

7. La tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento

SOMMARIO: 1. Gli obblighi posti a carico degli Stati dal diritto internazionale. – 2. La normativa italiana in tema di “difesa del mare”. – 3. La Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969 (CLC). – 4. Le misure preventive. – 5. Il danno risarcibile ed in particolare il danno ambientale. – 6. L'attuazione della limitazione. – 7. L'evoluzione della disciplina. – 8. Diritto dell'Unione europea e inquinamento marittimo.

1. Gli obblighi posti a carico degli Stati dal diritto internazionale

La definizione di obblighi e diritti degli Stati in merito alla protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento risulta già da tempo delineata sulla base di alcuni principi consolidati nella giurisprudenza internazionale. È stato così sottolineato che al riconoscimento di competenze esclusive agli Stati negli spazi in cui essi esercitano poteri giurisdizionali e di governo corrisponde necessariamente l'assunzione, da parte degli stessi Stati, di specifici obblighi nei confronti degli altri Stati, correlativi ai poteri di cui dispongono. In particolare, in relazione al tema dell'inquinamento “transfrontaliero”, tali obblighi sono stati precisati nel senso che nessuno Stato ha il diritto di “usare” gli spazi sottoposti alla sua sovranità, o di permetterne l'uso, in modo da provocare danno in ambiti soggetti alla sovranità di altri Stati.

In questa prospettiva si collocano alcune significative disposizioni della Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare. L'art. 192 di detta Convenzione prevede, in termini assai generali, un obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino. Tale obbligo viene meglio precisato nel successivo art. 194, comma 2 della stessa Convenzione, ove si dispone che gli Stati prendano tutte le misure necessarie ad assicurare che le attività nel proprio ambito di sovranità non provochino danni da inquinamento ad altri Stati e che eventuali fenomeni di inquinamento a seguito di incidenti verificatisi nel proprio ambito di sovranità non si propaghino nell'ambito di sovranità di altri Stati.

L'art. 211 della Convenzione di Montego Bay del 1982 impone inoltre agli Stati di concorrere, per il tramite delle organizzazioni internazionali a ciò preposte, alla formazione di norme e regole uniformi al fine di prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento dell'ambiente marino da parte di navi e, a livello nazionale, di adottare norme non meno rigorose di quelle stabilite a livello internazionale.

Gli artt. 235 e 304 della Convenzione sanciscono, pertanto, la conseguente responsabilità degli Stati in relazione alla violazione dei suddetti obblighi di protezione

dell'ambiente marino, facendo salva peraltro l'applicazione di altre norme di diritto internazionale (già esistenti o che si formassero in futuro) che stabiliscano al riguardo regole più rigorose.

In particolare, con specifico riferimento ai poteri ed ai correlativi doveri degli Stati in caso di sinistri che si verifichino in acque internazionali e che determinino (o siano suscettibili di determinare) un inquinamento da idrocarburi, è da segnalarsi la disciplina dalla Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969 (c.d. "*Intervention Convention*"). In virtù di detta Convenzione, infatti, si stabilisce (art. I) che:

«Gli Stati contraenti di questa Convenzione potranno adottare, in alto mare, le misure che sono necessarie a prevenire, attenuare o eliminare i gravi ed imminenti rischi che possono derivare ai loro litorali o interessi connessi dall'inquinamento delle acque di mare da idrocarburi in seguito ad un sinistro marittimo o a fatti connessi a tale sinistro, che appaiano suscettibili di avere gravi e dannose conseguenze».

In correlazione a tale diritto, la Convenzione sancisce peraltro una serie di obblighi a carico degli Stati, l'adempimento dei quali costituisce presupposto di liceità degli interventi posti in essere in alto mare allo scopo di prevenire e/o contrastare l'inquinamento marino. A tale proposito l'art. III dispone quindi che:

«Prima di agire, lo Stato rivierasco consulta gli altri Stati interessati dal sinistro marittimo, in particolare lo Stato o gli Stati di bandiera ... notifica senza indugio le misure previste alle persone fisiche o giuridiche note allo Stato rivierasco o segnalate ad esso nel corso delle consultazioni come aventi degli interessi che potrebbero verosimilmente essere compromessi o lesi da tali misure; ... prima di adottare tali misure e nel corso della loro esecuzione, si adopera nel modo migliore per evitare ogni rischio per le vite umane, nonché ad apportare alle persone in pericolo, il più rapidamente possibile, tutto l'aiuto di cui possano avere bisogno, e a non ostacolare e a facilitare, se del caso, il rimpatrio degli equipaggi delle navi».

Le misure consentite agli Stati, avvalendosi dei poteri di cui all'art. I, devono rispondere, pertanto, a criteri di "proporzionalità" e di "ragionevolezza" (specificati anche nel successivo art. IV), in funzione sia della portata e della probabilità dei danni che si intendono evitare, sia della probabile efficacia o, per contro, dei possibili effetti dannosi, degli interventi adottati.

Per il suo particolare rilievo in merito alla definizione degli obblighi statali in vista della preservazione dell'ambiente marino, va inoltre ricordata la Convenzione di Londra 2 novembre 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, comunemente denominata MARPOL, modificata a seguito del Protocollo di Londra 18 febbraio 1978. Tale Convenzione, in vigore dal 2 ottobre 1983, si caratterizza per l'approccio globale con il quale affronta il problema dell'inquinamento causato da navi. A sensi di tale normativa, gli Stati contraenti si impegnano innanzi tutto a prevenire l'inquinamento derivante dallo scarico in mare di sostanze nocive o di effluenti contenenti tali sostanze. A tale normativa di carattere generale si affiancano disposizioni settoriali quali (tra le più recenti) quelle relative al contenuto di zolfo dei combustibili (c.d. "*sulphur cap*") ed alla gestione delle acque di zavorra.

2. La normativa italiana in tema di "difesa del mare"

La ricostruzione del quadro normativo di diritto pubblico in tema di protezione e preservazione dell'ambiente marino va completata con l'indicazione delle principali disposizioni adottate al riguardo dal legislatore italiano.

In particolare vanno segnalate la legge 31 dicembre 1989 n. 979 (recante "Disposizioni per la difesa del mare"), la legge 28 febbraio 1992 n. 220 ("Interventi per la difesa del mare"), la legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente e, da ultimo, il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (noto come "Codice dell'Ambiente").

Dalla normativa in esame si desume una nozione di "difesa del mare" particolarmente ampia, tanto da ricomprendere al suo interno una molteplicità di fini perseguiti attraverso la sua adozione. Con tale normativa si intende infatti non soltanto realizzare una efficace protezione dell'ambiente marino, ma anche disciplinare le attività marittime ed economiche in mare.

Ai sensi del suo art. 1, comma 1, la legge n. 979/1982 prevede che, quando si verifichi un inquinamento, o si prospetti, quanto meno, un imminente pericolo di inquinamento delle acque del mare, suscettibile di recare danni all'ambiente marino, al litorale e agli interessi connessi, l'autorità marittima sia tenuta a programmare e/o attuare ogni misura necessaria in vista di un'efficace azione di "pronto intervento". Tali interventi sono diversamente configurati a seconda che ci si trovi in presenza di una emergenza "locale" o "nazionale".

L'obiettivo di garantire un "pronto intervento" per la difesa del mare viene perseguito anche attraverso l'imposizione a carico del comandante, dell'armatore o del proprietario della nave o, ancora, dal responsabile di impianti suscettibili di recare pregiudizio all'ambiente marino dell'obbligo (previsto all'art. 12) di prendere tutte le misure necessarie per prevenire il pericolo di inquinamento e per eliminarne gli effetti già prodottisi, facoltizzando inoltre l'autorità marittima ad operare al riguardo in sostituzione dei privati inadempienti.

Come è stato precisato dalla giurisprudenza (cfr. Trib. Genova 13 novembre 2003, in *Dir. mar.*, 2005, p. 1418) quella prevista a carico dell'armatore o proprietario dall'art. 12 della legge n. 979/1982 è una responsabilità di natura oggettiva.

Deve peraltro essere segnalato che il coordinamento tra la normativa di diritto interno e le Convenzioni internazionali sopra ricordate non sempre risulta agevole. Significativa al riguardo è la problematica sorta con riferimento al contrasto tra l'art. 16 della legge n. 979/1982, che impone un divieto assoluto alle navi di bandiera italiana di operare lo scarico in acque internazionali di sostanze inquinanti, prevedendo anche sanzioni penali, e la Convenzione Marpol, che invece consente, entro certi limiti ed in presenza di determinate condizioni, tale scarico. Dopo una tormentata vicenda giurisprudenziale, il contrasto è stato risolto dalle Sezioni Unite penali della Cass. 24 giugno 1998 (in *Dir. mar.*, 1999, p. 1156) a favore della prevalenza della normativa internazionale:

«Ritengono queste sezioni unite che ... lo scarico in mare delle sostanze comprese nell'allegato alla legge n. 979/1982, effettuato seguendo le prescrizioni della Convenzione Marpol (intendendosi con tale espressione sia la Convenzione principale sia gli annessi,

sia gli allegati, sia il protocollo) non costituisca reato. L'operatività del regime più permissivo disposto dalla Convenzione scaturisce, anzi tutto, dall'interpretazione letterale dell'intero contesto normativo di origine internazionale, introdotto, come fonte di diritto interno, attraverso la tecnica di adattamento dell'ordine di ratifica e di esecuzione e, quindi, nel suo contenuto integrale, come fonte gerarchicamente preordinata rispetto alla legge di difesa del mare. ... Il vincolo nascente per le parti impone così (al momento di entrata in vigore della Convenzione Marpol) un vero e proprio obbligo per lo Stato contraente di introdurre, per le navi battenti la sua bandiera, un adeguamento che non ecceda i contenuti minimi indicati dalla Convenzione e dal protocollo, così da precludere che i singoli Stati contraenti possano emanare una disciplina di maggior rigore per perseguire i fini della disciplina internazionale. A ciò va aggiunto che l'uniformità della disciplina rappresenta uno degli snodi cruciali della Convenzione, come emerge in modo assolutamente univoco dal suo "preambolo" quando vi si afferma che il mezzo migliore per realizzare l'obiettivo di porre fine all'inquinamento intenzionale dell'ambiente marino causato da idrocarburi e da altre sostanze nocive è quello di fissare delle norme di portata universale».

La stessa Corte di Cassazione penale (12 marzo 2003, in *Dir. mar.*, 2005, p. 508) ha, peraltro, precisato che le prescrizioni della Convenzione Marpol (ed in particolare dell'allegato V relativo al trattamento dei rifiuti prodotti dalle navi) non operano in relazione allo smaltimento di rifiuti in aree portuali nazionali:

«Le prescrizioni di cui all'allegato V della Convenzione internazionale Marpol 73/78 conclusa a Londra il 2 novembre 1973 e ratificata in Italia con legge 29 settembre 1980 n. 662, entrata in vigore il 2 ottobre 1983, nonché del protocollo adottato a Londra il 17 febbraio 1978 (c.d. Marpol 78) e della relativa legge di adesione 4 giugno 1982 n. 436, che escluderebbero dalla categoria dei rifiuti tutte le sostanze indicate o definite in altri allegati, tra cui le acque di sentina e le sostanze liquide nocive previste nell'allegato IV, non operano, infatti, nel caso di esecuzione di operazioni di smaltimento di rifiuti pericolosi effettuate in aree portuali nazionali, che, invece, sono regolate dalla normativa nazionale, conforme a quella comunitaria, in materia di rifiuti».

3. La Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969 (CLC)

Sul piano civilistico, la responsabilità per inquinamento marino da idrocarburi è disciplinata dalla Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969 (CLC), poi modificata dal Protocollo del 1992. La normativa uniforme della Convenzione CLC si applica ai danni da inquinamento (come definiti dalla stessa Convenzione - v. *infra*) provocati sul territorio, nelle acque territoriali e nella zona economica esclusiva di uno Stato contraente dagli idrocarburi trasportati come carico o come combustibile su navi cisterna. A tale ultimo riguardo, si ritiene che rientrino nella definizione di nave anche quelle costruzioni, dotate di tutte le caratteristiche di una nave per il trasporto di idrocarburi, che siano temporaneamente utilizzate come unità galleggianti di stoccaggio.

L'art. III.1 della Convenzione prevede la responsabilità oggettiva del proprietario della nave per il danno da inquinamento provocato da idrocarburi fuoriusciti dalla nave, canalizzando su di esso la responsabilità dei vari soggetti che a vario titolo pos-

sono aver contribuito a tale evento dannoso. Il Protocollo del 1992 ha, rispetto al testo originario della Convenzione CLC, rafforzato tale "canalizzazione" della responsabilità sul proprietario, escludendo (all'art. III.4) la possibilità di azioni, non solo nei confronti dei suoi "servants or agents", ma anche nei confronti di pilota, conduttore, noleggiatore, "manager", soccorritori, nonché, di quegli altri soggetti che abbiano reso servizi alla nave. La individuazione dei contorni di quest'ultima categoria di soggetti, definita in modo non preciso dalla norma (art. III.4.b), ha dato adito di recente a problematiche interpretative particolarmente acute in relazione alle società di classifica. Le decisioni assunte, in giurisdizioni diverse, nelle controversie seguite ai gravissimi sinistri che hanno coinvolto le navi "Erika" e "Prestige" hanno inizialmente fornito soluzioni radicalmente contrastanti (da un lato, Tribunal de Grand Instance di Parigi, sentenza 16 gennaio 2008, in *Dir. mar.*, 2008, p. 247), dall'altro Corte Distrettuale di New York, sentenza 2 gennaio 2008, in *Dir. mar.*, 2008, p. 270) per poi convergere (Cass. fr. 25 settembre 2012, in *Dir. mar.*, 2012, p. 1269) nell'orientamento che ritiene che anche le società di classifica rientrino tra i soggetti menzionati dall'art III.4.b, che beneficiano della "canalizzazione". Il beneficio della "canalizzazione" viene però meno se i soggetti di cui all'art. III.4 si rendono responsabili di comportamenti volontari o temerari e connotati dalla consapevolezza del probabile verificarsi del danno (cfr. ancora Cass. 25 settembre 2012, in *Dir. mar.*, 2012, p. 1269).

Il paragrafo 4 della stessa norma prevede, da un lato, che nessun ulteriore reclamo possa essere proposto nei confronti del proprietario se non in base alla Convenzione e, dall'altro, che quest'ultimo non possa in alcun modo rivalersi al riguardo nei confronti dei suoi "servants or agents". In tale modo, si tende a concentrare su un unico soggetto l'obbligo di risarcimento dei danni da inquinamento riconducibili al trasporto via mare da idrocarburi, ponendolo a carico del soggetto che risulta essere proprietario della nave al momento dell'incidente. La tecnica della "canalizzazione" della responsabilità viene infatti considerata idonea ad imputare l'onere complessivo del risarcimento dei danni e del costo delle attività di bonifica e/o delle spese di prevenzione sul soggetto che, svolgendo un'attività presuntivamente pericolosa, crea la situazione di rischio, ma allo stesso tempo ne controlla le condizioni ed è in grado di operare per ridurre i margini di pericolosità dell'attività stessa. La scelta di identificare il soggetto responsabile con il proprietario della nave risponde, oltre che alla *ratio* appena ricordata, anche all'esigenza di garantire una più facile identificazione del soggetto responsabile, con evidente agevolazione del soggetto danneggiato sul piano processuale e probatorio.

Le sole eccezioni alla responsabilità oggettiva del proprietario della nave sono previste dall'art. III.2 nei casi in cui il danno da inquinamento sia stato causato a) da eventi bellici o da fenomeni naturali aventi caratteristiche di forza maggiore, b) da fatto doloso di terzi, c) da colpa delle autorità preposte al mantenimento di fari o altri "navigational aids" (quali, ad esempio, le carte nautiche, delle quali tali autorità debbono curare la redazione e l'aggiornamento). Peraltro, con disposizione analoga a quella dell'art. 1227 cod. civ., la responsabilità del proprietario è esclusa, o proporzionalmente diminuita, in relazione al concorso di colpa del danneggiato.

La imputazione della responsabilità al proprietario della nave secondo criteri che

prescindono totalmente dall'accertamento di una sua colpa e si fondano invece sul rischio trova un bilanciamento nella previsione di limiti quantitativi al risarcimento. Tali limiti sono determinati in proporzione alla stazza lorda della nave e calcolati in Diritti Speciali di Prelievo (unità di conto monetaria che ha sostituito, per effetto del Protocollo del 1976, il Franco-oro), fino ad un massimo di 59,7 milioni di DSP. Il diritto del proprietario ad avvalersi di tale limitazione viene meno qualora l'incidente che ha dato luogo all'inquinamento sia stato causato da un comportamento del proprietario qualificabile come doloso o come temerario e commesso con la consapevolezza del probabile verificarsi di un danno.

Il sistema di responsabilità civile delineato dalla Convenzione CLC si completa con l'obbligo per i proprietari di navi cisterna di dotarsi di una copertura assicurativa, obbligo il cui adempimento viene certificato dallo Stato di immatricolazione della nave. In tale modo viene garantita ai danneggiati, grazie anche al diritto di azione diretta nei confronti dell'assicuratore loro attribuito, la effettiva disponibilità ai fini del risarcimento delle somme corrispondenti ai limiti di responsabilità di cui si è detto. Nell'ambito del "sistema" delineato dalla Convenzione CLC, la connessione tra regole di responsabilità (canalizzazione sul proprietario, imputazione secondo criteri oggettivi, limiti massimi di risarcimento) e disciplina assicurativa (obbligo di assicurazione ed azione diretta contro l'assicuratore) appare particolarmente intensa e significativa. Da un lato, infatti, lo strumento assicurativo consente di dare effettività e certezza alle pretese dei danneggiati ad un risarcimento (seppure non integrale); dall'altro, la capacità di assorbimento del rischio da parte del mercato assicurativo segna il limite oltre il quale non possono essere elevati i limiti di risarcimento e sconsiglia la adozione di meccanismi di tipo sanzionatorio (che pure potrebbero avere effetti deterrenti rispetto a pratiche operative poco rispettose delle esigenze di sicurezza e salvaguardia dell'ambiente), che consentano di superare con relativa facilità i limiti risarcitori o che prevedono la condanna a "*punitive damages*". Il risarcimento del danno svolge infatti nella Convenzione CLC una funzione esclusivamente compensativa, con esclusione invece di quelle finalità di deterrenza che nell'ordinamento statunitense hanno condotto al riconoscimento di *punitive damages* nel caso del gravissimo inquinamento provocato in Alaska dalla petroliera "*Exxon Valdez*" (cfr. US Supreme Court 25 giugno 2008, in *Int. Lis*, 2008, p. 166).

Per quanto elevati (anche per effetto delle modifiche introdotte nel 1992 e nel 2000), i limiti quantitativi al risarcimento dei danni da inquinamento previsti dalla Convenzione CLC possono risultare inadeguati in caso di eventi catastrofici. In tali ipotesi, la somma a disposizione dei danneggiati viene incrementata dall'ulteriore ammontare fornito dall'*International Oil Pollution* (IOPCF), istituito con la Convenzione di Bruxelles del 16 ottobre 1971 (anch'essa oggetto di modifica mediante un Protocollo del 1992) ed alimentato con i contributi degli Stati aderenti, determinati in proporzione ai quantitativi di idrocarburi importati via mare da ciascuno di essi.

Tale fondo è destinato ad operare, oltre che nell'ipotesi, già menzionata, in cui il tetto massimo, entro il quale è limitato il debito del proprietario della nave in base alla CLC, risulti insufficiente a soddisfare integralmente le richieste di indennizzo, anche quando si verificano le ipotesi di esclusione della responsabilità del proprietario previste dall'art. III.2 della CLC o quando il proprietario o il suo assicuratore

siano insolventi o comunque non in grado di adempiere in tutto o in parte agli obblighi risarcitori previsti dalla CLC.

Anche il fondo posto a carico dell'IOPCF ha un limite quantitativo, proporzionato alla stazza della nave, fino ad un tetto massimo che, con il Protocollo del 1992, è stato portato a 135 milioni di DSP e poi, mediante il procedimento semplificato di revisione previsto dallo stesso Protocollo del 1992, ulteriormente incrementato del 50%.

Nel marzo 2005 è entrato in vigore il Protocollo adottato in occasione della conferenza diplomatica del 16 maggio 2003 con il quale è stato istituito un Fondo Supplementare, destinato di fatto ad operare in presenza di danni risarcibili a seguito di inquinamento marino da idrocarburi particolarmente elevati in funzione dei criteri, più generosi nei confronti dei danneggiati, che sono adottati negli Stati appartenenti all'area dei paesi industrializzati o comunque ad elevato sviluppo economico; sono pertanto (come è ragionevole) solamente questi ultimi interessati a partecipare ad esso, accollandosi l'onere di contribuzioni economiche aggiuntive rispetto a quelle previste per il funzionamento del Fondo in base alla Convenzione del 1971 ed al Protocollo del 1992.

Ad un altro profilo di criticità del sistema derivante dalla Convenzione CLC, e cioè la esiguità del limite di responsabilità di cui possono giovare le navi di piccole dimensioni, si è posto rimedio (in attesa di una revisione in tal senso della normativa) a livello volontario e privatistico, mediante la conclusione di un accordo, denominato *Small Tankers Oil Pollution Identification Agreement* ("STOPIA"), mediante il quale gli assicuratori che coprono i rischi di responsabilità da inquinamento (e cioè i P&I Clubs – cfr. *infra* al cap. 15) hanno accettato di garantire all'IOPCF il diritto di promuovere azioni di rivalsa, direttamente nei confronti degli stessi assicuratori con i quali sono assicurati i proprietari di navi di piccole dimensioni, fino all'importo di 20 milioni di DSP, a prescindere dal minore importo da essi dovuto in virtù della normativa attualmente vigente.

4. Le misure preventive

Nell'ambito della disciplina uniforme della Convenzione CLC riveste grande rilievo la definizione del danno risarcibile.

L'art. I.6 della Convenzione CLC comprende nell'ambito del "*pollution damage*" (il cui risarcimento è ammesso in base alla Convenzione stessa e consistente nella perdita o danno causato al di fuori della nave dalla contaminazione risultante dalla fuga o scarica di idrocarburi) anche il costo delle misure rivolte a ridurre o prevenire tale danno e degli ulteriori danni causati da tali misure preventive. A quest'ultimo riguardo, il successivo paragrafo della stessa norma definisce misure preventive quelle misure che vengono ragionevolmente adottate dopo il verificarsi di un incidente per evitare o diminuire il danno da inquinamento. Si tratta, quindi, di determinare in cosa esse consistano.

La prassi, sia interna che internazionale, maturata con riferimento a gravi episodi di inquinamento marino da idrocarburi, ha consentito di precisare i requisiti in presenza dei quali le misure preventive sono indennizzabili in base alla Convenzione

CLC. Deve trattarsi di misure (i) che abbiano avuto quale scopo essenziale o primario quello di evitare o quanto meno circoscrivere, gli effetti dannosi dell'inquinamento; (ii) adottate secondo criteri di ragionevolezza, proporzionalità e congruità oltreché (iii) poste in essere dopo il verificarsi di un incidente o anche anteriormente, in presenza di un grave ed imminente pericolo di inquinamento.

Sotto il primo profilo, la prassi ha mostrato qualche incertezza, oscillando tra un atteggiamento più restrittivo, volto a prendere in considerazione unicamente le attività preordinate in via esclusiva a prevenire o contrastare l'evento suscettibile di produrre conseguenze dannose per l'ambiente marino, ed un approccio invece meno rigoroso, nel quale la nozione di misura preventiva viene ampliata fino a ricomprendervi le iniziative mirate anche a scongiurare o circoscrivere tutti i possibili effetti pregiudizievoli ascrivibili all'inquinamento. Così, ad esempio, nell'ambito della vicenda relativa al naufragio della petroliera liberiana *Braer* (avvenuto nel gennaio 1993), vennero considerati rimborsabili a titolo di "misure preventive" le spese sostenute da un'associazione di pescatori per una campagna pubblicitaria diretta a fugare i timori in merito alla tossicità dei prodotti ittici locali. La *ratio* di tale favorevole valutazione è da condividersi e deve essere rinvenuta nel riconoscimento che le spese così incorse avevano come scopo la riduzione di un danno (da lucro cessante, conseguente alla minor vendita di prodotti ittici) qualificato come "*pollution damage*" ai sensi della Convenzione (v. *infra*, § successivo).

Il problema della qualificazione come misura preventiva, sulla base dello scopo primario della attività svolta, si è posto in modo particolarmente delicato in relazione alle operazioni di soccorso prestate a favore di navi cisterna. In occasione di tali operazioni, la qualificazione delle attività svolte come dirette ad impedire la perdita della nave e del carico (e quindi come salvataggio), ovvero alla salvaguardia dell'ambiente marino dall'inquinamento (e quindi come misure preventive), ha rilevanti conseguenze sul piano della disciplina applicabile e sulla correlativa determinazione dei crediti spettanti a chi abbia posto in essere le attività in questione. Il problema è stato affrontato dalla giurisprudenza italiana nel caso della petroliera "*Patmos*". In quella occasione, il Trib. Messina 30 luglio 1986 (in *Dir. mar.*, 1986, p. 996), sentenza poi confermata da App. Messina 24 dicembre 1993 (in *Dir. mar.*, 1994, p. 1080) evidenziò, proprio sulla base dello scopo perseguito, i criteri di distinzione tra attività di prevenzione dell'inquinamento ed attività di soccorso:

«L'art. 1 n. 6 della Convenzione di Bruxelles precisa che "per danno da inquinamento deve intendersi qualsiasi perdita o danno all'esterno della nave che trasporta idrocarburi, causati da inquinamento ... ed include il costo delle misure preventive ed ogni ulteriore perdita o danno prodotto da dette misure preventive". Occorre però, tenere conto degli scopi che le varie persone o enti intervenuti intendevano raggiungere con la loro azione, non potendo evidentemente una attività diretta al salvataggio della nave e del carico essere compensata anche a carico del fondo di limitazione sol perché occasionalmente sia riuscita utile ai fini del disinquinamento. Salvataggio ed attività disinquinante, invero, costituiscono attività distinte e diverse per natura, scopi e disciplina. Per qualificare una attività come "salvataggio" o "antinquinante" occorre anzitutto aver riguardo allo scopo primario di detta attività, accertare cioè se lo scopo era quello di salvare la nave ed il carico in vista del compenso tanto più alto quanto maggiore il

valore salvato, o era, invece, quello di eliminare o prevenire l'inquinamento del litorale e del mare con diritto alle sole spese, escluso qualsiasi compenso rapportato all'utile risultato raggiunto».

Nella realtà, la complessità, complementarità e contestualità delle operazioni poste in essere in occasione di un sinistro può rendere difficile una distinzione in ordine allo scopo fondamentale cui sono dirette.

Si è giunti così, nella pratica, in situazioni in cui risultava impossibile identificare lo scopo "primario" delle attività poste in essere, ad operare un "frazionamento" della disciplina applicabile, scomponendo la fattispecie concreta nei suoi diversi aspetti ed ammettendo la indennizzabilità a titolo di misure preventive di una parte (determinata in via transattiva e forfettaria) delle spese incorse.

A seguito di queste difficoltà, la nuova convenzione di Londra del 1989 sul soccorso in mare ha introdotto specifiche disposizioni volte a remunerare l'attività compiuta per evitare o diminuire danni all'ambiente marino, allorché essa sia prestata nel contesto di un soccorso in mare (cfr. *infra*, cap. 14 § 2).

Quanto all'ulteriore criterio, formulato in termini di "ragionevolezza" ("proporzionalità" e "congruità" delle misure adottate), occorre precisare che va accertato sulla base di criteri oggettivi ed alla luce delle specifiche circostanze del caso concreto. Il semplice fatto che l'adozione di tali misure sia stata decisa da un'autorità pubblica non costituisce quindi, di per sé, circostanza sufficiente o necessaria al fine di provare l'esistenza di tale requisito. Inoltre il controllo circa la "ragionevolezza" delle misure preventive va operato *ex ante*, sulla base delle informazioni e conoscenze di cui il soggetto agente ha effettivamente potuto avvalersi allorché si è determinato ad agire. Al fine della loro risarcibilità, pertanto, non è richiesto al reclamante di fornire la prova, assai più gravosa, circa la conformità della sua condotta a quanto sarebbe stato giusto fare sulla scorta dell'evoluzione effettiva degli eventi, quale si è evidenziata soltanto a posteriori. Quindi l'accertamento della "ragionevolezza" dell'intervento attuato dal soggetto agente va condotto non solo e non tanto sulla base dei risultati effettivamente conseguiti quanto, piuttosto, attraverso un'opportuna considerazione e valorizzazione delle circostanze in presenza delle quali le misure sono state concretamente adottate.

Il controllo di "ragionevolezza", in merito alle misure preventive adottate a seguito di un inquinamento marino accidentale implica inoltre, come già sottolineato, una verifica della "congruità" del *quantum* richiesto dal soggetto agente a titolo di indennizzo, da operarsi in due fasi distinte: la prima rivolta all'accertamento della proporzionalità delle spese affrontate (in vista dell'attuazione delle operazioni antinquinamento rispetto al danno che si è inteso evitare); la seconda preordinata invece al riscontro degli importi richiesti rispetto al costo effettivo dell'intervento attuato.

La prima fase di tale indagine richiede dunque di determinare se l'impiego di risorse è stato commisurato al risultato conseguito ovvero che poteva essere "ragionevolmente" conseguito da parte del soggetto agente, in base ad un giudizio operato *ex ante*. Tale test è stato applicato dalla giurisprudenza italiana (Trib. Genova 5 aprile 1996, in *Dir. mar.*, 1996, p. 510) in coerenza con le regole generali del nostro ordi-

namento in tema di risarcibilità del danno ed in particolare con quanto dispone l'art. 1227 cod. civ.:

«Particolare rilievo nelle voci di danno reclamate dallo Stato assume il costo delle misure preventive adottate allo scopo di prevenire o limitare il danno. Con riferimento ad esse la Convenzione CLC esplicitamente introduce il criterio di ragionevolezza come limite di risarcibilità di tale tipo di danno. Quel criterio non pare però nulla aggiungere al generale dovere del creditore di non aggravare i danni ed al principio per cui non sono risarcibili i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza (art. 1227 cpv. cod. civ.) Il dovere di diligenza del creditore impone a questi una vigilanza ed un controllo sulle spese effettuate, che non potranno eccedere quelle ragionevoli in relazione alle circostanze; non saranno perciò ripetibili tutti i costi comunque sopportati, ma solo quelli obiettivamente necessari secondo criteri di prudenza nell'assunzione di essi. I maggiori costi eventualmente sopportati per interventi che già a priori potevano apparire non necessari non potranno essere ammessi al risarcimento. Nella complessa fattispecie che riguarda il credito insinuato dallo Stato, ove vi sia contestazione circa i costi sostenuti, sarà quindi necessario accertare in relazione agli impegni assunti ed ai valori di mercato delle prestazioni effettuate se il costo pagato e che si vuole ripetere nei confronti del proprietario, dell'assicuratore e del Fondo sia ragionevole, o se invece sia ingiustificatamente oneroso così da non potere essere per intero ritrasferito sui predetti soggetti».

Una seconda verifica attiene alla diretta e specifica identificazione delle spese indennizzabili con riferimento ad un sinistro marittimo dal quale sia derivato un inquinamento da idrocarburi di cui siano stati evitati i danni o il loro aggravamento.

Risultano così non indennizzabili tutti i "costi fissi" a carico del soggetto erogatore di servizi antinquinamento mentre, come è avvenuto in occasione del naufragio della "Amoco Cadiz" (in *Dir. mar.*, 1989, p. 891), sono indennizzabili i costi dell'attività prestata da dipendenti di un ente o di un'impresa allorché è fornita la prova che tali soggetti sono stati effettivamente distolti dalle loro occupazioni ordinarie ovvero, in previsione di tali operazioni, hanno effettuato prestazioni di lavoro straordinario oltre il normale orario di lavoro.

Per quanto riguarda infine il criterio "temporale", esso è stato oggetto in passato (nella vigenza del testo originario della Convenzione CLC) di un atteggiamento rigoroso, volto ad escludere la indennizzabilità di misure poste in essere prima del verificarsi del sinistro. Tale scelta interpretativa, che si poneva in contrasto con l'obiettivo di conseguire un'efficace prevenzione dell'inquinamento marino, è stata superata con le precisazioni apportate dal Protocollo del 1992, in virtù delle quali viene opportunamente incentivata, garantendone l'indennizzabilità, l'adozione di misure preventive anche in presenza soltanto di una minaccia di inquinamento.

5. Il danno risarcibile ed in particolare il danno ambientale

La Convenzione CLC del 1969 non definisce, se non in modo assai generico, il "pollution damage" risarcibile in base alla Convenzione ed, anche a questo riguardo, occorre quindi fare riferimento alla prassi interna ed internazionale. In tale prospet-

tiva, pertanto, nell'ambito del danno economico causato dall'inquinamento del mare si considera sicuramente risarcibile il danno sofferto a seguito della perdita di un bene o del suo danneggiamento nonché le spese incorse per la pulizia o la riparazione di beni contaminati da idrocarburi. Sono stati infatti ritenuti risarcibili senza alcuna incertezza, ad esempio, (i) i danni dovuti alla contaminazione causata ad una nave che si trovava in bacino di carenaggio, (ii) le spese sostenute allo scopo di liberare dai residui oleosi le prese d'acqua di una centrale idroelettrica localizzata nell'area colpita dal versamento di idrocarburi, (iii) le spese sostenute per la sostituzione di attrezzature da pesca, danneggiate in modo irreparabile dall'inquinamento. Sono stati inoltre considerati risarcibili (con una decisione della Court of Session scozzese nel caso "Braer") i danni alla persona, ivi compresi quelli di natura psichica, quali stress, ansia e depressione provocati dall'evento inquinante.

In secondo luogo, si deve considerare risarcibile il danno da lucro cessante che sia collegato ad un danno fisico alle cose, come, ad esempio, i danni reclamati da un pescatore a seguito del mancato utilizzo per alcuni giorni delle reti contaminate da idrocarburi o da un albergatore in conseguenza della temporanea chiusura del suo esercizio, dovuta alla necessità di rimuovere lo strato di idrocarburi depositatosi sulla strada di accesso.

Maggiormente problematica è la risarcibilità del danno da lucro cessante che non sia direttamente collegata al danneggiamento fisico di un bene, quanto piuttosto alla minore redditività di una attività imprenditoriale (turistica, di pesca o altro) che, a seguito dell'inquinamento, abbia visto contrarsi il proprio volume di affari.

Il Trib. Genova 5 aprile 1996 (in *Dir. mar.*, 1996, p. 500) nel caso "Haven" ha ritenuto risarcibile tale tipo di danno, a condizione che venga accolto un rigoroso onere probatorio in merito, sia alla sussistenza del danno, sia al nesso di causalità tra il danno stesso e l'incidente:

«Numerose istanze di ammissione al passivo sono, poi, non documentate. Si tratta per lo più di operatori economici che, pur avendo avanzato il reclamo, non hanno allegato nessuna documentazione a supporto atta a valutare, seppure in via presuntiva il danno subito. Ritiene in proposito questo G.D., che pure nell'ambito di discrezionale valutazione degli elementi presuntivi di danni, che pare essere propria della procedura, non possa automaticamente ritenersi la sussistenza di un danno agli operatori economici della zona interessata dal disastro, sulla sola base di un presunto fatto notorio; infatti, ciò che può ritenersi notorio è solo la gravità del disastro, non la sua incidenza sull'attività degli operatori economici; infatti non può affermarsi che le attività economiche, sia pure solo quelle collegate con l'industria turistica, siano state tutte incise da quell'evento e, tanto meno può attingere al notorio la quantificazione del preteso danno. Inoltre, lo stesso comportamento omissivo del reclamante non può che essere valutato negativamente, evidenziando una trascuratezza nella cura del proprio interesse che non consente di riconoscere attendibilità al reclamo di danno ... Per tale tipo di danno si pone innanzitutto un problema di legittimazione al reclamo e quindi di prova. Quanto alla legittimazione, non si vede come essa possa essere riconosciuta agli enti territoriali, avendo essi, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, il compito di promuovere e tutelare le attività economiche connesse al turismo e all'uso del territorio, ma non essendo certo titolari di esse. La legittimazione spetta per contro ai titolari di quegli interessi economici, unitamente all'onere della prova del danno effettivamente subito, eventualmente anche in prospettiva futura, qualora esso

si concreti in un'attuale diminuzione del valore patrimoniale della propria attività economica. Il concetto di immagine turistica potrebbe anche essere utilizzato per qualificare l'esito di quel complesso di attività promozionali del turismo poste in essere dagli enti locali, e ad essa potrebbe connettersi un danno quando si dimostri che la sua efficacia è stata vanificata in tutto o in parte dall'evento *Haven*, oppure che, in correlazione con esso, sono stati fatti specifici investimenti di quel tipo. Ma nessuno dei reclami degli enti locali ha assunto esplicitamente quel tipo di prospettazione; solo in taluni casi è stato richiesto il risarcimento delle spese documentate affrontate per iniziative di sostegno pubblicitario delle località interessate al disastro».

Per contro, la Court of Session scozzese, nel già citato caso "*Braer*", ha escluso la risarcibilità del danno reclamato da allevatori di salmone che, pur non avendo subito alcun danno materiale alle proprie attrezzature, avevano sofferto una diminuzione dei propri introiti a causa del calo della domanda e dei prezzi del salmone; analogamente è stata respinta la domanda degli operatori di un servizio di traghetto per le isole Shetland (colpite dall'inquinamento) per il minor utile conseguente alla riduzione del traffico in tale zona nel periodo successivo all'incidente.

Ancora più problematica appare la determinazione dei limiti di risarcibilità del c.d. "danno ambientale" e cioè del danno consistente nella lesione del complesso delle risorse naturali dell'ambiente marino considerato indipendentemente dalla sua idoneità a produrre una qualche utilità economica.

Sotto quest'ultimo profilo, secondo un orientamento (affermato, ad esempio, dalle corti statunitensi nel caso della "*Zoe Colocotroni*", incagliatasi il 18 marzo 1973 al largo di Porto Rico), il danno ora indicato è risarcibile soltanto nella misura corrispondente all'ammontare delle spese necessarie per la realizzazione, secondo criteri di ragionevolezza, di un piano di risanamento ecologico.

Il piano di recupero ambientale, nella prospettiva ora indicata, rappresenta così non solo il punto di riferimento fondamentale per la quantificazione del danno ambientale, non direttamente identificabile con il danno ad un bene o alla minore redditività di una attività di impresa, ma costituisce un vero e proprio requisito essenziale che ne condiziona la risarcibilità. Il piano di recupero deve essere a tal fine "effettivo" e cioè sia (i) idoneo a garantire un (tendenzialmente) completo ripristino degli equilibri ecologici compromessi dall'inquinamento, sia (ii) programmato in funzione della sua concreta messa in opera.

Nell'ambito di una valutazione di "ragionevolezza" del piano di recupero, può essere ammesso il ricorso alla sostituzione delle risorse perdute con altre diverse, compatibili rispetto alle mutate condizioni ambientali, qualora la reintegrazione delle originarie condizioni risulti impraticabile. Nel citato caso della "*Zoe Colocotroni*" i giudici statunitensi hanno indicato i parametri del giudizio di "ragionevolezza" di un piano di recupero ambientale nella fattibilità tecnica, negli eventuali effetti collaterali negativi, nella proporzionalità, nella utilità marginale dell'impiego di ulteriori risorse, nella compatibilità o sovrapposizione con la naturale tendenza dell'ambiente a rigenerarsi.

A questo proposito deve anche rilevarsi che, come evidenziato nel caso "*Amoco Cadiz*" (in *Dir. mar.*, 1989, p. 891), un piano di recupero può considerarsi ragionevole solo in quanto sia tempestivo, dovendosi ritenere che, dopo un certo periodo di

tempo, gli equilibri ambientali, ove non irrimediabilmente compromessi, tendano a riassetarsi naturalmente.

L'orientamento della giurisprudenza italiana in tema di risarcibilità del danno all'ambiente marino non direttamente identificabile con il danno ad un bene od alla minore redditività di un'attività di impresa ne offre una nozione più lata ed è in parte diverso da quanto risulta dall'approccio della giurisprudenza statunitense ora indicato. Tale orientamento, infatti, prende le mosse dalla definizione di danno ambientale contenuta nella legge n. 349/1986 (v. *supra*, § 2) e da una decisione della Corte cost. 30 dicembre 1987 n. 641, in *Giur. cost.*, 1987, I, p. 3797):

«L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente o separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità ... L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti ... Il danno (all'ambiente) è certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene gravata di costi economici ... si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero; si possono valutare i costi del danneggiamento. E per tutto questo l'impatto ambientale può essere ricondotto in termini monetari. Il tutto consente di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico».

Muovendo da tali premesse, la giurisprudenza italiana ha ritenuto risarcibile il danno all'ambiente marino anche in mancanza di qualsiasi effettivo esborso per iniziative di ripristino o reintegrazione dell'ambiente marino, ritenendo comunque sussistente una perdita economica, correlata alla diminuita fruibilità delle risorse naturali da parte della comunità. Tale perdita, non è suscettibile di quantificazione pecuniaria sulla base di un ipotetico valore di mercato dei beni oggetto di lesione, ma può essere determinato secondo criteri equitativi: cfr. App. Messina 22 maggio 1989 (in *Dir. mar.*, 1989, p. 1056):

«Il danno all'ambiente è indubabilmente di carattere economico, sebbene lo stesso sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti nella rilevanza che la distruzione, il deterioramento o l'alterazione dello stesso ambiente (inteso come bene unitario comprensivo delle risorse naturali, della salubrità e paesaggio e soprattutto autonomo rispetto sia ai beni, che sono oggetto di specifici diritti patrimoniali, sia alle cose che, come le *res communes omnium*, ne sono comunque elemento integrativo) riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività, la quale trae dalle risorse ambientali, e particolarmente dal mare un complesso di utilità sotto i profili alimentari, turistici, sanitari, della ricerca e degli studi biologici sia per la vita umana che per quella ittica e floristica marina ..., utilità, queste, che lo Stato tutela, riconoscendo ad esse nella legislazione una particolare protezione ... Il danno in parola incide, quindi, sui valori immateriali, non suscettibili di valutazione economica secondo i prezzi di mercato, derivando tale parametro dall'ap-

partenza e dalla commerciabilità del bene, mentre, nella specie, la diminuzione del valore economico consegue alla diminuita fruibilità del bene-ambiente, per sua natura indisponibile. ... Attesa la surriferita natura del danno all'ambiente, il criterio equitativo di valutazione è quello che meglio risponde alla peculiare natura giuridica del bene aggredito. Tale problema, però, potrà essere affrontato e risolto dopo che saranno acquisite le risultanze del mezzo istruttorio. Tale mezzo istruttorio dev'essere disposto, in quanto la consulenza costituisce mezzo di prova nei casi in cui, come quello di specie, i dati costituenti l'oggetto della prova invocata non siano percepibili, per loro intrinseca natura, dall'uomo di normale esperienza e diligenza e debbano perciò essere rilevati con l'ausilio di particolari strumentazioni e/o di particolari cognizioni».

Ulteriori elementi di differenziazione della nozione italiana di danno ambientale rispetto a quella prevista a livello internazionale erano contenuti nell'art. 18.6 della legge n. 349/1986 che indicava, quali criteri di determinazione del danno in via equitativa, oltre al costo di ripristino, anche la gravità della colpa ed il profitto conseguito dal trasgressore.

La difformità di orientamento tra i diversi ordinamenti nazionali in merito alla risarcibilità del "danno ambientale" ed ai parametri per la sua determinazione ha infine trovato una composizione a livello internazionale con i Protocolli del 1992 alla Convenzione CLC ed alla Convenzione istitutiva del Fondo IOPCF. Mediante tali Protocolli, infatti, si è precisato, nell'ambito della definizione di "*pollution damage*", che il danno ambientale è risarcibile nei limiti dei costi effettivamente sostenuti o da sostenersi per attuare ragionevoli misure di ripristino dell'ambiente compromesso dall'inquinamento.

In questa stessa prospettiva si colloca la più recente evoluzione della normativa italiana, contenuta nel c.d. Codice dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e successive modifiche): l'art. 305 prevede che, al verificarsi di un sinistro, l'operatore, oltre ad informare le autorità competenti ed adottare tutte le iniziative praticabili al fine di prevenire o limitare ulteriori danni, sia obbligato ad adottare le misure di ripristino. Le tipologie di tali misure di ripristino sono indicate all'Allegato 3, che prevede, in primo luogo, la riparazione "primaria" (ossia quella «che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle, o verso le, condizioni originarie») e, ove questa non sia possibile o efficace, la riparazione "complementare" (ossia quella «intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati»); la riparazione "compensativa" è invece quella intrapresa «per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo».

6. L'attuazione della limitazione

Dal punto di vista processuale, la limitazione della responsabilità del proprietario della nave per danni da inquinamento marino si attua secondo modalità non dissimili da quelle previste per la limitazione del debito all'armatore negli artt. 620-642 cod. nav. (alle quali anzi la normativa italiana di attuazione della Convenzione CLC fa espresso riferimento "in quanto applicabili").

È quindi prevista la costituzione di un fondo, mediante deposito in contanti ovvero, come più spesso avviene nella pratica, mediante fideiussione bancaria e la pronuncia, previa verifica sul piano formale della sussistenza dei requisiti per la limitazione, della sentenza di apertura del procedimento di limitazione. A partire da tale momento, è preclusa ai danneggiati qualsiasi azione individuale relativa a domande di indennizzo per danni da inquinamento, ivi comprese in particolare azioni esecutive o cautelari sui beni del proprietario della nave; tutte le domande devono essere proposte, secondo un principio di concorsualità, nell'ambito della procedura di limitazione.

La procedura prosegue con la formazione di uno stato attivo (formato dal fondo di limitazione, costituito nei modi di cui si è detto) e di uno stato passivo, nell'ambito del quale (e della eventuale fase di opposizione) viene verificata la sussistenza e l'entità dei crediti ammissibili all'indennizzo in base alla Convenzione CLC.

Con riferimento alla massa attiva della procedura di limitazione, si è posto il problema se la somma limite, anche quando viene depositata nella forma della fideiussione bancaria, debba produrre interessi. Tale interrogativo ha trovato risposta affermativa nella giurisprudenza italiana sulla scorta delle stesse considerazioni svolte (v. *supra*, cap. 4 § 4) in proposito della disciplina della limitazione di responsabilità dell'armatore.

Deve infine essere ricordato che i crediti per l'indennizzo di danni da inquinamento in base alla Convenzione CLC sono sottoposti ad un termine di prescrizione di tre anni dalla data in cui il danno si è verificato, termine che non può comunque estendersi oltre i sei anni dalla data dell'incidente che ha causato il danno.

7. L'evoluzione della disciplina

Per completare l'esposizione, occorre infine dare brevemente conto delle più recenti evoluzioni della normativa in tema di inquinamento marino.

In primo luogo, è opportuno segnalare che gli Stati Uniti d'America non hanno ratificato le Convenzioni internazionali in materia di inquinamento marino da idrocarburi descritte nei paragrafi precedenti e si sono invece dotati di una propria normativa interna che, sotto molti profili, prevede una disciplina più rigorosa per il proprietario della nave rispetto a quanto previsto dalla Convenzione CLC. Tale normativa è contenuta nella legge federale denominata *Oil Pollution Act* (OPA) emanata nel 1990.

Una prima differenza significativa rispetto alla CLC è costituita dal fatto che l'OPA allarga il numero dei soggetti potenzialmente responsabili, prevedendo la responsabilità, oltre che del proprietario, anche del conduttore a scafo nudo e dell'operatore, soggetto definito in modo assai ampio come «*a contractor who conducts or who is responsible for the operations of a vessel*», includendosi in tale definizione anche il costruttore, il riparatore, il demolitore ed il venditore della nave.

L'ambito dei danni risarcibili comprende anche i «*damages to natural resources*» nei quali rientra anche il danno sofferto da privati per la minore fruibilità delle risorse naturali a causa dell'inquinamento.

Il soggetto responsabile (definito nel modo appena visto) si esonera da responsabilità solo se prova che la fuoriuscita dei prodotti petroliferi inquinanti ed il conseguente danno siano stati causati da "act of God", eventi bellici, fatti di terzi (purché in tale ultima ipotesi, il soggetto responsabile dimostri di aver esercitato la dovuta diligenza nella custodia e nel trasporto dei prodotti petroliferi anche in funzione di prevedibili azioni od omissioni di terzi). La possibilità di avvalersi di tali cause di esonero da responsabilità viene, comunque, meno quando il soggetto responsabile abbia omesso o rifiutato di segnalare l'incidente ovvero di prestare un ragionevole contributo alle attività di disinquinamento ovvero di uniformarsi al piano di emergenza predisposto dalle autorità competenti.

Anche in base all'OPA sono previsti limiti quantitativi ai risarcimenti, ma si tratta di limiti assai più elevati di quelli previsti dalla Convenzione CLC. In ogni caso, il soggetto responsabile perde il diritto di limitare la propria responsabilità quando l'incidente sia stato causato dalla sua "gross negligence" o "wilful misconduct".

L'OPA impone, infine, a tutte le navi che trasportano idrocarburi e che navigano nelle acque territoriali o nella zona esclusiva degli Stati Uniti di essere dotate di copertura assicurativa per un importo pari al limite di responsabilità. L'adempimento di tale obbligo deve essere documentato da un "certificate of financial responsibility" rilasciato dalla Coast Guard previa verifica dell'effettiva sussistenza della copertura richiesta. I danneggiati hanno azione diretta nei confronti dell'assicuratore, che potrà beneficiare degli stessi esoneri e delle stesse limitazioni del soggetto responsabile.

A livello internazionale, si è invece perseguito un ampliamento della disciplina della responsabilità da inquinamento marino anche a fattispecie diverse da quelle oggetto della Convenzione CLC. Muovendosi in questa direzione si è così, in primo luogo, disciplinata, secondo uno schema analogo a quello adottato dalla Convenzione CLC, la responsabilità per i danni causati da sostanze tossiche e nocive ("hazardous and noxious substances"). Ciò è avvenuto mediante la Convenzione di Londra del 3 maggio 1996 (Convenzione HNS, non ancora in vigore).

La Convenzione HNS pone a carico del proprietario della nave una responsabilità oggettiva per i danni causati da sostanze tossiche o nocive trasportate sulla nave ed impone l'obbligo di assicurazione in relazione a tale responsabilità. Analogamente a quanto previsto dalla Convenzione CLC, la responsabilità viene "canalizzata" sul proprietario, con esclusione di altri soggetti. Le sole cause di esonero previste sono (i) eventi bellici o fenomeni naturali eccezionali, (ii) fatti dolosi di terzi, (iii) negligenza delle autorità preposte al mantenimento di "navigational aids", (iv) omissione da parte del caricatore di corrette informazioni in merito alla natura del carico.

La responsabilità del proprietario è limitata, in proporzione alla stazza della nave, secondo parametri variabili in relazione alle dimensioni della nave, fino ad un massimo di 100 milioni di DSP; è importante ricordare che si tratta di un limite separato e distinto rispetto a quello previsto in via generale per la responsabilità dell'armatore (cfr. cap. 4) ed anche rispetto a quello previsto dalla Convenzione CLC.

I danni ammessi a concorrere su tale somma-limite sono i danni a persone, i danni a cose, i danni all'ambiente (nei limiti del costo di ragionevoli attività di ripristino) e le misure preventive. Il diritto ad avvalersi della limitazione viene meno in presenza

di comportamenti dolosi o temerari e commessi con la consapevolezza del probabile verificarsi del danno.

Analogamente alla Convenzione CLC, anche la Convenzione HNS prevede un ulteriore livello di risarcimento (in aggiunta a quello posto a carico del proprietario della nave); tale risarcimento, fino ad un massimo di 250 milioni di DSP, è garantito da un Fondo, alimentato dall'industria chimica.

Il quadro della disciplina relativa alla responsabilità per inquinamento marino viene completato dalla Convenzione di Londra del 23 marzo 2001 sulla responsabilità per danni da inquinamento causati da combustibile (c.d. "*Bunker Convention*"). Come indicato nel precedente § 3 di questo capitolo, la Convenzione CLC del 1969 (integrata dal Protocollo del 1992) si applica ai danni da inquinamento causati da idrocarburi che costituiscono il carico o il combustibile di navi cisterna. La *Bunker Convention* colma la lacuna lasciata dalla Convenzione CLC, disciplinando la responsabilità per inquinamento causato dal combustibile di navi diverse dalle navi cisterna.

Analogamente a quanto previsto dalla Convenzione CLC, la responsabilità viene canalizzata sul proprietario della nave e ha natura di responsabilità oggettiva. Identiche sono le cause di esonero ed identica è la definizione del danno indennizzabile.

La fondamentale differenza rispetto alla Convenzione CLC è costituita dalla assenza di specifiche disposizioni in tema di limitazione di responsabilità; le responsabilità derivanti dalla *Bunker Convention* restano quindi sottoposte al regime generale della limitazione di responsabilità dell'armatore prevista dalla Convenzione di Londra del 1976 (come modificata dal Protocollo del 1996) e dalla normativa nazionale altrimenti applicabile al riguardo.

8. Diritto dell'Unione europea e inquinamento marittimo

Sotto la spinta delle reazioni provocate da gravi sinistri verificatisi nelle acque europee, l'Unione europea ha dedicato, a partire dai primi anni del nuovo secolo, una crescente attenzione ai temi della sicurezza della navigazione marittima e della tutela dell'ambiente marino. Tale attenzione si è sostanziata nella adozione di una serie di provvedimenti normativi, noti come "pacchetti" ("Erika I", "Erika II" ed "Erika III", dal nome della nave protagonista di uno dei ricordati sinistri).

Con il primo "pacchetto", nel 2001, l'Unione europea ha disposto una riforma degli organi competenti per la effettuazione delle ispezioni a bordo delle navi (direttiva 2001/105/CE) e dei controlli da parte dello Stato del porto di approdo (direttiva 2001/106/CE) ed una introduzione accelerata delle norme che impongono per le navi cisterna l'adozione del doppio scafo (Regolamento CE/417/2008).

Con il secondo "pacchetto" si è proceduto all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale (direttiva 2002/59/CE) ed alla creazione di un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (Regolamento CE/1406/2002). Non ha invece avuto seguito (anche a motivo della adozione a livello internazionale del Protocollo del 2003 relativo al Fondo Supplementare – cfr. *supra* al § 3) la proposta di istituzione di un fondo europeo per l'indennizzo di danni conseguenti alla fuoriuscita accidentale di idrocarburi.

Infine, con il terzo “pacchetto”, sono stati emanati ulteriori provvedimenti in tema di ispezioni e visite di controllo sulle navi (direttiva 2009/15/CE), controlli da parte dello Stato membro di approdo (direttiva 2009/16/CE), monitoraggio del traffico marittimo (direttiva 2009/17/CE), inchieste sui sinistri marittimi (direttiva 2009/18/CE), rispetto agli obblighi degli Stati di bandiera (direttiva 2009/21/CE).

Un altro importante tassello dell'azione comunitaria in tema di sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino è costituito dalla direttiva 2005/05/CE, con la quale viene fatto obbligo agli Stati membri di adottare adeguati meccanismi sanzionatori, anche di natura penale, per punire gli scarichi di sostanze inquinanti da navi; tali sanzioni, secondo la direttiva, devono essere “efficaci, proporzionate e dissuasive” ed applicarsi a chiunque sia responsabile di una violazione. Con la sentenza del 3 giugno 2008 (causa C-308/06, in *Dir. mar.*, 2010, p. 469) la Corte di Giustizia ha affermato che la legittimità della suddetta direttiva non può essere contestata in relazione ad asseriti contrasti con la Convenzione Marpol o con la Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare.

Il quadro degli interventi del legislatore comunitario destinati ad incidere sulla materia della tutela dell'ambiente marino si completa con la disciplina dettata in tema di rifiuti: in particolare, viene in rilievo la direttiva 75/442/CEE. La Corte di Giustizia (CGCE 24 giugno 2008, causa C-188/07, in *Dir. mar.*, 2009, p. 426) ha affermato che idrocarburi accidentalmente sversati in mare a seguito di un naufragio, miscelati ad acqua e sedimenti, non più sfruttabili commercialmente, che vadano alla deriva verso le coste di uno Stato membro, devono considerarsi “rifiuti” ai sensi della citata direttiva; ne consegue che il venditore del prodotto e il noleggiatore della nave possono essere considerati “detentori” dei rifiuti ed essere tenuti, qualora abbiano contribuito al rischio del verificarsi dell'inquinamento a seguito di naufragio (per es. non adottando provvedimenti, come quelli relativi alla scelta della nave, diretti a prevenire tale evento), a sopportare o rimborsare il costo di smaltimento di tali rifiuti, nella misura in cui non siano recuperabili dal proprietario della nave in base alla Convenzione CLC o del fondo IOPCF.

La stessa Corte (sentenza 16 maggio 2019, causa C-689/17) ha recentemente affrontato, dando risposta negativa, la questione se i residui (rottami metallici, acqua di spegnimento, fanghi, ecc.) prodottisi a bordo di una nave a seguito di un sinistro rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento CE/1013/2006 in tema di spedizioni transfrontaliere di rifiuti.