

PRIKAZ ZAKONODAVSTVA

IL PROGETTO PER UNO NUOVO CODICE DELLA NAVIGAZIONE ITALIANO

Marco Lopez de Gonzalo
Studio legale Mordiglia, Genova

UDK 347.79(450)
stručni rad

Il disegno per un nuovo codice della navigazione consiste nella enunciazione dei principi generali ai quali il Governo dovrà attenersi nella redazione del nuovo codice. I motivi ispiratori dell'esigenza di un nuovo codice sono nella mutata realtà costituzionale e nella necessità di adeguarsi alle innovazioni di carattere tecnico, economico e normativo che la materia ha avuto in sede internazionale, comunitaria ed interna.

Questo articolo indica alcuni aspetti della proposta di nuova codificazione che appaiono di maggiore interesse, come quelli relativi alle fonti del diritto della navigazione, ai criteri specifici per l'individuazione della legge regolatrice dei rapporti attinenti alla navigazione, alla disciplina dell'organizzazione e dell'attività dei porti, alla disciplina del lavoro nautico, alla limitazione della responsabilità dell'armatore, ai contratti di utilizzazione della nave, alla disciplina delle garanzie sulla nave, etc.

(1) La Commissione presieduta dal Prof. Pescatore, costituita nel 1975, ha recentemente consegnato al Ministro della Giustizia 10 «schema di disegno di legge recante delega al Governo per emanare un nuovo codice della navigazione». Il disegno di legge non consiste quindi in un progetto dettagliato, articolo per articolo, di un nuovo codice della navigazione, ma piuttosto nella enunciazione dei principi generali ai quali il Governo dovrà attenersi nella redazione del nuovo codice e che costituiranno i limiti della delega concessa dal Parlamento al Governo. E' difficile indicare con esattezza quali saranno i tempi del successivo iter che dovrebbe portare alla emanazione del nuovo codice della navigazione, ma è facile prevedere che non saranno brevi.

(2) Il progetto di un nuovo codice della navigazione presuppone alcune scelte di fondo. La prima di tali scelte è quella a favore dell'idea stessa di codificazione, intesa come disciplina tendenzialmente completa, organica ed unitaria di una materia e contrapposta all'intervento normativo settoriale mediante leggi speciali. La seconda scelta riguarda la riunione in un unico codice della disciplina relativa alla navigazione marittima e di quella relativa alla navigazione aerea, ritenendosi evidentemente che gli elementi di assimilazione tra le due materie prevalgano su quelli di differenziazione. Così pure si è ritenuto che potessero coesistere e trovare un collegamento unitario nello stesso codice disposizioni di diritto civile accanto ad altre di diritto amministrativo, penale, processuale ecc.

(3) I motivi ispiratori dell'esigenza di un nuovo codice della navigazione e conseguentemente le linee direttive della sua impostazione vengono indicati dalla Relazione che accompagna lo schema di disegno di legge, da un lato nella mutata realtà costituzionale (non si dimentichi che il codice attualmente in vigore risale al 1942, cioè ad epoca anteriore alla costituzione repubblicana) e dall'altro nella necessità di adeguarsi alle innovazioni di carattere tecnico, economico e normativo che la materia ha avuto in sede internazionale, comunitaria ed interna (si pensi per esempio, alla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, allo sviluppo dei trasporti intermodali, all'elaborazione di nuovi formulari nella prassi commerciale, alla redazione di nuovi strumenti di diritto internazionale uniforme, alla legislazione di tutela dei lavoratori, ecc.).

(4) Sul tema dell'adeguamento della normativa del nuovo codice alle convenzioni di diritto internazionale uniforme si pronuncia esplicitamente l'art. 2 dello schema di legge delega. L'esigenza di uniformità sul piano internazionale della disciplina dei rapporti inerenti alla navigazione marittima e aerea è di assoluta evidenza ed è stata più volte autorevolmente sottolineata da studiosi italiani e stranieri; così pure non ha bisogno di essere ricordato il vasto rilievo delle convenzioni di diritto internazionale uniforme marittimo ed aeronautico, che disciplinano le principali materie e sono ratificate da un gran numero di Stati. Va precisato che il riferimento nello schema di legge-delega riguarda soltanto le convenzioni già entrate a far parte dell'ordinamento italiano in seguito a ratifica. E' interessante notare che non si è invece menzionato l'ulteriore requisito dell'entrata in vigore a livello internazionale: così, per esempio, in materia di trasporto aereo, la disciplina del nuovo codice sarà modellata su quella dei Protocolli di Guatemala e di Montreal, ratificati dall'Italia nel 1985, ma non ancora internazionalmente efficaci. In alcune particolari ipotesi si è indicato al legislatore delegato di tenere conto anche di testi convenzionali non ancora ratificati dall'Italia.

(5) Per quanto riguarda la determinazione delle fonti del diritto della navigazione, lo schema di legge-delega mantiene sostanzialmente la stessa impostazione dell'attuale codice. Il secondo comma dell'art. 3 dispone quanto segue: »In materia di navigazione il legislatore »prevederà l'applicazione del codice, delle leggi, dei regolamenti e »degli usi ad essa relativi. Ove manchino disposizioni del diritto »della navigazione e non ve ne siano di applicabili per analogia, il »legislatore prevederà l'applicazione della norma di diritto

comune». Rispetto alla formulazione dell'attuale art. 1 del codice della navigazione, scompare il riferimento alle norme corporative (legato all'ordinamento fascista e già oggi di fatto implicitamente abrogato). Resta invece l'ampio rilievo assegnato agli usi, anche in assenza di un espresso richiamo da parte di specifiche norme di legge. Resta pure la prevalenza assengata all'analogia tra norme di diritto della navigazione rispetto alle norme di diritto comune, confermandosi così, se non la «autonomia» (concetto ispiratore del codice del 1942, ma oggi soggetto a revisione critica), quanto meno la «specialità» della materia marittima ed aeronautica.

(6) Le norme di diritto internazionale privato dell'attuale codice della navigazione assumono come criterio di collegamento fondamentale quello costituito dalla nazionalità della nave o dell'aeromobile; la c.d. legge della bandiera viene così indicata come competente a regolare la maggior parte dei rapporti attinenti alla navigazione. Le scelte del legislatore del 1942 sono state di recente sottoposte a revisione critica da parte della dottrina e della giurisprudenza, nel tentativo di ridimensionare il ruolo attribuito alla legge della bandiera.

L'art. 4 dello schema di legge-delega stabilisce che «il legislatore »potrà determinare, per l'individuazione della legge regolatrice, »criteri specifici anche in deroga alle norme di diritto internazionale »privato contenute nelle disposizioni sulla legge in generale premessa »al codice civile«. Le indicazioni fornite al legislatore delegato sono quindi estremamente indeterminate. In primo luogo, non vengono chiariti i limiti entro i quali possono essere derogate le norme comuni di diritto internazionale privato: a questo proposito la Relazione si limita ad affermare che «norme di carattere speciale» possono essere dettate per tutte le fattispecie in cui l'applicazione delle norme comuni risultasse «inadeguata alle particolarità delle situazioni da regolare». In secondo luogo non viene precisato quali debbano essere i «criteri specifici» del diritto internazionale privato della navigazione ed in particolare se tra di essi trovi ancora posto (ed in quale misura) la nazionalità della nave.

(7) Non è possibile in questa sede esaminare in modo completo e dettagliato tutti gli aspetti della proposta di nuova codificazione del diritto della navigazione. Ci si soffermerà pertanto soltanto su alcuni argomenti che appaiono di maggiore interesse.

Tra questi merita certamente di essere segnalato quello relativo alla disciplina dell'organizzazione e dell'attività dei porti. Sotto il profilo organizzativo lo schema di legge-delega riafferma la possibilità che (come già avviene oggi), per i porti di maggiore importanza, parte delle attribuzioni dell'Autorità Marittima siano conferite ad appositi enti pubblici, costituiti con legge. Riprendendo i principi contenuti nella legge speciale n. 230/1983 viene poi consentita la partecipazione di detti enti a società e consorzi al fine di realizzare attività che, pur non rientrando tra quelle proprie dell'ente portuale, siano rispetto ad esse strumentali o accessorie. In tal modo si mira a conseguire una maggiore elasticità e flessibilità nell'attività degli enti portuali ed un migliore coordinamento del complesso delle attività, di interesse pubblico e privato, che fanno capo al porto. Al fine di ottenere una maggiore

efficienza e di superare la situazione di crisi oggi comune a molti porti italiani è inoltre previsto che la gestione del porto e dei relativi servizi possano essere affidati, in regime di concessione, a società per azioni, aperte anche alla partecipazione di soggetti privati.

L'esercizio delle operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo e custodia delle merci trasportate rimarrà affidato ad imprese operanti in regime di concessione; tali imprese dovranno avvalersi del personale delle compagnie portuali, per le quali rimane in vigore il principio della riserva di tali operazioni. Viene così conservato l'attuale sistema nel quale le compagnie dei lavoratori portuali, pur esercitando di fatto il controllo sulla gestione delle operazioni di imbarco e sbarco, si limitano formalmente all'avviamento della manodopera, senza assumere il ruolo e la responsabilità di imprese. Il monopolio delle compagnie portuali relativamente alle operazioni di imbarco e sbarco ed il difficile rapporto tra tali compagnie e le imprese sono oggi al centro di vivaci critiche, tanto che anche in sede governativa è stata prospettata (non senza suscitare forti opposizioni) la possibilità di un intervento legislativo mirante a superare l'attuale monopolio a favore delle compagnie portuali.

(8) La disciplina del lavoro nautico è ispirata a due fondamentali principi. Il primo è quello di assimilare quanto più possibile il lavoro nautico a quello regolato dal diritto comune: a tal fine viene previsto che le norme speciali del codice della navigazione si applichino soltanto al personale navigante e che le norme di tutela del lavoratore previste dal diritto comune (ed in particolare dalla legge n. 300/1970) siano estese anche al lavoro nautico, con il solo limite di specifiche esigenze di sicurezza della navigazione. Il secondo principio è quello dell'ampio rilievo attribuito alle organizzazioni sindacali ed alla contrattazione collettiva, alla quale viene assegnato il compito di integrare la normativa legale e di determinare la misura dei diritti (retribuzione, riposi, ferie ecc.) garantiti ai lavoratori.

(9) Lo schema di legge-delega riafferma il principio della limitazione della responsabilità dell'armatore, definita «principio tradizionale del diritto marittimo costantemente operante sul piano internazionale». La disciplina proposta per l'istituto della limitazione della responsabilità si allontana però sensibilmente da quella attuale e prende dichiaratamente a modello la Convenzione di Londra del 1976, peraltro non ancora entrata in vigore e non ancora ratificata dall'Italia. Le principali innovazioni di tale convenzione rispetto all'attuale codificazione possono essere così sintetizzate: a) estensione del beneficio della limitazione anche a soggetti diversi dall'armatore; b) limitazione per evento anziché per viaggio; c) limitazione concessa rispetto alla natura dei crediti più che rispetto alla qualità del debitore; d) calcolo della somma-limite commisurata alla stazza della nave anziché al valore di essa alla fine de viaggio (in modo da garantire maggiore tutela ai creditori in caso di perdita totale della nave); e) previsione di separati limiti per danni a persone e danni a cose e prevalenza ai primi in caso di concorso. E' stato peraltro notato che, piuttosto che introdurre nel nuovo codice una normativa ispirata (ma non necessariamente identica) alla Convenzione di Londra del 1976, sarebbe più semplice e più opportuno ratifi-

care tale Convenzione, la quale, avendo ambito di applicazione erga omnes, una volta introdotta nel nostro ordinamento non lascerebbe più alcuno spazio a disposizioni di diritto interno.

(10) Il punto 38 dell'art. 6. dello schema di legge-delega è dedicato ai contratti di utilizzazione della nave. Deve in primo luogo essere segnalato il mantenimento di questa definizione, della quale peraltro la Relazione riconosce il carattere empirico e non dogmatico. Viene altresì mantenuta la tradizionale tripartizione nei tipi contrattuali della locazione, del noleggio e del trasporto; questa tripartizione era stata fatta propria dalla giurisprudenza (che aveva ricondotto i voyage charter al trasporto, identificando sostanzialmente il noleggio con i time-charter), mentre parte della dottrina ha ritenuto che il noleggio sia solo un sottotipo del trasporto.

Per la locazione ed il noleggio viene sottolineato il carattere derogabile e sussidiario della disciplina legislativa rispetto all'autonomia dei contraenti, che si eserciterà mediante l'impiego di formulari che regolano dettagliatamente i rispettivi diritti e obblighi delle parti.

Più articolate sono le indicazioni fornite per quanto riguarda il contratto di trasporto. In primo luogo viene affermato il carattere inderogabile della normativa in tema di trasporto. In secondo luogo viene evidenziata l'esigenza di adeguarsi all'evoluzione della prassi mercantile e soprattutto della normativa uniforme, indicandosi così come modello di riferimento la Convenzione di Amburgo del 1978 (peraltro non ancora in vigore e non ancora ratificata dall'Italia). Viene inoltre confermato il principio della fissazione di limiti quantitativi all'obbligo di risarcimento del vettore, tenendosi però conto delle decisioni della Corte Costituzionale sul tema della necessità di adeguare i limiti in modo da garantire un'effettiva tutela ai danneggiati. Per quanto riguarda i titoli rappresentativi delle merci trasportate si afferma da un lato la necessità di coordinamento con la disciplina generale dei titoli di credito e dall'altro l'opportunità di dettare norme apposite per i documenti non negoziabili (sea-waybills). Accanto ai tradizionali tipi contrattuali (locazione, noleggio, trasporto) vengono introdotti due nuovi tipi e cioè il comodato e la locazione finanziaria: la disciplina del primo dovrà risolversi essenzialmente in un richiamo alle norme sulla locazione, mentre quella del secondo appare assai problematica in mancanza di una disciplina generale del leasing nel codice civile.

(11) La disciplina delle garanzie sulla nave, alla quale sono dedicati i nn. 44 e 45 dell'art. 6 dello schema di legge-delega, ribadisce il principio della prevalenza dei privilegi speciali marittimi sulla nave rispetto sia all'ipoteca navale sia ai privilegi di diritto comune (che però, ferma restando la prevalenza dei privilegi marittimi, possono concorrere con questi ultimi). Raccogliendo l'esigenza molto sentita nella pratica di facilitare il finanziamento per l'acquisto e la costruzione di navi, si è voluto rafforzare la posizione del creditore ipotecario prevedendo la riduzione del numero dei privilegi (senza peraltro fornire indicazioni specifiche al riguardo). Gli strumenti di realizzazione della garanzia ipotecaria sono invece rimasti invariati, mentre una più efficace tutela del credito navale avrebbe forse richiesto che essi fossero rimodellati su quelli del mortgage di diritto inglese.

S a ž e t a k

PROJEKT NOVOGA TALIJANSKOGA PLOVIDBENOG ZAKONIKA

Nacrt novoga talijanskoga Plovidbenog zakonika izradila je Komisija oformljena 1975. godine, kojoj predsjedava Prof. Pescatore. Nacrt se ne sastoji od prijedloga gotovih članova, nego od općih načela kojih će se Vlada morati držati pri izradi budućega zakonika. Jedna od osnovnih odluka koje su prethodile izradi nacрта bila je da se ukupna materija obradi u jedinstvenom zakonskom tekstu, a ne da se rade odvojeni zakoni za građansku, upravnu, krivičnu, procesnu i dr. materiju, te da se jednim aktom obuhvate pomorska i zračna plovidba.

Razloga za pokretanje donošenja novoga Plovidbenog zakona bilo je više. Najvažniji leže u tomu da je nakon 1942. godine, kada je donesen sada važeći Plovidbeni zakon, usvojen novi talijanski Ustav, te u potrebi da se prilagodi tehničkim, ekonomskim i normativnim promjenama do kojih je došlo u ovom dugom razdoblju. To se posebno odnosi na nove konvencije usvojene na međunarodnom planu, kao i unutar Evropske zajednice, na razvoj intermodalnog prijevoza, izradu novih formulara u poslovnoj praksi, itd.

Što se tiče izvora plovidbenog prava ne unose se bitne izmjene u odnosu na postojeći zakon. U području plovidbe zakonodavac će predvidjeti primjenu Zakonika, drugih zakona, propisa i običaja koji se na to odnose. Kada nema prikladnih odredaba koje se mogu primijeniti niti analogijom, mogu se predvidjeti odredbe općega građanskog zakona. Postojeće pravilo prema kojem je pravo države zastave mjerodavno za reguliranje plovidbenih odnosa podvrgnuto je kritici kojom se mijenja atributivna uloga države zastave i uvode drugi »posebni kriteriji« kojima se određuje mjerodavno pravo i kojima se mogu derogirati odredbe međunarodnog privatnog prava iz građanskog zakona.

Kritici je podvrgnut i sadašnji monopol lučkih organizacija na operacije ukrcaja i iskrcaja, pa se predviđa da dio ovlaštenja na određena javna tijela.

Radno pravo pomoraca nastoji se što više izjednačiti s odredbama općeg radnog prava. Sindikalnom organiziranju i kolektivnim ugovorima također se poklanja veća pažnja.

U ograničenju brodarove odgovornosti ima dosta izmjena, jer se nacrt zasniva na Londonskoj konvenciji iz 1976. koja još nije stupila na snagu i koju Italija još nije ratificirala. Prema tim izmjenama ograničenjem se mogu koristiti i osobe koje nisu brodar, ograničenje se odnosi na događaj, a ne na putovanje, visina ograničenja računa se u odnosu na nosivost broda, a ne na njegovu vrijednost, predviđaju se posebna ograničenja za štetu osobama i za štetu na robi, pri čemu ova prva imaju prednost itd.

U području iskorištavanja brodova zadržana je tradicionalna trojna podjela ugovora na ugovore o zakupu, broderske ugovore i vozarske ugovore. Naglašena je derogabilnost i supsidijarnost zakonskog reguliranja ugovora o zakupu i broderskih ugovora u odnosu na volju ugovornih stranaka koja se uglavnom ogleda u upotrebi formulara. Razrađeni su odredbe o vozarskim ugovorima čija se primjena ne može derogirati. Te su odredbe rađene po uzoru na Hamburška pravila, premda ni ona još nisu stupila na snagu, niti ih je Italija ratificirala. Što se tiče prijevoznih isprava, naglašava se s jedne strane potreba da one budu regulirane poput drugih isprava o pravnom naslovu, a s druge strane potreba posebnog reguliranja neprenosivih isprava. Osim ova tri ugovora, uvode se još dvije nove vrste — ugovor o davanju broda na besplatno korištenje i o financijskom leasingu.

Reguliranjem garancija na brodu željelo se što više olakšati financiranje kupnje i gradnje brodova tako da se ojača položaj hipotekarnog vjerovnika preko smanjenja broja pomorskih privilegija. Instrumenti realizacije hipotekarne garancije ostali su nepromijenjeni, premda su se pokazale i potrebe da se ona formulira po uzoru na »mortgage« iz engleskog prava.