

**Le innovazioni giuridiche introdotte dalla  
Legge comunitaria 2009 nel campo della tutela e del perseguimento  
dei reati di inquinamento marino da navi  
(Legge n. 96 del 04 giugno 2010 – s.o. n. 138 alla G.U. n. 146 del 25 Giugno  
2010)**

A cura di Cristian Rovito  
Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera

Sul s.o. n. 138 alla G.U. n. 146 del 25 giugno 2010 è stata pubblicata la Legge 04 giugno 2010, n. 96 recante “disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – **Legge comunitaria 2009**”.

E’ interessante porre l’attenzione sull’art. 19 relativo alla delega al Governo per il recepimento della **direttiva 2008/99/Ce sulla tutela penale dell’ambiente**, e della **direttiva 2009/123/Ce che modifica la direttiva 2005/35/Ce relativa all’inquinamento provocato dalle navi e all’introduzione di sanzioni penali**.

Impiantiamo sul terreno della nostra analisi i capisaldi di partenza. Poi individuiamo ed analizziamo i principali elementi giuridici, per certi versi innovativi, che con tali norme il legislatore comunitario e quello nazionale, quest’ultimo attraverso l’istituto del recepimento, hanno inteso introdurre nel dibattuto settore della tutela penale dell’ambiente e del perseguimento dei reati a danno dell’ambiente marino perpetrati *sui generis* dalle navi.

In un precedente contributo<sup>1</sup> disquisimmo sul nuovo sistema sanzionatorio, di derivazione prettamente comunitaria, introdotto nel quadro di intenti volto da un lato ad aumentare la sicurezza marittima (*maritime safety*), dall’altro a rafforzare la protezione dell’ambiente marino attraverso un adeguato, efficace ed uniforme sistema sanzionatorio (amministrativo punitivo e penale).

La direttiva 2005/35/Ce è stata modificata nella denominazione dalla Direttiva 2009/123/Ce in “**...omissis...relativa all’inquinamento provocato dalle navi e all’introduzione di sanzioni, anche penali, per i reati di inquinamento...**”. Il D. Lgs 202/07, entrato in vigore il 24.11.2007, ha recepito la prima versione della Direttiva 2005/35/Ce, talché è verosimile che con un ulteriore decreto legislativo verranno recepite anche le nuove modifiche.

Con gli artt. 8 e 9 lo stesso decreto ha individuato le fattispecie di “inquinamento doloso” e di “inquinamento colposo” prevedendo le rispettive pene. Pur trattandosi, occorre puntualizzarlo, di reati contravvenzionali.

#### **Art. 8: Inquinamento doloso:**

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il comandante di una nave, battente qualsiasi bandiera, nonché i membri dell'equipaggio, il proprietario e l'armatore della nave, nel caso in cui la violazione sia avvenuta con il loro concorso, che dolosamente violano le disposizioni dell'articolo 4 sono puniti con l'arresto da **sei mesi a due anni e con l'ammenda da euro 10.000 ad euro 50.000.**
2. Se la violazione di cui al comma 1 causa danni permanenti o, comunque, di particolare gravità alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste, si applica **l'arresto da uno a tre anni e l'ammenda da euro 10.000 ad euro 80.000.**
3. Il danno si considera di particolare gravità quando l'eliminazione delle sue conseguenze risulta di particolare complessità sotto il profilo tecnico, ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

#### **Art. 9: Inquinamento colposo.**

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il Comandante di una nave, battente qualsiasi bandiera, nonché i membri dell'equipaggio, il proprietario e l'armatore della nave, nel caso in cui la violazione sia avvenuta con la loro cooperazione, che violano per colpa le disposizioni dell'art. 4, sono puniti **con l'ammenda da euro 10000 ad euro 30000.**
2. Se la violazione di cui al comma 1 causa danni permanenti o, comunque, di particolare gravità, alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste, si applica **l'arresto da sei mesi a due anni e l'ammenda da euro 10000 a 30000.**
3. Il danno si considera di particolare gravità quando l'eliminazione delle sue conseguenze risulta di particolare complessità sotto il profilo tecnico, ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

Con il D. Lgs 202/07 il legislatore abrogò gli artt. 16 e 17, primo comma e 20 della Legge 979 del 31.12.1982 recante “disposizioni per la difesa del mare”, così eliminando quella disparità di trattamento per anni operata nei confronti del naviglio nazionale rispetto a quello straniero.

Ai fini applicativi, accanto alla preliminare individuazione giuridica dello scarico (cioè se il rigetto/immissione proviene da un'unità mercantile, un aliscafo, un veicolo a cuscino d'aria, un sommergibile, un galleggiante o una piattaforma fissa o galleggiante), si colloca la destinazione ove quest'ultimo deve avvenire (*in situ*) – ovvero:

- Acque interne, compresi i porti di uno Stato membro;
- Acque territoriali;
- Stretti utilizzati per la navigazione internazionale;
- Zona Economica Esclusiva;
- Alto mare.

In tali spazi marittimi/aree marine, individuati ai sensi della Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare vige il divieto assoluto per le navi, senza discriminazione di nazionalità, di versare in mare le sostanze inquinanti o causarne il loro sversamento.

***Con riferimento esplicito agli avvenimenti internazionali, ci chiediamo: “se la piattaforma off – shore della BP anziché trovarsi nelle acque del Golfo del Messico (acque non comunitarie) si fosse trovata in acque comunitarie? Potremmo parlare di rigetto/immissione in alto mare? E quindi applicare la Direttiva 2005/35/CE ed il D. Lgs 202/2007?”.***

La questione è molto complessa anche se sarebbe opportuno ritenere che proprio in virtù delle definizioni sopra descritte, non vi possano essere “impedimenti” di natura giuridica che ostacolino quanto meno un’attività investigativa ai fini dell’accertamento delle responsabilità civile e penali. Resta ben inteso che a primo acchito, l’obiettivo preminente da raggiungere o comunque garantire/assicurare in siffatte situazioni di emergenza riguarda il contenimento delle perdite di sostanze inquinanti e quindi ridurre al massimo il rischio di inquinamento e la compromissione degli ecosistemi e delle sue risorse. Occorrerà un’attenta esegesi dell’organo giudiziario/investigativo di uno Stato membro o di più Stati membri a livello di polizia giudiziaria in senso stretto.

Per mera correttezza giornalistica aggiungiamo che per il “complesso settore degli inquinamenti marini” occorre tenere in debita considerazione le Convenzioni Internazionali vigenti anche e soprattutto in tema di responsabilità civile<sup>2</sup>. Tuttavia, per i quesiti di cui sopra, qualora l’incidente avesse interessato una delle piattaforme off – shore presenti lungo le acque nazionali, intendendo entro il limite delle 12NM delle acque territoriali, l’iniziativa investigativa da parte dell’Autorità Giudiziaria sarebbe stata (e non potrebbe essere diversamente), assolutamente immediata. Se infatti a livello internazionale, con riferimento alle acque internazionali/alto mare, allo stato attuale non esiste uno strumento legislativo che quanto meno fissi dei parametri di intervento in termini di attività prettamente giudiziaria/investigativa, nonché di coordinamento delle istituzioni nazionali/inquirenti dei paesi interessati, in completa antitesi è invece la situazione nelle acque territoriali. All’interno delle stesse lo Stato costiero ha, come noto, piena ed assoluta sovranità e quindi piena ed ampia giurisdizione civile e penale.

In linea di principio, la legge comunitaria 2009 con l'art. 1 delega il governo ad adottare entro il termine di recepimento indicato nelle Direttive di cui agli allegati A e B (inclusivi delle Direttive che in questo contributo stiamo analizzando!!!), i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive. Qualora il termine sia già scaduto ovvero scada nei tre mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge comunitaria 2009 (dopo il periodo di *vacatio legis* - 11 luglio 2010) il legislatore delega il Governo ad adottare i decreti legislativi di attuazione entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge. Per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, la norma delega invece il governo ad adottare i decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore (quindi entro il 11 luglio 2011).

Nello specifico, con l'art. 19, ha assegnato al Governo un periodo di 9 mesi a partire dal 11.07.2010 (scad. 11 aprile 2011) per adottare uno o più decreti legislativi al fine di recepire la **Direttiva 2008/99/Ce** sulla tutela penale dell'ambiente e la **Direttiva 2009/123/Ce** che modifica la Direttiva 2005/35/Ce relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

Il termine di recepimento previsto dalle due norme comunitarie è rispettivamente quello del 26.12.2010 e del 16.11.2010.

Dai principi cui devono uniformarsi le proposte di legge da presentarsi a cura dei Ministri competenti (su tutti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali e Ministro della Giustizia) emerge la connessione con il quadro sanzionatorio e punitivo di cui al D. Lgs 231/01 e succ. mod. e int. che, ricordiamolo, riguarda la "disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

I principi ed i criteri direttivi specifici con cui i disegni di legge di recepimento devono coordinarsi sono altresì i seguenti:

- 1) introdurre tra i reati di cui alla sezione III del Capo I del D. Lgs 231/01 e succ. mod. e int., le fattispecie criminose indicate nelle direttive di cui al comma 1; (cioè le direttive *ut supra* menzionate);
- 2) prevedere, nei confronti degli enti nell'interesse o a vantaggio dei quali è stato commesso uno dei reati di cui alla lett. a), adeguate e proporzionate sanzioni amministrative pecuniarie, di confisca, di pubblicazione della sentenza ed eventualmente anche interdittive, nell'osservanza dei principi di omogeneità ed equivalenza rispetto alle sanzioni già previste per fattispecie simili, e comunque nei limiti massimi previsti dagli artt. 12 e 13 del D. Lgs 231/01 e succ. mod. e int.;



### **I contenuti della Direttiva 2009/123/Ce.**

A differenza della norma comunitaria del 2005, (Direttiva 2005/35/Ce) il nuovo strumento legislativo si occupa dell'inquinamento provocato dalle navi attraverso l'introduzione di sanzioni, **anche penali**, per i reati di inquinamento. Abbiamo infatti visto che a seguito delle intervenute modifiche, la direttiva ha cambiato denominazione.

Con la sostituzione del paragrafo 1, dell'art. 1 della Direttiva 2005/35/Ce il legislatore comunitario si pone come obiettivo quello di **"garantire che ai responsabili di scarichi di sostanze inquinanti siano comminate sanzioni adeguate, anche penali, al fine di aumentare la sicurezza marittima e migliorare la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento provocato dalle navi"**. Il che non è poca cosa rispetto al vecchio assunto secondo cui occorre comminare solo **"sanzioni adeguate"** nel rispetto dei principi di proporzionalità, efficacia e dissuasività. Le quali potevano, ma non dovevano comprendere anche sanzioni penali (pene pecuniarie e pene detentive).

Viene introdotta la definizione di "persona giuridica" dovendosi intendere ***"qualsiasi soggetto di diritto che possieda tale status, ad eccezione degli Stati stessi o delle istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche"***. Ben potendosi intendere, a nostro modesto avviso, le "società di armamento e/o di navigazione". Si pensi a titolo esemplificativo alla Total, società noleggiatrice della petroliera Erika (naufragata nel novembre del 1999), condannata in appello dalla Corte di Parigi al pagamento di 192 milioni di euro a gruppi ambientalisti, enti territoriali e comunità locali oltreché allo Stato francese<sup>3</sup>.

Completamente rinnovato si presenta l'assetto giuridico delineato dall'art. 4 della Direttiva 2005/35/Ce, ora sostituito con una nuova disposizione molto più ampia che vede inclusi anche "i casi di minore entità degli scarichi" da considerarsi **"violazioni"** se effettuate intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave.

Nonché particolarmente innovativa è l'inclusione delle persone fisiche o giuridiche che abbiano commesso una violazione e per tale motivo da ritenersi responsabili.

Già prima dell'adozione della Direttiva 2005/35/Ce, e quindi del recepimento ad opera del D. Lgs 202/07, esisteva una "deroga tecnica" al divieto assoluto per le navi, senza discriminazione di nazionalità, di versare in mare sostanze inquinanti o causarne lo sversamento.

Anche nel campo marittimo quindi trova applicazione un concetto di "inquinamento formale" piuttosto che sostanziale, a similitudine di quanto avviene con l'impianto giuridico installato nell'ordinamento dal D. Lgs 152/10 in riferimento alla Parte III.

Le normativa nazionale in tema di "scarichi", da tenere opportunamente ben distinti dai concetti di scarico da navi, individua dei parametri entro i quali il corpo recettore può essere inquinato.

Ed ecco pertanto il senso dei “parametri tabellari” e le connesse violazioni in caso di superamento degli stessi. Come è noto, la disciplina degli scarichi **non stabilisce il divieto assoluto di inquinare**, ma **quello di inquinare entro certi limiti**. Limiti a loro volta individuati dal legislatore a seconda degli indirizzi politico – amministrativi del momento.

Nel caso degli scarichi/sversamenti da navi, trova applicazione la disciplina tecnica dettata dalla Convenzione Internazionale Marpol 73/78. E la nuova direttiva del 2009 fa esplicito richiamo alle prescrizioni di cui all’annesso I (idrocarburi), regola 15, 34, 4.1 o 4.3, ed all’annesso II (sostanze nocive), regola 13, 3.1.1 o 3.1.3.

Una ulteriore deroga è rappresentata dall’osservanza delle prescrizioni di cui all’allegato I, regola 4.2 o all’allegato II, regola 3.1.2..

Attraverso l’art. 1, comma 5, la Direttiva 2009/123/Ce, se da un lato introduce anche gli illeciti penali, “invitando” gli Stati membri a legiferare affinché le violazioni di cui al precedente articolo 4 e all’articolo 5 vengano considerati appunto “reato”, dall’altro, con l’articolo 5ter, introduce anche in questo settore gli istituti dell’istigazione, del favoreggiamento e del concorso, invitando gli Stati membri a tipizzare anche tali fattispecie – reato. In effetti, si tratta di quegli istituti penalistici già individuati nel sistema codicistico nazionale. Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle fattispecie del “**concorso**” p. e p. dall’art. 110 cod. pen. e della “**continuazione**” di cui all’art. 81 cod. pen..

Riportiamo ancora a titolo esemplificativo un “capo di imputazione”, che dovrebbe costituire, a nostro modesto avviso, bagaglio professionale del moderno Ufficiale di Polizia Giudiziaria, essendo altresì il prolungamento tecnico – operativo sul territorio dell’azione inquirente del Pubblico Ministero, organo quest’ultimo che per dettato costituzionale è unicamente deputato all’esercizio dell’azione penale.

- *indagato per il reato p. e p. dall’art. 9, comma 4 del D. Lgs 202/07 in relazione con l’art. 81 e 110 del cod. pen. perché, il Pinco Pallino nella sua qualità di Comandante della nave Imperia Prima, iscritta nelle matricole del Compartimento Marittimo di Cagliari, al n. 1000, con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso ed in concorso di azione e /o volontà con Palla Pinco, quest’ultimo nella sua qualità di direttore di macchine imbarcato sul medesimo mercantile, in posizione Lat. 45° 37.4 N e Long. 016° 45.3 E e a rilevamento radar di 2,5NM da Punta d’oro del Compartimento Marittimo di Gioia Tauro nel Mar Tirreno, per negligenza, imprudenza, imperizia o per inosservanza delle norme tecniche contenute nell’annesso I alla Convenzione Marpol 73/78, adottata dall’Italia con la Legge.....omissis... sversavano o comunque causavano lo sversamento nelle acque marine limitrofe di m<sup>3</sup>4,50 di morchie derivanti dal processo di trattamento a mezzo separatore di acque oleose (oil separator system) così provocando danni permanenti o, comunque, di particolare gravità, alla qualità delle acque, a specie animali e vegetali 3 a parti di queste, come da accertamento del personale tecnico dell’ARPAS;*

- ----- (andrebbero eventualmente aggiunti anche il disastro colposo, danneggiamento acque pubbliche attraverso distinti capi di imputazione etc. sempre rinviabili alle decisioni e valutazioni del PM!!!)

Riteniamo fondamentale puntualizzare che quanto sopra riportato costituisce essenzialmente un esempio che non individua certamente un obbligo per l'organo accertatore di elaborare ed inserire il "capo di imputazione" nella *notitia criminis* ex art. 347 c.p.p od anche nell'annotazione di P.G. ex art. 357 c.p.p..

La formulazione del capo di imputazione è l'attività attinente all'esercizio dell'azione penale. E per ciò tale, ricordiamolo ancora, di esclusiva competenza del Procuratore della Repubblica. Tuttavia essendo, come sopra detto, la Polizia Giudiziaria il braccio e l'occhio operativo del magistrato inquirente, risulta fondamentale ed essenziale un'attività di proficua collaborazione, di proposta, di supporto e di confronto con il Pubblico Ministero, sempre nel pieno rispetto dei rispettivi ruoli e funzioni istituzionali.

Viene introdotto anche il regime di responsabilità a carico delle persone giuridiche. La Direttiva 2009/123/Ce, al comma 6 dell'art. 1 introduce il nuovo articolo 8ter nella Direttiva 2005/35/Ce. Ogni Stato membro dovrà adottare le misure necessarie affinché **le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati commessi a loro vantaggio da persone fisiche che agiscono a titolo individuale o in quanto membri di un organo della persona giuridica** (potrebbe pensarsi al Comandante della nave oppure ad un membro del Consiglio di amministrazione della Società di armamento, ad un membro dell'equipaggio, etc.). E' importante sottolineare anche il concetto di responsabilità a carico della persona giuridica qualora la medesima possa essere ritenuta responsabile a causa di una carenza di sorveglianza o controllo da parte delle persone fisiche cui si è accennato, al fine di avvantaggiare la persona giuridica medesima.

Caso emblematico potrebbe essere quello di un comandante di nave che, essendo direttamente assunto/arruolato in quanto persona strettamente di fiducia, dall'armatore, commetta uno dei reati *in itinere* per avvantaggiare il suo armatore e/o "datore di lavoro" od ometta di praticare quella sorveglianza che su di lui incombe quale "capo della spedizione" ai sensi del Codice della Navigazione – parte marittima. Di conseguenza, sia nel quadro sanzionatorio delineato per le persone fisiche, sia in quello delineato per le persone giuridiche, nel legiferare sulle norme di recepimento, gli Stati membri dovranno comunque conformarsi ai già citati principi di proporzionalità, efficacia e dissuasività.

Sulla “responsabilità delle persone giuridiche”, potrebbero definirsi “illuminanti”, se non addirittura rivoluzionarie le decisioni degli organi di giustizia francesi di cui alle sentenze di primo e secondo grado sull’affondamento della petroliera Erika, delle quali ci siamo anche recentemente occupati.

Le disquisizioni espresse in questi contributi<sup>3</sup>, ed ai quali rimandiamo per maggior completezza di trattazione, costituiscono a nostro avviso un chiaro esempio di quanto sia necessaria in ambito comunitario ed in ambito nazionale, una normativa in grado di prevedere sanzioni adeguate, anche penali, a carico delle persone giuridiche.

Le Autorità nazionali disporrebbero così di quegli strumenti giuridici ormai indispensabili per colpire efficacemente quelle società di armamento e/o di navigazione senza scrupoli che non curanti del bene “ambiente”, ponendo a rischio gli ecosistemi marini e le sue inestimabili risorse, perseguono solo facili profitti attraverso il ricorso alle “carrette del mare” che vengono puntualmente utilizzate in una duplice veste.

Come conveniente mezzo di trasporto degli idrocarburi, risparmiando in termini di sicurezza della navigazione e soprattutto di noli. E come mezzo di trasporto e strumento di smaltimento illegale di rifiuti altamente pericolosi e/o altamente tossici. Le “carrette del mare” vengono dolosamente affondate simulando un sinistro marittimo, così riuscendo a frodare anche le compagnie assicurative. Vere e proprie “bombe ecologiche” per i delicati equilibri dell’ambiente marino e per la salute umana. Parliamo segnatamente delle “navi dei veleni” sulle quali veleggiano ancora oggi luci ed ombre che è necessario dipanare per un diritto all’ambiente marino<sup>4</sup>.

Cristian Rovito

*Publicato il 31 luglio 2010*

<sup>1</sup> L’introduzione di sanzioni penali nel contrasto agli inquinamenti provocati dalle navi attraverso il recepimento della Direttiva 2005/35/CE con il D. Lgs 202/2007 – a cura di Cristian ROVITO – su [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net).

<sup>2</sup> Vds. in merito il recente contributo dal titolo: “La Convenzione per la responsabilità civile per i danni dovuti a inquinamento del combustibile delle navi di Londra del 23 marzo 2001” a cura di Cristian ROVITO su [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net).

<sup>3</sup> Vds. in merito “Il disastro della petroliera Erika: la Corte d’appello di Parigi conferma le pene pecuniarie della sentenza di primo grado” a cura di Cristian ROVITO – su [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net).

<sup>4</sup> Per un maggior quadro esaustivo dell’argomento vds: “Navi a perdere” di Carlo Lucarelli – 2008 -Edizioni Ambiente; “Le navi dei Veleni” di Clausi Massimo, Grandinetti Roberto, 2009, Rubbettino; “Le navi della vergogna” di Riccardo Bocca – 2010 - Bur Biblioteca Univ. Rizzoli.