



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO



la responsabilità per inquinamento marino

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);



La spinta degli incidenti marittimi nell'elaborazione del quadro normativo

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



- 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»)

Incidente superpetroliera Amoco Cadiz (Francia, 1978)



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

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



Oil Pollution Act statunitense (1990)

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



Alla base delle introduzione 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

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



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

5

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

c.d. *sister conventions*

Protocollo della Convenzione sul Fondo supplementare del 2003

Convenzione di Londra del 23 marzo 2001 sulla responsabilità civile per danni da **inquinamento da sversamento di 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**



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



- **Legge 31 dicembre 1982 n. 979 recante disposizioni per la difesa del mare e contenente norme sulla responsabilità**

Nel quadro vanno menzionati anche le seguenti norme:

- 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»)

Non solo idrocarburi: la 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)

Ambito applicativo spaziale della «CLC/FUND 1992»

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

- **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»

11

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.

I caratteri della responsabilità secondo la CLC 1992

La responsabilità....

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

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.....

CAUSE DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ:

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 mandatarî 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 mandatarî 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

22

I 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 antigiuridico 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)

26

- 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
danneggiat
o

L'intervento (opzionale) del Fondo Supplementare del 2003:

- 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.

Analoga 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 dani.

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: problemi applicativi

Sostanzialmente si rinvencono 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

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

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)

39

- 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 sversamento 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. & 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 disinquinante 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 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.

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

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»

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 effettuare 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 riassegnato sui predetti soggetti».

Un caso di concreta verifica della «ragionevolezza»

44

- 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 dis inquinante, 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 dis inquinante. 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





la disciplina nazionale

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: 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

Il Ministro della marina mercantile attua la politica intesa alla protezione dell'ambiente marino ed alla prevenzione di effetti dannosi alle risorse del mare, provvedendo alla formazione, di intesa con le regioni, del piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, valido per tutto il territorio nazionale, tenuto conto dei programmi statali e regionali anche in materie connesse, degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali.

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.

art. 19, l. 979/1982; obbligo di tenuta del libro degli idrocarburi

Art. 19.

Le navi italiane, alle quali si applica la normativa di cui all'articolo 17, devono avere, tra i libri di cui all'articolo 169 del codice della navigazione, il registro degli idrocarburi sul quale vanno effettuate le prescritte annotazioni.

In tutti i casi di versamento o perdita di idrocarburi, il comandante della nave e' tenuto a farne annotazione nel registro degli idrocarburi, con l'indicazione delle circostanze e delle cause di tale versamento o perdita, nonche' a farne denuncia al comandante del porto piu' vicino.

Ogni pagina del registro degli idrocarburi deve essere firmata dall'ufficio o dagli ufficiali responsabili delle relative operazioni e, qualora la nave sia armata, dal comandante.

Per la tenuta del registro degli idrocarburi si applicano le disposizioni degli articoli 362 e seguenti del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima riguardanti i libri di bordo.

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: 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 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».

Articolo 21 della legge n. 979/1982: la responsabilità

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 non limitata