

## **Il rafforzamento della cornice penale all'interno della Comunità Europea per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi.**

**A cura di Cristian Rovito**

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera -

### **Introduzione.**

Abbiamo avuto modo di esprimerci su questo importante e delicato settore della tutela degli ecosistemi marini in un precedente contributo dal titolo "L'introduzione del regime penale nella tutela dell'ambiente marino dagli inquinamenti", pubblicato nella sezione "Ambiente Marino" dell'area acque del nostro sito. In quell'occasione fornimmo ai nostri numerosi lettori dei dati e delle statistiche piuttosto rilevanti per il settore che, se da un lato hanno contribuito al farsi un'idea sulla gravità in cui versa il Mare Mediterraneo, intendendo tutte le acque che bagnano la nostra splendida penisola, dall'altro riteniamo abbiano dato una proficua occasione per riflettere e prendere atto delle problematiche da affrontare e delle soluzioni da porre in essere per affrontarle adeguatamente.

Ebbene, alcuni mesi fa, il Consiglio dell'Unione Europea ha varato una Decisione quadro (667/2005/GAI del 12/07/2005) rivolta a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, a cui ha fatto seguito una Direttiva del 07/09/2005 relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

La lotta contro l'inquinamento provocato dalle navi in modo intenzionale o per negligenza grave, costituisce una delle priorità dell'Unione Europea, che dopo i tragici eventi dell'Erika nel 1999 e della Prestige nel 2002, ha fortunatamente battuto i pugni sul tavolo affinché tali tragedie vengano scongiurate, considerata anche la fragilità degli ecosistemi marini del bacino del Mediterraneo.

L'obbligo di prevedere delle sanzioni penali da parte di ogni singolo *Stato membro* in forza della Direttiva 2005/35/CE e della Decisione quadro ut supra, è preliminarmente e fundamentalmente mosso dall'art. 34 del Trattato Istitutivo dell'Unione Europea. Tra l'altro, gli aspetti relativi ad un miglior perseguimento degli obiettivi di tutela e protezione ambientale, si ritiene possano essere meglio perseguiti a livello comunitario allorché si tenga in debita considerazione il carattere transfrontaliero dei danni che possono derivare da eventi negativi occorsi in navigazione a unità mercantili ad elevata percentuale di rischio, anche e soprattutto in relazione alle caratteristiche dei carichi trasportati.

Nell'ambito dell'attività di Port State Control, il controllo dello Stato d'approdo, espletata dai Paesi che hanno aderito al Memorandum di Parigi del 1982, il "target factory", è individuabile come il "risultato finale" di complesse e strutturate operazioni di trattamento di dati tecnici delle unità mercantili che abbiano navigato, navighino e navigheranno all'interno delle acque comunitarie. E' pertanto un parametro di fondamentale importanza e determinante nell'ambito delle attività di

controllo esercitate in materia di sicurezza della navigazione, protezione e tutela dell'ambiente marino, qualificazione professionale degli equipaggi delle navi, etc.

Riteniamo importante informare i nostri utenti che esiste a livello di “monitoraggio navale”, visto nella sua accezione più ampia, il sistema “SIRENAC” epicentro dell'intero sistema delineato dal Memorandum di Parigi. Ogni Autorità Marittima, connessa a tale sistema, interroga giornalmente la banca dati di siffatto sistema in considerazione delle unità mercantili in previsione d'arrivo nel porto o nei porti di giurisdizione. A seconda del “Target Factory” elaborato e fornito dal sistema in tempo reale, gli ispettori PSC si attiveranno ponendo in essere un'attività ispettiva particolarmente rigorosa ed attenta il cui esito potrebbe talvolta determinare il fermo della nave, ovvero ciò che in gergo tecnico viene espresso con la dizione “Detained Ship”. Tale provvedimento impossibilita l'unità a lasciare l'approdo prima ancora che abbia provveduto all'eliminazione delle “deficienze” rilevate dagli ispettori PSC durante il controllo. Si può ben comprendere pertanto quanta rilevanza rivestano questi tipi di ispezione. Pensando, ad esempio, a delle lesioni del fasciame esterno di una cisterna (tank) contenente greggio, possiamo renderci immediatamente conto come tale deficienza possa costituire senza dubbio un fattore di pericolo determinante nel qual caso l'unità prendendo il largo dovesse incrociare sulla propria rotta un mare in burrasca che sottoporrebbe a forti sollecitazioni strutturali la struttura della nave. L'evento dell'Erika del 1999 è stato causato principalmente dal cedimento della già precaria ossatura della nave che venendo fortemente sollecitata dalle proibitive condizioni meteo - marine ha finito per cedere, con le conseguenze che tutti conosciamo (affondamento e sversamento in mare di notevoli quantità di olio pesante).

Il controllo dello Stato di approdo è un'attività essenziale nel contesto marittimo, potendo essere individuato, tra l'altro, come uno degli strumenti più efficaci ad oggi disponibili in termini prevenzionistici e cautelativi.

Nella lotta all'inquinamento marino i principi di cooperazione, collaborazione e coordinamento sono quanto mai essenziali, specie in situazioni di emergenza di dimensioni molto vaste. Non è un caso infatti che anche la Direttiva 2005/35/CE, si occupi di ribadire in maniera cogente il valore che essi rivestono anche in rapporto alla rapidità nella trasmissione delle informazioni e dei dati, raccolti e trattati in via routinaria. Aggiungiamo che è proprio in tale fase che si gioca la partita più importante, perché nel momento in cui il sinistro si è verificato, oltre a porre in essere tutte le procedure atte a “contenere”, “eliminare”, “ridurre” gli effetti disastrosi per le risorse acquatiche e gli ecosistemi costieri che uno sversamento di idrocarburi riesce a provocare, si presenteranno fondamentali nella fase post – sinistro per la ricerca e l'accertamento delle responsabilità. Ci riferiamo infatti all'attività di polizia giudiziaria, alle inchieste sommarie di tipo prevalentemente amministrativo curate dalle Autorità Marittime, etc.

La definizione delle giurisdizioni territoriali entro cui far valere i “reati ambientali”, dovranno essere definite in conformità alle disposizioni del diritto internazionale, con particolare riferimento alla Convenzione Internazionale sul diritto del mare, sottoscritta a Montegobay nel 1982.

Tralasciando le problematiche applicative di cui abbiamo ampiamente discusso nel contributo sopra richiamato ed a cui rimandiamo per una migliore disamina delle argomentazioni su questa vexata quaestio, ci occupiamo di approfondire gli aspetti legati alla definizione delle tipologie di reati, ai correlati aspetti disciplinatori ed alle procedure accertative e repressive.

### **Presupposti essenziali della ratio ispiratrice della Direttiva 2005/35/CE.**

Abbiamo molte volte asserito che la politica dell'Unione Europea in tema di sicurezza della navigazione si rivolge a garantire un elevato grado di protezione dell'ambiente, basandosi sulla convinzione che tutti i soggetti coinvolti nell'attività di "trasporto per mare" all'interno delle acque comunitarie, devono essere investiti della responsabilità di "garantire" che le unità mercantili utilizzate siano conformi alle prescrizioni internazionali, comunitarie e nazionali ad esse applicabili. A questo aspetto ricollegiamo l'importanza dell'attività di port state control sulla quale abbiamo sopra argomentato. In questo senso giocano un ruolo essenziale gli organismi di classifica operanti in ambito UE e le Amministrazioni di bandiera delle navi, che, è bene sapere, costituiscono il primo anello nell'assegnazione, dichiarazione e certificazione dell'idoneità alla navigazione delle unità mercantili.

In ambito internazionale, gli effetti dissuasivi fino ad ora messi in opera, tesi a scoraggiare i soggetti del trasporto dall'adottare prassi operative ed amministrative non conformi agli standard di sicurezza, sono piuttosto scarsi sotto l'aspetto della responsabilità civile e dell'indennizzo in caso di inquinamento da idrocarburi e/o da sostanze pericolose e/o nocive. Ne consegue che si potrebbero presumibilmente ottenere risultati molto più positivi attraverso la previsione giuridica di fattispecie illecite a cui applicare sanzioni piuttosto rilevanti sia a carattere pecuniario che eventualmente detentivo, a chiunque causi o contribuisca a provocare un inquinamento marino.

Nella direttiva si stabilisce che destinatari delle sanzioni de qua debbano essere, non solo il proprietario o il comandante della nave, ma anche il proprietario del carico, la società di classificazione e qualsiasi altro soggetto che sia a qualsiasi titolo coinvolto nel traffico marittimo.

Risulta a questo punto ineludibile il ruolo dell'Agenzia Europea per la sicurezza marittima ([www.emsa.eu.int](http://www.emsa.eu.int))<sup>1</sup>, che assolve l'importante e non trascurabile compito di coordinare e cooperare con ogni Stato membro nell'individuazione e nello sviluppo di soluzioni tecnico – operative da adottare per la risoluzione di problematiche di settore, assicurando e garantendo un'attività meramente tecnica di assistenza in seno all'attuazione della Direttiva 35/2005/CE. Altro compito è assistere la Commissione Europea fungendo da organo consultivo e propositivo.

### **Applicazione della Direttiva.**

Premettiamo che la fonte comunitaria in esame non preclude ad ogni Stato membro la possibilità di adottare conformemente al diritto internazionale, misure più rigorose contro l'inquinamento provocato dalle navi. Il suo scopo è di recepire nel diritto comunitario le norme internazionali in materia di inquinamento provocato dalle navi, garantendo la comminazione di sanzioni penali ai responsabili di scarichi illeciti di idrocarburi e/o sostanze pericolose.

Non vogliamo in questa missiva dilungarci troppo sull'indiscutibile importanza degli "strumenti internazionali pertinenti"<sup>2</sup>, tuttavia, non tralasciamo di ricordare che in tale assunto rientrano tutte le Convenzioni Internazionali in materia di sicurezza della navigazione e successivi protocolli/emendamenti di volta in volta in vigore.

Gli scarichi inquinanti sono oggetto di disciplina di questa nuova direttiva, la cui applicazione è subordinata alla conformità alle disposizioni della Convenzione Internazionale sul diritto del mare del 1982.

Inoltre, nel susseguirsi della prescrivenda disciplina, vengono dettate le condizioni entro cui l'applicazione della norma comunitaria deve essere circoscritta:

- acque interne, compresi i porti, di uno Stato membro, nella misura in cui è applicabile il regime Marpol;
- nelle acque territoriali<sup>3</sup> (estensione fino a 12 NM dalla linea di riferimento di delimitazione delle acque interne);
- negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime del passaggio inoffensivo di cui alla parte III, sezione 2 della Convenzione di Montegobay, nella misura in cui uno Stato membro abbia giurisdizione su tali stretti (stretto di Messina)<sup>4</sup>;
- nella zona economica esclusiva (ZEE) o in una zona equivalente di uno Stato membro, istituita ai sensi del diritto internazionale (a differenza di altri Paesi, l'Italia non ha dichiarato alcuna ZEE)<sup>5</sup>;
- in alto mare<sup>6</sup>.

L'articolo 4 della direttiva assegna il compito ad ogni Stato membro di legiferare in subjecta materia a supporto della ratio di considerare gli scarichi inquinanti "fattispecie criminose" qualora effettuati intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave. Tali illeciti penali o reati sono considerati tali entro i "parametri giuridici di valutazione" individuati dall'art. 2 della Decisione quadro 667/2005/GAI.

L'aspetto giuridico per così dire innovativo rispetto al passato, è senz'altro determinato dal fatto che il testo normativo espresso nell'articolo ut supra richiamato, per ragioni di "certezza del diritto" rinvia inevitabilmente alle prescrizioni espresse nelle disposizioni di cui agli artt. 4 e 5 della Direttiva 35/2005.

Alcune chiarimenti sulla differenza tra direttiva e decisione quadro, elaborate nella dottrina dei più autorevoli studiosi di diritto dell'Unione Europea, che i giovani studenti di scienze giuridiche conoscono come diritto comunitario, ci sembrano quanto mai opportune per evitare il sorgere di eventuali dubbi in chi si dovesse imbattere, augurandoci con interesse ed entusiasmo, nella lettura del presente contributo.

Il Trattato Istitutivo dell'Unione Europea, nel suo testo definitivo, adottato il 25/03/1957 ed entrato in vigore il 01 gennaio 1958, ratificato dall'Italia con la Legge 14/10/1957, n. 1203, dopo la sottoscrizione da parte degli Stati membri del Trattato di Amsterdam con il quale, a partire dal 01 maggio 2004, è stato realizzato l'allargamento dell'Unione a 25 paesi, si presenta molto chiaro nel definire con l'art. 249, le differenze tra direttiva e decisione, pur trattandosi di atti tipici delle fonti comunitarie.

Il comma terzo dell'art. 249 prevede che "la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi". La direttiva, pur essendo un atto tipico a carattere vincolante, ha portata individuale e non generale; sicché i suoi destinatari sono ben definiti e possono consistere in uno o più Stati membri.

Nell'art. 254, comma 2, è stabilito che qualora la direttiva sia rivolta a tutti gli Stati membri debba essere pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE). Ne consegue che siffatta

fonte comunitaria, viene anche ed impropriamente definita “direttiva generale”. In linea di massima le direttive mirano ad ottenere un ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in determinate materie. Anche se mancano di portata generale, tale portata è assorbita nelle misure di attuazione adottate da ogni singolo Stato membro. In questo senso si usa dire che le direttive rappresentano uno “strumento di normazione in due fasi”: la prima, accentrata a livello comunitario, dove vengono fissati gli obiettivi e i principi generali, e la seconda decentrata a livello nazionale, dove ciascuno Stato membro attua, attraverso strumenti normativi completi e dettagliati, gli obiettivi e i principi generali fissati dalla direttiva. Alla stessa stregua del regolamento comunitario, la direttiva è obbligatoria in tutti i suoi elementi (obbligatorietà integrale) sicché gli Stati non possono applicarla selettivamente o parzialmente. La direttiva si limita inoltre ad imporre un risultato da raggiungere, lasciando alla discrezionalità dei destinatari le scelte sulle misure di adattamento necessarie per il risultato prescritto. Come noto, agli obblighi comunitari, si adempie attraverso il “recepimento”, ovvero l’adozione di una norma nazionale che “inserisca” nel diritto positivo nazionale, i principi e le prescrizioni comunitarie entro il termine stabilito nella fonte comunitaria di che trattasi.<sup>7</sup>

Ripercorrendo le statuizioni di siffatto atto comunitario, possiamo senz’altro asserire che i destinatari sono tutti gli Stati membri (Art. 18), i quali, entro il 01 marzo 2007 dovranno porre in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie a conformarsi alla direttiva de qua, informando immediatamente la Commissione Europea (art. 16).

Le decisioni – quadro vengono adottate per “il riavvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”. Si tratta di un tipo di atto che si ispira chiaramente al modello della direttiva comunitaria sopra analizzato, con la quale condivide anzitutto lo scopo, che è quello di ravvicinare le normative degli Stati membri. Non dissimilmente dalle direttive, le decisioni – quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle Autorità nazionali in merito alla forma ed ai mezzi benché sussista un’importante differenza dovuta al fatto che le decisioni – quadro non hanno un’efficacia diretta. Lo stesso art. 34, comma 2, lettera della Trattato UE, prende posizione in senso negativo su un problema che invece, per quanto riguarda le direttive, è stato risolto positivamente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.<sup>8</sup>

E’ fuori da ogni dubbio che la Direttiva 2005/35/CE e la Decisione quadro 667/2005/GAI abbiano in comune il fine da perseguire, che interessa essenzialmente la volontà di realizzare una cornice penale comune e condivisa per la repressione dell’inquinamento provocato dalle navi. Tuttavia, mentre con la direttiva si fa sì che le prescrizioni ed i principi comunitari in tale alveo ambientale abbiano un’efficacia diretta negli ordinamenti giuridici dei paesi comunitari, con la decisione invece si assegna l’obiettivo da perseguire, lasciando alla discrezionalità statale interna il ricorso ai mezzi ed alle procedure legislative da adottare.

Leggendo attentamente i titoli delle due fonti comunitarie ci viene facile comprendere le differenze appena enucleate. L’obiettivo della direttiva è chiaramente quello di ridurre, eliminare e combattere l’inquinamento provocato dalle navi attraverso l’introduzione di sanzioni di tipo pecuniario e detentivo. La Decisione si propone di creare una sorta di “codice penale comunitario” omogeneo, condiviso ed attuabile all’interno dell’Unione Europea per raggiungere lo scopo prima enunciato della Direttiva e, mentre quest’ultima arriva direttamente all’aspetto legislativo, disciplinatorio e

precettivo, la prima si preoccupa di definire, seppur ricorrendo ad una fonte comunitaria non sottovalutabile dal punto di vista prescrittivo, di “programmare” attraverso le disposizioni, le volontà e le precipue prese di posizione nei confronti dell’inquinamento provocato dalle navi. Non a caso infatti i tempi di adozione da parte degli organi comunitari preposti sono cronologicamente consequenziali. La Decisione, nella sua veste programmatica è stata emanata prima della Direttiva comunitaria, ovvero adottata dal Consiglio il 12 luglio 2005, mentre l’altra il 07 settembre 2005.

### **Situazione attuale sui reati ai danni dell’ambiente marino.**

I reati ambientali ascrivibili per violazioni alla legislazione vigente, sia essa nazionale, comunitaria e/o internazionale, devono essere descritti in stretta simbiosi con l’elemento territoriale, che risulta essere fondamentalmente determinante.

Nelle note riportate in calce, rifacendoci agli articoli della Convenzione sul diritto del Mare del 1982, abbiamo sinteticamente puntualizzato che cosa debba intendersi per mare territoriale, zona economica esclusiva e alto mare. Pur non potendo trascurare l’importanza che siffatte argomentazioni rivestono per il settore marittimo, riteniamo in via preliminare, di doverci preoccupare di analizzare la “cornice penale” vigente in ambito nazionale e come sia applicabile nelle acque territoriali, ove ogni Stato può e deve esercitare la propria sovranità, senza essere sottoposta né a vincoli né tanto meno a condizionamenti giuridici in senso proprio. Il regime del “passaggio inoffensivo”, rappresenta non un vincolo, non un condizionamento, ma una sorta di “deroga consuetudinaria” creatasi e statuitasi all’interno dell’ordinamento giuridico internazionale.

E’ ben noto che la normativa ambientale sviluppatasi dal dopoguerra ad oggi, oltre ad essere vasta, si presenta molto complessa e per certi aspetti intrigata. Illustri autori non hanno esitato dall’individuare veri e propri “obbrobri giuridici” all’interno dell’ordinamento giuridico creatosi nella materia in itinere in via precipuamente speciale. E, sebbene i nuovi orientamenti politico – istituzionali puntino ad assicurare un quadro normativo omogeneo e coordinato ai principi costituzionali e comunitari, le difficoltà sembrano ancora paventare avvocati, giuristi, magistrati, operatori di Polizia Giudiziaria, volontari, associazioni ambientaliste, etc.

In questo marasma legislativo, l’ambiente marino non è senz’altro escluso anche se bisogna doverosamente riconoscere come, per certi versi, esista una “chiarezza” un po’ più spiccata ma non sufficientemente idonea a debellare dubbi ed incertezze in fase interpretativa e applicativa.

La legge n. 979 del 31/12/1982 possiamo senza dubbio definirla come la norma quadro per la difesa delle acque marittime e costiere. Le disposizioni per la difesa del mare in essa contenute, pur apparendo “antiquata”, mantengono la loro corrente validità giuridica, a cui si associa una sempre crescente modernità. Sono trascorsi ben 23 anni da quando si iniziò a parlare di “piani di pronto intervento locale e nazionale”, attività di pattugliamento e controllo delle coste, di registro degli idrocarburi, di potenziamento del servizio di vigilanza e soccorso in mare, etc, a testimonianza che da allora è iniziata a formarsi una “mentalità”, una “cultura della prevenzione e della risposta”.

Trattandosi di una norma di settore, nel gergo tecnico – giuridico la conosciamo meglio come legge “speciale”, per la quale tralasciamo per il momento di occuparci di tutti gli aspetti disciplinatori, per dedicarci invece all’approfondimento degli elementi prevalentemente sanzionatori.

Nel nostro mare territoriale vige il divieto di scaricare o provocare lo scarico di idrocarburi e/o sostanze inquinanti di cui all’allegato 1 alla legge 979/82..

Le fattispecie illecite previste dalla norma nazionale sono previste e prescritte dall'art. 16 delle disposizioni per la difesa del mare.

Nell'ambito delle acque territoriali e delle acque marittime interne, compresi i porti, infatti, è "fatto divieto a tutte le navi", senza alcuna discriminazione di nazionalità di "versare in mare" o di "causarne lo sversamento", idrocarburi o miscele di idrocarburi, nonché le altre sostanze nocive elencate nell'allegato alla legge. La stessa prescrizione si applica alle navi battenti bandiera nazionale che si trovino a navigare fuori dalle acque territoriali. Ben si conclude come siano escluse le unità straniere.

A nostro avviso, con questo non si vuole affatto significare che una nave greca in navigazione a 14 NM dalla costa italiana possa o sia in qualche modo autorizzata a scaricare in mare, in quanto trovano applicazione le disposizioni a carattere internazionale, ovvero, su tutte, la Convenzione sul diritto del Mare del 1982 e la Convenzione Marpol 73/78.

Ora, ipotizzando un evento contravvenzionale per il quale l'Autorità Marittima abbia accertato, non solo le responsabilità oggettive e soggettive, ma anche il nesso causale, in ossequio ai principi costituzionali e giurisprudenziali dell'ordinamento giuridico italiano, il procedimento che verrà instaurato dagli "inquirenti", procederà secondo direttive diverse in rapporto a due fattori determinanti:

- 1) zona in cui è stata sversata una quantità X di idrocarburi e/o sostanza pericolosa e/o nociva;
- 2) nazionalità della nave che ha provocato l'inquinamento.

L'applicazione delle disposizioni per la difesa del mare è strettamente correlata con i parametri ut supra specificati, nel senso che il primo elemento da considerare è se lo sversamento sia stato o meno prodotto nelle acque territoriali, quindi all'interno del "territorio nazionale" soggetto come noto alla sovranità dello Stato italiano. Se questo elemento esiste allora si potrà procedere comunque all'instaurazione di un procedimento penale a carico del Comandante della nave<sup>9</sup>, indipendentemente dalla bandiera che l'unità in questione è autorizzata a battere. L'elemento territoriale in questo caso è sufficiente ai fini dell'applicazione della normativa nazionale vigente che, ribadiamo, nella *facti species*, è la Legge 979/82. Il riferimento è diretto e di natura formale.

Un po' più complessa si presenta la procedura allorquando lo sversamento sia stato provocato da una nave straniera nell'alto mare. In questo caso, oltre a ricorrere alla Convenzione Internazionale sul diritto del mare ed alla Convenzione Internazionale per gli interventi in alto mare in caso di inquinamento di idrocarburi per quanto attiene la fase del controllo e della risposta all'emergenza al fine di evitare ulteriori danni agli ecosistemi marini e costieri, non sottacciamo sull'importanza che riveste la direttiva 2005/35, per una ragione molto semplice.

A livello Internazionale, l'ordinamento giuridico esistente, che risulta essere frutto di una codificazione consuetudinaria, di trattati ed accordi tra i diversi Stati, non prevede il reato così come è stato previsto dal legislatore nazionale attraverso la norma speciale.

Puntualizziamo ancora, che neanche la Convenzione Marpol 73/78 ha previsto o prevede tali tipologie di illeciti ai danni dell'ambiente marino, né tanto meno sanzioni da infliggere ai responsabili. Ad essa si riconosce un fondamentale valore disciplinatorio sotto il profilo prettamente prevenzionistico, correlato a cognizioni tecniche: si pensi al separatore delle acque oleose, alla casse di zavorra segregata, all'impianto di gas inerte, al crude oil washing, etc. Si tratta, in effetti, di

concetti prevalentemente settoriali, di specifica scientificità e tecnologia. Dal punto di vista concettuale, sarebbe come voler discutere del procedimento di formazione delle leggi, senza conoscere almeno a livello teorico le fonti del diritto ed i concetti basilari sulla nozione di norma giuridica. In poche parole nell'ordinamento giuridico internazionale non si può ancora rilevare alcuna statuizione diretta che esprima il reato di inquinamento da nave, anche se esistono molte norme che ruotando attorno al nocciolo della questione, non hanno una visione diretta del problema. A prescindere dall'elemento soggettivo (dolo o colpa nello sversamento) di cui alla fattispecie di reato prevista dall'art. 20 della Legge 979/82, le disposizioni per la difesa del mare pongono a carico del Comandante e del proprietario o armatore della nave, l'obbligo di rifondere (in solido) allo Stato le spese sostenute per la pulizia delle acque e degli arenili nonché quello di risarcire i danni arrecati alle risorse marine<sup>10</sup>.

Tale disposizione infatti, basandosi sulla responsabilità oggettiva dei summenzionati soggetti, prevede i cogenti obblighi persino nel caso in cui la discarica in mare di sostanze vietate sia avvenuta per garantire la sicurezza della propria o dell'altrui nave o a seguito di avaria ovvero di perdita inevitabile, od anche quando sia stata adottata ogni ragionevole precauzione per impedire o ridurre la discarica stessa. Il carattere accidentale ed involontario dello sversamento, elidendo l'elemento soggettivo del reato, fa sì venire meno il rilievo penale dell'evento, ma non anche l'obbligo, a carico dei summenzionati soggetti, di corrispondere quanto dovuto allo Stato a titolo di indennizzo e risarcimento<sup>11</sup>.

Nel quadro normativo comunitario ed internazionale quindi, non esiste ancora alcuna previsione normativa in senso penalistico. Il reato per inquinamento marino non esiste nel senso di essere giuridicamente definito analogamente a quanto avviene nel nostro ordinamento giuridico limitatamente alle acque interne ed alle acque territoriali.

La Convenzione sul diritto del mare assegna ad ogni Stato costiero la competenza in materia di prevenzione e repressione dell'inquinamento causato da navi, e l'art. 220, da questo punto di vista, riveste una notevole importanza.

Sono molteplici i poteri ai singoli Stati costieri:

- possibilità di iniziare un procedimento per qualunque violazione delle proprie leggi e regolamenti adottati conformemente alla prescrizioni della Convenzione o alle pertinenti regole e norme internazionali per prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento provocato da navi, quando la violazione sia stata compiuta all'interno delle acque territoriale o della propria zona economica esclusiva (comma 1);
- possibilità di effettuare un'ispezione della nave per accertare la violazione e se gli elementi di prova lo giustificano, iniziare un procedimento di cui al punto precedente (comma 2);
- possibilità di esigere che la nave comunichi la propria identità e luogo di immatricolazione, ultimo porto di scalo e di destinazione, ed ogni altro elemento atto a stabilire se una violazione sia stata commessa (comma 3);
- possibilità di effettuare un'ispezione della nave qualora vi sia stato un rifiuto da parte della stessa a fornire gli elementi di cui sopra e che abbia effettuato uno scarico considerevole idoneo a produrre un inquinamento grave dell'ambiente marino (comma 5);
- possibilità di sequestrare una nave che si sia resa responsabile di un inquinamento all'interno del mare territoriale o della zona economica esclusiva dichiarata, nei confronti



della quale lo Stato costiero sia in possesso di elementi probatori schiacciati circa la responsabilità oggettiva e soggettiva (comma 7);

Sotto il profilo procedurale, l'art. 218 s'interessa dell'applicazione della normativa da parte dello Stato del porto. Quando una nave si trovi volontariamente in un porto o all'ormeggio presso una determinata installazione a largo della costa e gli elementi di prova lo giustificano, lo Stato costiero può iniziare un procedimento in relazione a qualunque scarico riversato dalla nave al di fuori delle acque interne, del mare territoriale o della zona economica esclusiva. E' importante osservare però che la procedura vuole che il procedimento venga avviato attraverso la competente organizzazione internazionale o conferenza diplomatica generale. Un esempio può aiutare i lettori a rendersi meglio conto della disposizione appena enunciata.

Supponiamo che una petroliera cipriota sia giunta nel porto di Trieste in data X e che le autorità spagnole abbiano comunicato, tramite l'IMO e le Ambasciate Italiana e Cipriota in Spagna, dopo aver esperito tutti gli accertamenti di rito ed acquisito pertanto gli elementi di prova inconfutabili, uno sversamento di una quantità notevole di acque di lavaggio ove sia presente una percentuale di idrocarburi superiore alle 15 p.p.m. come previsto dalla Marpol 73/78.

Lo Stato spagnolo, ai sensi dell'art. 218, comma 2, può iniziare un procedimento in quanto è stato o rischia di essere danneggiato dallo scarico illecito.

Nell'esempio quindi, la Guardia Costiera Italiana aprirà un'inchiesta in forza di quanto previsto dal comma 1, a testimonianza della grande validità dello strumento giuridico convenzionale internazionale. Gli atti dell'inchiesta possono essere e vengo trasmessi tra gli Stati interessati attraverso il "sistema del monitoraggio", di cui ci siamo occupati in un precedente contributo<sup>2</sup>.

Aggiungiamo poi che il comma 3 prevede che lo Stato dove si trova la nave, che nell'esempio è il porto di Trieste, quindi l'Italia, deve soddisfare per quanto possibile le richieste della Spagna affinché venga aperta un'inchiesta ed acquisiti tutti gli elementi di prova all'uopo necessari.

Ora, riallacciandoci all'ordinamento giuridico nazionale, quando lo sversamento irregolare sia stato effettuato da navi straniere in acque internazionali, l'Autorità Marittima dovrà procedere a comunicare tutti gli elementi acquisiti al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio in maniera tale che questo dicastero possa informare tramite il Ministero per gli Affari Esteri, lo Stato di bandiera, in linea con quanto stabilito dall'art. 4, comma 2 della Legge 662/94 (norma con cui l'Italia ha recepito la Convenzione Marpol 73/78).

Un ultimo sguardo riteniamo debba essere rivolto alle sanzioni penali previste dall'art. 17, comma 2 e dall'art. 12, per violazione dell'art. 19, comma 2 della Legge 979/82 che stabilisce l'obbligo per il Comandante di annotare le circostanze e le cause della perdita o del versamento di idrocarburi nel "Registro degli idrocarburi". Per tale tipo di illecito, di natura penale contravvenzionale, è prevista la pena detentiva dell'arresto sino a 6 mesi o la pena pecuniaria dell'ammenda sino € 5164. Alla stessa pena, detentiva o pecuniaria, soggiace il Comandante che abbia omesso di denunciare all'Autorità Marittima del porto più vicino, il versamento o la perdita di idrocarburi.

### **La giurisprudenza di merito e di legittimità.**

Partiamo dal divieto vigente per tutte le navi, senza distinzione di nazionalità, di sversare o comunque causare lo sversamento sia nell'ambito delle acque territoriali (Mar Mediterraneo quale

area speciale secondo la Marpol 73/78), sia in quelle interne, di idrocarburi o di miscele di idrocarburi nonché delle altre sostanze nocive all'ambiente marino (art. 16 della Legge 979/82). Osserviamo che questo divieto vale anche per le navi italiane che si trovino a navigare in alto mare o in acque soggette all'altrui sovranità. Statuizione che è stata ulteriormente rafforzata dalla Legge 220 del 28/02/1992 recante "interventi per la difesa del mare".

Si evince *ictu oculi*, la palese disparità di trattamento operata nei confronti del naviglio nazionale rispetto a quello straniero da parte della normativa nazionale, con inevitabili riflessi sul regime sanzionatorio. La diversità perpetrata in questa maniera ad *adundantiam* conduce alla sgradevole situazione giuridica nella quale un comportamento illecito viene punito secondo pesi e misure diverse a causa del fattore nazionale dell'unità mercantile in questione. Uno scarico illecito nel Mar Mediterraneo, se compiuto da una petroliera italiana, sarà punito penalmente, essendo considerato "reato", mentre se compiuto da una oil tanker libica incontrerà solo un mare in quiete, privo di qualsiasi riflesso sotto il profilo persuasivo e repressivo. Nel qual caso poi il Comandante dell'unità fosse italiano, verrebbe applicato un più rigido regime penale rispetto ad un Capo della spedizione straniero, essendo prevista la pena accessoria della sospensione del titolo professionale marittimi secondo quanto disposto dal Codice della Navigazione.

Non poche antinomie hanno animato le diatribe scatenatesi tra Autorità Marittime, Società di armamento, Personale Marittimo, Giudici di merito e di legittimità.

La Suprema Corte, intervenendo su questa vexata quaestio, ha osservato a primo acchito, come in applicazione del principio del *favor rei* (art. 2 del Codice Penale), devono applicarsi le più favorevoli disposizioni della Convenzione Marpol 73/78 trattandosi di disposizioni che tollerano a certe condizioni lo scarico in mare. Aggiunge altresì, che "la normativa nazionale determina una situazione di disfavore sia per le pene più severe, che dovrebbero essere irrogate ai connazionali, sia per i maggiori costi derivanti dal rispetto delle previsioni che vietano qualsiasi forma di scarico".

Sono pochi i porti italiani ad essere dotati delle strutture necessarie al conferimento delle acque di lavaggio sicché, il rispetto della Legge 979/82 costringe le navi italiane a lunghissimi tragitti (in qualunque parte del mondo esse si trovino) per raggiungere le località d'accoglienza ove potersi liberare di questi rifiuti<sup>12</sup>.

In secondo luogo, sempre la Suprema Corte, osserva che in applicazione del principio della successione della legge nel tempo (Art. 2 C.P.), le disposizioni convenzionali della Marpol 73/78 sono subentrate a quelle sulla difesa del mare del 1982, prevedendo un trattamento giuridico punitivo più favorevole. "Ne consegue pertanto che le sanzioni di cui alla Legge 979/82 sono inapplicabili quando la normativa internazionale viene osservata; mentre sono configurabili i reati di inquinamento quando in base all' art. 4 della Convenzione, le disposizioni internazionali sono violate.

Per meglio comprendere, se la petroliera di cui all'esempio *ut supra*, pur violando l'art. 16 e 17 della normativa nazionale, avesse ottemperato alle disposizioni della Marpol 73/78, ad esempio per quanto riguarda la percentuale delle 15 p.p.m. di idrocarburi presenti nelle acque di lavaggio, non le si potrebbe ascrivere alcun reato<sup>13</sup>.

Il contrasto tra norme nazionali e norme internazionali è stato poi risolto con una sentenza del 1998 in cui si è "stabilito" che lo scarico in mare di sostanze comprese negli allegati alla Legge 979/82, effettuato da nave italiana in acque internazionali secondo le prescrizioni della Convenzione Marpol

73/78 non costituisce reato perché le norme internazionali sono entrate in vigore successivamente alle disposizioni per la difesa del mare talché si è venuta a determinare una vera e propria abolitio criminis. Nella stessa sentenza, il massimo organo, ha altresì eccepito che anche volendo ritenere astrattamente possibile la realizzazione del reato ut supra, il medesimo presenterebbe un tasso di “irragionevolezza” tale da porsi in contrasto con l’art. 2 della Carta Costituzionale. Si renderebbe ineludibile la denuncia di illegittimità costituzionale degli artt. 16, 17 e 20 della Legge 979/82. Ponendo fine all’annosa controversia sollevata dagli armatori italiani secondo i quali, assoggettarsi al più rigoroso regime sanzionatorio della normativa nazionale, significherebbe subire una disparità di trattamento in senso negativo rispetto agli operatori stranieri, si è definitivamente accertato che i reati di cui agli artt. 16 della Legge 979/82, possono configurarsi solo laddove lo sversamento delle sostanze nocive venga effettuato non ottemperando alle procedure previste dalla Convenzione Internazionale.

Essendosi verificate antinomie non dissimili da quella che abbiamo appena analizzato anche in altri Stati Europei, si può ben comprendere quanto sia veramente importante la Direttiva CE 2005/35, per la quale attendiamo entusiasti un recepimento quanto mai conforme ai principi comunitari.

Cristian ROVITO

<sup>1</sup> L’ Agenzia europea per la sicurezza marittima è stata istituita con il Reg .CE 1406/2002 del 27/06/2002. [www.emsa.eu.int](http://www.emsa.eu.int).

<sup>2</sup> Vds “Il monitoraggio nell’attività di prevenzione e tutela del mare dall’inquinamento provocato dal traffico marittimo delle navi” a cura di Cristian ROVITO su [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

<sup>3</sup> Art. 3 della UNCLOS 82 statuisce che ogni Stato ha il diritto di fissare la larghezza del proprio mare territoriale fino ad un limite di 12 NM dalla linea di base, ove può esercitare appieno e senza restrizioni la propria sovranità.

<sup>4</sup> Il regime di passaggio attraverso gli stretti usati per la navigazione internazionale . . . omissis . . . non deve sotto alcun altro modo modificare né il regime giuridico delle acque di tali stretti, né l’esercizio di sovranità o giurisdizione su tali acque, sui relativi fondi marini, sul loro sottosuolo e sullo spazio soprastante, da parte degli Stati rivieraschi.

<sup>5</sup> La zona economica esclusiva è la zona al di là del mare territoriale e ad esso adiacente, sottoposta allo specifico regime giuridico . . . omissis . . . in virtù del quale i diritti e la giurisdizione dello Stato Costiero, e i diritti e le libertà degli altri Stati, sono disciplinati dalle pertinenti disposizioni della presente Convenzione. Non si estende al di là di 200 NM dalle linee di base (limite delle acque interne).

<sup>6</sup> Art. 87, L’alto mare è aperto a tutti gli Stati, sia costieri, sia privi di litorale. La libertà dell’alto mare viene esercitata secondo le condizioni sancite . . . omissis . . . e da altre norme del diritto internazionale. Essa include . . . omissis . . . libertà di navigazione, libertà di sorvolo, libertà di posa cavi sottomarini e condotte, alle condizioni della Parte VI, libertà di costruire isole artificiali e altre installazioni consentite dal diritto internazionale, libertà di pesca, libertà di ricerca scientifica. Tali libertà vengono esercitate da tutti gli Stati . . . omissis . . . alle attività nell’Area.

<sup>7</sup> Così Luigi Daniele su “Diritto dell’Unione Europea, dal Piano Schuman al progetto di Costituzione per l’Europa”, pag. 138 – Giuffrè Editore

<sup>8</sup> Sempre Luigi Daniele su “Diritto dell’Unione Europea, dal Piano Schuman al progetto di Costituzione per l’Europa”, pag. 138 – Giuffrè Editore

<sup>9</sup> Il Comandante della nave è il Capo dell'equipaggio, che si trova al vertice dell'organizzazione, costituita dalla nave o dall'aeromobile nella fase della spedizione. Le attribuzioni che qualificano, dal punto di vista tecnico – gestionale, la funzione di comando sono: a) la direzione esclusiva della manovra e della navigazione; tale direzione deve essere anche personale nelle situazioni più delicate per la navigazione marittima; b) l'accertamento dell'idoneità della nave alla navigazione; c) la tenuta e la conservazione dei documenti e dei libri di bordo; tutto sul presupposto del possesso dei requisiti di idoneità tecnica, propri della funzione. La figura del Comandante è una delle più complesse, per i suoi aspetti tecnici, privatistici e amministrativi nonché per la varietà e la vastità dei settori che essa investe, che ne fanno un istituto tipico, espressione della varietà e della molteplicità degli interessi, che coinvolge l'impiego della nave. Così Antonio Lefebvre, Gabriele Pescatore, Leopoldo Tullio su "Manuale di Diritto della Navigazione" – Giuffrè Editore.

<sup>10</sup> Il principio del "chi inquina paga" è un principio che da tempo ha trovato riconoscimento sia nelle fonti comunitarie che in quelle internazionali per le interrelazioni che la politica della tutela dell'ambiente presenta con il sistema economico. Il principio fu utilizzato per la prima volta dal Comitato per l'ambiente dell'OECD (Organization for economic cooperation and development) nel 1962 ed è qualificato come principio di efficienza economica che incoraggia l'uso razionale delle risorse ambientali scarse. In ambito comunitario il principio compare per la prima volta nel 1973, inserito nel primo programma d'azione in materia ambientale, con riferimento alle spese per la prevenzione ed eliminazione dei fattori nocivi. È qualificato come principio di causalità ed è indicato come uno degli elementi fondamentali per una politica di tutela dall'inquinamento. Così Stefano Maglia su "Corso di Diritto Ambientale" Casa Editrice La tribuna.

<sup>11</sup> Così Luca Salomone su "La Direttiva CE 2005/C 25/E/03 sull'armonizzazione del sistema sanzionatorio previsto al fine di aumentare la sicurezza marittima e migliorare la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento provocato dalle navi" su [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

<sup>12</sup> Vds "La disciplina dei rifiuti portuali" e "La disciplina dei rifiuti portuali: aspetti tecnico – pratici a quasi due anni dall'entrata in vigore del D.Lgs 182/2003" a cura di Cristian Rovito su [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

<sup>13</sup> Cfr, Corte di Cassazione Sez. III, 19 novembre 1996, n. 612

<sup>14</sup> Cfr. Corte di Cassazione Sez. III del 22 luglio 1998