai membri per ciò che concerne l'adozione di regole relative alla sicurezza marittima o di emendamenti a tali regole, perchè ciò è di competenza esclusiva dell'Assemblea, secondo le proposte fatte dal Comitato per la sicurezza marittima. Al Consiglio non compete che di trasmettere tali proposte all'Assemblea [articoli 27 e 16, lettera *j*)].

§ 11. — Il Comitato di sicurezza marittima, di cui agli articoli 28-32 della Convenzione, ha nei confronti del Consiglio ben diversa composizione, sia per le qualità che debbono avere i suoi membri, sia per il modo con cui vengono eletti.

Ben distinte sono poi le funzioni ad esso affidate.

a) Secondo l'articolo 28 *a*) della Convenzione il Comitato di sicurezza marittima è composto di quattordici membri, eletti tutti dall'Assemblea — ed è questa una notevole differenza con il Consiglio — fra gli Stati

membri che hanno *un notevole interesse nelle questioni che riguardano la sicurezza marittima*. Almeno otto di essi devono essere scelti fra gli Stati che possiedono le flotte mercantili più importanti. Gli altri, debbono essere eletti fra quegli Stati i quali forniscono un gran numero di marittimi o di passeggeri ed in modo che siano rappresentate le principali regioni geografiche. Come si vede nella composizione del Comitato si è tenuto conto anzitutto del fatto che date le funzioni ad esso affidate e dirette prevalentemente a proteggere la sicurezza del traffico, il Comitato doveva essere interamente composto dagli Stati che a tale sicurezza avevano un interesse notevole, ma — accogliendo le richieste presentate da varie Nazioni (84) — si è stabilito che la ripartizione fra esse non avvenisse secondo un criterio unico, ma secondo criteri diversi e tali da appagare giustificate aspirazioni e legittimi interessi.

§ 12. — Le funzioni affidate al Comitato sono indicate nell'articolo 29 e concernono le diverse misure da prendersi per ottenere una maggiore sicurezza nella navigazione.

Ma errerebbe chi volesse basarsi unicamente su tale norma per conoscere e fissare l'attività del Comitato, perchè molti dei compiti che deve svolgere il Comitato, sono indicati nella Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare 1948, più volte citata, la quale, per quanto riguarda particolarmente la facoltà concessa agli Stati di sospenderne in tutto o in parte l'applicazione in caso di guerra (85), l'accoglimento degli emendamenti proposti dagli Stati ecc. fa espresso riferimento al Comitato (86).

§ 13. — La parte burocratica della Organizzazione è affidata al Segretariato, organo vasto e molteplice che comprende tanto il Segretario generale, quanto il Segretario del Comitato, nonchè i funzionari che siano indispensabili al buon andamento dell'Organizzazione (articolo 33).

Ai diversi Governi è concesso di accreditare presso l'Organizzazione uno o più rappresentanti, che si terranno in contatto con il Segretario generale (articolo 36), ma che saranno a carico degli Stati che rappresentano (articolo 39).

§ 14. — La Convenzione contiene molte altre norme che disciplinano la parte finanziaria (articoli 39-42), l'esercizio del diritto di voto (articolo 43), la sede della Organizzazione (articolo 44), le relazioni con le Nazioni Unite (articoli 45-49) la sua capacità giuridica, i privilegi e le immunità di cui gode (articoli 50 e 51), come possa emendarsi (articoli 52 e 54) e come debba interpretarsi (articoli 55 e 56), quali siano i modi che regolano la firma o l'accettazione (articoli 57 e 59), l'entrata in vigore (articoli 60 e 63) ma non crediamo che tali disposizioni diano luogo a particolari osservazioni.

Le forme seguìte sono in parte già note al diritto internazionale, altre sono talmente semplici e chiare che non richiedono alcuna particolare esplicazione.

§ 15. — Crediamo invece più utile ricordare che — come già si disse (v. § 3) — l'importanza della presente Convenzione è data, per un verso dall'aver essa creato e disciplinato l'organo più adatto per dare applicazione alle norme per la sicurezza della navigazione marittima, contenute in precedenti convenzioni, dall'altro di tendere con i mezzi più acconci a realizzare la libertà e la concorrenza nel campo del traffico marittimo eliminando le norme che ne intralciano l'attività pur senza menomare il diritto che ha ogni Stato, di avere una sua flotta mercantile e di essere libero di incoraggiarne l'aumento.

Non vogliamo entrare nel difficile e discusso campo degli effetti che le misure discriminatorie, nel senso usato dalla Convenzione, hanno avuto, nello sviluppo della attività marinara, perchè anche i maggiori economisti hanno espresso pareri non pacificamente accolti nè

---

(84) Vedi in *E/Conf. 4/SR.R.*, pagg. 92-94-95 relazione del Presidente del Gruppo di lavoro speciale.

(85) Vedi nostra *Relazione* cit. in « Il Diritto Marittimo » cit. § 9.

(86) Vedi nostra *Relazione* cit. in « Il Diritto Marittimo » cit. § 12.

universalmente condivisi (87), ma è certo che la possibilità di realizzare un più vasto mercato dei noli, senza che o ingerenze governative o pratiche illecite seguìte dalle compagnie, ne intralciano il libero sviluppo e la libera attività, non potrà non portare frutti copiosi al benessere dei popoli.

Come si è fatto notare (88) anche il nostro ordinamento giuridico conosce norme discriminatorie e noi crediamo che esse si debbano abolire, pur salvaguardando alcuni interessi che sono da essi protetti e che meritano la più attenta e vigile cura (89).

Mi permetto quindi, Onorevoli colleghi, di chiedervi che vogliate ratificare la presente Convenzione.

CARBONI, *relatore*.

(87) Così è stato (tanto per citare come esempio le disposizioni più famose sulla materia) per l'Atto di Navigazione di Cromwell. Adamo Smith lo considerò come forse il più saggio fra tutti i regolamenti commerciali dell'Inghilterra, ed il suo pensiero fu condiviso da Stuart Mill. Mentre il iMnistro Labouchére, nel difendere alla Camera il « bill » del 1848, che aboliva l'Atto di Navigazione, ebbe a dire che A. Smith commise nel sostenere l'utilità dell'Atto di Navigazione, uno dei pochi errori.

E — aggiunge il SUPINO (op. cit. pagg. 307-308) — i fatti confermarono ampiamente questa tesi.

(88) Vedi § 3 e nota 42.

(89) Qual'è — senza dubbio — il trasporto degli emigranti. Ma per raggiungere tale scopo, oggi oggetto di atti e convenzioni internazionali, non è indispensabile che la licenza di vettore sia riservata agli armatori italiani o se ne renda difficile il conseguimento agli stranieri. Sono gli emigranti che si desiderano tutelare o chi esercita il loro trasporto?

Dal diverso comportamento del legislatore si trarrà la giusta risposta.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato ad accettare la Convenzione internazionale relativa alla creazione di una Organizzazione marittima consultiva intergovernativa ed Atto finale firmati a Ginevra il 6 marzo 1948.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione ed Atto finale suddetti a decorrere dalla data della loro entrata in vigore.

Art. 3.

Alla spesa di 5 milioni annui derivante dall'applicazione della presente legge si farà fronte, nell'esercizio finanziario 1953-54, mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 37 dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'esercizio stesso.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare al bilancio, con propri decreti, le occorrenti variazioni.

Art. 4.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ERRATA CORRIGE

Art. 8 penultima riga del Testo della Convenzione (N. 123) anzichè « agréée » deve leggersi « agrée ».