

## Inquinamento marino

### La diffida dell'Autorità Marittima in caso di inquinamento dell'ambiente marino.

**A cura del Dott. Cristian Rovito**

*Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera*

*Consulente ambientale UNICA – Unione Italiana consulenti ambientali*

Le disposizioni per la difesa del mare contenute nella Legge 31 dicembre 1982, n. 979, nel Titolo III si occupano delle attività attinenti al pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti.

Ebbene, di particolare interesse è la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 12 che riconosce all'Autorità Marittima, a similitudine di quanto operato dal Codice della Navigazione con l'art. 84<sup>1</sup>, il potere di diffida nei confronti di coloro che abbiano causato o siano direttamente o indirettamente responsabili di un versamento in mare di idrocarburi o di sostanze nocive per l'ecosistema marittimo.

Nello specifico, l'Autorità marittima rivolge ai soggetti indicati nel precedente comma (il comandante, l'armatore o il proprietario della nave, o il responsabile di un mezzo o di un impianto situato sulla piattaforma continentale o sulla terraferma) **diffida a prendere** tutte le misure ritenute necessarie per prevenire il pericolo di inquinamento<sup>2</sup> e per eliminare gli effetti già prodotti.

Volendo ora fornire un'idea *sui generis* degli aspetti meramente giuridici attinenti all'esercizio del potere di diffida, occorre dapprima rilevare il carattere formale dell'atto in esame. Uno strumento con cui si intima *ex lege* ad una persona di compiere o di non compiere una determinata azione. Il soggetto destinatario della diffida viene pertanto avvertito che, qualora non mettesse in pratica determinate azioni, o praticasse azioni illegittime o indesiderate, ci si

#### <sup>1</sup>Art. 84 - Ingiunzione per rimborso di spese

Per il rimborso di spese anticipate, o comunque sostenute per conto di privati, l'autorità marittima emette ingiunzione, resa esecutoria con decreto del pretore competente.

Decorsi venti giorni dalla notificazione dell'ingiunzione al debitore, senza che questi abbia eseguito il pagamento, l'autorità marittima può procedere agli atti esecutivi.

Entro il termine predetto il debitore può fare opposizione al decreto per motivi inerenti all'esistenza del credito o al suo ammontare [previo versamento della somma indicata nell'atto di ingiunzione].

L'opposizione è proposta dinanzi al giudice competente per valore.

<sup>2</sup>Secondo la Convenzione sul diritto del mare approvata a Montego bay nel 1982 (meglio nota come UNCLOS 82) per inquinamento marino deve intendersi l'immissione diretta od indiretta ad opera dell'uomo di sostanze o di energia nell'ambiente marino, quando ciò comporti effetti nocivi sulle risorse biologiche, rischi per la salute dell'uomo, intralci alle attività marittime, ivi compresa la pesca, l'alterazione delle qualità del mare dal punto di vista delle sue utilizzazioni, e la degradazione delle sue attrattive.

rivolgerà all'autorità competente (individuabile nell'Autorità giudiziaria, civile, penale e amministrativa). Sotto il profilo contenutistico l'atto di diffida si struttura in una prima parte dove il diffidante espone le proprie generalità (ad esempio: "Il Capo del Compartimento marittimo e Comandante del porto di Bari . . ."); una seconda parte in cui vengono enucleati in maniera circostanziata i fatti accaduti, divenuti oggetto della diffida (ad esempio: "accertato il notevole quantitativo di idrocarburi versati nelle acque a seguito del sinistro marittimo occorso in data 10. Aprile 1999, nei pressi di . . ."); ed una terza parte in cui si intima il destinatario a non agire o ad agire entro un termine stabilito (ad esempio: "diffida il sig. Pinco Pallino, comandante della M/C Entella Sargent, ad adottare tutte le azioni e misure necessarie a contenere il versamento di idrocarburi entro il termine di . . . etc").

In linea di principio, stando nel perimetro del codice civilistico, nel caso in cui non dovesse attuarsi quanto in diffida l'autore annuncia nell'atto di intraprendere un'azione legale. Siamo di fronte ad un atto unilaterale e recettizio di autonomia privata, con il quale il contraente, adempiente o in procinto di adempiere, di un contratto, intima all'altra parte di adempiere entro un dato termine<sup>3</sup>. Ciò tale non vale però ad escludere che la diffida adottabile dall'Autorità Marittima non possa non rientrare nell'ambito di quello che la dottrina individua come **diffida ad adempiere**. Il soggetto a cui l'ordinamento attribuisce la paternità dell'atto manifesta all'altro contraente una duplice volontà: quella *conservativa* del contratto in caso d'adempimento nel termine assegnato o, in mancanza di tale adempimento nel termine, quella *risolutiva* del contratto stesso che, in questo modo, si risolve automaticamente e stragiudizialmente in virtù della diffida inviata. A differenza della semplice intimazione ad adempiere o costituzione in mora (disciplinata dall'articolo 1219 del Codice civile ed inquadrata nella sezione relativa all'inadempimento delle obbligazioni; nei casi in cui la costituzione in mora non è automatica - ipotesi previste dall'art. 1219 Cod. civ. - la legge richiede che la parte che ha diritto a ricevere la prestazione confermi la sua volontà di conseguirla, al fine di far decorrere gli effetti della mora del debitore), la diffida ad adempiere richiede la volontà *espresa* del soggetto inviante la diffida, che si produca l'effetto giuridico della risoluzione del contratto in caso di protrazione dell'inadempimento dell'altra parte. Nel Codice civile, la diffida ad adempiere è regolata dall'art. 1454 e prevede che "*alla parte inadempiente l'altra può intimare per iscritto di adempiere in un congruo termine con dichiarazione che, decorso inutilmente detto termine, il contratto s'intende senz'altro risolto*". In concreto quindi, l'inadempimento di una parte, abilita la parte adempiente ad avvalersi della risoluzione del contratto per inadempimento mediante l'invio alla parte inadempiente di una comunicazione scritta che contenga: l'intimazione ad adempiere, l'indicazione di un congruo termine entro il quale adempiere e la dichiarazione per cui, in caso di protratto inadempimento entro il congruo termine stabilito (in genere non inferiore a 15 giorni), il contratto si considererà risolto di diritto.

Da quanto evidenziato, che ribadiamo nasce dalla dottrina civilistica, emergono delle sostanziali (oltreché formali) differenze tra l'atto di diffida *sui generis*, strutturato secondo i

---

<sup>3</sup>S. Cassese – Manuale di diritto amministrativo, Milano, 2011.

canoni del rito civilistico, e quello dell'Autorità Marittima. A tale Pubblica amministrazione, siffatto potere è riconosciuto non in forza di un contratto, ma da una disposizione specifica del legislatore, nell'ambito di quei ampi poteri di polizia riconosciuti alle Capitanerie di porto Guardia Costiera (Comandante del porto, Capo del Circondario marittimo, Capo del Compartimento e Direttore marittimo). Un'ulteriore, e per ciò tale non trascurabile, differenza intercorre altresì tra gli effetti di una diffida di stampo prettamente civilistico/privatistico sorta a seguito di un contratto tra due parti e quelli derivanti dall'inadempimento di un atto amministrativo (diffida ad adempiere) avente forza di legge da parte di un Comandante di nave che non abbia adottato *"ogni possibile misura per evitare ulteriori danni ed eliminare gli effetti dannosi"*.

La procedura di cui all'art. 84 del Codice della Navigazione secondo cui: *"per il rimborso di spese anticipate, o comunque sostenute per conto di privati, l' Autorità marittima emette ingiunzione . . .omissis . . ."*; (occorre che l'atto venga reso esecutivo dal Tribunale territorialmente competente, prima Pretore), pur mostrandosi non dissimile da quella di cui all'art. 12, comma 2 della Legge 979/82, si connota diversamente per alcuni elementi formali e sostanziali od anche di propedeuticità alla sua adozione.

Nell'ambito dell'organizzazione funzionale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare<sup>4</sup>, la VII<sup>a</sup> - Divisione Difesa del mare dagli inquinamenti, collocata nella Direzione Generale per la protezione della natura e del mare, si occupa, tra l'altro, di gestire la procedura di recupero delle spese derivanti dagli interventi antinquinamento. In buona sintesi, espleta tutte quelle attività amministrative che scaturiscono direttamente dall'inadempimento da parte dei destinatari della diffida o delle diffide adottate dall'Autorità Marittima ex art. 12 L. 979/82. Come prevede la norma, anche in caso di inottemperanza l'Autorità Marittima, nella persona del Capo del Compartimento marittimo e/o Comandante del porto, farà eseguire le misure necessarie in nome e per conto dell'armatore o del proprietario, recuperando, poi, dagli stessi le spese sostenute.

Nell'adunanza di Sezione del 21 dicembre 2011 la Seconda Sezione del Consiglio di Stato<sup>5</sup>, chiamato ad esprimersi in merito al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica<sup>6</sup>,

---

<sup>4</sup>Con il DPR 3 agosto 2009, n. 140 è stato adottato il Regolamento recante riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (GU n. 228 del 1.10.2009), mentre con il Decreto Ministeriale 2 dicembre 2009 (GAB/DEC/135/2009) sono state individuate le strutture dirigenziali di livello non generale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare.

<sup>5</sup>Il Consiglio di Stato è un organo di rilievo costituzionale della Repubblica Italiana, previsto dall'articolo 100 della Costituzione, che lo inserisce tra gli organi ausiliari del Governo, nonché organo giurisdizionale, essendo anche giudice speciale amministrativo, in posizione di terzietà rispetto alla Pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione. Il Consiglio di Stato ha quindi una doppia natura, una amministrativa e una giurisdizionale. Nell'espletamento della sua funzione consultiva, il Consiglio di Stato fornisce pareri circa la regolarità e la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi dei singoli ministeri, del Governo come organo collegiale o delle Regioni. I pareri possono essere facoltativi o obbligatori. I *pareri facoltativi* possono essere richiesti dalla Pubblica Amministrazione, nel caso lo ritenga opportuno. Essi non sono mai vincolanti: l'Amministrazione richiedente, può sempre discostarsi dandone motivazione. Sono sempre facoltativi i pareri richiesti dalle Regioni. In altri casi la Pubblica Amministrazione deve richiedere un parere al Consiglio di Stato. Si parla allora di *pareri obbligatori*. Ai sensi della L. 127/97, il parere del Consiglio è obbligatorio per:

proposto da una società avverso la determinazione della Direzione generale per la protezione della natura che l'aveva invitata a pagare la somma di euro 7469,50, oltre agli interessi legali, a titolo di **rimborso dei costi sostenuti per attività antinquinamento conseguenti all'affondamento di un motopeschereccio** di cui la predetta società era armatrice, ha espresso il proprio parere favorevole al rigetto del predetto ricorso.

---

l'emanazione di atti normativi (regolamenti) del Governo o dei singoli ministeri; l'emanazione dei testi unici; la decisione sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica; l'approvazione degli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti dai Ministeri. La stessa legge 127/97 ha abrogato ogni diversa disposizione legislativa che preveda il parere del Consiglio di Stato in via obbligatoria, tenendo fermo il combinato disposto dell'articolo 2, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 33 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054. I pareri obbligatori si distinguono, inoltre, in vincolanti o non vincolanti, a seconda che l'Amministrazione richiedente, in sede di emanazione dell'atto per il quale è stato emesso il parere, sia tenuta o meno a seguirli.

F. Caringella – *Manuale di diritto amministrativo, V Edizione*, Roma, 2012.

<sup>6</sup>Nell'ordinamento italiano il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica era un peculiare ricorso amministrativo, alternativo ai ricorsi giurisdizionali, prodotto da chi voleva tutelare un proprio diritto o interesse legittimo, contro atti della pubblica amministrazione. In conseguenza dell'intervento del legislatore, che con la L. n. 69 del 2009 art. 69 è intervenuto in revisione sull'istituto, oggi possiamo considerare il Ricorso Straordinario al Capo dello Stato un vero e proprio rimedio giurisdizionale. Tutto questo in ossequio ai principi di effettività di tutela affermati dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee e dalla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo (i cui artt. 6 e 13 impongono che i rimedi di giustizia siano effettivi e non rimangano illusori). Detto art. 69, infatti, prevedendo la possibilità per il Consiglio di Stato di sollevare, ove sia necessario, questione di legittimità costituzionale e prevedendo un'interpretazione autentica delle precedenti norme in materia ha contribuito ad eliminare tutti i dubbi che via via nel tempo si sono posti sulla natura giurisdizionale di tale rimedio. Benché formalmente riferito al Presidente il ricorso è in verità deciso dal Consiglio di Stato. Le caratteristiche che rendono ancora attuale questa tipologia di ricorso sono essenzialmente il fatto che il termine per ricorrere è più ampio di quello previsto per il ricorso giudiziale e che non è necessario il patrocinio legale. Si può ricorrere contro un atto amministrativo se questo è viziato per soli motivi di legittimità (art. 8 d.p.r. 1199 1971), se si tratta di un atto definitivo o se non è possibile ricorrere contro l'atto per via gerarchica. Il ricorso straordinario al capo dello stato è alternativo alla via giudiziaria, per cui se si utilizza questo strumento, poi non si può più ricorrere ai T.A.R. o al Consiglio di Stato, come se si ricorre a questi, poi non è più esperibile il ricorso amministrativo straordinario al capo dello stato. Il ricorso va proposto entro 120 giorni dalla notificazione o piena conoscenza del provvedimento. Va notificato entro il termine predetto ad almeno uno dei controinteressati (coloro che hanno un interesse contrario a quello del ricorrente, il quale impugna l'atto e ne chiede l'annullamento mentre il controinteressato che ha un vantaggio da quell'atto ha una posizione che collima con quella dell'amm.ne, cioè difende l'atto perché gli dà un vantaggio) e presentato con la prova della notifica all'organo che ha emanato l'atto o al ministero competente. Se presentato all'organo questo lo trasmette immediatamente al Ministero competente. I controinteressati possono entro 60 giorni presentare deduzioni e documenti. I controinteressati possono accettare la sede giudiziaria scelta dal ricorrente o proporre opposizione per chiedere la trasposizione del giudizio in sede giurisdizionale davanti al Tribunale Amministrativo Regionale. Nel caso quest'ultimo non abbia giurisdizione poiché l'oggetto della domanda riguarda diritti soggettivi il giudizio continua presso la sede originaria allo scopo di non far perdere la tutela al ricorrente. Terminata l'istruttoria del Ministero entro 120 giorni dal termine per presentare le deduzioni da parte dei controinteressati, il gravame viene trasmesso al Consiglio di Stato per il parere. Decorsi 120 giorni dal predetto termine il ricorrente può fare domanda al Ministero per sapere se la documentazione è stata trasmessa al Consiglio di Stato, in caso di negativa o mancata risposta potrà lui stesso provvedere alla trasmissione. La decisione viene emanata sotto forma di dpr del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero e in seguito al parere obbligatorio e, per gli effetti della legge n.69/2009, vincolante del Consiglio di Stato. Va specificato che, in sede di pubblico concorso (Cons. Stato, sez. V, sent. 24 settembre 2003, n. 5462 - Consiglio di Stato, IV, sentenza 5 settembre 2007, n. 4659), la notifica ai presunti controinteressati non è necessaria qualora il provvedimento impugnato riguarda il procedimento concorsuale ancora in corso, ovvero non sia ancora avvenuta la nomina e/o assunzione dei vincitori, in quanto prima della nomina non sono configurabili controinteressati in senso tecnico con riguardo al ricorso proposto avverso il provvedimento di esclusione dalla procedura di concorso, attesa l'insussistenza della lesione di un interesse protetto e attuale, in capo agli altri concorrenti, derivante dall'eventuale accoglimento del ricorso stesso.

Sabrina Morelli, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: aggiornato con la Legge 18 giugno 2009 n. 69*. 2010;  
Carmela Puzzo, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Milano, 2012.

Nel presente contributo analizzeremo nei punti essenziali che rilevano ai fini del potere di diffida in capo all'Autorità Marittima questo importante atto consultivo, che si caratterizza per essere vincolante ai fini dell'adozione del DPR da parte del Capo dello Stato, quale Giudice amministrativo.

A sostegno del proprio ricorso, il ricorrente eccepiva tra i motivi meritevoli di analisi, l'inesistenza propedeutica di un formale provvedimento di diffida, quindi un difetto del presupposto, la mancanza della prova dei costi sostenuti e l'intervenuta prescrizione del diritto al rimborso.

Orbene, per quanto concerne il primo assunto, il Consiglio di Stato chiarisce subito che nei casi di urgenza, come nel caso di specie, l'Autorità marittima ha il dovere/obbligo di impegnarsi *"ad eseguire le misure immediatamente ritenute necessarie, indipendentemente dalla preventiva diffida ad adempiere"*<sup>7</sup>, elencando a supporto della decisione alcune disposizioni di legge (di principio, programmatiche ed operative) che individuano indubbiamente le competenze in capo al Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per la protezione della natura, nelle sue articolazioni territoriali periferiche (articolazione territoriale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera)<sup>8</sup>.

Viene ripresa la disposizione di cui all'art. 4 della L. 979/82, come modificata dall'art. 5 della L. 344/87, con cui il legislatore ha predisposto a livello nazionale un sistema di risposta all'inquinamento marino, prevedendo strutture ed equipaggiamenti idonei a garantire il pronto e rapido intervento in mare di unità antinquinamento. In molti nostri contributi, pubblicati sulle pagine della nostra testata, abbiamo anche fatto menzione del Centro Operativo per le emergenze in mare (COEM) presso il Dipartimento per la protezione civile, a cui sono stati assegnati compiti di intervento e di coordinamento a livello locale e nazionale<sup>9</sup>.

Allo stato attuale, tra il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera e la Direzione generale per la protezione della natura, esistono degli accordi a carattere convenzionale che prevedono in primis il pattugliamento navale ed aereo nel mare territoriale e nelle acque interne ai fini di vigilanza e prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi e sostanze tossico – nocive causato da azioni colpose e/o volontarie da parte delle navi durante la navigazione marittima. Merita di essere all'uopo citato il contratto stipulato

---

<sup>7</sup> Consiglio di Stato – sez. II – parere 20 marzo 2012, n. 1372, cit..

<sup>8</sup> Con il DM DEC/DPN/749 del 24.04.2008 il Direttore Generale della Direzione Generale per la protezione della natura ha stabilito l'avvalimento sistematico della Direzione del Reparto Ambientale Marino per l'espletamento congiunte di specifiche attività istituzionali, tra le quali, spiccano: prevenzione e lotta agli inquinamenti, pianificazione ed ordinamento degli interventi in caso di emergenza inquinamento, d'intesa con la Centrale Operativa del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera, raccolta dati relativi alle principali attività di vigilanza in materia ambientale, etc. Non ultimo poi è da menzionare il supporto che il RAM deve fornire alle Autorità marittime nella gestione di dichiarate emergenze locali che comportino l'eventuale bonifica di una nave sinistrata o alle altre situazioni di criticità che possano richiedere un supporto decisionale complesso e la possibilità di delega da parte del Direttore generale al Capo Reparto Ram a presiedere l'unità di crisi che viene posta in essere ai sensi dell'art. 6 delle L. 220/1992.

<sup>9</sup> Vds. In merito "Il Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti da idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini – DCPM 4.11.2010" a cura di Cristian Rovito su [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net).

tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con la Società Castalia, proprietaria ed armatrice di una flotta preposta alle attività di disinquinamento delle acque marine attraverso attività settimanali opportunamente programmate in accordo con le locali Capitanerie di porto (i mezzi Castalia sono dislocati lungo tutto il litorale nazionale), che in caso di emergenza, ne coordinano l'impiego operativo sotto la propria responsabilità direzionale e gestionale.

L'obbligo dell'Autorità marittima, nella cui area di competenza si verifichi l'inquinamento, deve estrinsecarsi nel *"disporre tutte le misure necessarie, non escluse quelle per la rimozione del carico del natante, allo scopo di prevenire od eliminare gli effetti inquinanti ovvero attenuarli qualora risultasse tecnicamente impossibile eliminarli (art. 11, comma 1, L. 979/82)"*<sup>10</sup>.

Il comandante, l'armatore o il proprietario della nave contestualmente al dovere di **informare senza indugio** l'Autorità marittima territorialmente competente, in caso di avarie o di incidenti, suscettibili di arrecare, attraverso il versamento di idrocarburi o di altre sostanze nocive o inquinamenti, danni all'ambiente marino, al litorale o agli interessi connessi, **devono adottare ogni misura che risulti al momento possibile per evitare danni ed eliminare gli effetti dannosi già prodotti** (art. 12, comma 1 L. 979/82). Nei casi di urgenza l'Autorità marittima farà eseguire per conto dell'armatore o del proprietario le misure necessarie, **recuperandone, poi, le spese, indipendentemente dalla preventiva diffida a provvedere** (art. 12, comma 2).

Fatte queste premesse, che cristallizzano l'esercizio di un potere amministrativo volto a garantire il rispetto e la tutela di diritti e doveri costituzionalmente garantiti (con chiaro ed inequivocabile riferimento a beni costituzionalmente protetti, artt. 9 e 12 Cost.), peraltro ripresi dal Consiglio di Stato, riteniamo utile riprendere sinteticamente alcune nozioni di diritto della navigazione.

**L'armatore** è colui che assume l'esercizio della nave, dovendosi intendere per "esercizio" quell'attività organizzata *"inerente all'impiego della nave in base alla destinazione ad essa propria, rivolta al conseguimento di un risultato economico connesso al soddisfacimento di un bisogno proprio dell'esercente"*. Ciò si essenzializza sotto l'aspetto formale perché emerge l'elemento necessario e sufficiente a concretare la figura stessa dell'armatore. L'esercizio di una singola nave avviene attraverso un'impresa di navigazione, della quale l'armatore è il titolare<sup>11</sup>.

Il concetto di **proprietario** si caratterizza in dottrina per non essere specifico nell'individuare tale figura così come abbiamo *supra* evidenziato con l'armatore. Il Codice della navigazione si limita altresì a partire dalla fase embrionale della vita di una nave, ovvero dalla sua costruzione, con tutto ciò che ne consegue sotto l'aspetto amministrativo (registro delle navi in costruzione, dichiarazione di costruzione agli uffici competenti, etc.) che dovrà inevitabilmente avvenire all'interno di cantieri e stabilimenti, i cui direttori siano muniti della

---

<sup>10</sup> Consiglio di Stato – sez. II – parere 20 marzo 2012, n. 1372, cit..

<sup>11</sup> A. Lefebure D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2011.

prescritta abilitazione. La costruzione della nave costituisce un caso di specificazione, dato che la nave è *res nova* (oggetto diverso) rispetto agli elementi che sono impiegati per la costruzione, e in quanto tale è lo specificatore che ne acquista la proprietà<sup>12</sup>.

Volutamente abbiamo lasciato per ultima la trattazione della figura del **Comandante**. Il Codice della navigazione riconosce al medesimo la principale funzione di “capo dell’equipaggio”, ovvero il vertice dell’organizzazione, costituita dalla nave nella fase della spedizione. In essa vi confluiscono aspetti giuridici a carattere privatistico (rappresentante, anche processuale, dell’armatore, del vettore e del proprietario, poteri di rappresentanza nei riguardi degli aventi diritto al carico, etc.), tecnici (direzione esclusiva della manovra e della navigazione, accertamento dell’idoneità della nave alla navigazione, etc.) ed amministrativo (poteri derivantigli quale capo della spedizione: obbligo di ottemperare alle disposizioni di polizia, informazioni ed adempimenti all’arrivo e partenza della nave, etc.).

Il Consiglio di Stato, nello smontare la tesi difensiva del ricorrente, con riferimento all’indefettibilità dell’atto di diffida, ben specifica e rimarca che *“l’Autorità marittima, qualora venga a conoscenza di un sinistro che sia suscettibile di arrecare danni alle risorse marine, è tenuta ad assumere tutte le misure ritenute necessarie per prevenire il pericolo d’inquinamento e per eliminare gli effetti già prodotti, facendo eseguire, in via sostitutiva (qualora rimanga senza effetti la diffida), le misure ritenute necessarie per conto dell’armatore o del proprietario e recuperando poi dagli stessi le spese sostenute, salvo il cennato caso di urgenza, che consente di prescindere da una preventiva diffida”*.

Specifica altresì il giudice che ai fini del recupero delle spese sostenute e quindi dell’applicazione dell’art. 12, non è necessario alcun accertamento giudiziale (a similitudine di quanto avviene con l’art. 192 del Testo unico ambientale inerente l’abbandono o abbandono incontrollato di rifiuti), per accertare l’esistenza di un danno ambientale, perché la *conditio sine qua non* è **“un fatto di inquinamento o anche di mero pericolo di inquinamento”**, sufficiente a consentire l’esplicazione dell’attività amministrativa di salvaguardia ambientale. Nel caso di specie il Comandante del porto di San Vito Lo Capo, nonostante la constatata e dichiarata situazione di emergenza, aveva intimato per le vie brevi e nell’immediatezza dell’evento, di adottare ogni misura necessaria per prevenire il pericolo d’inquinamento ed eliminare gli effetti già prodotti.

La *ratio* dell’art. 12 delle disposizioni per la difesa del mare è sussumibile nell’individuazione e nel riconoscimento di un agevole e pronto strumento di tutela amministrativa, che nella realtà dei fatti si dimostra fondamentale per provvedere alla funzione primaria riconosciuta dal legislatore alla Guardia Costiera; la salvaguardia e la tutela ambientale.

*Ad adiuvandum* il C.d.S. afferma che tale norma ponga un obbligo di rimborso a carico di colui che, anche ad un giudizio sommario, appaia collegato al fatto di inquinamento.

---

<sup>12</sup> Chirco, *La costruzione di nave*, in *Trattato di diritto marittimo* (a cura di Antonini); III, Milano, 2010;

Vengono ritenuti infondati da parte dei giudici di Palazzo Spada anche gli ultimi due motivi adottati nel ricorso che attengono rispettivamente alla mancanza di prove dei costi sostenuti ed all'intervenuta prescrizione del diritto al rimborso.

Invero, nel primo caso l'invito *"al pagamento, diretto alla ripetizione delle spese anticipate per gli interventi antinquinamento, è da intendere atto ricognitivo (extragiudiziale) di situazione legata ad un'obbligazione legale di restituzione, la quale, trovando la sua fonte direttamente nel dettato delle disposizioni per la difesa del mare, sorge al verificarsi dei presupposti in essa previsti (inquinamento o anche mero pericolo di inquinamento delle acque del mare causato da immissione, anche accidentali, di idrocarburi o altre sostanze nocive, provenienti da qualsiasi fonte o suscettibili di arrecare danni all'ambiente marino, al litorale o agli interessi connessi) in capo a soggetti che appaiono collegati al fatto stesso, non necessariamente in un rapporto di causalità materiale; **la sussistenza di queste circostanze consente, con conseguente successivo obbligo, di procedere al recupero delle spese sostenute"**.*

L'amministrazione, in mancanza di un intervento da parte dei soggetti obbligati, od anche quando le attività intraprese risultino insufficienti, è tenuta ad attivarsi in via sostitutiva affinché vengano adottate misure idonee, atte a prevenire fenomeni dannosi per l'ambiente.

Se per *analogia juris* all'intero dell'istruttoria prodromica all'adozione dell'ordinanza *ex art.* 192 del D. Lgs 152/06 e ss. mm. e ii. da parte del Sindaco o del Responsabile di Settore all'uopo delegato in caso di abbandono di rifiuti, occorre che l'Autorità amministrativa (Comune) accerti la responsabilità (elemento soggettivo) del proprietario del terreno o dell'autore dell'abbandono incontrollato, *a contrariis* nella questione che stiamo analizzando non rileva secondo il giudice amministrativo *"la verifica degli elementi costitutivi del fatto illecito previsto dall'art. 2043 del Codice civile, necessari ai fini del risarcimento del danno, vale a dire il comportamento (commissivo od omissivo) doloso o colposo, il nesso causale tra la condotta e l'evento, l'ingiustizia, l'attualità e la certezza del danno"*.

Parallelamente sulla scia dello stesso principio ci si potrebbe riferire all'ordine di demolizione che si registra nel momento in cui si accerta un abuso edilizio. Nella discendente procedura si passa dall'adozione da parte del Sindaco o del Dirigente preposto di un'ordinanza nei confronti del proprietario – trasgressore al fine di intimarlo a ripristinare entro un termine lo stato dei luoghi, ed eventualmente alla procedura *ex officio* in caso di inadempimento per conto ed a spese dell'autore dell'illecito edilizio.

Occorre inoltre significare *"che la fattispecie in esame prescinde dalla responsabilità dell'agente e si desume dall'indifferenza rispetto ad essa delle cause di giustificazione (caso fortuito, forza maggiore, etc.) le quali, invece, escludono la responsabilità sia in sede civile che in quella penale; l'art. 12 si applicherebbe anche in presenza di cause di giustificazione, atteso che anche in tali ipotesi l'amministrazione dovrebbe adottare le misure urgenti ed indifferibili, accollandone poi i relativi costi all'autore materiale, a prescindere perciò, da una partecipazione psicologica di costui e dalla presenza di esimenti"*.

Per quanto concerne l'istituto del danno ambientale contemplato nella struttura del TUA (parte II), per il Consiglio di Stato deve inevitabilmente operarsi una netta separazione/distinzione tra gli istituti *ex art.* 12 Legge 979/82 ed *ex art.* 311 D. Lgs 152/06. In



maniera inequivocabile cosa è il rimborso delle spese collegato direttamente o indirettamente alla diffida dell'Autorità marittima, ben altra cosa è l'azione risarcitoria in materia di danno ambientale. Mentre nel primo caso il legislatore ha individuato un mero obbligo di rimborso a carico di colui che appaia, anche ad una valutazione sommaria, collegato alla fonte dell'inquinamento, nel secondo è indubitabile che occorra una sostanza probatoria netta, necessaria ai fini della determinazione dei tempi prescrittivi. In termini prescrizionali per il C.d.S. al primo caso sono applicabili le previsioni di cui all'art. 2946 del Codice civile, relativo alla prescrizione ordinaria decennale, decorrente non dal momento del fatto (giorno in cui si è verificato l'affondamento del peschereccio), bensì dal tempo dell'effettivo pagamento delle prestazioni, ossia dall'effettivo esborso di denaro effettuato dallo Stato. Invero, concludono i giudici amministrativi, con riferimento all'art. 2935 Codice civile, per il quale la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, ed al costante orientamento della Corte di Cassazione, la prescrizione rientra nel novero delle eccezioni vere e proprie, che per realizzarsi necessitano del concorso della volontà dell'interessato che con essa paralizza l'esercizio del diritto del creditore. In buona sostanza, **la Pubblica Amministrazione deve comunque azionare la procedura di recupero anche per i crediti prescritti**, lasciando alla parte escussa l'onere di eccepire la prescrizione nelle forme e nelle sedi competenti.

Il ricorrente si è visto respingere il proprio ricorso e perciò tale condannato al rimborso di euro 7469,50 al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per la protezione della natura, a testimonianza di quanto sia attuale la disposizione di cui all'art. 12 della L. 979/82 che riconosce all'Autorità marittima una sorta di “potere di diffida anomalo” ben serrato nell'ambito dei poteri di polizia amministrativa<sup>13</sup> riconosciuti alle Capitanerie di porto Guardia Costiera, fortemente differenziato da quello di stampo privatistico, *supra* accennato.

Cristian Rovito

Pubblicato il 28 ottobre 2012

---

<sup>13</sup> La P.A. gode di propri peculiari poteri, idonei a produrre effetti giuridici nella sfera dei cittadini senza il loro consenso, *L'agere* amministrativo, dunque, passa mediante l'esercizio di un potere autoritativo di stampo pubblicistico. Nel nostro ordinamento, il potere amministrativo non costituisce caratteristica “innata” dell'amministrazione: nessuna posizione di potere, di preminenza o di favore, spetta alla P.A. in assenza di una norma di legge all'uopo rivolta; inoltre, una volta conferito il potere, l'amministrazione non può esercitarlo in modo tutto libero, dovendo perseguire l'interesse collettivo che sta alla base del particolare compito amministrativo da attuare nel caso specifico. Il fondamento del potere risiede, dunque, nella legge. Così F. Caringella in, *Compendio di diritto amministrativo*, Roma, 2011.