

## **I luoghi di rifugio nella tutela dell'ambiente marino.**

**A cura di Cristian Rovito**

I più recenti disastri ecologici che hanno interessato le acque comunitarie come il naufragio della petroliera Erika nel 1999 e della Prestige nel 2002, se da un lato hanno determinato conseguenze drammatiche per gli ecosistemi marini, dall'altro hanno scosso notevolmente l'opinione pubblica e gli organi dell'Unione Europea, inducendoli ad interventi immediati ed ampiamente efficaci.

La petroliera Prestige era stata costruita nel lontano 1976, con alle spalle ben 26 anni di attività operativa. Un'età piuttosto lunga considerata la celerità con cui una nave invecchia, specie se si tiene conto del servizio cui è destinata e della sua pericolosità.

Secondo le nuove concezioni, la Prestige era una nave pre – Marpol 73/78 ovvero costruita non in conformità alle nuove disposizioni di cui all'Annesso I della Convenzione (regola 13F e 13G: doppio scafo, casse per la zavorra segregata, etc).

Gli eventi che la videro protagonista evidenziano come nel novembre del 2002, la oil tanker subì una frattura allo scafo nel mentre si trovava al largo delle coste spagnole della Galizia; le autorità marittime iberiche, furono interpellate affinché l'unità fosse accolta sotto costa, ma le stesse rifiutarono l'avvicinamento a terra e addirittura ordinarono l'immediato allontanamento. Dopo sei giorni la nave si spezzò in due tronconi e affondò sversando in mare il suo carico, oltre a quanto imbarcato come combustibile. Allo stato attuale, i due relitti si trovano sul fondo del mare ad una profondità di 3500 metri e tutt'ora dalle cisterne trafileano lunghe scie di prodotto che risalendo la superficie raggiungono la terraferma.

Circa 400 Km di coste galiziane sono state intaccate dall'enorme marea nera creata dalla fuoriuscita di olio pesante in seguito al naufragio.

Se l'incidente è dipeso da fattori quali lo stato di conservazione della petroliera, la sua età, come sopra accennato, e le condizioni meteo – marine, particolarmente proibitive nell'istante in cui il comando di bordo chiese di rifugiarsi sotto costa, l'ampiezza dell'inquinamento è senz'altro dipesa dal fatto che la nave si trovasse a molte miglia dalla costa, dove, anche a causa delle avverse condizioni meteo – marine, non fù possibile “circoscrivere” l'espandersi del prodotto inquinante.

Anche gli effetti prodotti dalla sostanza inquinante versata in seguito al naufragio della petroliera Erika nel 1999 interessarono circa 400 chilometri di spiaggia della Bretagna provocando la morte di all'incirca 60000 uccelli marini. Non esitiamo a definirlo un vero e proprio disastro ambientale!

La Commissione per la sicurezza marittima dell'Organizzazione Internazionale Marittima di Londra dopo tali eventi, è stata investita di un importante compito di carattere sperimentale e legislativo che ha portato alla stesura di un dettagliato rapporto sulle attuali previsioni normative in materia, da un lato facendo riferimento all'esistenza di disposizioni legislative in subjecta materia di carattere internazionale (riferimento alle convenzioni internazionali), dall'altro con riguardo alle altre disposizione di carattere meramente nazionale riguardanti le navi in difficoltà.

Ebbene, il sunto rinvenibile da siffatto studio è riconducibile a tre importanti normative internazionali di precipuo carattere convenzionalistico:

- ✓ Salvage Convention 1989: Convenzione Internazionale sul salvataggio firmata a Londra il 28 Aprile 1989;
- ✓ UNCLOS 82: Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare;
- ✓ OPRC 90 – Convenzione sulla preparazione, la lotta e la cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi firmata a Londra il 30 Novembre 1990.

Analizziamo nel dettaglio i tratti dispositivi che interessano o potrebbero interessare i “luoghi di rifugio”, premettendo che tale concetto nel diritto internazionale è postulabile con lo statuito obbligo di assistenza e di salvataggio delle navi che si trovino in difficoltà, a cui però non corrisponde l'altrettanto precipuo obbligo di fornire un “rifugio” nella costa alle navi che lo richiedano, trovandosi in tali situazioni.

L'art. 11 della Convenzione sul salvataggio prevede la necessità di applicare il principio della collaborazione diretta a salvare vite umane, beni, o a “**prevenire inquinamenti**”, ogniqualvolta che uno Stato emani norme in tema di operazioni di assistenza, quali quelle concernenti l'ammissione di un mercantile in difficoltà o in pericolo di naufragio in un porto, dando così per scontata l'adozione da parte di ciascuno Stato di una normativa al riguardo.

Sottolineiamo che le legislazioni nazionali concentrate in questa direzione risultano attualmente piuttosto scarse con riferimento a pochi paesi comunitari quali la Germania, la Norvegia ed il Regno Unito, che hanno provveduto a stilare una sorta di pianificazione designando dei luoghi di rifugio e fissando le procedure o comunque i criteri per l'ammissione delle navi in difficoltà.

Per il nostro paese, possiamo senz'altro riferirci alla Legge 220/92 “Interventi per la difesa del mare”, nella quale è stato previsto un sistema centralizzato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la gestione del traffico marittimo finalizzato alla prevenzione dell'inquinamento marino. In merito puntualizziamo che le competenze per l'allestimento di un sistema coordinato a livello nazionale e gestito dal Servizio Difesa Mare (SDM), di controllo, sorveglianza e gestione da terra della navigazione marittima con registrazione obbligatoria e sigillata di ogni manovra nautica ai fini della sicurezza della navigazione e della protezione dell'ambiente marino e costiero sono devolute al Ministero dell'Ambiente e per la tutela del Territorio.

Il Vessel Traffic Service, sistema per il controllo del traffico marittimo, è un servizio reso agli utenti del mare, le cui linee guida sono fissate da norme redatte in sede internazionale (SOLAS 74, Risoluzione A. 587(20) dell'International Maritime Organization, la Direttiva CE 2002/59 dell'Unione Europea e le raccomandazioni ed i manuali dell'Associazione IALA – AISM di Parigi). La creazione di questo sistema di monitoraggio e controllo del traffico navale, a similitudine di quanto già avviene per il traffico aereo, è diretto ad incrementare il livello di sicurezza della navigazione marittima e a rendere quest'ultima più celere ed efficiente, riducendo contestualmente il rischio di sinistri in mare con conseguenti pericoli per la vita umana in mare e per l'ambiente marino a causa dell'eventuale scarico di sostanze pericolose e/o inquinanti.

Il monitoraggio continuo delle zone di mare interessate e ritenute più a rischio, attraverso l'utilizzo di appositi sensori e sistemi di comunicazione, quali radar, radiogoniometri, ricetrasmittenti radio, telecamere a circuito chiuso opportunamente dislocati lungo la costa ed i cui segnali vengono riportati a mezzo di ponti radio o di collegamenti terrestri in fibra ottica ai centri di controllo locali (VTSL), ubicati nelle centrali operative delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera -, si perseguiranno gli obiettivi ut supra definiti.

Nella stessa legge nazionale poi è prevista anche l'istituzione di un'unità di crisi per la messa ed il mantenimento in sicurezza di navi o relitti che possano essere causa di incidenti in mare e per la rimozione di situazioni di pericolo di inquinamento da idrocarburi o altre sostanze nocive o inquinanti. Dall'indagine cui prima abbiamo accennato della Commissione per la sicurezza Marittima dell'IMO è emerso che perlopiù tutti gli Stati possiedono una normativa nazionale idonea ad impedire l'accesso alle proprie coste delle navi in difficoltà.

Per quanto concerne la Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, gli artt. 17, 18, 21 e 39 meritano di essere analizzati in quanto attinenti alla fattispecie in itinere.

L'art. 17 interessa il diritto di “passaggio inoffensivo” nel mare territoriale (esteso per 12 miglia marine a partire dal limite delle acque interne) di cui godono le navi di tutti gli Stati, costieri e privi di litorale. Nell'art 19, viene meglio prescritto tale istituto che è qualificabile come “inoffensivo” fintanto non arrechi pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero.

Nel 2 comma dello stesso articolo, la Convenzione individua come parametro di valutazione negativo un evento che determini un inquinamento intenzionale grave in violazione della Convenzione stessa.

L'art. 21 poi riconosce allo Stato costiero il potere di emanare leggi e regolamenti conformemente alle disposizioni della Convenzione ed alle altre norme di diritto internazionale, relativamente al passaggio inoffensivo attraverso il proprio mare territoriale in merito alla sicurezza della navigazione e regolamentazione del traffico marittimo; alla conservazione delle risorse biologiche del mare; alla prevenzione delle violazioni delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero relativi alla pesca e preservazione dell'ambiente; prevenzione, riduzione e controllo del suo inquinamento (Legge 31/12/1982 n. 979 “Disposizioni per la difesa del mare”).

Riportiamo integralmente il comma 4 perché riteniamo sia utile a rendere l'idea di come le norme assumano una grande importanza dal punto di vista della prevenzione: “Le navi straniere che esercitano il diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale si attengono a tali leggi e regolamenti e a tutte le norme internazionali generalmente accettate relative alla prevenzione degli abbordi in mare (COLREG 72 – Convenzione Internazionale per prevenire gli abbordi in mare, paragonabile al codice della strada). L'art. 39 poi interessa gli obblighi per le navi e gli aeromobili durante il passaggio inoffensivo. In particolare citiamo: l'astensione da qualsiasi attività che non sia inerente alle loro normali modalità di transito continuo e rapido, a meno che non intervengano motivi di forza maggiore o di pericolo; l'obbligo di uniformarsi alle norme procedurali e pratiche internazionali generalmente accettate relative alla sicurezza della navigazione e alla prevenzione dell'inquinamento marino. Per ultimo, occupiamoci degli artt. 192, 199 e 221 che riguardano rispettivamente, l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino, i Piani di pronto intervento urgente contro l'inquinamento e le misure atte a evitare l'inquinamento derivante da sinistri in mare. Per il primo articolo è chiara la prescrizione stabilita dalla Convenzione. Per il secondo articolo emergono chiaramente quei concetti che abbiamo avuto modo di esprimere in un precedente contributo<sup>1</sup> ragion per cui ci limitiamo a sottolineare ancora una volta come tutti gli Stati debbano cooperare al massimo della loro capacità per eliminare gli effetti dell'inquinamento, prevenendo e riducendo al minimo i danni. Per l'ultimo articolo infine, la Convenzione definisce il concetto di “incidente in mare”, statuendo che debba intendersi un abbordaggio, un incaglio o altro incidente di navigazione, o altro evento verificatosi a bordo o all'esterno della nave che abbia arrecato danni materiali o comporti il pericolo imminente di danni materiali a una nave e al suo carico.

La recente politica europea si è mossa verso una generalizzazione dell'obbligo di istituire dei luoghi di rifugio da parte degli Stati membri marittimi. Dopo il naufragio dell'Erika, gli organi legislativi comunitari hanno notevolmente rafforzato l'esistente corpus legis in materia di sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino attraverso due importanti misure, i pacchetti Erika I ed Erika II.

In generale, entrambi hanno interessato il rafforzamento dell'attività di controllo delle navi da parte dello Stato di approdo (Attività di port State Control secondo il Memorandum di Parigi del 1982 . Pari MOU), l'attività delle società di classificazione, il progressivo ritiro dall'attività marittima operativa delle oil tankers a singolo scafo (Pacchetto Erika I), l'istituzione di un' Agenzia Europea per la sicurezza marittima e di un sistema di controllo e informazione per il miglioramento della sorveglianza del traffico nelle acque comunitarie (pacchetto Erika II), nel cui specifico contesto operativo marittimo ogni paese dovrà procedere a stabilire dei piani di emergenza per accogliere le navi in difficoltà in luoghi di rifugio. Da ultimo si è aggiunta la Direttiva 59/2002 sul monitoraggio del traffico navale, il cui art. 20 statuisce che gli Stati membri, considerando le pertinenti linee guida dell'IMO, stabiliscano dei piani per accogliere nelle propria acque quelle unità che dovessero trovarsi in particolari situazioni di difficoltà.

Gli elementi essenziali secondo cui detti piani devono strutturarsi, sono subordinati alle necessarie modalità e procedure, tenendo conto di eventuali vincoli di carattere operativo ed ambientale, dirette a garantire che le navi in pericolo possano recarsi immediatamente in un luogo di rifugio una volta ottenuta l'autorizzazione dall'Autorità competente.

Il nostro paese ovviamente è interessato da queste disposizioni comunitarie essendo oltrechè uno dei principali membri, uno dei paesi fondatori di quella che era conosciuta come Comunità Economica Europea del 1957. Vediamo come l'impatto di tali norme sia avvenuto nel nostro ordinamento giuridico.

Gli aspetti essenziali possono individuarsi dapprima nei criteri e nelle procedure in base alle quali permettere o negare ad una nave in difficoltà l'accesso ad un luogo di rifugio. Poi nella designazione dei luoghi di rifugio e/o nei criteri di scelta delle aree da destinare al "rifugio2 dei mercantili in pericolo.

Per quest'ultimo aspetto, ci si è chiesti se la prospettiva degli istituenti luoghi di rifugio debba interessare dal punto di vista dottrinario la difesa del territorio dall'inquinamento o la gestione del demanio marittimo. Il quesito sorge perché lo strumento di cui stiamo discutendo, si differenzia dagli altri strumenti di tutela ambientale previsti nel nostro ordinamento sebbene sia contraddistinto da un utilizzo per così dire "eventuale", in particolare per quei casi di pericolo e/o difficoltà a causa dei quali il comando di bordo dell'unità valuti e decida di ricorrervi. I luoghi individuati o individuabili come luoghi di rifugio delle navi non possono non essere caratterizzati stabilmente in tal senso, a discapito di altre forme di utilizzo.

Evidenziamo, all'uopo di meglio chiarire i concetti esposti, che si distinguono tantissimo le strategie finalizzate ad una generalizzata tutela ambientale alla base dell'istituzione dei luoghi di rifugio e le esigenze di specifica tutela ambientale dei luoghi, magari di particolare pregio e che nel nostro paese non mancano di certo o ancora, rispetto all'utilizzo turistico – ricreativo dei litorali.

La dottrina sembra orientarsi verso forme di utilizzo del demanio marittimo<sup>2</sup>, ovverosia dei diversi pubblici usi del mare, poiché inevitabilmente l'istituzione dei luoghi di rifugio avrà un'incidenza non trascurabile nei confronti degli usi tradizionali.

Un problema particolarmente complesso che potrebbe venire a determinarsi sarebbe, a nostro modesto avviso, quello di un temperamento tra gli interessi legati alla “tutela ambientale” ed alla “sicurezza della navigazione” e tutti gli altri interessi riguardanti invece l'uso dei beni demaniali marittimi.

Ricordiamo che fanno parte del demanio marittimo, secondo le previsioni dell'art. 28 del Codice della Navigazione: il lido, la spiaggia, i porti, le rade, le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno una volta l'anno comunicano con il mare e i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

Cristian Rovito

<sup>1</sup>Vds “I concetti di prevenzione e preparazione e risposta nell'inquinamento da idrocarburi e da altre sostanze nocive - A cura di Cristian Rovito” – [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

<sup>2</sup>La designazione dei beni pubblici destinati alla navigazione comprende, in senso proprio, i beni di proprietà dello Stato e degli enti pubblici territoriali, che costituiscono il demanio marittimo e aeronautico o appartengono al demanio idrico. Caratteristica di tali beni è quella di essere destinati a usi pubblici (diporto, pesca, balneazione, impieghi alimentari ed estrattivi) e in particolare alla navigazione. L'uso pubblico del bene viene detto comune quando è conforme alla destinazione naturale del bene stesso ed è consentito a tutti i soggetti; esso è gratuito e indipendente da qualunque adempimento. Anche l'uso del bene detto speciale corrisponde alla principale destinazione della cosa; esso però non è permesso a tutti, ma solo a determinati soggetti in base a un titolo particolare. L'uso eccezionale, invece, è estraneo alla normale destinazione del bene, in quanto ne sottrae una parte all'uso comune per attribuirlo in godimento esclusivo a un determinato soggetto tramite un provvedimento di concessione. Testualmente, A. Lefebvre, G. Pescatore, L. Tullio – Manuale di Diritto della Navigazione – Giuffrè Editore

<sup>3</sup>Fonti: Il Diritto Marittimo – [www.guardiacostiera.it](http://www.guardiacostiera.it).