

L'INQUINAMENTO DA RIFIUTI PRODOTTO DA NAVI

Stefania Bevilacqua *

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. I rifiuti prodotti dalle navi e lo sviluppo di una normativa settoriale – 3. Le norme in materia di gestione dei rifiuti – 4. Le convenzioni mondiali e regionali in materia di rifiuti prodotti dalle navi – 5. La disciplina nazionale.

1. – Il fenomeno dell'inquinamento marino proveniente da navi è il risultato dello sversamento in mare di sostanze nocive che avviene durante la navigazione, derivante dalle attività ad essa connesse.

Lo scarico di residui dannosi, volontario ed accidentale, è vietato dalle convenzioni internazionali a carattere universale a tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), aperta alla firma a Montego Bay il 10 dicembre 1982, contiene un apparato di norme che riguardano la tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento¹ e, specificatamente, anche lo scarico proveniente da navi.

Con particolare riferimento alle convenzioni internazionali con oggetto specifico, la Convenzione Marpol del 1973 aggiornata da un Protocollo del 1978² rappresenta la principale fonte pattizia in materia.

Inoltre, nella consapevolezza della specificità di spazi marini, quali il mar Mediterraneo - particolarmente vulnerabili, sia per le caratteristiche geomorfologiche che per l'alta intensità dei traffici-, che possono essere gravemente danneggiati da pratiche scorrette, si sono introdotti sistemi regionali di protezione dell'ambiente marino che hanno riguardato, in particolare, specifici settori di intervento. La convenzione di Barcellona³ per la protezione

* Ricercatrice di diritto della navigazione nell'Università degli studi di Palermo.

¹ G. Camarda, *L'evoluzione della normativa internazionale comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 699 s.

² Ratificata con l. 29 settembre 1980 n. 662 e l. 4 giugno 1982 n. 438

³ La convenzione entrata in vigore sul piano internazionale il 12 febbraio 1978 è stata ratificata dall'Italia con l. 25 gennaio 1979 n. 30. L'attuale denominazione è stata acquisita a seguito dell'emendamento del 10 giugno 1995 con il quale si è esteso l'ambito di applicazione della convenzione anche alle acque interne e alla fascia costiera degli Stati parte.

dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo del 1976⁴, emendata nel 1995⁵, insieme ai suoi sette protocolli di carattere settoriale, costituisce il cosiddetto sistema di Barcellona, elaborato nel quadro del programma UNEP⁶ per la tutela dell'ambiente in mari regionali.

Un cospicuo numero di norme concerne anche la prevenzione dall'inquinamento sistematico o operativo, dovuto allo sversamento in mare di rifiuti prodotti dalla nave e di residui del carico, che possono, peraltro, riguardare anche le aree prospicienti le acque marine⁷.

Questa forma di inquinamento del mare provocato, in particolar modo, da navi adibite al trasporto di idrocarburi, può produrre effetti sull'ambiente altrettanto gravi quanto quelli generati da cause accidentali. Si stima⁸ che l'80 % dell'inquinamento totale proveniente da navi è originato proprio dagli scarichi operativi, in larga parte dovuto a sversamenti che avvengono deliberatamente e in violazione di norme internazionali.

All'interno del sistema regionale di Barcellona riveste particolare importanza il protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento prodotto da navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo⁹ (*Prevention and emergency proto-*

⁴ U. LEANZA, *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Torino, 1993, 510 s; Id. *Le convenzioni internazionali sulla protezione del mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Napoli, 1992, 215 s.

⁵ T. SCOVAZZI, *Nuovi sviluppi sul «sistema di Barcellona» per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 735 s; ID., *La prevenzione degli incidenti di navigazione nell'attuale sistema di diritto internazionale del mare, in la protezione del mare mediterraneo* (a cura di Ciciriello), Napoli 2003, 281; L. BUONVINO, *La gestione dei rifiuti con particolare riferimento ai movimenti transfrontalieri nel mediterraneo*, in Marchisio (a cura di) *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Milano, 2001, 196-199; U. LEANZA, *Il regime giuridico internazionale del Mar Mediterraneo*, Napoli, 2008, 150 s; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, 7 s., 92 s.

⁶ Si tratta dello strumento giuridico del MAP (Mediterranean Action Plan) delle Nazioni Unite mirante alla protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'azione di programmi di sviluppo sostenibile.

⁷ Il 21 gennaio 2008 è stato stipulato a Madrid il protocollo per la gestione della fascia costiera integrata (ICZM). In dottrina v. T. Scovazzi, *Il Progetto di Protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 355 s; M. Gavouneli, *Mediterranean challenges. Between old problems and new solutions*, *The International journal of maritime and coastal law*, 23, 2008, 481 s. L'Unione Europea con decisione 2010/631/UE ha approvato il protocollo.

⁸ EMSA; *preventing pollution from ships, july 2008* in <https://extranet.emsa.europa.eu>

⁹ Il protocollo è stato ratificato da Croazia, Cipro, Unione Europea, Francia, Grecia, Malta, Monaco, Montenegro, Slovenia, Spagna, Siria e Turchia. Questo protocollo ha sostituito il protocollo relativo alla cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo da idrocarburi e altre sostanze nocive in caso di situazione critica adottato a Barcellona il 16 febbraio 1976 ed entrato in vigore il 12 febbraio 1978.

col), firmato a Malta il 25 gennaio 2002 ed entrato in vigore sul piano internazionale il 17 marzo 2004. Il protocollo rappresenta un aggiornamento degli strumenti giuridici della convenzione di Barcellona per introdurre la cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi, per rendere più efficace la cooperazione contro gli episodi di inquinamento e per promuovere l'attuazione della regolamentazione internazionale in materia.

Ai fini di un inquadramento sistematico della disciplina in esame, si sottolinea che l'inquinamento marino prodotto da navi può avere anche altre cause, che costituiscono oggetto di ulteriori apposite regolamentazioni di settore, a carattere sia mondiale che regionale. Si fa riferimento all'inquinamento atmosferico proveniente da navi e al dumping. In particolare, quest'ultimo è un fenomeno assolutamente distinto da quello in esame, in quanto consiste nella deliberata immissione in mare di rifiuti prodotti a terra e non prodotti della nave, che costituisce la ragione stessa del viaggio¹⁰. Sul piano mondiale la materia è regolata oltre che dalla Convenzione UNCLOS, dalla convenzione di Londra del 1972 (*London Dumping Convention*), mentre, sul piano regionale, all'interno del sistema di Barcellona, dal protocollo in materia di prevenzione dell'inquinamento del mar Mediterraneo prodotto dagli scarichi effettuati da navi e aeromobili (*Dumping Protocol 1976*, in vigore dal 12 febbraio 1978) emendato nel 1995 con la nuova denominazione di Protocollo per la prevenzione dell'inquinamento del Mar Mediterraneo prodotto dagli scarichi effettuati da navi e aeromobili o incenerimento in mare (non ancora in vigore).

Sul piano pluriordinamentale, alle disposizioni di diritto internazionale, si aggiungono le norme di derivazione comunitaria e di diritto interno che costituiscono, relativamente alla procedura di gestione dei rifiuti e delle sostanze prodotte dalle navi, attuazione delle stesse norme comunitarie.

2. – Per rifiuti prodotti dalle navi, si fa riferimento a miscele contenenti idrocarburi che derivano da residui che vengono prodotti dalla nave durante l'esercizio della navigazione. A questa tipologia di sostanze, possono essere equiparati anche i residui prodotti dal carico delle navi, più specificatamente di quelle che trasportano idrocarburi, in quanto anch'esse sostanze inutilizzabili sotto il profilo commerciale che il detentore non aveva intenzione di produrre e delle quali si disfa in occasione del loro trasporto¹¹ e, di conse-

¹⁰ R. R. CHURCHILL, A. V. LOWE, *The law of the sea*, Manchester 1999, 329 s.

¹¹ La direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, all'art. 3 n. 1 definisce «rifiuto»: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi e al

guenza, rientranti nella categoria dei rifiuti¹² così come definita dalla disciplina comunitaria. Tali residui sono stati, in particolare, classificati dal legislatore nazionale, ai fini del loro smaltimento, come rifiuti, annoverati più in particolare tra i rifiuti pericolosi¹³ ed assoggettati ad una specifica procedura che riguarda la loro gestione¹⁴.

3. – In attuazione di precise indicazioni comunitarie, ed in particolare delle direttive comunitarie 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, il nostro ordinamento si era dotato di una disciplina organica sulla gestione dei rifiuti contenuta nel d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ora abrogato dal testo unico sull'ambiente emanato con d.lg. 3 aprile 2006 n. 152 e successive modifiche, recante norme in materia ambientale.

Qualificata la sostanza quale rifiuto, la norma prevede l'applicazione di misure più rigorose, anche sotto il profilo sanzionatorio, correlate al grado di pericolosità dello stesso.

Con particolare riferimento ai rifiuti idrocarburici provenienti da navi, essi sono classificati rifiuti pericolosi e sono regolamentati da normative spe-

n. 2 definisce «rifiuto pericoloso»: il rifiuto che presenta una o più caratteristiche pericolose che rientri nelle categorie riportate nell'allegato III della direttiva. Ai fini della norma vigente, potrà essere definito rifiuto pericoloso quel rifiuto che soddisfi due criteri: l'uno oggettivo, l'altro soggettivo. Oggettivo in quanto la sostanza dovrà essere compresa tra le categorie dell'allegato; soggettivo in quanto è necessaria l'azione del soggetto che potrà essere spontanea (si disfi, abbia deciso) o conseguente ad uno specifico obbligo di disfarsene. Le disposizioni di attuazione della direttiva sono state emanate con d.lg. 3 dicembre 2010 n. 205.

Sulla nozione di rifiuto secondo la disciplina previgente v. L. MICCICHÈ, *Brevi note in tema di smaltimento di acque di sentina in ambito portuale*, in *Dir. mar.*, 2005, 511.

¹² Sulla definizione di rifiuto degli idrocarburi sversati accidentalmente in mare data dalla giurisprudenza comunitaria si rinvia a Ceg. 24 giugno 2008 n. 188 in *Dir. trasp.* 2009, 133 s. con nota di F. PELLEGRINO e in *Dir. mar.* 2009, 426 con nota di P. BONASSIES.

¹³ L'assimilazione dei rifiuti alle merci ed in particolare alle merci pericolose, limitatamente al regime normativo in materia di trasporti via mare e la disciplina delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio in aree portuali, è contenuto all'art. 265, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante norme in materia ambientale, così come modificato dall'art. 38 del d.l. 3 dicembre 2010, n. 205.

¹⁴ La Cass. sez. III, pen., 28-02 e 29-04-2003, n. 393, decidendo su un caso che riguardava l'esecuzione delle operazioni di raccolta delle acque di sentina e di smaltimento da parte di un soggetto (bettolina) non in possesso dell'autorizzazione prescritta dalla legge vigente, ha affermato che l'equiparazione alle merci, pericolose e non pericolose, non opera con riferimento alle ordinarie operazioni di raccolta e di smaltimento dei rifiuti prodotti dalle navi nel corso e in conseguenza della navigazione. In giurisprudenza v. anche Cass. sez. III pen. 12-03-2003, n. 22501 in *Foro it.*, 2004, II, 243 s. con nota di V. PAONE, *Sullo smaltimento di acque di sentina* e in *Dir. mar.*, fas.II, 508-517, con nota di L. MICCICHÈ, *op. cit.*

ciali rimaste in vigore anche dopo l'emanazione e le ulteriori modifiche del testo unico ambientale.

Una differente disciplina, che esula dal campo di indagine di questo scritto, riguarda invece il trasporto di carichi costituiti da rifiuti. In relazione allo specifico settore del commercio internazionale di sostanze tossiche via mare, la comunità internazionale si è dotata di norme pattizie, sul piano sia mondiale¹⁵ che regionale¹⁶, allo scopo di prevenire l'inquinamento transfrontaliero e disciplinare il movimento transfrontaliero di rifiuti dallo Stato esportatore allo Stato importatore (generalmente uno Stato in via di sviluppo).

4. – Muovendo dalle fonti di origine internazionale, com'è noto, storicamente, il primo tentativo organico di lotta all'inquinamento ha riguardato gli idrocarburi, con la Convenzione di Londra, Oilpol 1954 emendata nel 1962.

Attualmente, come già detto la Convenzione Marpol del 1973/78 è la principale fonte pattizia in materia di inquinamento marino provocato da navi.

La convenzione ha introdotto una dettagliata normativa diretta a ridurre e prevenire l'inquinamento marino dovuto all'immissione volontaria o accidentale di tutte le sostanze che possono mettere in pericolo la salute umana, le risorse biologiche, paesaggistiche od ogni altra utilizzazione del mare.

L'allegato I alla convenzione (Regole per la prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi) contiene la procedura tecnica riguardante lo scarico in mare di idrocarburi provenienti dalle cisterne di una nave e ne determina i limiti e le modalità di scarica.

Ad eccezione dei residui di idrocarburi, c.d. morchie, per i quali (ai sensi

¹⁵ Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi e altri rifiuti e la loro eliminazione v. P. CUBEL, *Transboundary movements of hazardous wastes in International law: the special case of the mediterranean area, international journal marine and coastal law*, 1997, 447 s; K. KUMMER, *International management of hazardous wastes: the Basel Convention and related legal rules*, Oxford, 1999; BUONVINO, *La gestione di rifiuti con particolare riferimento ai movimenti transfrontalieri nel mediterraneo*, cit., Sul protocollo alla convenzione di Basilea del 10 dicembre 1989 v. L. PASQUALI, *Norme materiali e norme di conflitto uniformi in tema di responsabilità individuale nel protocollo alla convenzione di Basilea del 1989 sui movimenti transfrontalieri di rifiuti*, in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 2002, 51s.

¹⁶ La convenzione di Bamako del 1991 per l'area dell'Africa (entrata in vigore nel 1996); la IV convenzione di Lomè del 1989 stipulata tra l'Unione europea e i 71 stati del gruppo cosiddetto ACP (Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico) e il Protocollo di Smirne del 1996 per l'area del mediterraneo, stipulato nell'ambito della convenzione di Barcellona. Sulla disciplina del protocollo di Smirne v. P. CUBEL, cit., 460 s; T. SCOVAZZI, *Il protocollo sui movimenti transfrontalieri di rifiuti nel Mediterraneo*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 599-605; ID., *The transboundary movement of hazardous waste in the mediterranean regional context*, in *Envnt. L. and Pol'y*, 2000-2002, 231 s; BUONVINO, op. cit., 196 s.

della norma 9, comma 6) vige il divieto di scarico in mare e l'obbligo di conservazione a bordo ovvero di scarico negli impianti di raccolta previsti dalla norma 12 dello stesso allegato, la convenzione contiene un regime meno restrittivo ammettendo deroghe al divieto di scarico, deroghe che sono più rigorose nel caso in cui la nave si trovi nelle zone speciali indicate dalla stessa convenzione.

Secondo la norma internazionale - che si applica alle navi battenti bandiera di uno Stato parte della convenzione e a tutte le navi, indipendentemente dalla bandiera, in navigazione nelle acque territoriali italiane - è infatti ammesso lo scarico di miscele di idrocarburi quando la nave è in navigazione o è al di fuori delle acque territoriali o la quantità scaricata è in una certa percentuale massima ammessa.

Per quanto riguarda l'acqua di zavorra, la contaminazione è ormai ridotta essendosi le navi, secondo le regole Marpol, dotate di idonee cisterne destinate a contenere esclusivamente zavorra, al fine di prevenire quella che era una delle fonti principali di inquinamento marino e cioè lo sversamento in mare di acque di zavorra contaminata da sostanze nocive.

Si osserva, incidentalmente, che nell'ambito della lotta all'inquinamento biologico dei mari, la Comunità internazionale ha adottato, il 13 febbraio 2004, la Convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra delle navi e dei relativi sedimenti (*BWM Convention*), elaborata in sede IMO, ma attualmente non in vigore per l'insufficiente numero di ratifiche depositate dagli Stati firmatari¹⁷. La Convenzione, che richiama le disposizioni contenute nella risoluzione IMO A.868(20)¹⁸ del 1997, ha lo scopo di prevenire l'introduzione, attraverso lo scarico delle acque di zavorra, di organismi estranei ad altri ecosistemi marini e perciò nocivi per l'ambiente, attraverso l'attuazione di un programma mondiale di gestione delle acque di zavorra (*Global Ballast Water Management Programme*) da applicarsi entro il 2016¹⁹.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 18 la Convenzione entrerà in vigore 12 mesi dopo la ratifica da parte di trenta Stati, che rappresentano il 35% del mercato mercantile mondiale. Ad oggi la *Ballast Water Management Convention*, ha raggiunto la ratifica di ventisette Stati. Dati aggiornati al 31 dicembre 2009 pari al 25,32% del tonnellaggio mondiale, fonte ufficiale IMO (www.imo.org).

¹⁸ *Directives relatives au contrôle et à la gestion des eaux de ballast des navires en vue de réduire au minimum le transfert d'organismes aquatiques nuisibles et d'agents pathogènes, Résolution A.868 (20)*. Per la consultazione <http://globallast.imo.org/868%20french.pdf>.

¹⁹ La necessità di adottare delle regole comuni per la gestione e il controllo delle acque di zavorra, nel rispetto del principio precauzionale di tutela dell'ambiente marino, ha spinto la comunità internazionale a rigettare, nel corso dei lavori preparatori alla Convenzione, la proposta del Brasile di lasciare ai singoli Stati la discrezionalità sulla determinazione riguardo la natura nociva delle acque di zavorra. Per un ampio commento v. D. CIESLA, *Developments in vessel-based pollution: the International Maritime Organization's Ballast water convention and the European Union's regulation to phase out single-hull oil tankers*, in *Colorado Journal of International Environmental*

L'obiettivo finale è quello di rendere obbligatorio il trattamento delle acque di zavorra direttamente a bordo delle navi. Al riguardo, si prevede un sistema di certificazione delle navi e di ispezione da parte delle autorità nazionali competenti (artt. 7 e 9), con la redazione e l'aggiornamento di un registro sulle acque di zavorra a bordo delle navi, con la finalità di documentare il trattamento e le ragioni di un eventuale sversamento di tali sostanze²⁰.

Con riferimento, invece, alla scarica in mare delle acque di sentina, la convenzione Marpol consente lo scarico attraverso il separatore di sentina.

La vigenza di tale disciplina che consente alle navi di scaricare in acque internazionali quantità sia pur minime di elementi inquinanti (durante le operazioni di pulizia delle cisterne o lo scarico della zavorra) nell'osservanza di una complessa serie di requisiti, è stata peraltro sancita dalla Corte di Cassazione a sezioni unite con sentenza del 22 luglio 1998²¹, ponendo fine ad una questione che ha dato luogo ad interpretazioni non univoche in dottrina e ad applicazioni difformi in giurisprudenza in tema di contrasto tra norma nazionale e convenzione internazionale²².

Sulla decisione del Supremo collegio si sono espresse alcune perplessità²³, pur condividendosi la motivazione, relativamente alla negazione del potere di uno Stato di emanare norme più rigorose di quanto le convenzioni internazionali impongano. Si è infatti affermato che nella materia ambientale le convenzioni internazionali debbano valere da limite minimo di comportamento, come espressamente previsto dalla convenzione UNCLOS. In parti-

law and Policy, 2004, 107; WAGNER-THOMAS, *International Environmental Law*, in *International Lawyer*, 2005, 191.

²⁰ Section B – Regulation B-2 Ballast Water Record Book, BWM Conv.

²¹ In *Dir. trasp.* 1999, 613 con nota di E. ROSAFIO, *Sulla successione di leggi nel tempo: legge sulla difesa del mare e Convenzione Marpol*.

²² Tali operazioni consentite dalla norma internazionale erano infatti vietate dalla normativa interna (l. 31 dicembre 1982 n. 979, recante disposizioni per la difesa del mare) il cui art. 16 (abrogato dall'articolo 14 del d.l. 6 novembre 2007 n. 202) prevedeva, per le navi italiane, un divieto assoluto di scarico in mare di idrocarburi e di altre sostanze nocive contenute nell'allegato A della stessa legge. Il disposto dell'art. 16 era poi completato da quello dell'art. 17 (abrogato dall'articolo 14 del d.l. 6 novembre 2007 n. 202), il quale disponeva la comminazione di sanzioni penali anche nel caso in cui lo scarico fosse avvenuto oltre il mare territoriale. La Suprema Corte ha ritenuto che *le norme della Convenzione Marpol, una volta entrate in vigore hanno introdotto una causa di liceità in grado di incidere sul fatto tipico descritto dagli artt. 16 e 17 della l. 979/82 così da far escludere, essendosi verificata una vera e propria abolitio criminis, che lo scarico in mare di sostanze nocive eseguito in osservanza della convenzione Marpol costituisce reato*. Una diversa interpretazione porrebbe, peraltro, secondo la Cassazione problemi di contrasto con il principio di ragionevolezza costituzionalmente garantito, anche perché negli stessi spazi marini internazionali le navi battenti bandiera straniera sarebbero soggette ad una normativa meno rigorosa.

colare, per quanto riguarda il potere di uno Stato di regolamentare, con riferimento alle navi battenti la sua bandiera, in modo più restrittivo di quanto stabilito pattiziamente, la norma di riferimento è l'art. 211 par. 2. Da quest'ultimo si rileva che, ai sensi del diritto internazionale, uno Stato parte della convenzione Marpol, adottata in sede IMO (e pertanto rientrante tra le regole o norme internazionali generalmente accettate attraverso la competente organizzazione internazionale indicate dall'art. 211.2 della convenzione UNCLOS) può legittimamente adottare norme più severe, rispetto ad essa, per i cittadini e le navi soggetti alla sua sovranità.

Merita un particolare richiamo tale normativa, nella parte mirante a rendere concretamente applicabili tali regole anche attraverso la fissazione dei poteri dello Stato del porto e dello Stato costiero, relativamente all'instaurazione di attività amministrative e processuali per le violazioni di norme internazionali in materia d'inquinamento marino, anche quando il fatto sia avvenuto in alto mare e la nave batta bandiera estera.

In Italia, peraltro, il controllo dello Stato delle zone marine al di là delle acque territoriali è stato rafforzato con l'adozione della legge 8 febbraio 2006, n. 61, sulla istituzione di zone di protezione ecologica, da costituirsi con decreto del Presidente della Repubblica, oltre il limite esterno del mare territoriale. Le zone di protezione ecologica sono da considerarsi delle *aree minoris generis*²⁴ rispetto alla zona economica esclusiva, nelle quali lo Stato costiero controlla e reprime ogni forma di inquinamento commessa dalle navi straniere, in violazione delle norme vigenti ai vari livelli ordinamentali.

Con questo provvedimento, l'Italia ha seguito la tendenza di altri Stati del Mediterraneo che hanno già provveduto all'istituzione di zone di protezione ecologica²⁵. La funzione di tali aree è finalizzata all'esercizio della sovranità dello Stato per la tutela dell'ambiente marino, intendendo con ciò non soltanto la colonna d'acqua sovrastante ma anche il fondale e il sottosuolo marino. Infatti, l'art. 2 della legge 61/2006 rappresenta una concezione "allar-

²³ In chiave critica v. G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale e nazionale vigente in materia della sicurezza della navigazione e prevenzione dall'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 718.

²⁴ Per un ampio commento si veda U. LEANZA, *L'Italia e la scelta di rafforzare la tutela dell'ambiente marino: l'istituzione di zone di protezione ecologica*, in *Riv. dir. internaz.*, 2006, 309.

²⁵ Come, ad esempio, la Francia con la legge n. 346 del 15 aprile 2003 e con il successivo decreto del Primo ministro del 8 gennaio 2004, con i quali ha esteso la sovranità al largo delle coste francesi limitatamente alla materia ambientale. v. L. LUCCHINI, *La zone de protection écologique française et son application en Méditerranée. Quelques brèves observations*, in *Annuaire du droit de la mer*, 2003, 433.

gata²⁶ di tutela ambientale, allo scopo di proteggere sia la biodiversità marina che il patrimonio archeologico sottomarino²⁷. Il citato articolo elenca le categorie di norme applicabili nelle zone di protezione, con riferimento a determinati tipi di inquinamento, ivi compresi quelli provenienti dalle navi e dalle acque di zavorra. In tal modo lo Stato garantisce e controlla la corretta applicazione delle disposizioni contenute dalla legge 979/82, così come modificata dal d.lg. 202 del 2007, con la conseguente applicazione delle sanzioni previste anche nei confronti delle navi straniere²⁸.

L'allegato I alla convenzione Marpol ha, inoltre, definito il mar Mediterraneo area speciale in materia di inquinamento da navi.

Nella suddetta area, come già detto, è vigente un accordo internazionale regionale, la convenzione quadro di Barcellona, il cui art. 2 contiene una definizione di inquinamento a carattere generale, ispirato all'applicazione del principio precauzionale, che comprende qualsiasi forma di inquinamento, anche non immediatamente pregiudizievole sotto il profilo ecologico²⁹. L'assenza di un apparato sanzionatorio, a fronte di specifici obblighi a carico degli Stati contraenti, rappresenta, tuttavia, un limite al contenuto precettivo delle disposizioni. Con la stipulazione di ulteriori accordi, nella forma di protocolli o di trattati locali e sub-regionali, il c.d. sistema di Barcellona può, altresì, dotarsi di contenuti concreti che dispiegano la loro efficacia nei propri ambiti settoriali

In applicazione dell'art. 9 della convenzione, che impone alle parti contraenti l'obbligo di cooperare al fine di adottare misure idonee a prevenire emergenze di inquinamento e di ridurre o eliminare i relativi danni, era stato

²⁶ U. LEANZA, *op cit.*, 333.

²⁷ Si è escluso il settore della pesca dall'ambito di applicazione del provvedimento, ai sensi dell'art. 2, comma 3.

²⁸ Sulla natura giuridica delle sanzioni penali da applicare a carico delle navi straniere si veda A. Merialdi, *Legge 979/1982 e Convenzione Marpol: La Cassazione penale si pronuncia a Sezioni Unite*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 265. L'A. osserva che a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, si è verificata una tacita abrogazione di alcune disposizioni della legge 979/82, ed in particolare dell'art. 20 nella parte in cui prevede l'applicazione di sanzioni penali non pecuniarie per i comandanti di navi straniere, in caso di violazioni commesse nel mare territoriale. Infatti, ai sensi dell'art. 230.2 della Convenzione, si prevede come principio generale l'applicazione di "monetary penalties" in caso di inquinamento, escludendo le pene concernenti la limitazione della libertà personale, ad eccezione dei casi di "wilful and serious act of pollution in the territorial sea". Le stesse considerazioni possono essere fatte per l'applicazione di sanzioni penali non pecuniarie nei confronti di navi straniere nelle zone di protezione ecologica, sul punto L. PISCHEDDA, *Prime note sulla legge 8 febbraio 2006, n. 61 di istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale*, in questa Rivista, IV/2006 (www.giureta.unipa.it).

²⁹ F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, cit., 96.

emanato il protocollo sulla cooperazione nella lotta all'inquinamento del mare Mediterraneo da idrocarburi e altre sostanze pericolose in caso di emergenza, firmato a Barcellona il 16 febbraio 1976 ed entrato in vigore il 12 febbraio 1978.

Il protocollo è stato emendato nel 2002, tenendo conto, oltre che del suddetto articolo anche dell'art. 6³⁰ della convenzione, che obbliga le parti contraenti a prendere tutte le misure per prevenire, ridurre, combattere, eliminare l'inquinamento nella zona del mar Mediterraneo generato dagli scarichi delle navi.

La versione emendata comprende sia l'inquinamento accidentale che operativo. L'episodio di inquinamento può risultare da uno scarico di idrocarburi o di sostanze nocive³¹ e potenzialmente pericolose che presenta o può presentare una minaccia per l'ambiente marino o per il litorale o per gli interessi connessi³² di uno o più Stati.

Il protocollo ha un ambito di applicazione geografica coincidente con quello della convenzione quadro e comprende l'intero bacino del mediterraneo, le acque interne degli Stati e può essere esteso alle aree costiere di ogni Stato contraente. Le parti si obbligano a cooperare per attuare la regolamentazione internazionale volta a prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento nell'area e a prendere le misure necessarie in caso di episodi di inquinamento.

5. – Passando ad analizzare la disciplina interna in materia di prevenzione dall'inquinamento operativo delle navi, le norme di riferimento sono, oltre la legge di recepimento della Convenzione Marpol, il «sistema di Barcellona» relativamente alla zona del mediterraneo, la legge di difesa del mare e il d. lg. 24 giugno 2003 n. 182.

La l. 979/1982, prevedeva che le acque di zavorra e di lavaggio delle pe-

³⁰ *Pollution from ships - The Contracting Parties shall take all measures in conformity with international law to prevent, abate, combat and to the fullest possible extent eliminate pollution of the Mediterranean Sea Area caused by discharges from ships and to ensure the effective implementation in that Area of the rules which are generally recognized at the international level relating to the control of this type of pollution.*

³¹ In particolare, per sostanze nocive si intendono le sostanze diverse dagli idrocarburi che, se introdotte nell'ambiente marino, rischiano di mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse biologiche e alla flora e alla fauna marine, recare pregiudizio alle attrattive dell'ambiente marino o ostacolare qualsiasi altro utilizzo legittimo del mare.

³² S'intendono gli interessi di uno stato rivierasco direttamente colpiti o minacciati concernenti anche le attività marittime, portuali e di pesca, l'attrattiva storica e turistica, la salute delle popolazioni costiere, la conservazione della diversità biologica e l'uso sostenibile delle risorse biologiche marine e costiere.

troliere potessero essere trattate da navi³³ appositamente costruite ed attrezzate per la raccolta di questi materiali.

Successivamente, con d.lg. 182/2003 si è previsto il conferimento ad appositi impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico. La norma ha attuato nel nostro ordinamento la direttiva n. 2000/59/CE³⁴ del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2000. Quest'ultima risulta modificata dalla direttiva 2007/71/CE della Commissione del 13 dicembre 2007³⁵ che ha sostituito l'allegato II della direttiva 2000/59/CE emanata al fine di includere anche le acque di scarico delle navi tra le categorie di rifiuti prodotti dalle navi che devono essere notificati prima dell'entrata in porto. Le disposizioni della direttiva dovranno, tuttavia, essere applicate insieme alle disposizioni dell'allegato IV del protocollo Marpol 73/78 sulla prevenzione dell'inquinamento da acque di scarico delle navi (entrato in vigore il 27 settembre 2003), che prevedono, in specifiche condizioni, la possibilità di riversare le suddette acque in mare.

Il d.lg. 24 giugno 2003 n. 182³⁶ riveste una particolare importanza in quanto rappresenta una norma di raccordo tra la Marpol e le norme in materia ambientale sui rifiuti.

L'obiettivo del legislatore è di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti e dei residui del carico prodotti dalle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato ponendo l'obbligo alle navi di conferire³⁷ tali sostanze negli impianti di raccolta (che erano già stati previsti dal-

³³ L'utilizzazione di queste navi è consentita previa convenzione tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'armatore.

³⁴ M. DEIANA, *Problematiche giuridiche della raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti dalle navi*, in *Raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti da navi*, Atti del convegno di Civitavecchia 11 febbraio 2005, Cagliari, 2006, 21.

³⁵ Recante modifica dell'allegato II della direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico (g.u.c.e. n. 329/L del 14/12/2007). La direttiva è stata attuata sul piano interno con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 1 luglio 2009.

³⁶ M. GRIGOLI, *Un apprezzabile progetto normativo per ovviare ai perniciosi effetti degli scarichi in mare dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico*, in *Giust. civ.*, 2004, 285 s.

³⁷ Cass. Civ. 14-09-2006, n. 19800 in *Dir. mar.*, 2008, 118 con nota di De Maestri e in questa *Rivista*, V, 2007, con nota di I. BUFARDECI, *In tema di provvedimenti d'attuazione delle normative internazionali per la protezione dell'ambiente marino*. La Corte ha stabilito che l'ordinanza della Capitaneria di Porto che impone limiti temporali alla consegna dei rifiuti di bordo alle navi in ingresso nel porto non contrasta con quanto disposto dall'allegato V alla Convenzione Marpol 73/78 sulla prevenzione dell'inquinamento causato da navi, benché quest'ultimo allegato, nello stabilire le linee guida dei piani di smaltimento dei rifiuti da adottare dalle singole navi, nulla preveda in ordine alla tempistica dell'obbligo di consegna. Saranno pertanto applicabili, in caso d'inosservanza dell'ordinanza, le sanzioni previste dall'art. 1174 cod. nav.

la norma 12 dell'allegato I alla Marpol) da realizzarsi nei porti, a cura dell'autorità portuale o, laddove non istituita, ai sensi della legge 28 gennaio 1994 n. 84, a cura dell'autorità marittima.

Questa norma che prevede un'apposita regolamentazione per la gestione dei residui prodotti dalla nave, definisce rifiuti ai sensi dell'art. 2 comma 2 sia i rifiuti prodotti dalla nave (residui diversi dai residui del carico, così classificati dalla convenzione Marpol) che i residui del carico contenenti sostanze pericolose per l'ambiente. Tra i primi sono comprese le acque di sentina e tra i secondi le acque di lavaggio e le acque di zavorra qualora venute a contatto con il carico o suoi residui.

Fino all'emanazione del d.lg. 182/2003 le miscele di idrocarburi non venivano assoggettate alla disciplina dei rifiuti prevista dalla legislazione ambientale, di conseguenza non si parlava di gestione dei rifiuti delle navi nel senso previsto dall'art. 6, lett. d) del d.lg. 1997 n. 22 ovvero di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento.

I residui prodotti dalla nave ed i residui del carico venivano infatti o scaricati in mare o nei depositi costieri che ricevevano il carico della nave, limitandosi alla mera raccolta. Con l'entrata in vigore del d.lg. 182/2003 questi ultimi impianti non sono più autorizzati a riceverli.

Nonostante la vigenza del d.lg. 182/2003³⁸, a rendere non pienamente efficace l'attuazione della norma di derivazione comunitaria è, tuttavia, la disciplina che deroga all'obbligo di conferimento dei rifiuti prodotti dalla nave (obbligo che ricade sul comandante della nave).

La nave può infatti proseguire verso il successivo porto di scalo senza aver effettuato il conferimento, qualora abbia capacità di stoccaggio, previa autorizzazione da parte dell'autorità marittima. Tale procedura permette, attraverso il richiamo esplicito alle norme di diritto internazionale, lo scarico in mare secondo le previsioni della convenzione Marpol, che, come abbiamo visto, sono meno rigorose di quella che sembra contravvenire a quella che era la *ratio* della norma. Non esiste una disposizione che consenta di verificare se al successivo porto di arrivo la nave ottemperi all'obbligo del conferimento.

Sotto il profilo dell'armonizzazione con la norma comunitaria, non sembra, tuttavia, che il nostro legislatore si sia discostato dalla direttiva n. 2000/59 che, nei considerando, aveva previsto la deroga all'obbligatorietà del conferimento, al fine di conciliare gli interessi di un funzionamento fluido del trasporto marittimo con la tutela dell'ambiente.

Il comma 2 dell'articolo 7 attribuisce, peraltro, all'Autorità marittima il

³⁸ L'art. 232 del testo unico sull'ambiente rinvia infatti al d.lg. 182/2003 sugli impianti portuali, la regolamentazione in materia di rifiuti prodotti dalle navi e di residui del carico.

potere di far conferire alla nave i rifiuti prodotti prima che la nave lasci il porto, *qualora ritenga che nel porto di conferimento previsto non sono disponibili impianti adeguati o nel caso in cui detto porto non è conosciuto e sussiste il rischio che i rifiuti vengano scaricati in mare.*

Sul punto è da rilevare che la già citata direttiva 2005/35/CE non ancora in vigore, che riguarda il profilo sanzionatorio, prevede delle misure di controllo dell'applicazione dei divieti di scarico di sostanze inquinanti per le navi che si trovano nel porto di uno Stato membro o in transito, basate su un sistema di informazioni tra Stati.

Vi sono state delle difficoltà di attuazione del decreto legislativo sugli impianti portuali³⁹. Da un lato v'è la difficoltà di natura tecnica relativa all'espletamento della gara da parte dell'autorità, portuale o marittima, dall'altro la debole domanda all'ingresso nel mercato, da parte dei soggetti gestori degli impianti.

Quest'ultimo aspetto è, peraltro, strettamente legato ai criteri per la determinazione delle tariffe per il conferimento dei rifiuti contenuto nell'allegato IV⁴⁰. Sono previsti distinti criteri a seconda della tipologia di rifiuti. Per quelli prodotti dalle navi, l'importo della tariffa è composto da una quota fissa che è indipendente dall'utilizzo degli impianti portuali (e che dovrà coprire almeno il 35% dei costi) ed una quota correlata al quantitativo ed al tipo di rifiuti effettivamente conferiti. Con riferimento ai residui del carico la tariffa è invece posta a carico delle sole navi che utilizzano gli impianti. Probabilmente stabilendo l'obbligatorietà del pagamento per tutte le navi indipendentemente dal conferimento, si potrà prescindere dell'obbligatorietà del conferimento e rendere economicamente conveniente l'ingresso dei gestori nel mercato.

Infine, queste miscele contenenti idrocarburi sono state classificate rifiuti pericolosi e seguono un'apposita procedura.

Con Decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 17 novembre 2005, n. 269 si sono individuati i rifiuti pericolosi provenienti dalle navi che è possibile ammettere alle procedure semplificate. Il regime sem-

³⁹ M. DEIANA, cit.,

⁴⁰ In giurisprudenza, Cass. Civ. sez. III, 4-02-2004, n. 2065 che ha stabilito che "l'obbligo del pagamento della tariffa è correlato all'effettiva utilizzazione del servizio e che l'onere della quota fissa indipendente da tale uso ha valore innovativo e non di interpretazione autentica di disposizione precedente"

plificato rappresenta un beneficio concesso per legge agli impianti di cui all'art. 52 cod. nav., i quali non devono essere in possesso di autorizzazione per l'attività di recupero dei rifiuti essendo richiesta una comunicazione da inviare alla Provincia (secondo il vecchio regime).

Il d.m. n. 269/2005, che trova ancora applicazione fino all'emanazione dei regolamenti attuativi del codice dell'ambiente⁴¹ disciplina le procedure di recupero agevolato dei rifiuti pericolosi indicati nell'art. 1, tra i quali le acque di zavorra venute a contatto con il carico o con i suoi residui, le acque di lavaggio e le acque di sentina delle navi.

L'unica novità introdotta dall'art. 232, comma 2, del codice dell'ambiente è che gli impianti che ricevono acque di sentina sottoposte ad un trattamento preliminare possono accedere alle procedure semplificate, *fermo restando che le materie prime e i prodotti ottenuti devono possedere le caratteristiche indicate nell'allegato* del decreto 182/2003 nel testo modificato dalla novella legislativa.

Infine, con la direttiva 2009/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica la direttiva 2005/35/CE⁴² relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, anche penali, per i reati di inquinamento⁴³, l'Unione Europea ha inasprito l'apparato sanzionatorio. Scopo della direttiva è quello di recepire le norme internazionali in materia di inquinamento provocato dalle navi e 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.

In particolare, la direttiva è applicabile, conformemente al diritto internazionale, agli scarichi di sostanze inquinanti effettuati da tutte le navi di qualsiasi nazionalità:

a) nelle acque interne, compresi i porti, di uno Stato membro, nella misura in cui è applicabile il regime Marpol;

⁴¹ V. art. 264, comma 1, lett i) che abroga il d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 dispone, al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del presente decreto, l'applicazione dei provvedimenti attuativi del d.lgs. n. 22/1997 alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del d.lgs.152/2006, così come modificato.

⁴² Attuata con d.lgs. 6 novembre 2007 n. 202. In dottrina, per un commento alla direttiva, L. SALAMONE, *La Direttiva (CE) n. 2005/C 25E/03 sull'armonizzazione del sistema sanzionatorio previsto al fine di aumentare la sicurezza marittima e migliorare la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento provocato dalle navi, in Diritto e Diritti*, http://www.diritto.it/materiali/europa/comm_dir_ce2005C25E03.pdf.

⁴³ Titolo così modificato dall'avviso di rettifica pubblicato nella G.U.C.E. n. L 105 del 13 aprile 2006 e, successivamente, sostituito dall'articolo 1 della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, n. 123.

- b) nelle acque territoriali di uno Stato membro;
- c) negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime di passaggio di transito, come specificato nella parte III, sezione 2 della convenzione [di Montego Bay], nella misura in cui uno Stato membro abbia giurisdizione su tali stretti;
- d) nella zona economica esclusiva o in una zona equivalente di uno Stato membro, istituita ai sensi del diritto internazionale;
- e) in alto mare.

In applicazione degli artt. 4, e 8 di tale direttiva si stabilisce che gli Stati membri avranno l'obbligo di considerare violazioni quelle condotte consistenti negli scarichi di sostanze inquinanti effettuati dalle navi negli spazi marini sopra elencati, inclusi i casi di minore entità, se effettuati intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave e di adottare le misure necessarie affinché i soggetti che abbiano commesso tali violazioni possano essere ritenuti responsabili. Le sanzioni dovranno essere efficaci, proporzionate e dissuasive e, ai sensi dell'art. 5 *bis*, potranno essere considerate reati dagli Stati membri. A norma dell'art. 5 tuttavia lo scarico di sostanze inquinanti in mare non è considerato una violazione se soddisfa le condizioni previste dalla normativa Marpol⁴⁴.

⁴⁴ In materia di compatibilità con la convenzione Marpol v. sentenza Ceg. 3 giugno 2008 causa C-308/06, sul punto F. Pellegrino, *Sviluppo sostenibile*, cit., 203.