

Le convenzioni internazionali a tutela dell'ambiente marino

A cura dell'Avv. Michele Pezone

Negli ultimi quaranta anni vi è stata una sempre crescente produzione normativa a livello internazionale, finalizzata ad affrontare i problemi ambientali a carattere globale, come l'effetto serra o i cambiamenti climatici, tanto che si è parlato, a tal proposito, della formazione di un "diritto internazionale dell'ambiente".

Come noto, sono diversi gli strumenti legislativi che possono essere utilizzati a livello internazionale. I più incisivi sono i trattati ed i regolamenti *self executing*, direttamente applicabili negli ordinamenti interni degli Stati aderenti. Poi vi sono le direttive, che si limitano a sollecitare gli Stati ad adottare delle norme comuni, ed infine vi sono le dichiarazioni e gli altri atti di natura politica, che sono sprovvisti di forza obbligatoria.

Volendo fare una panoramica degli interventi che si sono succeduti in materia ambientale, viene in rilievo, innanzi tutto, la **Conferenza di Stoccolma del 1972**, patrocinata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), durante la quale venne evidenziato che le problematiche relative alla tutela dell'ambiente avevano assunto una dimensione mondiale. Venne pertanto stabilito il principio, poi ribadito nella *Dichiarazione di Rio* del 1992, secondo cui "*gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le proprie politiche ambientali e di sviluppo, ed hanno il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale*".

Successivamente vennero sottoscritti numerosi trattati, tra i quali ricordiamo la Convenzione sul commercio internazionale delle specie a rischio del 1973, e la Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento marino da fonti terrestri del 1974.

Nel 1986 venne firmato a Roma l'**Atto unico Europeo**, che all'art. 235 forniva dei poteri alla Commissione, accennando al fatto che la Comunità era autorizzata ad intervenire su particolari questioni in ambito ambientale.

Nel 1992 è stato introdotto, con il **Trattato di Maastricht**, il principio di sussidiarietà, finalizzato a consentire il superamento delle disarmonie che permanevano tra le norme comunitarie e quelle

degli Stati membri, ed è stato quindi stabilito che *“la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati a livello comunitario”*.

Nel 1997 il **Trattato di Amsterdam del 1997**, ha enunciato il principio dello "sviluppo sostenibile" ed il principio secondo cui “chi inquina paga”, che ha dei riscontri col principio di prevenzione contenuto nella dichiarazione di Stoccolma del 1972.

Il principio dello "sviluppo sostenibile" prevede che la crescita economica non debba mettere in pericolo le possibilità di benessere delle generazioni future punto di vista ambientale e sociale.

Il secondo principio, secondo il quale quando si verifica un danno ambientale paga l'inquinatore (principio "chi inquina paga"), ha una chiara finalità di dissuasione alla violazione delle norme in materia d'ambiente.

Quando vi è una minaccia di danno ambientale, la procedura, in sintesi, è la seguente: l'autorità competente designata da ciascuno Stato membro impone all'esercente di adottare le misure preventive idonee o le prende essa stessa, coprendo successivamente le spese relative a queste misure. Se l'esercente non ha la possibilità economica di adottare, in tutto o in parte, le misure di riparazione necessarie, o se l'identificazione dell'inquinatore responsabile non risulta possibile, gli Stati membri provvedono direttamente ad adottare le opportune misure, istituendo, eventualmente, meccanismi di finanziamento alternativo, come le fidejussioni o i fondi collettivi. In tale caso, l'autorità competente recupera i costi sostenuti dall'esercente responsabile del danno o della minaccia imminente di danno.

Per ciò che attiene, in particolare, alla prevenzione dell'inquinamento marino, possiamo dire che essa, a livello internazionale, è regolata da diverse convenzioni che vengono di seguito esaminate.

Vi sono convenzioni che disciplinano lo scarico, o meglio l'immersione in mare, di rifiuti ed altre sostanze nocive da navi, aerei, banchine od altre strutture artificiali (c.d. *dumping*) e l'inquinamento da terra, come la Convenzione di Londra del 1972 e la Convenzione di Parigi del 1974.

Di particolare interesse per l'Italia è la **Convenzione di Barcellona del 16 febbraio 1976**, relativa alla salvaguardia del Mare Mediterraneo, che è considerato "area speciale" per la sua particolare situazione ecologica. Con tale accordo si è inteso arginare il fenomeno dell'inquinamento dell'area

mediterranea, a prescindere dalla materia inquinante e dalle modalità dell'inquinamento, mediante la previsione di una cooperazione tra Stati a livello scientifico, tecnologico e di intervento nelle varie situazioni critiche secondo programmi comuni.

Alla predetta Convenzione sono stati affiancati due protocolli: il primo è relativo alla prevenzione dell'inquinamento causato dalle operazioni di scarico effettuate da navi e aeromobili, ed il secondo è relativo alla cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento da idrocarburi e altre sostanze nocive in caso di situazione critica. Quest'ultimo protocollo, in particolare, ha fissato i criteri secondo i quali gli Stati possono istituire delle "zone protette" nelle quali possono essere vietate o permesse determinate attività (per es. divieto di scarico di rifiuti o altre sostanze, regolamentazione della pesca e dello sfruttamento del fondo e sottofondo marino).

Tra le convenzioni che pongono il divieto di dispersione di idrocarburi dalle navi o da piattaforme fisse e mobili, e per la cui infrazione stabiliscono la punibilità da parte della legislazione dello stato di immatricolazione, così operando un rinvio agli ordinamenti interni, ricordiamo la Convenzione di Londra del 1954 e la Convenzione per la prevenzione della polluzione da navi **Marpol 1973/1978**, adottata dall'Organizzazione Marittima Internazionale a Londra il 2 novembre 1973, ratificata in Italia con la legge 29 settembre 1980 n. 662, ed i successivi Protocolli del 1978 e 1997.

La predetta convenzione, per la prima volta, ha fissato una serie di regole finalizzate a prevenire l'inquinamento marino provocato dagli idrocarburi (allegato I), da sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa (allegato II), da sostanze pericolose trasportate in appositi contenitori (allegato III), da acque nere (allegato IV) e rifiuti (allegato V), e ad evitare anche l'inquinamento atmosferico causato da navi (allegato VI).

La Convenzione Marpol 73/78 ha infatti previsto l'obbligo per tutte le navi, e non solo per le petroliere, di disporre di impianti per la separazione degli idrocarburi, ed ha introdotto prescrizioni particolari per le cosiddette "aree speciali" con caratteristiche ecologiche particolari (Mediterraneo, Mar Baltico, Mar Nero, Mar Rosso, Antartico). Gli allegati tecnici della Convenzione riportano norme dettagliate relative agli scarichi in mare di rifiuti e residui, con obblighi più severi per le aree speciali.

La Convenzione riguarda anche i porti, ed impone alle parti firmatarie di garantire la presenza di impianti di raccolta per i vari tipi di rifiuti, in grado di non causare ritardi alle navi che ne fanno

uso, al fine di non rendere eccessivamente difficoltosa e dispendiosa l'attività marittima.

La Convenzione Marpol, inoltre, è intervenuta proficuamente anche nel settore dei meccanismi di controllo, mediante la istituzione di un certificato internazionale, rilasciato dallo Stato della bandiera, ed attestante la presenza, in relazione alla nave titolare, di tutti i canoni richiesti dalla convenzione stessa al fine di prevenire l'inquinamento marino. Qualora una nave, entrando nel porto di uno Stato straniero, dovesse essere sottoposta ad ispezione e risultasse priva dei caratteri attestati nel certificato internazionale, lo Stato del porto dovrà imporre il fermo della nave. Si tratta dello stesso meccanismo previsto dal Protocollo di Londra del 1972, che ha integrato il sistema della CLC del 1969 che tra poco esamineremo.

Occorre però dire che le predette normative, di fatto, non vengono adeguatamente applicate, sia a bordo delle navi che nei porti, e ciò sia per la mancanza di mezzi, sia per lo scarso interesse mostrato a volte da alcuni Stati nel controllare le proprie acque. Da ciò deriva l'esigenza, sempre più avvertita, di un'applicazione armonizzata delle norme internazionali, mediante la creazione di una sorta di diritto penale internazionale.

Tra le convenzioni che stabiliscono l'obbligo per lo stato costiero di porre in essere tutte le misure appropriate per la protezione delle risorse viventi nel mare da agenti dannosi ricordiamo la **Convenzione sul diritto del mare di Montego Bay del 1982.**

La XII parte della predetta convenzione è dedicata alla protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento, ed impone agli Stati contraenti l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino nonché quello di adottare leggi e regolamenti per prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento marino in relazione a tutte le fonti di inquinamento. Come è stato attentamente osservato, la predetta Convenzione, per ciò che attiene alla tutela dell'ambiente marino, ha segnato il passaggio da una disciplina di tipo privatistico, che prevedeva diritti ed obblighi reciproci degli Stati, in attuazione di interessi particolari di ciascuno di essi, ad una disciplina a carattere pubblicistico, in quanto volta ad attuare l'interesse generale della comunità internazionale, alla protezione dell'ambiente marino contro l'inquinamento¹.

In tale quadro assumono particolare rilevanza due nuovi istituti previsti dalla Convenzione di Montego Bay, e cioè il potere d'intervento dello Stato costiero in alto mare (art. 221), ed i poteri

¹ C. SCASSERA, *Evoluzione storica della tutela dell'ambiente marino*, in "Il diritto della pesca", ESI, 2003

dello Stato del porto nei confronti delle navi che entrino nel porto dopo avere causato un inquinamento delle acque marine, indipendentemente dal fatto che tali acque siano o meno ricomprese in quelle sottoposte alla giurisdizione di tale Stato. Infatti nella nuova normativa non rileva la zona geografica nella quale si sia verificato l'inquinamento, poiché lo Stato che è in grado di intervenire, in via preventiva o repressiva, con maggiore tempestività ed efficacia, è autorizzato a farlo. E' dunque evidente che in tale sistema lo Stato interveniente non opera per la protezione esclusiva dei propri interessi, bensì per la protezione di interessi generali facenti capo all'intera comunità internazionale.

Gli Stati sono responsabili dell'adempimento dei propri obblighi internazionali in materia di protezione dell'ambiente marino. Per ciò che attiene alla responsabilità per danno, la Convenzione di Montego Bay, all'art. 235, lascia al diritto interno il compito di affrontare il tema della responsabilità, così come aveva fatto la Convenzione di Bruxelles del 1969, che a breve esamineremo, la quale imponeva agli Stati contraenti obblighi di vigilanza e di controllo al fine di prevenire l'inquinamento marino, senza però prevedere l'obbligo di risarcire il danno, lasciando agli ordinamenti interni il compito di regolare l'aspetto relativo alla responsabilità per il danno.

La **Convenzione di Bruxelles** sulla responsabilità civile per inquinamento da idrocarburi del 29 novembre 1969 (Civil Liability Convention), introdotta nel nostro ordinamento con la L. 186/1977 e successivamente modificata da protocolli, tra cui quello di Londra del 1992, entrato in vigore il 30 maggio 1996), predispone una disciplina uniforme in materia di responsabilità civile extracontrattuale per danni da inquinamento verificatisi sul territorio o nel mare territoriale e causati da perdita o scarico di idrocarburi, a seguito di incidente, da una nave cisterna che li trasporta alla rinfusa². Dunque rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione esclusivamente i danni causati sul territorio di uno Stato contraente, ivi compreso il mare territoriale. La convenzione imputa la responsabilità al proprietario della nave cisterna e il regime della responsabilità introdotto da questa convenzione è sicuramente rigoroso per il limitato numero di casi di esonero.

Secondo alcuni Autori la CLC istituisce un regime di responsabilità per colpa presunta *juris tantum*, mentre secondo altri la CLC introduce un regime oggettivo o quasi di responsabilità, seppure non assoluta per l'esistenza di una serie tassativa di esimenti. In effetti il criterio adottato dalla

² Per approfondimenti si veda C. PINTO, "La responsabilità per inquinamento da idrocarburi nel sistema della CLC 1969", Padova 1993

convenzione per la imputazione della obbligazione risarcitoria al responsabile dell'inquinamento prescinde dalla verifica della sussistenza della colpa o del dolo, ed anche del nesso causale tra la condotta posta in essere e il danno da inquinamento, pur dovendo sussistere la prova del rapporto di causalità tra l'incidente e la fuoriuscita volontaria o accidentale, e poi tra tali perdite e l'inquinamento dannoso.

Ai sensi della CLC, il proprietario di una nave cisterna immatricolata in uno Stato contraente, che trasporti più di 2000 tonnellate di idrocarburi alla rinfusa come carico, è obbligato a contrarre un'assicurazione o a fornire una garanzia finanziaria debitamente certificata (fideiussione bancaria o certificato di fondo internazionale), per un ammontare pari all'importo limite della sua responsabilità determinato in base ai criteri predisposti dallo strumento internazionale.

E' previsto un sistema sanzionatorio nel caso in cui non ci si adegui al predetto obbligo. Infatti ogni Stato membro, in qualità di Stato della bandiera, deve impedire alla nave sprovvista di idonea certificazione di intraprendere la navigazione, mentre in qualità di Stato del porto nel quale la nave si ricovera volontariamente, deve garantire che essa sia fornita della copertura assicurativa richiesta. Quest'ultima disposizione è dettata indipendentemente dalla bandiera, per cui è irrilevante che l'imbarcazione sia stata immatricolata in uno Stato membro o terzo alla Convenzione.

Alla CLC si è aggiunta, nel 1971, la Convenzione FUND sulla istituzione di un fondo per il risarcimento dei danni da inquinamento (anch'essa modificata con successivi protocolli) con il duplice scopo di garantire il risarcimento dei danni da inquinamento alle vittime nella ipotesi in cui non siano riuscite ad ottenere risarcimento dal proprietario o non abbiano diritto al risarcimento secondo il regime della CLC, oppure i danni eccedano i limiti di responsabilità previsti dalla CLC, e di sgravare in parte il proprietario della nave inquinatrice dal peso finanziario attribuitogli dalla convenzione. I ricevitori di idrocarburi in quantità superiori ad un certo limite devono versare al fondo internazionale dei contributi proporzionali, facendo così gravare una parte delle conseguenze economiche dei danni da inquinamento sui soggetti economicamente interessati agli idrocarburi. La responsabilità del Fondo è comunque sussidiaria, per cui la vittima dovrà prima richiedere il risarcimento del danno subito al proprietario (che comunque sarà assicurato), e solo successivamente può rivolgersi al Fondo se i danni risarcibili eccedano i limiti del debito del

responsabile nella misura prevista dalla CLC, o se il responsabile non è tenuto al risarcimento perché ricorrono delle esimenti.

Occorre segnalare che anche gli stessi operatori del trasporto di idrocarburi (armatori, noleggiatori, compagnie petrolifere) hanno concluso una convenzione privatistica denominata TOVALOP (Tanker owners voluntary agreement concerning liability for oil pollution) entrata in vigore nel 1969 che stabilisce, similmente alla CLC, una sorta di responsabilità oggettiva per danni da inquinamento petrolifero a carico del proprietario della nave cisterna. Con il parallelo accordo CRISTAL i predetti operatori hanno istituito un fondo privato, finanziato dai proprietari del carico di petrolio. Questi accordi volontari si utilizzano nei casi di inapplicabilità delle predette convenzioni CLC 1969 e IFC 1971.

Occorre inoltre sottolineare che le previsioni della CLC non si occupano della eventuale responsabilità di altri soggetti diversi dal proprietario della nave (per esempio l'armatore), né regolamentano il risarcimento del danno all'ambiente, per cui tali aspetti sono di competenza delle singole legislazioni nazionali.

In Italia vengono in rilievo, a tal proposito, la L. 979/1982 "Disposizioni per la difesa del mare", che prevede una responsabilità solidale nei confronti dello Stato a carico del proprietario, dell'armatore e del comandante della nave che ha versato idrocarburi in mare, e l'art. 18 della L. 349/1986, istitutiva del ministero dell'ambiente.

Quest'ultima norma, oltre ad affermare che la protezione dell'ambiente è riconosciuta come un interesse diretto della collettività nazionale, per cui il danno all'ambiente è perpetrato nei confronti dello Stato e degli enti territoriali minori, stabilisce che l'obbligo del risarcimento consegue a qualunque fatto doloso o colposo che, in violazione di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge, comprometta l'ambiente. In mancanza di una precisa quantificazione, il danno va liquidato in via equitativa dal giudice ordinario, tenuto conto comunque della gravità della colpa del soggetto agente e del costo di ripristino.

In base a tale norma, pertanto, lo Stato, quale titolare del bene "ambiente", è titolare di un rimedio risarcitorio che si basa sulla disciplina di cui all'art. 2043 c.c.³, implicando un'imputazione

³ si legga sul punto, più diffusamente, A. BALANTE, *Il danno ambientale: l'inquinamento marino cagionato da idrocarburi, rapporti tra normativa interna ed internazionale*, in "Il diritto della pesca", ESI, 2003, 179 e ss; COMPORTI, *Il danno ambientale*, 1987, 269

soggettiva del danno (dolo o colpa del danneggiante). Diversamente si atteggia la responsabilità di cui all'art. 2050 c.c., secondo il quale chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per i mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno. La rigorosità della prova liberatoria ha portato la dottrina a ritenere che si tratta di un tipo di responsabilità oggettiva⁴. Il trasporto marittimo viene considerato attività pericolosa, pertanto l'imprenditore (cioè l'armatore o la società di armamento in persona del suo legale rappresentante) si dovrà accollare tutti i rischi che possono derivare dall'esercizio della propria attività di impresa.

La legittimazione attiva alla domanda di risarcimento per il danno all'ambiente marino spetta allo Stato, quale ente esponenziale degli interessi della collettività sia a mente della L. 979/1982, sia a norma della L. 349/1986. I cittadini possono solo sollecitare l'esercizio dell'azione, denunciando i fatti di cui siano a conoscenza, mentre, secondo la legge 349/1986, i privati sarebbero indennizzabili solo dopo aver assolto la prova che il danno ambientale ha leso un loro diritto soggettivo incidente su di un loro bene privato.

La legislazione italiana, dunque, sotto alcuni profili si sovrappone a quanto già regolamentato dalla CLC, creando evidenti problemi di coordinazione normativa. Infatti la CLC riconosce al proprietario il diritto di limitare la sua responsabilità, per ciascun sinistro, ad un importo calcolato sulla base delle tonnellate di stazza della nave cisterna, con la previsione di un limite massimo. La previsione, invece, da parte della normativa nazionale, della risarcibilità del danno ambientale anche da parte di altri soggetti diversi dal proprietario, che invece è l'unico responsabile del danno ai sensi della CLC, introduce ulteriori elementi di alea nei costi del trasporto marittimo, che diviene quindi più oneroso da assicurare.

Occorre inoltre evidenziare che la convenzione esclude la esperibilità di altre domande di risarcimento, nei confronti del proprietario, che non siano fondate sulla convenzione, ma sugli ordinari strumenti di accertamento della responsabilità extracontrattuale forniti dal codice della navigazione (art. 274 quando il proprietario riveste la funzione di armatore il quale è responsabile per i fatti dell'equipaggio) e dal codice civile (art. 2043 e 2050) o ancora dalle leggi speciali (979/1982 e 349/1986 per ciò che riguarda l'ordinamento italiano) e vieta altresì qualsiasi azione di

⁴ TRIMARCHI, *La responsabilità civile per esercizio di attività pericolose*, 1961, 276

risarcimento verso i preposti o mandatari, con o senza rappresentanza del proprietario. I protocolli dei 1984 estendono questo divieto di esperimento della azione di responsabilità nei confronti dei piloti e degli altri membri dell'equipaggio, dei noleggiatori, del locatario a scafo nudo, dei manager e degli operatori della nave, dei soccorritori, di tutti coloro che predispongono misure di prevenzione e dei preposti, dipendenti o mandatari dei soggetti menzionati., consentendo comunque al proprietario l'azione di rivalsa nei confronti dei terzi eventualmente responsabili. E' evidente che dovrebbe essere perseguito un coordinamento della normativa interna con quella internazionale⁵. In ogni caso, le due suddette leggi speciali dirette alla tutela del mare e dell'ambiente (L. 979/82 e 349/86) coprono le ipotesi non ricomprese nell'ambito della CLC, relative allo spandimento in mare di sostanze diverse da idrocarburi.

Un breve cenno merita infine la **Convenzione di Londra del 1989 sul salvataggio**, meglio nota come Salvage Convention, ratificata e resa esecutiva in Italia con la L. 129/95, entrata in vigore il 14/7/96, la quale prevede che il soccorritore, durante le operazioni di soccorso, deve usare la dovuta diligenza per evitare o limitare i possibili danni all'ambiente. Parimenti il proprietario della nave e gli interessati al carico dovranno fornire la massima collaborazione durante le operazioni di soccorso, nonché cooperare per la salvaguardia dell'ambiente marino. Anche in tale convenzione, quindi, viene in rilievo l'interesse della comunità internazionale alla tutela dell'ambiente marino, a conferma della sempre maggiore importanza che hanno assunto le problematiche relative alla tutela dell'ambiente, ed in particolare quello marino, a livello internazionale.

Michele Pezone

Pubblicato il 25 settembre 2007

⁵ Si legga sul punto Romanelli "*Norme convenzionali e ordinamento interno*" in "Il regime giuridico internazionale del mare mediterraneo" a cura di Leanza, Milano 1987, 457