

Incidenti in mare e ambiente marino

I sinistri marittimi, le investigazioni tecniche di sicurezza e la tutela dell'ambiente marino e costiero.

A cura di

Antonio MUSOLINO - *Capo Divisione sinistri marittimi della Direzione Generale per le investigazioni ferroviarie e marittime*

Dott. Cristian ROVITO - *Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera* -

Prima di intraprendere una approfondita analisi della complessa materia attinente ai sinistri marittimi e, in particolar modo, alle connesse "inchieste tecniche di sicurezza" dapprima introdotte dalla legislazione internazionale con la Risoluzione IMO A.849(20) e poi da quella comunitaria con la Direttiva 2009/18/CE, recepita nell'ordinamento interno con il D. lgs 165/2001, è necessario inquadrare il macrosettore dei trasporti sotto l'aspetto dell'indirizzo politico - strategico. A tale scopo è necessario prendere spunto da "le politiche dell'Unione Europea - Trasporti", edito dalla Direzione per la comunicazione della Commissione Europea. All'interno dell'Unione Europea, in un quadro tutt'altro che statico degli interessi connessi al settore dei trasporti marittimi, uno dei fattori meritevole di attenta analisi è certamente la costante attenzione posta al continuo miglioramento della sicurezza della navigazione marittima e della prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi, attraverso l'istituto dell'inchiesta tecnica di sicurezza sui sinistri ed incidenti marittimi.

Negli ultimi sessant'anni i trasporti dell'UE si sono profondamente evoluti e, in misura oltremodo significativa, continuano ad essere elemento di prosperità e di occupazione. Quello dei trasporti è, infatti, un settore che dà lavoro a circa 10 milioni di cittadini europei, pari a circa il 4,5 % della popolazione attiva, e che è in grado di generare una analoga percentuale di prodotto interno lordo (PIL). Trasporti efficienti sono, pertanto, vitali per l'economia comunitaria e, con uno sguardo rivolto al settore delle esportazioni, si rileva che **il trasporto marittimo rappresenta il veicolo utilizzato per il 90 % del commercio estero dell'Unione europea.**

Ciò posto, non può non affermarsi che il settore dei trasporti costituisce uno dei pilastri fondamentali del processo di integrazione europea ed è strettamente legato allo sviluppo e alla facilitazione del mercato interno che, è bene ribadirlo, promuove occupazione e crescita economica. Considerati essenziali per realizzare tre delle quattro libertà del mercato unico, ovvero la libera circolazione di persone, servizi e beni, i trasporti sono stati *sic et simpliciter* uno dei primi settori a cui si è rivolta l'attenzione della politica comune dell'Unione europea

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

(trattato di Roma del 1957) poiché, senza collegamenti e reti di trasporto efficienti, non sarebbe stato possibile disporre di una “vera” libera circolazione. Ecco perché la politica comunitaria dei trasporti si è sempre indirizzata verso il superamento di quegli ostacoli interni fra gli Stati membri per realizzare **un unico spazio europeo con regole di concorrenza comuni in tutti i settori del trasporto: stradale, ferroviario, aereo e marittimo.**

La modernizzazione, l'ampliamento e la razionalizzazione sono principi che con il trattato di Maastricht del 1992 sono stati nel tempo integrati con quelli della protezione ambientale all'interno della politica delle reti transfrontaliere, strumento anch'esso indispensabile per dare pienezza al mercato comunitario interno.

Sempre all'interno della politica dei trasporti dell'Ue, la ricerca su forme di trasporto efficienti dal punto di vista dell'uso delle risorse e rispettose dell'ambiente svolge un ruolo di primo piano e persegue il dichiarato obiettivo di realizzare **«trasporti intelligenti, verdi e integrati»**. Una nuova sfida, quindi, sulla quale è stato calibrato il nuovo programma di finanziamento di progetti di ricerca *«Horizon 2020»* per il periodo 2014-2020, essenziale per garantire all'Europa un primato tecnologico in questo settore.

L'altra faccia della medaglia è rappresentata dalla possibilità/necessità di ridurre le emissioni di CO₂ prodotte dai mezzi di trasporto. All'innovazione e al progresso sono infatti affidati precisi compiti finalizzati a migliorare l'efficienza energetica dei mezzi di locomozione e a sviluppare e indirizzare a fonti energetiche alternative ai combustibili inquinanti.

All'interno del territorio europeo, i trasporti dipendono marcatamente dai combustibili fossili. I carburanti derivati dal petrolio rappresentano il 96 % circa delle forniture totali di energia del settore, con il trasporto su gomma al primo posto della classifica.

Per conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di cambiamenti climatici occorrerà ridurre drasticamente le emissioni correlate ai trasporti, la cui produzione di biossido di carbonio è pari, almeno, al 20 % delle emissioni di gas serra dell'UE. Per ridurre le emissioni globali di gas serra dell'80 % e contenere così i cambiamenti climatici entro limiti di sicurezza (aumento della temperatura non superiore a 2 °C), il settore dei trasporti deve tagliare le emissioni inquinanti del 60 % entro il 2050.

La riduzione delle emissioni prodotte dai trasporti costituisce, di conseguenza, un elemento chiave della politica dell'UE, sostenuta da numerosi progetti e iniziative per mitigare la congestione urbana, incoraggiare l'uso di vie di trasporto più ecologico, fra le quali ferrovie e vie d'acqua interne, e sviluppare carburanti alternativi non derivati dal petrolio per navi e autoveicoli.

Il traffico marittimo produce il 14 % delle emissioni complessive di CO₂, al secondo posto subito dopo quello stradale che ha, invece, un impatto pari al 71% delle emissioni.

Il trasporto marittimo ha un'importanza fondamentale per il commercio europeo: quasi il 90 % del traffico merci estero dell'UE e il 40 % di quello interno avviene via mare.

Per molti anni il trasporto marittimo non è stato disciplinato da una politica comune. Solo nel 1986 l'Europa adotta il primo pacchetto legislativo per liberalizzare il trasporto marittimo.

Nel 1989 segue un secondo pacchetto che autorizza le imprese di un paese UE a offrire servizi di trasporto marittimo all'interno di un qualsiasi Stato membro (cabotaggio), garantendo collegamenti adeguati fra le isole, le regioni marittime periferiche e il resto del continente.

Come per le altre forme di trasporto, la sicurezza e le condizioni di lavoro e di formazione della gente di mare sono sempre in primo piano. Per garantire la sicurezza e la qualità del servizio è indispensabile disporre di personale competente e ben addestrato.

Purtroppo, negli anni novanta si verificano diversi gravi sinistri in mare: l'*Aegean Sea* nel 1992, la *Braer* nel 1993 e l'*Estonia* nel 1994. Poi tocca all'*Erika* nel 1999 e alla *Prestige* nel 2002, in entrambi i casi con vittime e disastri ambientali. Questi incidenti creano un favorevole clima politico per un inasprimento delle regole e degli standard minimi di sicurezza, in particolare per traghetti e petroliere, finalizzati a prevenire per il futuro simili incidenti in mare.

I pacchetti legislativi denominati Erika I ed Erika II portano alla progressiva eliminazione delle navi a scafo singolo, creano una "lista nera" di navi sub-standard per impedire loro l'approdo nei porti dell'UE e istituisce un sistema paneuropeo di controllo del traffico mercantile.

Le questioni ambientali sono ora parte integrante della legislazione che attiene al trasporto marittimo. L'UE contribuisce a definire norme adottate in tutto il mondo per ridurre le emissioni dannose a protezione dell'ambiente, attua le regole sui rifiuti e gli scarichi delle navi in mare, oltre a promuovere l'utilizzo di "green fuel". Meccanismi sofisticati di monitoraggio e controllo permettono ai paesi membri di rilevare, prevenire e gestire gli inquinamenti in mare.

L'approccio della Commissione alla sicurezza delle navi passeggeri segue tre strategie:

- assicurare il continuo miglioramento della legislazione in vigore per proteggere i passeggeri, con l'intento di definire norme globali a livello di Organizzazione marittima internazionale (IMO);
- attuare le regole in materia di sicurezza della navigazione per garantire la corretta ed uniforme applicazione degli strumenti giuridici di riferimento dell'UE e dell'IMO – politica tra l'altro necessaria a difesa della concorrenza sleale posta in essere dall'armamento sub-standard;
- incoraggiare l'azione volontaria dell'industria marittima per migliorare costantemente gli standard minimi di sicurezza, anche in un'ottica ambientale.

Un altro obiettivo dell'UE è sostenere la qualità e l'innovazione al fine di assicurarsi una flotta che sia sempre al passo con gli ultimi sviluppi in materia di progettazione, tecnologie e procedure operative.

Attualmente, una delle principali minacce che si è riproposta per la sicurezza del trasporto marittimo internazionale è la pirateria.

Essa rappresenta un gravissimo problema non solo per l'incolumità degli equipaggi e dei passeggeri ma, anche, una pesante limitazione al diritto convenzionale, internazionalmente riconosciuto, per il libero, pacifico e sicuro utilizzo dei mari. Attesa la rilevante importanza che rappresenta per l'UE il trasporto marittimo per le proprie relazioni commerciali con il resto del mondo, questa attività illegale, giustamente inquadrata nell'alveo dei reati internazionali, rappresenta un problema particolarmente serio.

L'UE applica rigidamente le norme internazionali vigenti in materia di sicurezza sia a bordo delle navi, sia negli impianti portuali al fine di proteggere compiutamente i traffici commerciali, le strutture portuali, le navi con i suoi equipaggi ed i relativi carichi che entrano o transitano nelle proprie acque.

I porti sono giustamente considerati di vitale importanza, sia per il settore marittimo che per altri settori e, si prevede, avranno un elevato potenziale di crescita negli anni a venire. Sono le porte di accesso all'intera rete intermodale di trasporto dell'UE, motori dello sviluppo economico e fonte di potenziale prosperità.

L'economia europea dipende in grande misura dai suoi porti marittimi, attraverso i quali transita il 74% dei traffici commerciali con il resto del mondo. Sono anche la chiave per lo sviluppo di un sistema di trasporto integrato e sostenibile, mentre il trasporto marittimo a corto raggio può servire da alternativa ai corridoi oramai saturi del trasporto su strada.

Sebbene nel breve/medio termine le ipotesi di crescita economica siano modeste, si stima che entro il 2030 i volumi delle merci in transito nei porti europei aumenteranno del 60%, provocando, quasi sicuramente, a meno di mirati investimenti, una congestione delle relative aree di stoccaggio.

Fra meno di venti anni, centinaia di porti marittimi europei si troveranno ad affrontare importanti sfide in termini di produttività, esigenze di investimento, sostenibilità, risorse umane e integrazione con città e regioni portuali. Dovranno quindi adeguarsi al più presto a queste nuove future sfide e le politiche europee dovranno indirizzarsi per meglio accompagnare in questo cammino tutta la portualità comunitaria alla competitività e alla maggiore crescita.

L'UE si è impegnata a ridurre le emissioni di gas serra almeno dell'80% entro il 2050. I trasporti, una delle principali fonti di inquinamento, che producono da soli un quarto delle emissioni di gas serra dell'UE, dovranno impegnarsi in cospicui investimenti tali da apportare un contributo che sia determinante per il conseguimento di questo obiettivo.

Merita un primo cenno il disposto normativo contenuto nell'art. 1, comma 1, della Direttiva 2009/18/CE, strettamente connesso alla *ratio legis* di «ridurre il rischio di futuri sinistri marittimi». In un quadro sincronico, su un primo livello, occorre operare attraverso un'efficiente ed efficace esecuzione delle inchieste di sicurezza, susseguendo con una corretta analisi delle cause e delle circostanze che hanno determinato, o che hanno contribuito a determinare, i sinistri e gli incidenti marittimi; su un secondo livello, occorrerà prevedere la

presentazione di rapporti finali di inchiesta precisi e tempestivi e, ove del caso, attraverso mirate raccomandazioni di sicurezza, di proposte d'interventi correttivi/integrativi finanche di normazione tecnica di riferimento.

Occorre brevemente ricordare che il legislatore con il D.lgs 165/2011, nel recepire la Direttiva 2009/18/CE sui principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo, che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE, ha istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti l'Organismo investigativo sui sinistri marittimi¹.

Il tutto fermo restando sulla prevalente finalità di **migliorare la sicurezza della navigazione e la prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi.**

Si osservò in dottrina che «*se tale obiettivo lo si dovrà raggiungere attraverso le inchieste di sicurezza sui sinistri ed incidenti marittimi, occorre sottolineare che subordinatamente si cerca, attraverso le risultanze delle indagini, di fornire un adeguato supporto tecnico e scientifico alle Istituzioni deputate alla legiferazione ed alla regolamentazione (Organizzazione Internazionale marittima, Unione Europea, Parlamento, Governo, Ministeri, Autorità a vario modo interessate, etc.)*²».

Gli incidenti marittimi d'interesse dell'Organismo Investigativo riguardano le navi nazionali³, indipendentemente dal luogo in cui si sono verificati e quelli che vedono coinvolte le navi di qualsiasi bandiera allorquando essi hanno luogo nelle acque territoriali e nelle acque interne come definite dalla Convenzione sul diritto del mare del 1982⁴. Sotto il profilo squisitamente tecnico-operativo, per l'espletamento delle attività investigative previste dal decreto istitutivo, l'Organismo Investigativo ricorrerà alle disposizioni definite dall'IMO con il proprio Codice adottato con la risoluzione A.849(20) e successive modifiche ed integrazioni.

La nuova struttura, *ex lege*, riveste già da subito carattere di transitorietà atteso che l'art. 4 del D.lgs n. 165/2011 prevede che il Ministro dei trasporti con proprio decreto avrebbe poi stabilito in via definitiva una appropriata struttura organizzativa della stessa.

Di fatto, tale previsione non troverà mai applicazione poiché con DPCM 11.02.2014, n. 72 viene emanato il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, con esso, viene istituita la Direzione Generale per le investigazioni ferroviarie e

¹ Vds. in merito a cura dello stesso autore: *L'attività dell'Organismo Investigativo sui sinistri marittimi: aspetti giuridici e tecnico - operativi*, su www.dirittoambiente.net.

² *Ibidem*.

³ Si tratta di navi battenti bandiera nazionale ovvero di navi iscritte/immatricolate in Italia nei RR.NN.MM e GG., nelle matricole oppure nel Registro Internazionale tenuti dagli i Uffici di compartimento sede di Direzione Marittima, retti dal personale delle Capitanerie di porto Guardia Costiera e alle dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

⁴ Le acque territoriali sono individuate in "quella fascia adiacente di mare che si estende per una lunghezza di 12 NM misurata a partire dalle linee di base" (art. 2 e 3 della Convenzione). In essa lo Stato costiero esercita la piena sovranità.

marittime. Essa pertanto nasce accorpando in sé le preesistenti strutture investigative, sia del settore ferroviario, sia di quello marittimo.

La nuova Direzione Generale con successivo DM 04.08.2014, n. 346 (c.d. provvedimento di 2° livello) viene poi strutturata con tre Uffici di livello dirigenziale non generale.

Alla 3^a Divisione della neo nata Direzione Generale vengono assegnati i compiti di investigazione tecnica di sicurezza per il settore marittimo.

Dei compiti, dell'organizzazione, delle criticità poste in essere da una norma di recepimento carente per taluni aspetti fondamentali ai fini dell'esatto assolvimento delle responsabilità nonché per l'espletamento pieno delle funzioni volute dal legislatore europeo, si dirà successivamente in un prossimo contributo.

Antonio MUSOLINO

Cristian ROVITO

Pubblicato il 25 aprile 2016