

Corso di laurea in Diritto dell'ambiente e dell'energia  
II anno - I semestre



# DIRITTO DELLE INFRASTRUTTURE, DEI TRASPORTI E DELLA MOBILITA' SOSTENIBILE

Anno accademico 2024/2025

*Prof. Francesco Mancini*  
fmancini@unite.it



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TERAMO



**Settimana 5-6**  
**parte 1: nozioni introduttive e il quadro normativo di riferimento**

## Molteplicità delle cause di inquinamento riguardanti il mare

- Attività dannose conseguenti al trasporto marittimo di idrocarburi
- Inquinamento da altre sostanze chimiche nocive (che ricomprendono anche prodotti petroliferi più leggeri)
- Inquinamento nucleare
- inquinamento connesso a scarichi provenienti dalla terraferma e che confluiscono in mare
- illecito smaltimento di rifiuti (c.d. dumping)
- Inquinamento da plastiche
- altre cause (abbandono di relitti, inquinamento acustico, etc.)



## Le origini più comuni dell'inquinamento marino da idrocarburi

L'inquinamento da idrocarburi collegato alle attività in mare ha principalmente le seguenti origini:

- ▶ inquinamenti derivati dall'attività operativa delle navi (come lo scarico in mare di acque di zavorra, acque di sentina, acqua di lavaggio delle cisterne delle navi);
- ▶ inquinamenti dovuti a sinistri marittimi (collisione, incidenti, affondamenti, incagli con conseguenti fuoriuscita di idrocarburi);
- ▶ Sversamenti di idrocarburi da impianti *off-shore*.



# Definizione normativa di inquinamento marino

Art. 1 **CONVENZIONE PER LA PROTEZIONE DEL MARE MEDITERRANEO DALL'INQUINAMENTO (CONVENZIONE DI BARCELLONA 11 FEBBRAIO 1976 COME EMENDATA NEL 1995)**

Definizioni

Ai fini della presente convenzione :

a ) per «inquinamento» si intende l'introduzione diretta o indiretta, da parte dell'uomo, di sostanze o di energia nell'ambiente marino, **quando essa comporti effetti nocivi, quali danni alle risorse biologiche, rischi per la salute umana, ostacoli alle attività marittime, compresa la pesca, deterioramento della qualità delle acque marine sotto il punto di vista del loro impiego nonché lo scadimento delle attrattive dei luoghi;**

## I dati della Commissione europea sugli scarichi «operativi»: relazione COM (2003) 92

«Gli incidenti avvenuti di recente, ed in particolare l'affondamento della petroliera Prestige nel novembre 2002 e dell'Erika nel dicembre 1999, hanno messo in evidenza la necessità di un giro di vite per quanto riguarda l'inquinamento provocato dalle navi.

Nonostante le numerose misure diverse adottate negli ultimi dieci anni nell'Unione europea per incrementare la sicurezza, le acque europee continuano ad essere solcate da navi di dubbia qualità che trasportano carichi inquinanti, continuando a causare incidenti con inquinamento di vaste proporzioni, senza che i responsabili vengano adeguatamente puniti.

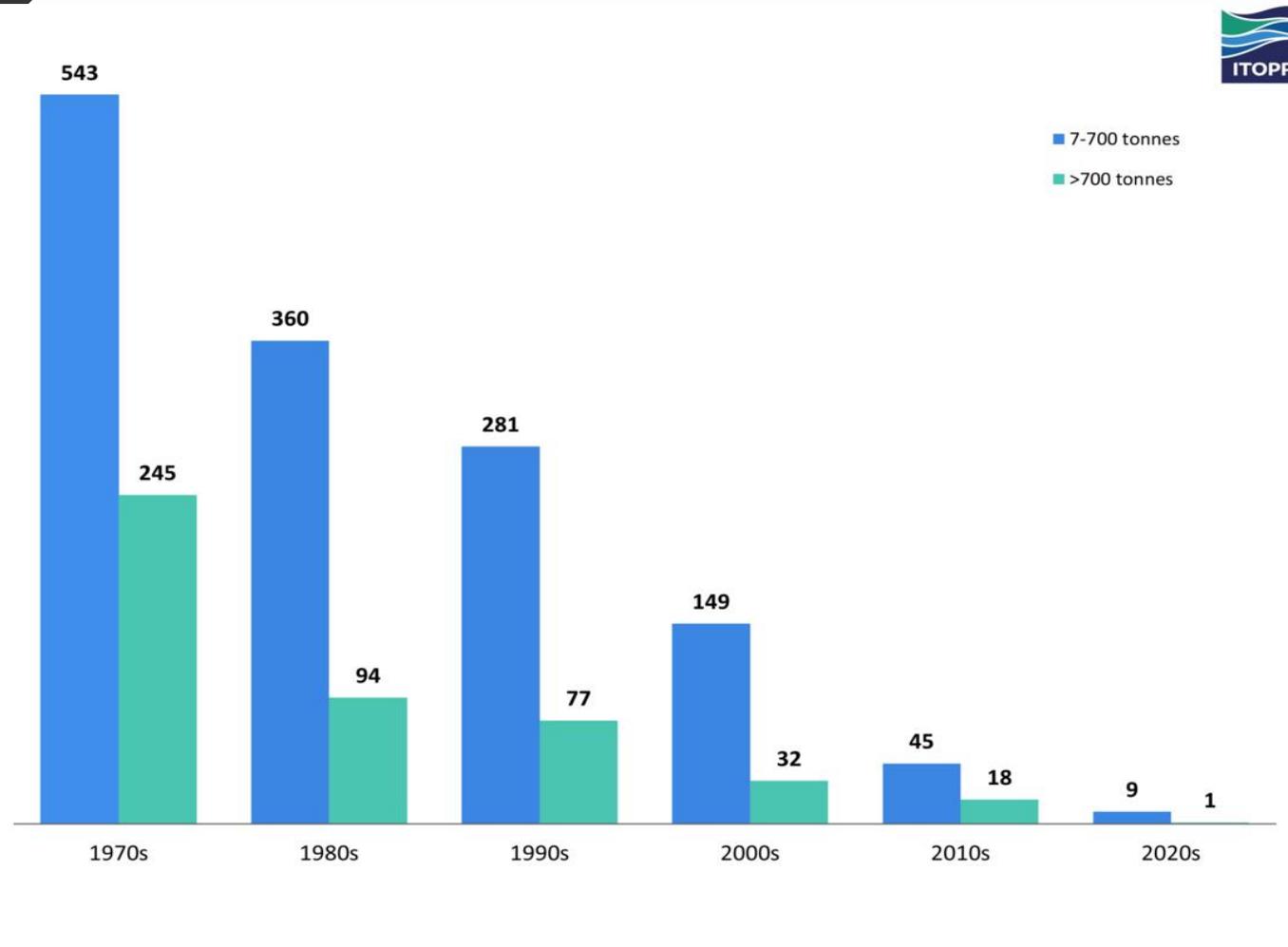
Ma gli incidenti di primo piano di questo tipo non sono l'unico problema. **A livello mondiale l'inquinamento da idrocarburi causato dalle navi è principalmente dovuto allo scarico deliberato in mare. L'inaccettabile prassi di effettuare scarichi cosiddetti "operativi" – ossia intenzionali - dalle navi, comprese le operazioni di pulizia delle cisterne e lo smaltimento del petrolio residuo, è ancora ampiamente diffusa nelle acque costiere degli Stati membri e oltre.**

Se da un lato è vero che i vari provvedimenti adottati in ambito internazionale e dall'UE, uniti ad una serie di iniziative condotte dall'industria marittima per ridurre l'inquinamento causato dalle navi, hanno effettivamente ridotto queste pratiche, dall'altro il problema rimane ancora molto diffuso.

Nel 2001 le operazioni di sorveglianza aerea hanno consentito di rilevare 390 chiazze di petrolio nel Mar Baltico e 596 nel Mare del Nord, mentre uno studio della Commissione sul Mare Mediterraneo ha riferito di 638 scarichi illeciti in mare nel solo 1999.

Solo una ridotta percentuale delle navi che effettuano scarichi illeciti in mare viene effettivamente rilevata e solo poche sono alla fine soggette ad un procedimento giudiziario»

## La frequenza degli sversamenti «consistenti» di petrolio dalle petroliere (*large and medium oil spills*) dal 1970 al 2020



ITOPF, *International Tanker Owners Pollution Federation*: è un'organizzazione fondata nel 1967 con sede a Londra sull'onda del disastro della Torrey Canyon, con l'obiettivo di fornire supporto tecnico qualificato ai proprietari di navi cisterna e agli assicuratori nella gestione delle criticità e in specie nella gestione di un sistema di compensazione per i danni conseguenti alla fuoriuscita di petrolio. Ora si occupa di una serie di servizi tecnici resi in favore di proprietari e armatori di navi cisterna, nonché a governi e istituzioni in genere

# I sinistri delle petroliere: nel complesso pochi ma quasi sempre gravi

- ▶ Sebbene gli incidenti alle petroliere rappresentino una percentuale piuttosto contenuta degli oltre 10.000 casi di dispersione di idrocarburi in mare registrati dall'ITOPF dal 1974 ad oggi, gli stessi costituiscono oltre l'84% dei casi che si possono considerare gravi, ovvero quelli che coinvolgono quantitativi superiori alle 700 tonnellate
- ▶ A livello mondiale il petrolio è la merce maggiormente trasportata via mare. Si stima che la quantità di petrolio greggio e prodotti della raffinazione trasportata via mare rappresenti il 40% dell'intero trasporto via mare .



# La tutela del mare e delle coste dall'inquinamento: il cambio di prospettiva nel tempo

Dal convincimento del passato del mare come ambiente capace di assorbire sostanze estranee (e quindi anche i rifiuti)

Si passa

Alla consapevolezza dell'esigenza di una tutela come interesse primario degli stati e tra gli stati

Dal mare come *res nullius*

Si passa

Al mare come bene meritevole di protezione secondo l'ordinamento internazionale, europeo, nazionale

Da strumenti giuridici per la salvaguardia dell'ambiente marino pressoché inesistenti

Si passa

All'elaborazione di un complesso di norme settoriali a salvaguardia dell'ambiente marino



# La determinante spinta di catastrofici incidenti marittimi

Incidente della petroliera «Torrey Canyon» (a largo della Cornovaglia, 1967)



Incidente superpetroliera Amoco Cadiz (Francia, 1978)



Incidente della petroliera «Exxon Valdez» (Golfo dell'Alaska, 1989)



Incidenti delle navi «Erika» (1999) e «Prestige» (2002) entrambi in acque comunitarie



Incidente piattaforma petrolifera «Deepwater Horizon» (Golfo del Messico 2010)



- Convenzione di Bruxelles 29 novembre 1969 sulla responsabilità civile per danni conseguenti all'inquinamento marino da spandimento di idrocarburi (in breve «CLC 1969»);
- Convenzione internazionale 29 novembre 1969 sull'intervento in alto mare (in breve «Intervention»)

La sicurezza e la prevenzione dell'inquinamento marino diventa prioritaria nell'azione della CE (dir. 79/114 e 79/115) relativa al pilotaggio delle navi da parte di piloti d'altura che operano nel Mare del Nord e nella Manica e la dir. 79/116 sulle condizioni minime per le navi cisterna che entrano e escono dai porti della Comunità

Oil Pollution Act statunitense (1990)

Alla base delle introduzioni di tre pacchetti comunitari («Erika I», «Erika II», «Erika III») (tra l'altro introduzione del doppio scafo e spinta alla successiva adozione del Protocollo del 2003 alla Convenzione sul Fondo

Direttiva 2013/30/UE in materia di sicurezza delle operazioni di esplorazione e sfruttamento di idrocarburi in mare

Non consta che abbia stimolato interventi legislativi ma va segnalato anche l'incidente della nave cisterna Haven, che nell'aprile 1991 ha provocato la morte di cinque membri dell'equipaggio ha determinato lo sversamento al largo di Genova di una quantità enorme di greggio. Si tratta dell'incidente più grave mai accaduto nel Mediterraneo

## Il disastro della Torrey Canyon, 1967

- ▶ la Torrey Canyon, una superpetroliera della British Petroleum battente bandiera liberiana, si incagliò al largo delle coste della Cornovaglia, riversando in mare una parte enorme del proprio carico petrolio provocando danni ambientali ed economici notevolissimi
- ▶ L'incidente evidenziò l'inadeguatezza delle regole esistenti sia per le operazioni di contenimento della fuoriuscita di petrolio (si decise perfino di bombardare la nave per farla affondare) sia per la responsabilità dei danni conseguenti all'incidente (seguirono vicende giudiziarie che evidenziarono la difficoltà degli stati coinvolti ad ottenere i risarcimenti)
- ▶ l'incidente ha però costituito un fattore determinante per la stesura in sede internazionale (IMO, allora denominato IMCO) delle successive Convenzioni «CLC» ed «Intervention»





UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TERAMO



**Settimana 5-6**

**parte 2: la dimensione transnazionale della tutela del mare  
e gli obblighi di natura pubblicistica**

## la dimensione globale della tutela dell'ambiente: il concetto di inquinamento "transfrontaliero" (che non ha che fare col mare..)

La prima elaborazione si fa risalire al caso della *Fonderia Trail* del 1941 che rappresenta un *leading case* nell'ambito di inquinamento transfrontaliero. Si tratta della nota controversia Stati Uniti c. Canada che decide in merito all'inquinamento prodotto da una fonderia canadese, i cui fumi si riversavano però nel territorio statunitense.

Il lodo arbitrale che ha deciso la controversia che stabilito che *"under the principles of international law [...] no State has the right to use or permit the use of his territory in such a manner to cause the injury by fumes in or to the territory of another or the property of persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence"*.

si tratta del contemperamento di due opposte esigenze: da una parte, mantenere intatta la sovranità dello Stato sul proprio territorio, lasciandolo libero di disporre delle proprie risorse naturali; dall'altra impedire che, nell'esercizio di tali attività, venga danneggiato l'ambiente con possibili conseguenze anche nei territori di altri Stati



# La dimensione globale delle tutela dell'ambiente marino

Il principio alla base dell'inquinamento transfrontaliero si ritrova anche nella tutela dell'ambiente marino: nessuno Stato ha il diritto di "usare" gli spazi sottoposti alla sua sovranità o di permetterne l'uso in modo da provocare danni in ambiti soggetti alla sovranità di altri stati



Ciò vale soprattutto per la fuoriuscita in mare di idrocarburi: per quanto eventi localizzati, generalmente provocano gravi danni al litorale di diversi stati;

Situazione particolarmente delicata è quella del Mare Mediterraneo in quanto è:

- bacino semi-chiuso con consequenziale rinnovamento delle acque molto lento
- fondali bassi
- mare ad alta densità di traffici marittimi
- mare con alta percentuale delle biodeversità su scala mondiale

# La codificazione del diritto del mare: la Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, Giamaica) 1982

## Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 «UNCLOS»

[United Nations Convention on the Law Of the Sea]

- È composta da 320 articoli e 9 allegati
- È entrata in vigore a livello internazionale il 16 novembre 1994
- L'Italia ha ratificato la convenzione con legge 2 dicembre 1994, n. 689
- È stata definita in dottrina come la «norma fondamentale» dell'intero diritto del mare
- Elevato numero di ratifiche





## i principi generali di cooperazione e di informazione tra Stati posti dalla Convenzione di Montego Bay

- ▶ Art. 192: Gli Stati hanno l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino
- ▶ Art. 194, comma 2,: le misure volte alla protezione devono essere prese dagli Stati affinché le attività svolte nel rispettivo ambito di sovranità non provochino danni da inquinamento ad altri Stati
- ▶ Art. 197: cooperazione a livello mondiale o regionale, come è più opportuno
- ▶ Art. 198: obbligo dello Stato che abbia conoscenza del fatto che l'ambiente marino sia in pericolo di subire un danno è tenuto a dare immediato avviso a tutti gli altri stati che ritenga esposti al danno
- ▶ Art. 199: obbligo di partecipazione ai piani di urgenza che si rendesse necessario adottare per fronteggiare episodi di inquinamento
- ▶ Art. 235, par. 3: si prevede un obbligo di generale di cooperazione tra le parti della convenzione al fine di assicurare l'indennizzo rapido e adeguato per qualunque danno derivato dall'inquinamento dell'ambiente marino

# La Convenzione Marpol 73/78: i principi fondamentali



- Rappresenta la Convenzione di riferimento per la prevenzione dell'inquinamento marino causato da navi: elevato numero di paesi aderenti che esprimono la quasi totalità del tonnellaggio mondiale
- E' stata elaborata per la necessità di controllare il rilascio in mare di idrocarburi e di tutte le altre sostanze ritenute pericolose e inquinanti, con lo scopo di minimizzare così l'inquinamento dei mari prodotto dalle navi sia durante operazioni routinarie che accidentalmente.
- La convenzione definisce inoltre le norme per la progettazione delle navi e delle loro apparecchiature, stabilisce il sistema dei certificati e dei controlli e richiede agli stati di provvedere per le aree di raccolta e per l'eliminazione dei rifiuti oleosi e dei prodotti chimici.
- Particolare rilievo deve essere riconosciuto alla previsione di cui alle regole 13 e 14 relative all'obbligo di destinare idonee cisterne all'esclusivo contenimento della zavorra (SBT - Segregate Ballast Tanker) al fine di precludere l'inquinamento marino originato dallo scarico in mare della c.d. zavorra sporca (contente residui del carico)
- La Convenzione ha sei allegati tecnici, ognuno dei quali si occupa di una potenziale fonte di inquinamento causato da navi: I) **inquinamento da petrolio**; II) **inquinamento da sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa**; III) **inquinamento da sostanze dannose trasportate in imballaggi**; IV) **inquinamento da liquami**; V) **inquinamento da rifiuti solidi**; VI) **inquinamento atmosferico.**

## il quadro delle principali fonti a livello internazionale in materia di responsabilità per inquinamento marino causato da navi

18

Convenzione di Bruxelles 29 novembre 1969 sulla responsabilità civile per danni conseguenti all'inquinamento marino da spandimento di idrocarburi (in breve «CLC 1969»);

Convenzione di Bruxelles del 18 dicembre 1971 sulla creazione di un Fondo Internazionale per il risarcimento dei danni da idrocarburi (detta «Fund») Entrambe modificate dal Protocollo di Londra del 27 novembre 1992

Protocollo della Convenzione sul Fondo supplementare del 2003

Convenzione di Londra del 23 marzo 2001 sulla responsabilità civile per danni da **inquinamento da carburante delle navi** (c.d. Bunker Oli Convention)

Convenzione di Londra del 3 maggio 1996 sulla responsabilità nel trasporto marittimo di sostanze pericolose e nocive (che possono ricomprendere anche prodotti petroliferi più leggeri), emendata dal Protocollo di Londra del 30 aprile 2010, (c.d. «HNS Convention del 1996», che sta per Hazardous and Noxious substances) **non ancora in vigore**

c.d. *sister conventions*



## La convenzione «Intervention 1969» (Bruxelles 29 novembre 1969) ed il Protocollo del 1973 riguardante sostanze diverse dagli idrocarburi

- ▶ Nel caso si renda necessario adottare misure **nell'alto mare**, l'intervento è anche vincolato alla disciplina specifica dettata da due ulteriori accordi, anch'essi diversi a seconda che il sinistro (qui vero e proprio incidente marittimo) coinvolga idrocarburi o altre sostanze: la Convenzione sull'intervento in alto mare in caso di sinistri che causino o possano causare l'inquinamento da idrocarburi del 1969 (c.d. INTERVENTION 1969) e l'analogo Protocollo sulle sostanze pericolose e nocive del 1973
- ▶ Gli Stati costieri sono chiamati ad adottare anche in alto mare tutte le misure necessarie per prevenire, mitigare o eliminare i gravi ed imminenti pericoli per le loro coste e per gli interessi connessi alle attività costiere, pesca, turismo, benessere delle popolazioni e delle risorse biologiche) derivanti da inquinamento o dalla minaccia di inquinamento del mare
- ▶ Questa normativa si applica in Italia soltanto all'intervento in alto mare in caso di sinistri ed avarie che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi che coinvolgano navi battenti bandiera straniera; negli altri casi si applica la legge sulla difesa del mare (l. n. 979/82)

# Intervention Convention 1969

20

Convenzione di Bruxelles 29 novembre 1969 (cosiddetta «intervention Convention»)

art. 1: gli stati contraenti 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 all'inquinamento delle acque di mare da idrocarburi in seguito a sinistro marittimo o a fatti connessi a tale sinistro, che appaiono suscettibili di avere gravi e dannose conseguenze

attenzione:  
non va  
confusa con  
quella sulla  
resp. civ.  
adottata in  
pari data

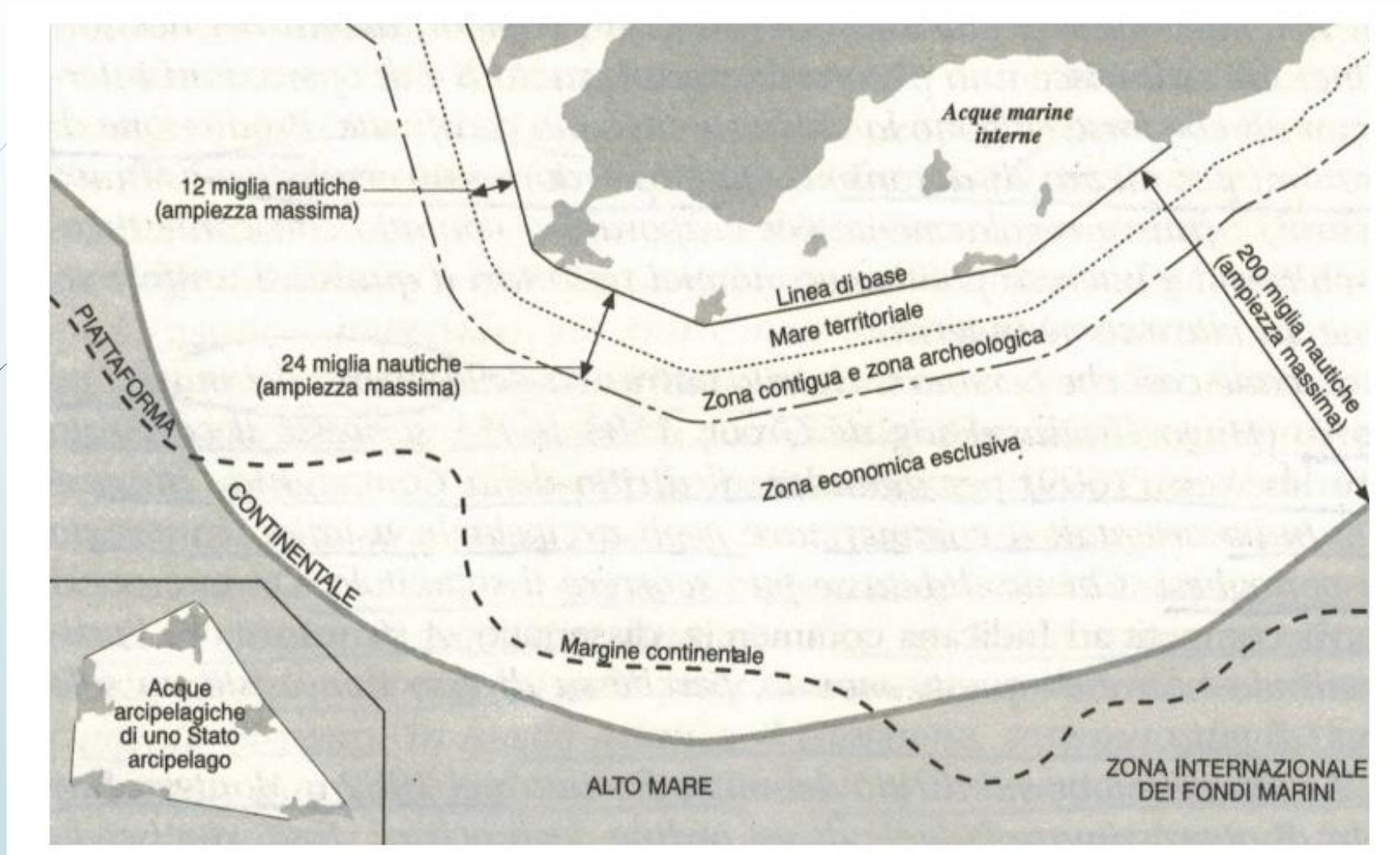
Criteri a cui devono rispondere le misure:

**Ragionevolezza**

**proporzionalità**

Prima di adottare le misure lo stato rivierasco consulta gli altri stati interessati e lo stato di bandiera della nave, notifica le misure previste ai soggetti aventi interessi potenzialmente toccati da tali misure

## La Convenzione di Montego Bay: alto mare e spazi oggetto di giurisdizione dello stato costiero



## i c.d. pacchetti ERIKA

Nel dicembre del 1999, la petroliera Erika, battente bandiera maltese, si spezzò in due al largo della Bretagna a seguito di una tempesta: trasportava circa ventimila tonnellate di petrolio che si dispersero in mare, uccisero 150 mila uccelli, contaminarono circa 400 chilometri di costa ed ebbero pesanti conseguenze per l'economia degli abitanti della costa atlantica.



Il Pacchetto ERIKA I (dir. 2001/105/CE e 2001/106/CE e reg. CE 417/2002 poi sostituito dal reg. 530/2012 ) ha reso più rigorose le norme in tema di ispezioni e visite di controllo delle navi (riforma organi competenti); ha riformato le disposizioni relative all'applicazione da parte dello stato di approdo, dei criteri internazionali in materia di sicurezza della navigazione, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita a bordo; è stato vietato l'accesso ai porti degli stati membri delle petroliere monoscafo, accelerando il passaggio al doppio scafo per le navi cisterna (reg. CE 417/2008).



Con il pacchetto Erika II (dir. 2002/59/CE) è stato introdotto un sistema di monitoraggio del traffico ed è stata istituita l'agenzia europea per la sicurezza marittima (reg. CE/1406/2002).

Non è stata approvata l'istituzione del Fondo europeo per l'indennizzo di danni conseguenti alla fuoriuscita accidentale di idrocarburi



Con il terzo pacchetto (dir. 2009/20/CE, Reg. 391/2009, dir. 2009/15/CE, dir. 2009/16/CE, Dir. 2009/17/CE, dir. 2009/18/CE e 2009/21/CE) è stato completato il piano di misure sulla sicurezza marittima; sono state aggiornate le norme relative agli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo sulle navi, sul controllo da parte dello Stato di approdo, al sistema di monitoraggio del traffico.



# La disciplina nazionale «speciale» in tema di «difesa del mare»



- **Legge 31 dicembre 1982 n. 979 recante disposizioni per la difesa del mare**
- d.lg. 6 novembre 2007 n. 202 e d.lg. 7 luglio 2011 n. 121, con cui è stata data attuazione alla dir. 2005/35/CE
- Legge 28 febbraio 1992 n. 220 recante interventi per la difesa del mare
- Legge 8 luglio 1986 n. 349 istitutiva del Ministero dell'ambiente
- d.lg. 3 aprile 2006 n. 152 (anche detto «Codice dell'ambiente»)

## La legge n. 31 dicembre 1982 n. 979: legge sulla «difesa del mare»



- norma con rilevanza sia penalistica che civilistica;
- La legge non riguarda soltanto la difesa del mare dall'inquinamento da idrocarburi ma da tutte le sostanze di cui all'allegato A della legge stessa;
- costituisce il regime normativo interno in tema di responsabilità-risarcimento da inquinamento marino (art. 21);
- pone problemi di coordinamento con la normativa internazionale già in vigore all'epoca dell'adozione della legge.

# La legge n. 31 dicembre 1982 n. 979: ampia gamma di fattispecie trattate



- ▶ La prima parte ha natura programmatica, ed istituisce un Piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, la cui attuazione è rimessa al Mite, di concerto con le Regioni (art. 1, comma 1)
- ▶ Inoltre viene istituito un servizio di vigilanza ambientale che, insieme alla Guardia Costiera, è adito alla vigilanza e protezione dell'ambiente marino e disciplina le modalità di intervento in caso di eventi inquinanti.
- ▶ il Titolo IV istituisce invece le Riserve marine;
- ▶ Di rilievo è anche il Titolo III, intitolato Norme penali per la discarica di sostanze vietate da parte del naviglio mercantile, composto originariamente da 9 articoli (artt. 15-21 della l. 979/1982), ora 7 all'esito dell'abrogazione degli artt. 16,17, primo comma e 20 da parte del d.lg. 202/2007;
- ▶ Titolo VI e VII: stabilisce adeguamenti amministrativi e disposizioni transitorie. Completano la norma 4 allegati, il primo dei quali di particolare importanza in quanto contenente l'elenco delle «sostanze nocive all'ambiente marino di cui è vietato lo scarico da parte del naviglio mercantile nel mare territoriale italiano»
- ▶ Le disposizioni della legge 979/1982 sono state successivamente integrate ed in parte abrogate dal d.lg. 6 novembre 2007, n. 202, recante "Attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni"

# La legge n. 31 dicembre 1982 n. 979: l'obiettivo di garantire un «pronto intervento»



La tempestività dell'intervento antinquinamento è di fondamentale importanza per l'efficacia del contrasto.

L'obiettivo di garantire un pronto intervento per la difesa del mare, viene perseguito anche attraverso il disposto dell' art.1, comma 1 della l. 979/1982

Art. 1 comma 1, l. n. 979/1982

quando si verifica un inquinamento o si prospetti 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 è tenuta a programmare e/o attuare ogni misura necessaria in vista di un'efficace azione di «pronto intervento».

# La legge n. 31 dicembre 1982 n. 979: il piano generale di difesa del mare



“Piano operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e da altre sostanze nocive” del Mite (approvato con D.M. del 23 gennaio 2013) contiene le misure organizzative di coordinamento delle operazioni di lotta agli inquinamenti marini in presenza di situazioni operative di emergenza locale e nazionale, di primo e di secondo stadio

- Situazione di primo stadio: si ha in presenza di un inquinamento che interessi esclusivamente le acque portuali, il mare territoriale e la ZPE, senza rappresentare diretta, immediata e consistente minaccia per le zone costiere.
- Situazione di secondo stadio: si ha in presenza di un inquinamento in mare che rappresenti seria minaccia per la costa, anche di isole minori.

Vi è anche potrebbe essere anche situazione operativa di terzo stadio - configurabile in presenza di gravissimi inquinamenti marini per dimensioni, coinvolgimento di aree di alto valore o grave rischio per l'incolumità pubblica - è disciplinata dal “Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini” del Dipartimento della Protezione Civile

# La 979/1982: il procedimento di diffida nei confronti del comandante, armatore e del proprietario della nave



La tempestività dell'intervento antinquinamento è di fondamentale importanza per l'efficacia del contrasto.

L'obiettivo di garantire un pronto intervento per la difesa del mare, viene perseguito anche attraverso il disposto dell' art.12 della l. 979/1982

## Art. 12.

Il comandante, l'armatore o il proprietario di una nave o il responsabile di un mezzo o di un impianto situato sulla piattaforma continentale o sulla terraferma, nel caso di avarie o di incidenti agli stessi, suscettibili di arrecare, attraverso il versamento di idrocarburi o di altre sostanze nocive o inquinanti, danni all'ambiente marino, al litorale o agli interessi connessi, sono tenuti ad informare senza indugio l'autorità marittima più vicina al luogo del sinistro, e ad adottare ogni misura che risulti al momento possibile per evitare ulteriori danni ed eliminare gli effetti dannosi già prodotti.

L'autorità marittima rivolge ai soggetti indicati nel comma precedente immediata diffida a prendere tutte le misure ritenute necessarie per prevenire il pericolo d'inquinamento e per eliminare gli effetti già prodotti. Nel caso in cui tale diffida resti senza effetto, o non produca gli effetti sperati in un periodo di tempo assegnato, l'autorità marittima farà eseguire le misure ritenute necessarie per conto dell'armatore o del proprietario, recuperando, poi, dagli stessi le spese sostenute.

Nei casi di urgenza, l'autorità marittima farà eseguire per conto dell'armatore o del proprietario le misure necessarie, recuperandone, poi, le spese, indipendentemente dalla preventiva diffida a provvedere.

## Articolo 21 della legge n. 979/1982

### Art. 21.

In relazione ai danni provocati per violazione delle disposizioni previste dal presente titolo, fermo restando il disposto dell'articolo **185 del codice penale, al comandante e il proprietario o l'armatore della nave** sono tenuti **in solido** a rifondere allo **Stato** le spese sostenute per la pulizia delle acque e degli arenili, nonché a risarcire i danni arrecati alle risorse marine. [...]



Responsabilità in solido in capo al comandante e in capo al proprietario o all'armatore



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TERAMO



**Settimana 5-6**  
**parte 3: il sistema CLC-FUND**  
**(CLC sta per Civil Liability Convention)**

# Il quadro sintetico delle fonti di diritto internazionale-uniforme in materia di responsabilità da inquinamento marino causato da idrocarburi trasportati da navi

31

## SISTEMA CLC-FUND

- **Convenzione di Bruxelles 29 novembre 1969** sulla responsabilità civile per i danni conseguenti all'inquinamento marino da spandimento di idrocarburi (in breve «CLC 1969) integrata dalla **Convenzione di Bruxelles del 18 dicembre 1971** sulla creazione di un Fondo Internazionale per il risarcimento dei danni da idrocarburi, IOPCF (detta «Fund)
- **N. B. Entrambe le convenzioni sono state modificate, da ultimo, dal Protocollo di Londra del 27 novembre 1992** (entrato in vigore a livello internazionale il 30 maggio 1996 e ratificato dall'Italia con l. 27 maggio 1999 n. 177).  
I testi emendati sono noti rispettivamente come «1992 Civil Liability Convention» e «1992 Fund Convention»
- Protocollo (opzionale) di Londra del 16 maggio 2003 sul fondo supplementare (terzo livello risarcitorio)

**Convenzione di Londra del 23 marzo 2001** sulla responsabilità civile per i danni da inquinamento da carburante delle navi (c.d. Bunkers o Bunker Oil Convention)

Si applicano  
in caso  
Idrocarburi  
trasportati  
alla rinfusa  
come  
carico di  
navi cisterna

Si applica in  
caso di  
carburante  
a bordo  
destinato  
alla  
propulsione  
della nave

## Convenzioni non ancora vigenti: Convenzione di Londra 3 maggio 1996 (HNS)

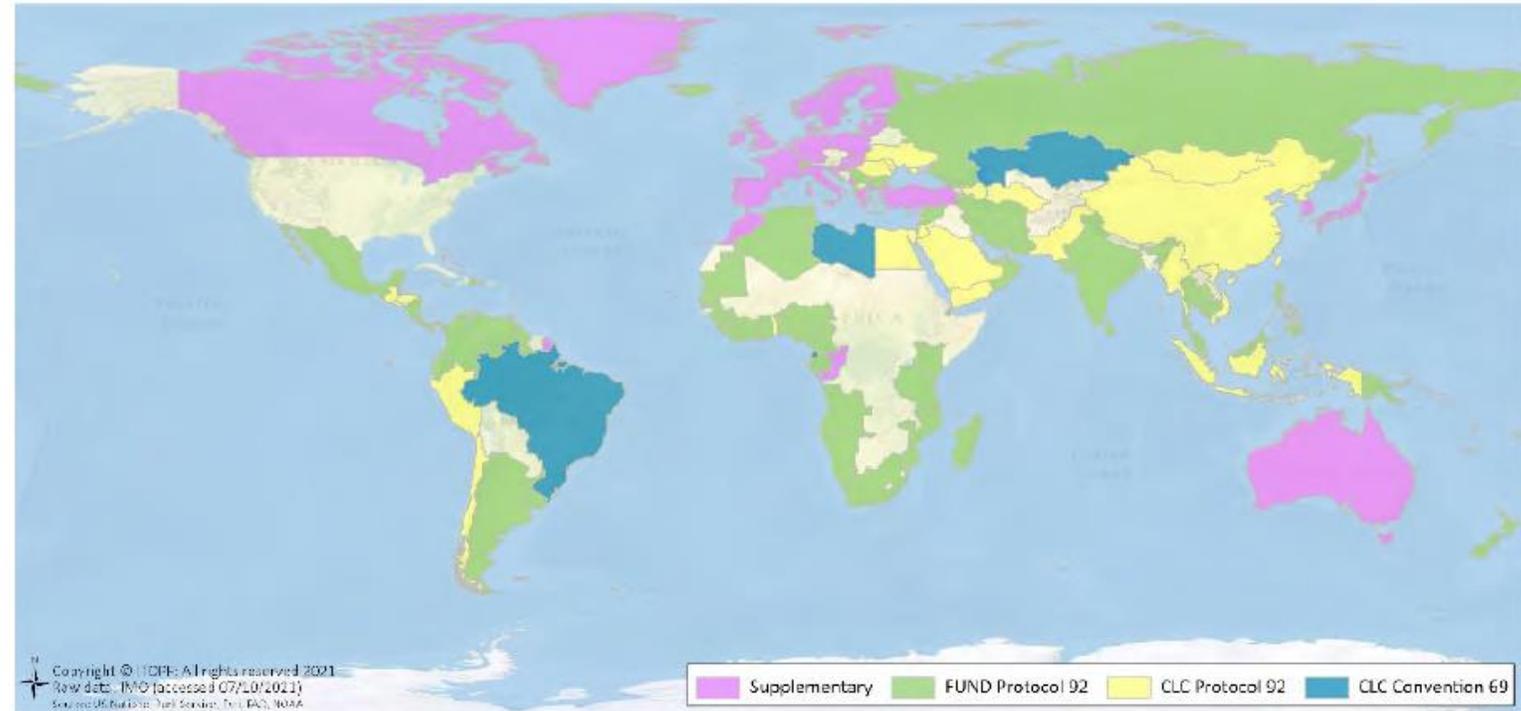
**Convenzione di Londra 3 maggio 1996** sulla responsabilità e il risarcimento per i danni connessi al trasporto marittimo di sostanze pericolose e nocive (HNS Convention del 1996, Hazardous and Noxious Substances) «emendata dal Protocollo del 30 aprile 2010



**ISPIRATA AI MEDESIMI PRINCIPI DEL SISTEMA DELLA CLC E NON ANCORA IN VIGORE (mancato raggiungimento numero ratifiche necessario)**

## Situazione degli Stati parte della CLC 1969, della 1992 CLC, del Fund prot. 1992 e del Protocollo del 2003

33



*Figure 1: States Party to the 1969 & 1992 Civil Liability Conventions, the 1992 Fund Convention and Supplementary Fund Protocol (as at November 2021).*

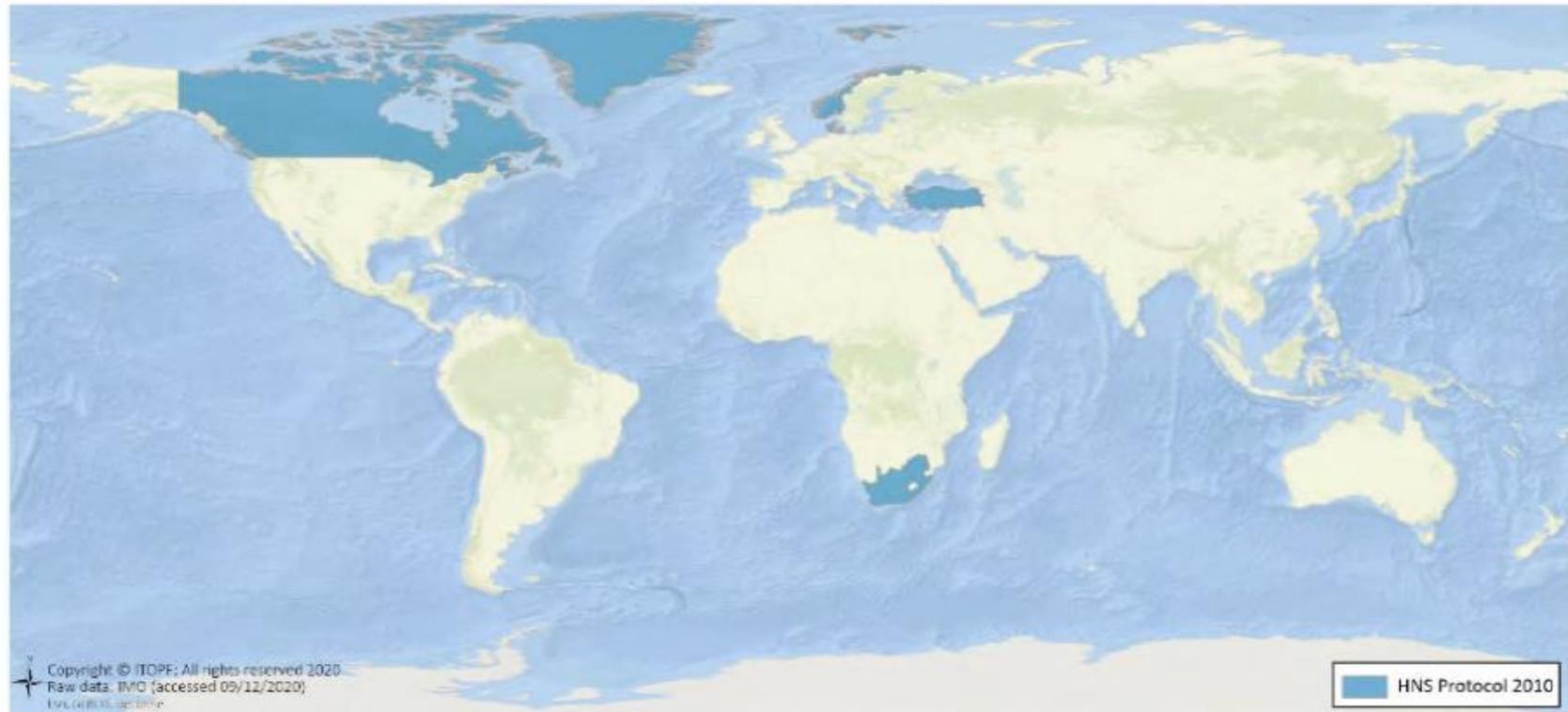
Nonostante il successo ottenuto dal sistema CLC/FUND, va segnalata la mancata adesione degli Stati Uniti, che sono peraltro il principale importatore di petrolio trasportato via mare. Il Governo statunitense scelse infatti la via unilaterale attraverso l'adozione, il 18 agosto 1990 — come reazione all'incidente dell'Exxon Valdez, avvenuto il 24 marzo 1989 dinanzi alle coste dell'Alaska —, dell'Oil Pollution Act contenente una normativa nazionale più stringente di quella prevista dalle convenzioni internazionali.

## Situazione degli Stati parte della Bunkers 2001



Figure 2: States Party to the Bunkers Convention 2001 (as at November 2021).

## Situazione degli Stati parte della HNS 2010



*Figure 3: States Party to the 2010 HNS Convention (as at November 2021).*

# Ambito applicativo spaziale della «CLC/FUND 1992»

36

## Art. 2

La presente Convenzione si applica esclusivamente:

- ▶ a) ai danni da inquinamento avvenuti:
  - ▶ i) **sul territorio, ivi compreso il mare territoriale, di uno Stato contraente, e**
  - ▶ ii) **nella zona economica esclusiva di uno Stato contraente**, stabilita conformemente al diritto internazionale o, se uno Stato contraente non ha stabilito tale zona, in una zona situata oltre il mare territoriale e a esso adiacente, determinata da tale Stato conformemente al diritto internazionale e che si estende non oltre 200 miglia marittime dalle linee di base dalle quali è misurata l'ampiezza del mare territoriale;
- ▶ b) alle misure di salvaguardia, ovunque siano adottate, destinate a prevenire o ridurre tali danni.

Restano evidentemente esclusi dall'ambito applicativo, i danni causati in alto mare

Disposizioni analoghe si rinvengono nelle Convenzioni Bunkers e HNS

## Ambito applicativo spaziale della «CLC/FUND 1992»

La norma testualmente non richiede alcun «elemento di estraneità» per la sua applicazione, essendo sufficiente che il danno accada nel mare territoriale o nella zona economica esclusiva di uno Stato parte, a prescindere dal:

- tratto di mare in cui sia avvenuto l'incidente produttivo dell'inquinamento, che sia cioè alto mare
- che si tratti di acque territoriali di uno Stato non parte delle due convenzioni,
- da quale sia la bandiera che batte la nave da cui è derivato il danno.

**Problema:** il regime internazionale può applicarsi anche ai danni arrecati in Italia da nave italiana nel corso di un trasporto nazionale?

# Prassi applicativa in Italia

38

- ▶ **Aree di applicabilità specifiche per la legge 979/82:**
  - ▶ sostanze nocive diverse da quelle della CLC;
  - ▶ scarico in alto mare effettuato da nave italiana
  - ▶ Azione contro soggetti diversi dal proprietario della nave (armatore non proprietario o comandante)
- ▶ **Nella prassi si registra che:**
- ▶ **nei piccoli casi di routine** (overflows, piccoli spillages di idrocarburi) la normativa nazionale regola interamente la fattispecie o coesiste tranquillamente con quella internazionale
- ▶ **grandi sinistri**: in materia di applicazione CLC In Italia constano due casi: il sinistro «Haven» (1991) e il sinistro «Patmos» (1995)

In dottrina si ritiene che la CLC, in caso di sversamento in mare di idrocarburi, prevalga sulla normativa nazionale in forza dell'art. 117 Cost. secondo cui la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è vincolata al rispetto degli obblighi internazionali (nel caso di specie stabiliti dalla CLC)

Danno da inquinamento: «loss or damage» e «preventive measures»

Art. 1. par. 6, 7 CLC 1992

## 6. Per «danno da inquinamento» si intende:

- a) **il pregiudizio o il danno causato all'esterno della nave da una contaminazione dovuta a una fuga o a uno scarico di idrocarburi dalla nave, ovunque tale fuga o scarico abbiano luogo;** le indennità versate per l'alterazione dell'ambiente, diverse da quelle aventi per oggetto la perdita di guadagno dovuta a tale alterazione, si limitano tuttavia al costo delle misure ragionevoli di ripristino che sono state adottate effettivamente o che lo saranno;
- b) il costo delle misure di salvaguardia e gli altri pregiudizi o danni causati da tali misure.

← danni da inquinamento in senso proprio

← misure preventive

**7. Per «misure preventive» s'intendono** tutte le ragionevoli misure adottate da qualsiasi persona a seguito di un incidente allo scopo di prevenire o limitare l'inquinamento.

Analogia disposizione è contenuta nella Convenzione di Bruxelles del 18 settembre 1971 sull'istituzione del Fondo Internazionale (come emendata dal Prot. di Londra del 1992 e dall'emendamento del 2000)

# I caratteri della responsabilità secondo la CLC 1992

La responsabilità....

- ▶ è oggettiva e presunta
- ▶ non è assoluta
- ▶ è canalizzata sul proprietario della nave
- ▶ è limitata
- ▶ prevede l'obbligo di copertura assicurativa

## Premessa: i principi generali della responsabilità extracontrattuale stabiliti dal c.c.

Art. 2043 c.c.

### RISARCIMENTO PER FATTO ILLECITO

Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

Da tale norma discende la regola che, affinché il danneggiante sia obbligato a risarcire il danno dallo stesso causato al danneggiato debbono sussistere i seguenti presupposti:

- Il fatto;
- L'illeceità del fatto;
- Il dolo o la colpa del danneggiante
- L'imputabilità del fatto al danneggiante;
- Il nesso causale tra il fatto e l'evento dannoso,
- Il danno;

Responsabilità  
extracontrattuale

## La c.d. responsabilità oggettiva

- ▶ Ai sensi dello schema generale dell'art. 2043 c.c. il danno «extracontrattuale» è risarcibile solo se l'atto che lo cagiona è «doloso» o colposo» (art. 2043 c.c. «Qualunque fatto doloso o colposo [...]»)
- ▶ In realtà esistono ipotesi in cui si è chiamati a rispondere del danno anche **in assenza di dolo o colpa** ma solo in considerazione del nesso di causalità fra attività svolta e danno provocato;
- ▶ Ciò è giustificato in base al c.d. rischio di impresa nel senso che l'imputazione della responsabilità è indirizzato sul titolare dell'attività in esecuzione della quale il danno si è prodotto;
- ▶ Pertanto è opportuno che risponda del danno il soggetto che si trova nella posizione più adeguata a valutare la convenienza di evitare il danno confrontando i costi legati alle misure di prevenzione con costo del danno producibile (tenuto conto della probabilità del suo avverarsi)

## Il soggetto responsabile secondo la CLC: il proprietario della nave

### Articolo 3 CLC 1992

- 1. **Colui che**, al momento dell'incidente, o se l'incidente consiste in una successione di fatti, al momento in cui si è verificato il primo fatto della serie, **è proprietario della nave, è responsabile di ogni danno da inquinamento causato dalla nave e risultante dall'incidente, [..]**

Ricordiamo che ai sensi dell'art. 1.3 CLC 1992: per «proprietario» s'intende la persona o le persone al nome della quale o delle quali la nave è immatricolata o, in mancanza di immatricolazione, la persona o le persone proprietarie della nave»

## Le finalità alla base della scelta del criterio di imputazione della responsabilità nella CLC: logica pragmatica

**Responsabilità oggettiva particolarmente rigorosa**: il meccanismo non tiene conto né del soggetto che svolge l'attività potenzialmente inquinante né del nesso di causalità ma solo del possesso di una qualità giuridica, ossia l'essere proprietario della nave.



**Esigenza di carattere pratico**: il soggetto responsabile in quanto proprietario della nave è facilmente individuabile rispetto agli altri soggetti che possano avere la detenzione della nave quali ad esempio l'armatore (nei casi in cui sia persona diversa dal proprietario). La figura dell'armatore attiene alla dimensione dinamica della nave e peraltro non tutti gli ordinamenti giuridici prevedono un regime di pubblicità armatoriale. Il proprietario del carico può variare nel caso di vendita su documenti durante il trasporto

E il principio «chi inquina paga?»

Obiettivo della certezza e celerità del risarcimento. Ma il proprietario può non coincidere con l'armatore.....

# dimensione statica/dimensione dinamica

## Dimensione statica



Proprietà della nave

Il termine impresa nel c. nav. ha un significato diverso rispetto a quello del c.c. Non sempre nell'esercizio della nave possono rinvenirsi gli elementi che sono il presupposto dell'impresa commerciale ai sensi del c.c. L'ipotesi più frequente è che l'esercizio della nave integri anche un'attività commerciale

## Dimensione dinamica



Esercizio del veicolo (nella specie nave), inteso come attività organizzata inerente l'impiego della nave (o dell'aeromobile) rivolta al conseguimento di un risultato economico (non necessariamente connesso con un'attività lucrativa) nel senso di soddisfacimento di bisogni propri dell'agente  
Ad es. l'esercizio della nave può consistere in un'attività non commerciale (come la ricerca scientifica o il diporto)



l'esercizio di una singola nave configura l'impresa di navigazione, di cui è titolare l'armatore

Gli armatori che assumono esercizio imprenditoriale di una nave possono...

assumere direttamente l'obbligazione di trasferire persone o cose. In questo caso divengono parti di un contratto di trasporto concluso con caricatori e passeggeri

mettere a disposizione di un altro soggetto la capacità di carico della nave mantenendone l'esercizio attraverso tipi contrattuali che il codice della navigazione indica nel noleggio a tempo e nel noleggio a viaggio

Quindi in sostanza, armatore è tale indipendentemente da:

- ▶ Proprietà della nave
- ▶ Finalità dell'esercizio della nave
- ▶ Veste di imprenditore commerciale ai sensi del c.c.

# Schema della responsabilità presunta

- Fatto costitutivo della responsabilità presunta: art. 3. par.1
- «Colui che, al momento dell'incidente, [..] è proprietario della nave, è responsabile di ogni danno da inquinamento causato dalla nave e risultante dall'incidente»
  
- Fatto impeditivo della responsabilità presunta: art. 3, par. 2
- «Il proprietario non è responsabile qualora provi che il danno da inquinamento....»

# CAUSE DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITA':

1. Colui che, al momento dell'incidente, o se l'incidente consiste in una successione di fatti, al momento in cui si è verificato il primo fatto della serie, è proprietario della nave, è responsabile di ogni danno da inquinamento causato dalla nave e risultante dall'incidente, tranne nei casi previsti dai paragrafi 2 e 3 del presente articolo.

Fatto  
costituti-  
vo

2. Il proprietario non è responsabile qualora provi che il danno da inquinamento:

- a) risulti da un atto di guerra, da ostilità, da una guerra civile, da una insurrezione, o da un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile ed ineluttabile, o
- b) risulti interamente dal fatto che un terzo abbia deliberatamente agito o mancato di agire nell'intento di causare un danno, o
- c) risulti interamente dalla negligenza o da altra azione pregiudizievole di un governo od altra autorità responsabile della manutenzione di segnali luminosi o di altri mezzi di aiuto alla navigazione nell'esercizio di tale funzione.

Fatto  
impe-  
ditivo

3. Se il proprietario riesce a provare che il danno da inquinamento risulta interamente o in parte, sia dal fatto che la persona che lo ha subito ha agito o mancato di agire nell'intento di causare un danno, sia dalla negligenza di tale persona, il proprietario può venire esonerato completamente o in parte dalla propria responsabilità verso la detta persona.

Concorso del fatto  
colposo del danneggiato:  
principio corrispondente al  
nostro art. 1227 c.c.

## responsabilità canalizzata: che si intende?

- ▶ Per responsabilità canalizzata si intende un sistema di responsabilità in cui è esclusa espressamente la possibilità per il danneggiato di formulare richieste di indennizzo nei confronti di soggetti diversi dal soggetto scelto come responsabile dalla norma (nella specie il proprietario);
- ▶ Nei confronti di altri soggetti - che potrebbero essere potenzialmente responsabili del danno da inquinamento (come ad esempio l'equipaggio, il pilota, l'armatore, il noleggiatore, ecc.) - è ammessa tuttavia l'azione di rivalsa da parte del soggetto ritenuto responsabile.

## Le finalità alla base della scelta del criterio di imputazione della responsabilità nella CLC

**Responsabilità «canalizzata»** il meccanismo non tiene conto né del soggetto che svolge l'attività potenzialmente inquinante né del nesso di causalità ma solo del possesso di una qualità giuridica, ossia l'essere proprietario della nave.



### **Esigenze di carattere pratico:**

il soggetto responsabile è facilmente individuabile rispetto agli altri utilizzatori della nave quali ad esempio l'armatore, nei casi in cui sia persona diversa dal proprietario. Per gli armatori invece non tutti gli ordinamenti giuridici prevedono un regime di pubblicità armatoriale, mentre il proprietario del carico può variare nel caso di compravendita del carico durante il trasporto

**Esigenze economiche:** (razionalizzazione e predeterminazione dei costi tramite i contratti assicurativi)

## Il soggetto responsabile secondo la CLC 1992: il sistema di canalizzazione della responsabilità individua i soggetti contro cui NON è possibile per il danneggiato promuovere azione di risarcimento

### Articolo 3, par. 4 CLC 1992

Le richieste di indennizzo dei danni derivanti da inquinamento possono essere formulate contro il proprietario soltanto in base alla presente Convenzione. **Fatto salvo il paragrafo 5 del presente articolo, una richiesta di indennizzo per danno da inquinamento, sia essa fondata o meno sulla presente Convenzione, non può essere formulata contro:**

- a) gli impiegati o mandatari del proprietario o i membri dell'equipaggio;
- b) il pilota o **qualsiasi altra persona che, senza essere membro dell'equipaggio, presta servizio per la nave;**
- c) **qualsiasi noleggiatore (indipendentemente dalla sua designazione, ivi compreso un noleggiatore a scafo nudo), armatore o armatore-esercente della nave;**
- d) qualsiasi persona che compie operazioni di salvataggio con l'accordo del proprietario o seguendo le istruzioni di un'autorità pubblica competente;
- e) qualsiasi persona che adotta misure di salvaguardia;
- f) gli impiegati o mandatari delle persone menzionate nelle lettere c), d) ed e), salvo che il danno risulti da un atto o da un'omissione personali, commessi con l'intenzione di provocare tale danno o in modo temerario e con la consapevolezza che ne deriverebbe probabilmente tale danno.

**5. Nessuna disposizione della presente Convenzione può pregiudicare il diritto del proprietario di ricorrere contro terzi.**

Il danneggiato non può far valere la responsabilità ai sensi della CLC verso soggetti diversi dal proprietario ma quest'ultimo può esperire azione di rivalsa

## Il criterio di imputazione della responsabilità nella Convenzione Bunkers: responsabilità in capo all'armatore (ma non canalizzata)

### Articolo 3

#### Responsabilità dell'armatore della nave

- 1. Fatto salvo quanto previsto dai paragrafi 3 e 4, l'armatore della nave al momento di un avvenimento è responsabile dei danni da inquinamento causati da qualsiasi combustibile presente a bordo o proveniente dalla nave; se un avvenimento consiste in una serie di eventi che hanno la stessa origine, la responsabilità ricade su colui che era armatore della nave quando si è verificato il primo di tali eventi.**
2. Se più persone sono responsabili in virtù del paragrafo 1, la loro responsabilità è solidale.
- [...]
5. Le richieste di indennizzo dei danni da inquinamento possono essere formulate contro l'armatore della nave soltanto in base alla presente Convenzione.
6. Le disposizioni della presente Convenzione lasciano impregiudicato il diritto di ricorso di cui l'armatore della nave gode indipendentemente dalla presente Convenzione.

# I caratteri della responsabilità secondo la CLC 1992

La responsabilità....

- ▶ è oggettiva e presunta
- ▶ non è assoluta
- ▶ è canalizzata
- ▶ **è limitata**
- ▶ prevede l'obbligo di copertura assicurativa

## Limite risarcitorio

La responsabilità civile del proprietario della nave, così come configurata nella CLC, oltre ad essere oggettiva e non assoluta ha natura limitata

Più correttamente si tratta di limite del debito e non della responsabilità: il debitore risponde verso tutti i creditori con tutti i suoi beni (e non con un patrimonio separato come nel caso della limitazione della responsabilità ) ma entro un limite monetario prestabilito.

Ciò significa che il proprietario della nave non deve risarcire tutti i danni causati dalla fuoriuscita del petrolio in mare, ma solo quella parte corrispondente ad un limite monetario stabilito dalla stessa Convenzione

**Il limite è stato progressivamente innalzato attraverso l'adozione di protocolli di emendamento.**

Si tratta di una misura considerata un contrappeso rispetto al peso costituito dalla «strict liability» (responsabilità oggettiva).

# Il limite risarcitorio dell'art. 5 CLC 1992: il primo livello

56

Il proprietario di una nave ha il diritto di limitare la propria responsabilità ai sensi della presente Convenzione a un ammontare totale, per ogni incidente, calcolato come segue:

- a) 4 510 000 unità di conto per una nave la cui stazza non superi 5000 unità;
- b) per una nave la cui stazza superi tale numero di unità, per ogni unità di stazza supplementare, 631 unità di conto oltre l'ammontare menzionato nella lettera a)

**l'ammontare totale non può tuttavia eccedere in alcun caso 89.770.000 unità di conto.**

2. Il proprietario non ha il diritto di limitare la propria responsabilità ai sensi della presente Convenzione se è provato che il danno da inquinamento risulti da un atto o un'omissione personali, commessi con l'intenzione di provocare tale danno, o in modo temerario e con la consapevolezza che ne deriverebbe probabilmente tale danno.

## L'unità di conto

I Protocolli del 1976 hanno sostituito come unità di conto per la commisurazione di limiti il diritto speciale di prelievo al franco oro Poincaré. Il diritto speciale di prelievo è un'unità di conto creata dal FMI e rappresentata dalla media delle monete degli stati con maggiore volume di scambi internazionali. Attualmente un DSP corrisponde a circa 1,25 euro.

Si tratta in realtà di una limitazione del debito: il debitore risponde entro la somma limite con tutto il patrimonio e non con un patrimonio separato (in questo secondo caso si avrebbe limitazione di responsabilità)

# Obbligo assicurativo

- I proprietari delle di navi adibite sia al trasporto di idrocarburi assoggettati alla CLC che al trasporto di sostanze pericolose (HNS) hanno l'obbligo di dotarsi di una copertura assicurativa (o altra idonea garanzia finanziaria) della propria responsabilità in base alla disciplina uniforme per un importo corrispondente al limite massimo del relativo ammontare.
- Obbligo analogo è previsto dalla Bunkers per la responsabilità per inquinamento determinato da carburante
- La copertura assicurativa viene fornita nella prassi da particolari assicuratori, P&I Clubs (*Protection & Indemnity*), sorti in Inghilterra intorno alla seconda metà dell'800 per ampliare la copertura assicurativa delle responsabilità connesse all'esercizio della navigazione
- L'adempimento dell'obbligo deve essere dimostrato da un apposito certificato, che deve essere conservato a bordo della nave
- E' prevista l'azione diretta nei confronti dell'assicuratore (deroga al principio tradizionale della copertura che si può sintetizzare nella locuzione «Pay to be paid» che riconosce al *member* il rimborso di quanto da lui già versato al soggetto danneggiato quale risarcimento dei danni assicurati
- L'assicuratore non potrà in ogni caso opporre al danneggiato eccezioni fondate sul contratto di assicurazione

## Decadenza dal limite risarcitorio

- ▶ Art. 5, par. 2, CLC 1992
- ▶ 2. Il proprietario non ha il diritto di limitare la propria responsabilità ai sensi della presente Convenzione se è provato che il danno da inquinamento risulti da un atto o un'omissione personali, commessi con l'intenzione di provocare tale danno, o in modo temerario e con la consapevolezza che ne deriverebbe probabilmente tale danno.

È un concetto che si avvicina alla nozione anglosassone di *wilful misconduct* ed è un comportamento più antiggiuridico della colpa grave. Si avvicina al dolo eventuale del diritto penale



## L'intervento del FUND: il secondo livello risarcitorio

- Si tratta di un Fondo internazionale dotato di personalità giuridica creato con la convenzione del 1971 istitutiva appunto dell' *International Oil Pollution Compensation Fund* (IOPCF) finanziato con le contribuzioni riscosse dai grandi ricevitori di idrocarburi ossia tutti i soggetti che, in ogni Stato contraente, nel corso dell'anno, avessero ricevuto una quantità di idrocarburi superiore ad un certo quantitativo:



In linea generale il Fondo interviene:

- Qualora il danno non sia risarcibile ai sensi della CLC
- Oppure quanto l'entità superi il limite massimo previsto dalla CLC
- Oppure quanto il proprietario o il suo assicuratore non siano finanziariamente in grado di adempiere ai propri obblighi



Limite di 203 milioni di DSP oppure 300 milioni circa qualora l'incidente avvenga nei periodi di elevata contribuzione finanziaria

# Casi di esclusione dell'operatività del Fondo (art. 4 Fund)

60

► Ai fini del presente articolo le spese sostenute e i sacrifici affrontati volontariamente dal proprietario per evitare o ridurre un inquinamento sono considerati, se ragionevoli, come danni da inquinamento.

► 2. Il Fondo è esonerato da ogni obbligo ai sensi del precedente paragrafo nei casi seguenti:

► a) se esso prova che il danno da inquinamento risulta da un atto di guerra, da ostilità, da una guerra civile o da un'insurrezione o è imputabile a fughe o scarichi di idrocarburi provenienti da una nave da guerra o da altra nave appartenente a uno Stato o gestita da tale Stato e adibita esclusivamente, al momento dell'evento, a un servizio di Stato non commerciale, o Protezione dell'equilibrio ecologico

► b) se il richiedente non può provare che il danno è imputabile a un evento che coinvolge una o più navi.

► 3. Se il Fondo dimostra che il danno dovuto ad inquinamento è conseguenza in tutto o in parte di un atto o omissione compiuti, con l'intento di provocare il danno, dalla persona che l'ha subito, ovvero di negligenza di tale persona,

Atto di guerra, ostilità, guerra civile, insurrezione, versamento da nave da guerra o nave dello Stato utilizzata per servizio non commerciale

Colpa del danneggiato

## L'intervento (opzionale) del Fondo Supplementare:

- ▶ A seguito del sinistro della nave «Prestige» la Commissione europea aveva, nell'ambito dei pacchetti sulla sicurezza marittima proposto di istituire un terzo livello di risarcimento, alimentato dai contributi delle imprese europee importatrici di prodotti petroliferi (*COPE, Compensation of Oil Pollution in European Waters*)
- ▶ L'obiettivo era quello di prevedere un altro livello di risarcimento che integrasse il regime già vigente, così da garantire un'adeguata compensazione per i sinistri con conseguenze disastrose
- ▶ L'iniziativa è rimasta a livello di proposta in ragione della concomitante adozione del Protocollo di Londra del 16 maggio 2003 che ha innalzato il limite a complessivi 750 milioni di DSO, creando di fatto un terzo livello risarcitorio
- ▶ L'Italia con legge 12 luglio 2005 n. 130 ha aderito al Protocollo di Londra del 2003

## Ricapitolando: i tre livelli risarcitori del sistema CLC-FUND

«**terzo livello**»: Protocollo opzionale del 2003  
Limite complessivo (ossia considerando gli importi ricevuti in base ai livelli precedenti) pari a 750 milioni di DSP

**Secondo livello:** intervento del FUND gestito dall'IOPCF e finanziato dai contributi degli interessati al carico

- Quando il danno non sia risarcibile ai sensi della CLC
- Quando il responsabile sia finanziariamente incapiente
- 203.000.000 DSP, oppure 300.740.000 DSP nei periodi di elevata contribuzione
- Casi esclusione operatività fondo (art. 4 FUND)

**Primo livello:** limite risarcitorio previsto dalla CLC 1992

- 89.770.000 DSP
- Decadenza dal limite in caso di dolo o condotta temeraria e consapevole del proprietario della nave



**le mesure preventive**

Danno da inquinamento: «loss or damage» e «preventive measures»

Art. 1. par. 6, 7 CLC 1992

## 6. Per «danno da inquinamento» si intende:

- a) il pregiudizio o il danno causato all'esterno della nave da una contaminazione dovuta a una fuga o a uno scarico di idrocarburi dalla nave, ovunque tale fuga o scarico abbiano luogo; le indennità versate per l'alterazione dell'ambiente, diverse da quelle aventi per oggetto la perdita di guadagno dovuta a tale alterazione, si limitano tuttavia al costo delle misure ragionevoli di ripristino che sono state adottate effettivamente o che lo saranno;
- b) il costo delle misure di salvaguardia e gli altri pregiudizi o danni causati da tali misure.

← danni da inquinamento in senso proprio

← misure preventive

**7. Per «misure preventive»** s'intendono tutte le ragionevoli misure adottate da qualsiasi persona a seguito di un incidente allo scopo di prevenire o limitare l'inquinamento.

Analogia disposizione è contenuta nella Convenzione di Bruxelles del 18 settembre 1971 sull'istituzione del Fondo Internazionale (come emendata dal Prot. di Londra del 1992 e dall'emendamento del 2000)

## Cosa si intende per «misure preventive»?

Art. 1. par. 7 CLC 1992: Per «misure preventive» s'intendono tutte le ragionevoli misure adottate da qualsiasi persona a seguito di un incidente allo scopo di prevenire o limitare l'inquinamento

La prassi sia interna che internazionale ha individuato tre requisiti al ricorrere dei quali le misure preventive possono essere incluse nell'ambito del danno risarcibile ai sensi della CLC:

- ▶ Le misure devono avere quale scopo essenziale o primario quello di evitare o quanto meno circoscrivere gli effetti dannosi dell'inquinamento; (**requisito teleologico**)
- ▶ Le misure devono essere adottate nel rispetto di criteri di ragionevolezza, proporzionalità e congruità (**requisito qualitativo della ragionevolezza**)
- ▶ Le misure devono essere realizzate dopo il verificarsi di un incidente o anche anteriormente se in presenza di un grave ed imminente pericolo di inquinamento (**requisito temporale**)

## Quale è la ratio?

La ratio dell'inclusione delle misure preventive nell'ambito del «pollution damage» consiste nell'incoraggiare ad adottare quelle misure idonee a ridurre o addirittura ad impedire l'effettivo verificarsi della fuoriuscita di idrocarburi nonché idonee a ridurre o eliminare la possibilità che si verifichino danni.

## I requisiti per la «risarcibilità» delle misure preventive

- ✓ **Criterio teleologico:** quale è il fine primario della misura adottata?
- ✓ **Criterio qualitativo** inteso come ragionevolezza della misura (è proporzionale? è congrua?)
- ✓ **Criterio temporale** (quando è stata presa la misura ?)

## Il requisito «teleologico»

## Il requisito teleologico: problemi applicativi

Sostanzialmente si rinvengono due orientamenti nella prassi:

- ▶ Orientamento restrittivo che tende a prendere in considerazione solo le attività volte in via esclusiva a prevenire o contrastare l'evento suscettibile di produrre conseguenze dannose per l'ambiente marino
- ▶ Approccio più elastico secondo cui nel novero delle misure preventive può rientrarvi le iniziative volte a scongiurare o circoscrivere tutti i possibili effetti pregiudizievoli conseguenti all'inquinamento

La questione delle misure preventive volte a ridurre il danno economico subito a seguito del versamento di idrocarburi

## Il caso della petroliera «Braer» (Scozia 1993)



- 5 gennaio 1993: Il paradiso nordico delle Isole Shetland è devastato dalla fuori uscita di petrolio dalla petroliera liberiana MV Braer. La Braer, diretta dalla Norvegia in Canada, si incaglia sulle coste della Horse Island versando in mare circa 85.000 tonnellate di petrolio.
- In seguito all'incaglio della nave, 84.700 tonnellate di petrolio greggio, insieme a 1.600 tonnellate di olio combustibile alla rinfusa, fuoriuscirono o furono scaricate dalla nave incagliata.
- Subito dopo l'evento il Governo Scozzese, emanò alcuni ordini di emergenza per la protezione degli alimenti, in base fu stabilita una zona di esclusione della pesca con regole rigorose.
- All'interno della zona di divieto di pesca nessuna persona potesse utilizzare qualsiasi pesce prelevato dalla zona designata o fornire qualsiasi alimento o qualsiasi cosa, nella cui preparazione o lavorazione sia stato usato qualcosa in violazione del paragrafo
- La depurazione del pesce maturo non fu completata per la vendita e lo stock rimanente di pesce maturo - 1700 tonnellate - fu distrutto. Anche i pesci più giovani che dovevano essere raccolti l'anno successivo furono abbattuti. I giovani esemplari freschi furono introdotti negli allevamenti colpiti nella primavera del 1993 e sono stati raccolti con successo due anni dopo. La zona di esclusione iniziale fu estesa al pesce selvatico per tre mesi e ad alcune aragoste e cozze fino al marzo 2000Il danno alla pesca

## Il caso della petroliera Haven (Italia, 1991)

71



- ▶ La petroliera cipriota «Amoco Milford Haven», poi ribattezzata Haven, si trovava alla fonda davanti al porto petroli di Genova Multedo quando, durante un'operazione di travaso di greggio, si verificò un'esplosione a bordo.
- ▶ L'incendio durò per tre giorni fino al mattino del 14 Aprile, mentre la nave derivava verso il mare aperto sotto l'effetto della corrente e del vento spandendo petrolio fiammeggiante intorno a sé. Il rimorchiatore "Olanda" dei Rimorchiatori Riuniti del porto di Genova agganciò la nave dal timone di poppa avvicinandola alla costa. Nel corso del rimorchio, però, la prora si staccò affondando ad una profondità di quasi 500 metri. Il relitto galleggiante, inclinato e appruato, continuò a bruciare fino alla completa estinzione spontanea dell'incendio e finì per affondare dopo poco le ore 10 del 14 aprile posandosi su un fondale di circa 80 metri davanti ad Arenano.
- ▶ Al momento dell'incidente la Haven trasportava 144.000 tonnellate di olio pesante iraniano, oltre ad altre 1.223 tonnellate di diesel e carburanti presenti a bordo. Una grande quantità di olio bruciato affondò rapidamente sotto forma di bitume mentre il resto del carico fu disperso dalla corrente Liguro-Provinciale e dai venti predominanti. Si stima che l'affondamento ha riguardato una quantità di circa 10.000-50.000 tonnellate di olio. Il disastroso incendio della petroliera ha avuto effetti devastanti: la morte di cinque persone dell'equipaggio, tra cui il Comandante; la dispersione di petrolio, non solo nelle acque liguri ma anche in quelle francesi, ed ha innescato una serie di problematiche a catena riguardanti gli impatti che uno sversamento di idrocarburi può avere sull'ambiente marino.

## Nei casi Braer e Haven esempi di interpretazione meno restrittiva della nozione di «misura preventiva»

- ▶ Nel caso Haven, al città di Cannes chiese il rimborso delle spese sostenute per finanziare una campagna pubblicitaria volta a compensare le ripercussioni negative sul turismo causate dalla diffusione di notizie sul naufragio



- ▶ La logica risiede nella concezione delle spese sostenute come mezzo per ottenere la riduzione di un danno da «lucro cessante» conseguente alla minor vendita dei prodotti ittici

## Nei casi Braer e Haven esempi di interpretazione meno restrittiva della nozione di «misura preventiva»

- ▶ in entrambi i casi si tratta di spese in funzione preventiva dei danni alla propria immagine



- ▶ La logica risiede nella concezione delle spese sostenute come mezzo per ottenere la riduzione di un danno da «lucro cessante» conseguente agli effetti pregiudizievoli dell'inquinamento

## Il requisito teleologico quando l'agente persegue anche finalità diverse: il caso delle operazioni di assistenza e salvataggio

- ▶ Si definisce «assistenza e salvataggio», indicate anche nella denominazione unitaria di «soccorso» la prestazione di soccorso che si intraprende per assistere una nave o ogni altro bene in pericolo nelle acque navigabili o in ogni altra acqua, prestato anche con mezzi non nautici;
- ▶ I presupposti sono l'ambiente in cui il soccorso è prestato e lo stato di pericolo;
- ▶ Il soccorso è oggi regolato dalla Convenzione di Londra del 28 aprile 1989;
- ▶ Il soccorritore ha diritto ad un compenso a condizioni che le operazioni di soccorso abbiano avuto un risultato utile (*no cure-no pay*);
- ▶ Il compenso è dovuto al soccorritore da tutti gli interessati al carico e dai loro assicuratori

# Difficoltà di qualificazione in relazione allo scopo primario delle operazioni di salvataggio

operazioni dirette ad impedire la perdita della nave e del carico (e quindi di salvataggio)

oppure

operazioni dirette alla salvaguardia dell'ambiente marino?



la complessità, la complementarietà e la contestualità delle operazioni rese in occasioni di un sinistro fanno sì che la distinzione in relazione allo scopo primario sia nel concreto problematica

## Il caso della petroliera greca «Patmos» (Messina, 1985)

76

- ▶ A seguito di urto con altra nave, avvenuto nello stretto di Messina il 21 marzo 1985, la Petroliera Patmos Shipping Co., subiva danni allo scafo, dai quali derivava uno spandimento di idrocarburi in mare.
- ▶ Una combinazione di fattori naturali e legati alle misure antinquinamento adottate dalle autorità preposte, consentì di limitare l'impatto della «marea nera» sulle coste»
- ▶ Con ricorso presentato il 2 giugno 1985 al Tribunale di Messina, la società proprietaria, unitamente al P. e I. Club che ne assicurava la copertura per la responsabilità da inquinamento da idrocarburi, chiedeva l'ammissione al beneficio della limitazione del debito, di cui all'art. 5 della C.L.C. 1969.
- ▶ Successivamente all'ammissione al beneficio, il Giudice istruttore con propria ordinanza del 18 febbraio 1986 formava lo stato passivo, che veniva impugnato da parte di alcuni creditori con varie opposizioni.
- ▶ Nel giudizio di opposizione che ne seguì il Tribunale stabilì alcuni importanti principi (anche in materia di danno ambientale)



## Secondo il Tribunale di Messina 30 luglio 1986, salvataggio e attività disinquinate sono attività ben distinte

- «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 disinquinate.**
- Salvataggio ed attività disinquinate, invero, costituiscono attività distinte e diverse per natura, scopi e disciplina.
- Per qualificare una attività come «salvataggio» o «antinquinate» 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.

## L'entrata in vigore della Convenzione di Londra del 1989 ha eliminato i problemi applicativi in caso di concorso tra assistenza e misure antinquinamento

La Convenzione di Londra nel 1989 ha riconosciuto i risultati della prassi in tema di attività dei soccorritori per la tutela dell'ambiente.

Il compenso (art. 13 Convenzione) è stabilito secondo alcuni criteri, tra cui:

- A) il valore della nave e degli altri beni salvati;
- B) **l'abilità e gli sforzi del soccorritore per prevenire o limitare i danni ambientali**
- C) la misura del successo ottenuto dal soccorritore
- D) L'abilità e l'impegno dei soccorritori nel salvare i beni in pericolo
- [...]

Per il soccorritore che non sia riuscito ad ottenere il compenso ex art. 13 (per esempio per non avere conseguito un risultato utile), è prevista **un'indennità speciale** per il soccorso prestato «a nave che per se stessa o per il suo carico minacciava di causare danni all'ambiente» (art. 14)

Rilevante in quest'ottica anche la disposizione (art. 8.1.b) che impone sia per la nave soccorritrice sia per quella *in distress* il dovere di agire con la dovuta cura per prevenire o ridurre danni ambiente

## Conciliabilità tra compenso di soccorso e misure preventive

Quali che fossero le «volontà» dei soggetti agenti (salvataggio o misure antinquinanti)

ove si sia raggiunto il risultato utile della salvezza della nave

Diritto al compenso al soccorso

diritto a far valere la pretesa di rimborso per le misure preventive nel fondo di limitazione

Qualora manchi il risultato utile, viene meno il diritto al compenso del soccorso (no cure, no pay)

Diritto ad ottenere il rimborso delle spese imputabili all'attività antinquinante, ovviamente purché ricorrano gli altri requisiti

## Il requisito della ragionevolezza

## Il requisito della ragionevolezza: i criteri per l'accertamento vanno valutati ex ante e in relazione al caso concreto

Per «ragionevolezza» si intende:

- «proporzionalità» delle misure adottate
- «congruità» delle misure adottate

Sono rilevanti le specifiche circostanze del caso concreto, valutate *ex ante*, ossia sulla base delle informazioni e delle conoscenze di cui il soggetto si è potuto avvalere quando si è determinato ad agire

Per l'accertamento della ragionevolezza non è quindi necessario fornire la prova assai difficile della conformità della condotta dell'agente ai criteri ritenuti giusti in base all'evoluzione degli eventi, evidenziata a posteriori.

Occorre invece tenere in considerazione le circostanze in presenza delle quali le misure sono state adottate

Perché sia corrisposto un indennizzo è necessario che l'attività presentasse almeno nelle «previsioni» una ragionevole *chance* di successo

Il fatto che l'adozione delle misure sia stata decisa da un'Autorità pubblica non costituisce quindi elemento necessario e sufficiente per l'accertamento del requisito della ragionevolezza

## Il controllo di ragionevolezza

implica la verifica della congruità del «quantum», verifica che va in una duplice direzione

Prima verifica rivolta all'accertamento delle spese affrontate (in relazione alla gravità del versamento, al grado di probabile successo dell'operazione programmata, alla capacità effettiva di coordinare le operazioni, all'eventuale impatto dannoso delle stesse misure adottate)

La seconda tesa al riscontro degli importi richiesti rispetto al costo effettivo dell'intervento attuato (verifica circa il fatto che le spese sono state specificamente causate dall'evento)

## Il controllo di ragionevolezza implica la verifica della congruità del «quantum»

Passaggio della sentenza del Tribunale di Genova 5 aprile 1996 (caso «Haven»)

*«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 e 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».*

# Un caso di concreta verifica della «ragionevolezza»

84

- Si esclude in linea la «indennizzabilità» dei «costi fissi» a carico del soggetto che ha fornito i servizi antinquinamento (per esempio stipendi del personale impiegato nell'attività disinquinante, a meno che non sia stato assunto ad hoc)
- Nel caso Amoco Cadiz (superpetroliera liberiana che nel 1978 si incagliò a largo delle coste bretoni determinando lo sversamento in mare di un'ingente quantità di petrolio) fu ammessa la indennizzabilità dei costi dei dipendenti di un'impresa che svolse attività disinquinante. In questo caso fu fornita la prova che tali soggetti, in presenza di un disastro ecologico della portata di quello conseguente al naufragio della Amoco Cadiz erano stati distolti dalle loro occupazioni ordinarie o che avevano effettuato prestazioni di lavoro straordinario oltre il normale orario di lavoro
- In tale prospettiva i giudici hanno riconosciuto la legittimazione dei comuni francesi danneggiati a richiedere



Serve relazione diretta tra costo sostenuto e occasione dell'inquinamento

